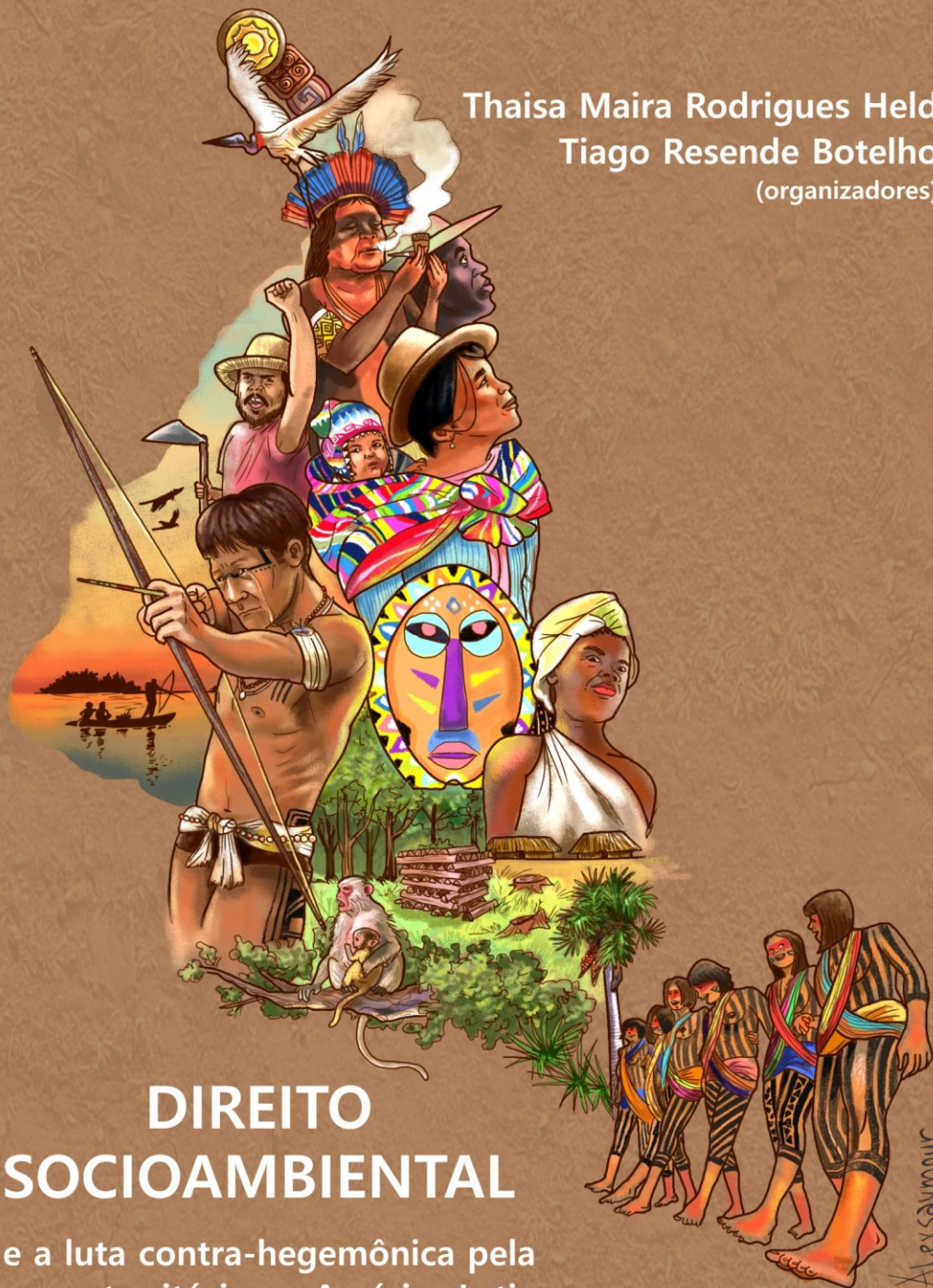


Thaís Maira Rodrigues Held  
Tiago Resende Botelho  
(organizadores)



# DIREITO SOCIOAMBIENTAL

e a luta contra-hegemônica pela  
terra e território na América Latina

# **DIREITO SOCIOAMBIENTAL**

**E A LUTA CONTRA-HEGEMÔNICA PELA TERRA E  
TERRITÓRIO NA AMÉRICA LATINA**

**Comitê Científico**

Ary Baddini Tavares  
Andrés Falcone  
Alessandro Octaviani  
Daniel Arruda Nascimento  
Eduardo Saad-Diniz  
Francisco Rômulo Monte Ferreira  
Isabel Lousada  
Jorge Miranda de Almeida  
Marcelo Martins Bueno  
Miguel Polaino-Orts  
Maurício Cardoso  
Maria J. Binetti  
Michelle Vasconcelos Oliveira do Nascimento  
Paulo Roberto Monteiro Araújo  
Patricio Sabadini  
Rodrigo Santos de Oliveira  
Sandra Caponi  
Sandro Luiz Bazzanella  
Tiago Almeida  
Saly Wellausen



THAISA MAIRA RODRIGUES HELD  
TIAGO RESENDE BOTELHO

(organizadores)

**DIREITO SOCIOAMBIENTAL**  
E A LUTA CONTRA-HEGEMÔNICA PELA TERRA E  
TERRITÓRIO NA AMÉRICA LATINA

1ª edição

LiberArs  
São Paulo – 2020

*DIREITO SOCIOAMBIENTAL  
E A LUTA CONTRA-HEGEMÔNICA PELA TERRA E TERRITÓRIO NA AMÉRICA LATINA*  
© 2020, Editora LiberArs Ltda.

Direitos de edição reservados à  
Editora LiberArs Ltda

ISBN 978-65-86123-50-0

**Editores**

Fransmar Costa Lima  
Lauro Fabiano de Souza Carvalho

**Revisão técnica**

Cesar Lima

**Imagem da capa**

Nós, de Alexsaimour Batista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação – CIP

D598	Direito socioambiental e a luta contra-hegemônica pela terra e território na América Latina / organizado por Thaisa Mara Held, Tiago Resende Botelho. - São Paulo, SP : Liber Ars, 2020. 555 p. : il. ;PDF ; 8,29MB.
	Inclui bibliografia e índice. ISBN: 978-65-86123-50-0 (Ebook)
	1. Direito. 2. Direito ambiental. 3. Direitos fundamentais. I. Held, Thaisa Mara. II. Botelho, Tiago Resende. III. Título.
2020-1165	CDD 341.347 CDU 34:502.7

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva - CRB-8/9410

Todos os direitos reservados. A reprodução, ainda que parcial, por qualquer meio, das páginas que compõem este livro, para uso não individual, mesmo para fins didáticos, sem autorização escrita do editor, é ilícita e constitui uma contrafação danosa à cultura.  
Foi feito o depósito legal.

**Editora LiberArs Ltda**

[www.liberars.com.br](http://www.liberars.com.br)  
[contato@liberars.com.br](mailto:contato@liberars.com.br)

# SUMÁRIO

<b>APRESENTANDO A AMÉRICA LATINA PLURAL, SEUS POVOS E LUTAS DECOLONIAIS PELO DIREITO SOCIOAMBIENTAL À TERRA E AO TERRITÓRIO .....</b>	<b>9</b>
<b>JUDICIALIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA CARLOS MARÉS.....</b>	<b>15</b>
<b>RACISMO INSTITUCIONAL E VIOLÊNCIA CONTRA QUILOMBOLAS (2016-2020): UM PLANO DE GOVERNO? GIROLAMO DOMENICO TRECCANI THAISA MAIRA RODRIGUES HELD .....</b>	<b>27</b>
<b>VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: O PATRIARCADO E AS INSTITUCIONALIDADES PÚBLICAS NOS CONFLITOS NO CAMPO MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TARREGA .....</b>	<b>49</b>
<b>CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA E A LUTA DECOLONIAL DO TRABALHADOR RURAL SEM TERRA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL TIAGO RESENDE BOTELHO.....</b>	<b>61</b>
<b>DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 13.465/2017 E SEUS IMPACTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES RIBEIRINHAS NAS VÁRZEAS DA AMAZÔNIA TATIANE RODRIGUES VASCONCELOS EYMMY GABRIELLY RODRIGUES DA SILVA GIROLAMO DOMENICO TRECCANI.....</b>	<b>89</b>
<b>ASSENTAMENTOS RURAIS EM MATO GROSSO DO SUL: DAS CONQUISTAS EM MOVIMENTO À ESTAGNAÇÃO PERSISTENTE FABIANO COELHO ANDRÉ ALEXANDRE RICCO DE FREITAS.....</b>	<b>117</b>

**A LUTA PELO TERRITÓRIO QUILOMBOLA DE  
PICADINHA NA PERSPECTIVA DECOLONIAL**  
THAISA MAIRA RODRIGUES HELD  
TIAGO RESENDE BOTELHO ..... 141

**GÊNERO E TERRA: CONTRIBUIÇÕES DA TEOLOGIA  
ECOFEMINISTA DE IVONE GEBARA**  
DAVID F. L. GOMES  
MARIA CAROLINA FERNANDES OLIVEIRA ..... 163

**O PANTANAL TRANSFRONTEIRIÇO  
BOLÍVIA-BRASIL-PARAGUAI E AS GENTES PANTANEIRAS:  
A INVISIBILIDADE SOCIAL NO CONTEXTO SOCIOAMBIENTAL**  
JOÃO BATISTA ALVES DE SOUZA  
KAROLINE BATISTA GONÇALVES ..... 183

**LA EVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y EL POTENCIAL  
EMANCIPADOR DE LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA**  
RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU ..... 195

**NATUREZA JURÍDICA DO INDIGENATO  
ELEMENTOS PARA DISTINÇÃO DO DIREITO A TERRA E A  
CARACTERIZAÇÃO DA POSSE INDÍGENA**  
IBRAIM ROCHA..... 209

**SOCIOAMBIENTALISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA:  
OS DESAFIOS APÓS 31 ANOS DA PROMULGAÇÃO DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**  
EYMMY GABRIELLY RODRIGUES DA SILVA  
AIANNY NAIARA GOMES MONTEIRO ..... 243

**O CONSUMO CONSCIENTE E A LIGAÇÃO TERRA E  
NATUREZA NO DEBATE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO**  
THAIS GISELLE DINIZ SANTOS  
KATYA REGINA ISAGUIRRE-TORRES..... 271

**CENTRALIDAD Y BORDES DEL DISCURSO JURÍDICO.  
INTERVENCIONES NARRATIVAS EN EL IMAGINARIO  
DEL TERRITORIO ARGENTINO**  
GONZALO ANA DOBRATINICH..... 301



**CONHECIMENTOS TRADICIONAIS, DIREITOS CULTURAIS  
E DIREITOS TERRITORIAIS NA PERSPECTIVA DE  
POVOS INDÍGENAS NA AMÉRICA LATINA**  
SEBASTIÃO PATRÍCIO MENDES DA COSTA ..... 329

**EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE:  
UNA MIRADA DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA  
CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA Y DE LA CORTE  
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**  
VÍCTOR OROZCO SOLANO ..... 345

**PARA UM DIREITO ACHADO NA BEIRA DO RIO:  
A LUTA DOS POVOS INDÍGENAS NO TERRITÓRIO DE MARÓ**  
GLADSTONE LEONEL JÚNIOR ..... 359

**TERRAS SEM HOMENS DE BEM PARA  
HOMENS DE BEM SEM TERRA**  
MARCO ANTONIO DELFINO DE ALMEIDA ..... 369

**VERTENTES DA LUTA CONTRA-HEGEMÔNICA PELA  
TERRA NA PERSPECTIVA DA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL**  
GISELLE MARQUES DE ARAÚJO  
ADEMIR KLEBER MORBECK DE OLIVEIRA  
ROSEMARY MATIAS  
ANALÍCIA ORTEGA HARTZ ..... 393

**A LUTA JUDICIAL DOS POVOS INDÍGENAS PELA TERRA  
NO RIO GRANDE DO SUL NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI**  
JOÃO PAULO ROCHA DE MIRANDA  
KATIA GOBATTI CALÇA ..... 409

**BRILHO DO SOL E OS AMIGOS DA ONÇA:  
UMA HISTÓRIA EM DOIS CAPÍTULOS SOBRE UMA  
FAMÍLIA GUARANI, E UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO  
NA MATA ATLÂNTICA BRAISLEIRA**  
BRUNO MORAIS ..... 433

**A TUTELA JURÍDICA DAS TERRAS INDÍGENAS E O DIREITO À  
AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS TRADICIONAIS:  
O CASO DOS KANELAS DO ARAGUAIA**  
ROBERTA NASCIMENTO DE OLIVEIRA  
ADAM LUIZ CLAUDINO DE BRITO ..... 451

**FORMAS DE OCUPAÇÃO, VIOLÊNCIA E CRIMINALIZAÇÃO  
DE COLETIVOS INDÍGENAS EM DOIS CONTEXTOS BRASILEIROS**

EDIMILSON RODRIGUES DE SOUZA

ELIS FERNANDA CORRADO..... 479

**ORGANISMOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E  
DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL**

PEDRO PULZATTO PERUZZO

RAFAELLA RESCK BRAOIOS..... 497

**A DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA SANTIGO KUE E O  
COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA DE 2007:  
DA ESPERANÇA À FRUSTRAÇÃO**

JUNIA FIOR SANTOS

THIAGO LEANDRO VIEIRA CAVALCANTE ..... 517

**SOBRE OS AUTORES ..... 537**

# **APRESENTANDO A AMÉRICA LATINA PLURAL, SEUS POVOS E LUTAS DECOLONIAIS PELO DIREITO SOCIOAMBIENTAL À TERRA E AO TERRITÓRIO**

Por onde passei, plantei a queimada. Plantei a cerca farpada.  
Por onde passei, plantei a morte matada. Por onde passei,  
matei a tribo calada, a roça suada, a terra esperada...  
Por onde passei, tendo tudo em lei, eu plantei o nada.  
(Confissão do latifúndio - Dom Pedro Casaldáliga, 1979, p.76)

Monoculturas, mineração e práticas extrativistas por meio do trabalho escravo e indígena são capítulos da história dos países da América Latina. As consequências da invasão e da exploração de seres humanos e natureza, no entanto, fazem parte do cenário atual e moldam o Continente marcado pela injustiça socioambiental. Segundo o Atlas do Agronegócio<sup>1</sup>, somente 1% dos proprietários rurais possuem 51,19% das terras, possuindo a América Latina a pior distribuição de terras em todo o mundo e como consequência, os conflitos socioambientais tornam homens e mulheres vítimas de diversas formas de violência.

O relatório “Estado das Florestas no Mundo”, divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO<sup>2</sup>, em 2018, aponta níveis preocupantes de pobreza relacionados ao crescente desmatamento: Na América Latina, 82% das pessoas em situação de extrema pobreza vivem em zonas rurais e em florestas tropicais.

No Brasil, a jovem democracia tem sido cotidianamente desidratada, sobretudo no contexto do pós-golpe jurídico e parlamentar de 2016. A ascensão dos setores ligados ao agronegócio ao poder, sobretudo no Executivo e Legislativo, tem posto em xeque a vida de diversos grupos vulnerabilizados, em especial povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, ribeirinhos, mulheres e homens do campo sem-terra.

Expropriação de seus territórios, ameaças, injúrias, assassinatos, pistolagem, destruição de casas, materiais de trabalho e roças, contaminação das

---

<sup>1</sup> O documento está disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2018/09/04/atlas-do-agronegocio-fatos-e-numeros-sobre-corporacoes-que-controlam-o-que-comemos>>.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://www.fao.org/3/I9535EN/i9535en.pdf>>.

águas, grilagem, desmatamento e violência de gênero são exemplos da violência sofrida por estes sujeitos de direitos constitucionalmente reconhecidos, mas não assegurados pelo Estado, que além de não implementar políticas públicas diferenciadas, sobretudo em relação à garantia da terra e do território, cada vez mais tem retirado direitos, feito cortes orçamentários e promovendo desmonte de órgãos públicos, apesar dos movimentos de resistência.

Segundo os relatórios *Conflitos no Campo*, publicados anualmente pela Comissão Pastoral da Terra, são crescentes os ataques aos quilombolas, indígenas e trabalhadores do campo. Em Dourados - município de Mato Grosso do Sul onde os organizadores deste livro são testemunhas das cotidianas violações de direitos contra os Guarani e Kaiowás - a violência é cada vez maior: logo no início de 2020, cerca de 180 famílias indígenas sofreram ataques por seguranças de fazendeiros, deixando sete indígenas feridos, incluindo uma criança, que perdeu três dedos da mão esquerda.<sup>3</sup>

Em um momento de ataques também às Universidades, sobretudo às públicas, a materialização desta obra coletiva é um ato de resistência e torna claro o necessário posicionamento dos organizadores e autores. Esta publicação faz parte das atividades do Grupo de Pesquisa Luta pela Terra: perspectivas contra-hegemônicas na América Latina, liderado pelos docentes e organizadores Thaisa Maira Rodrigues Held e Tiago Resende Botelho, professores da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD. O grupo iniciou suas atividades em fevereiro de 2019 e tem como equipe pesquisadora docentes e acadêmicos da graduação e pós-graduação, não só da área do Direito, mas também da Geografia, História e Antropologia, com membros pesquisadores da comunidade acadêmica da UFGD e de outras Instituições de Ensino. O objetivo do grupo pesquisador é discutir temas relacionados à terra e aos sujeitos que por ela lutam, como trabalhadores rurais sem-terra, comunidades quilombolas, tradicionais e povos indígenas.

No momento em que este livro está sendo organizado, as atividades pelo mundo foram suspensas por conta da pandemia do Coronavírus. No Brasil, a pedagogia do vírus é ainda mais cruel, pois no dia da finalização dessa obra já se somavam mais de 30 mil brasileiros e brasileiras que perderam suas vidas pela Covid19, e os estudos, apontam para uma carnificina anunciada. Sem políticas públicas específicas aos povos da natureza e do campo vindas do governo federal contra a pandemia e, para piorar, potencializando o estresse social, Jair Messias Bolsonaro cria aglomerações antidemocráticas e antisanitárias ao participar de manifestações aos domingos que pedem a volta da Ditadura Civil-Militar, o fim do isolamento social, o uso de medicamentos não comprovados cientificamente para o tratamento da Covid19 (cloroquina/hidroxicloroquina) e o fechamento do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional.

---

<sup>3</sup> Mais informações sobre este e outros ataques podem ser acessadas em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/5055-primeiros-dias-de-2020-ja-registram-ataques-contra-indigenas-e-quilombolas>>.

Em tempos de distopias, a arte materializa a esperança do porvir. Nesse sentido, o artista Alexsaimour Batista, nordestino sonhador, traça na capa do livro os desterrados, os condenados da terra e os oprimidos que lutam, incansavelmente, na América Latina plural, pela implementação de outros modos de ser, fazer e viver. A arte intitulada “Nós” carrega a ideia de que nada é seu nem meu, é nosso. Também traduz o plural de nó, de conexão e união. A composição da arte leva em conta os sujeitos contidos nos capítulos: os povos da terra e sua relação com a natureza, além da luta por terra e território, sem perder de vista o protagonismo das lutas, as relações de afeto, de cosmovisões, de gênero e pertencimento à natureza. As mesmas mãos que empunham os instrumentos de trabalho e de luta também afagam a terra e os corpos em uma relação simbiótica.

Em que pese o período de incertezas e de ataques à Ciência e às Universidades Públicas, os organizadores líderes do Grupo de Pesquisa Luta pela Terra não se acanharam em publicar a primeira obra coletiva de alto impacto, tendo como colaboradores autores da América Latina e da Espanha. O livro “Direito Socioambiental e a Luta Contra-hegemônica pela Terra e Território na América Latina” é o primeiro de tantos outros que contribuirão para o debate contra-hegemônico por terra e território.

Além do vírus, o Brasil enfrenta o pior presidente da República de sua história. Inimigo dos quilombolas, comparou-os a animais em um de seus discursos quando ainda era deputado e pré-candidato à presidência. Também disse que, se eleito, não haveria nenhum centímetro de demarcação de terras indígenas e quilombolas. Quanto às mulheres, as considera como fraquejadas e que merecem ter menos salário porque engravidam. Os trabalhadores rurais sem terra são considerados como terroristas pelo governo. O país está entregue aos ruralistas e cada vez mais a violência no campo se acirra. As Universidades públicas também são atacadas, sobretudo os pesquisadores que lidam com os sujeitos em luta.

Em resistência, os capítulos que compõem o livro Direito Socioambiental e a Luta pela Terra e Território na América Latina discutem temas relacionados à proposta trazida pelo próprio título em diversos aspectos, oferecendo ao leitor uma rica experiência de conhecimento sobre os sujeitos e os direitos envolvidos.

Carlos Marés expõe a inserção da reforma agrária no contexto da Constituinte de 1988 e como a elite dominante introduziu obstáculos à sua materialização, discutindo a interpretação da função social da propriedade pelo Judiciário, chamando atenção para a proteção ao latifúndio por meio da flexibilização das leis processuais, além das investidas do Legislativo para favorecer a especulação imobiliária da Amazônia.

Girolamo Treccani e Thaisa Held tratam do racismo institucional da população negra no pós-abolição, da negação de direito à regularização fundiária das comunidades quilombolas e do aumento da violência contra as comunidades quilombolas e sua relação com a retirada de direitos socioambientais, traçando um recorte temporal de 2016 a 2020, período de ascensão do agronegócio na política e economia.

Maria Cristina Vidotte aborda em seu capítulo a violência de gênero no campo, a partir dos casos divulgados pelos relatórios sobre violência no campo, da Comissão Pastoral da Terra, como consequência da sociedade patriarcal, chamando atenção para as noções de pertencimento a determinados grupos e trata da resistência camponesa na reivindicação da terra e das territorialidades no contexto sócio político.

Tiago Resende Botelho discute teoricamente a relação entre constitucionalismo (limitação do poder) e a democracia (autogoverno) frente à luta decolonial do trabalhador rural sem-terra pela reforma agrária no Brasil, apurando a necessidade de valoração da tensão entre democracia e constitucionalismo.

Tatiane Rodrigues, Eymmy da Silva e Girolamo Treccani analisam os impactos da Lei n. 13.465/2017 na regularização fundiária das comunidades ribeirinhas que habitam e trabalham nas áreas de várzea da Amazônia, espaço territorial de rica etno-sociodiversidade.

Fabiano Coelho e André de Freitas tratam da reforma agrária e da criação de assentamentos rurais em Mato Grosso do Sul a partir de 1984, abordando as modalidades de aquisição de terras no contexto de diferentes governos, abordando a luta dos movimentos sociais pela reforma agrária.

Thaís Held e Tiago Botelho tratam da luta decolonial das famílias quilombolas de Picadinha, em Dourados-MS, pela regularização de seu território, abordando as formas de colonialidade na negação do território e a decolonialidade, materializada nas formas de resistência ao longo do tempo.

David Gomes e Maria Fernandes discutem as políticas públicas voltadas para o acesso e permanência na terra na perspectiva de gênero, tendo como referência a Teologia Ecofeminista de Ivone Gebara, apresentando também diálogos com o marxismo, a Escola de Frankfurt e o pensamento decolonial.

João Batista de Souza e Karoline Gonçalves apresentam as relações de poder estabelecidas no Pantanal Transfronteiriço (Bolívia-Brasil-Paraguai), identificando os sujeitos da natureza que o habitam, denominados de “gentes pantaneiras”, muitas vezes invisibilizadas no contexto social.

Rubén Dalmau apresenta o aprofundamento da democracia e o potencial emancipatório dos Direitos da Natureza. Sustenta que a legitimidade do poder reside no amplo debate democrático frente aos múltiplos setores da sociedade e que, estão nos Direitos da Natureza, os processos de maior potência na democratização da democracia e na emancipação social.

Ibraim Rocha descreve a natureza jurídica do Indigenato, desdobrando nos elementos para distinção do direito à terra e na caracterização da posse indígena. Enfrenta o inconstitucional e violento marco temporal fixado pelo STF por meio da tese de valorização dos elementos da antropologia, e em acordo com o objetivo constitucional de preservação dos usos, costumes e tradições indígenas.

Eymmy da Silva e Aianny Monteiro expõem a respeito do socioambientalismo na Amazônia brasileira face aos desafios de 31 anos de promulgação da Constituição Federal de 1988. Enfrentam o processo histórico de ocupação da Amazônia,

a promulgação da Constituição Federal de 1998, o movimento de surgimento do socioambientalismo, bem como as mudanças legislativas nas três décadas.

Thais Santos e Katya Torres se debruçam à temática do consumo consciente e sua relação com a terra e a natureza face ao Direito Humano à Alimentação. Questionam o papel do consumo para reorientação do sistema agroalimentar na perspectiva da diversidade de culturas e do respeito aos ciclos da natureza.

Gonzalo Dobratinich analisa a centralidade e as arestas nos discursos jurídicos frente às intervenções narrativas no imaginário do território argentino. Encontra nos discursos literários a viabilidade de outras realidades culturais existentes para além das fronteiras legais. Apresenta crítica à epistemologia jurídica face à multiplicidade cultural que exige participação em espaços não apenas físicos, mas, também, legais.

Sebastião da Costa traduz os conhecimentos tradicionais, os direitos culturais e territoriais dos povos indígenas na América Latina. Por meio do Novo Constitucionalismo Pluralista da América Latina, em especial análise, as Constituições do Equador e da Bolívia que valorizam as cosmovisões, a educação ambiental, a oralidade, o pertencimento territorial o autor liga tais direitos aos resultados importantes na economia, principalmente na agricultura e na medicina.

Víctor Solano apresenta o Direito Humano à Água Potável partindo da jurisprudência da sala constitucional da Costa Rica e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Gladstone Leonel Júnior escreve a respeito do direito achado na beira do rio dos povos indígenas amazônicos do território Maró. Ao enfrentarem alguns grupos econômicos para garantirem seus territórios, desmascaram leituras burocráticas do direito e trazem vida à sua significação.

Marco Antonio Delfino de Almeida expõe a respeito da terra sem homens de bem para homens de bem sem terra. Reflete sobre a implementação, no oeste brasileiro, de um colonialismo de povoamento com o exame das consequências de sua efetivação. Assim, a eliminação do “nativo”, do “outro”, ocorre por intermédio da remoção forçada, assassinatos e denegação étnica.

Giselle Marques, Ademir Morbeck, Rosemary Matias e Analícia Hartz tratam da tensão entre o direito de propriedade e as questões socioambientais em Mato Grosso do Sul, levando em conta as decisões do Supremo Tribunal Federal.

João Paulo Miranda e Katia Gobatti analisam a judicialização da luta dos povos indígenas pelo território originário no estado do Rio Grande do Sul entre os anos 2010 e 2020 na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4 Região.

Bruno Moraes apresenta em seu capítulo as ameaças de despejo das famílias Guarani de seu território, o tekoa Kuaray Haxa, pelo ICMBio, em uma ação paradoxal envolvendo a discussão entre tradicionalidade do território e proteção ambiental.

Roberta Oliveira e Adam Luiz de Brito tratam da omissão do Estado em demarcar o território da etnia indígena Kanela do Araguaia e a urgente aplicação não só do direito constitucional à demarcação, mas o direito à autodeterminação dos povos.

Edimilson Rodrigues e Elis Corrado analisam as tensões de áreas de retomada nos territórios indígenas dos Guarani e Kaiowá no sul do estado de Mato Grosso do Sul e dos Xukuru do Ororubá no agreste do estado de Pernambuco, chamando atenção para os interesses de setores do agronegócio e imobiliário pelas áreas.

Pedro Peruzzo e Rafaella Braoios abordam as considerações do Comitê para Eliminação da Discriminação Racial da ONU e das decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos como parâmetros para a implementação do direito constitucional e internacional à demarcação de territórios indígenas.

Junia Santos e Thiago Cavalcante discutem o Compromisso de Conduta firmado entre o Ministério Público Federal e a Fundação Nacional do Índio para a demarcação da terra indígena Santiago Kue, em Mato Grosso do Sul, apresentando elementos históricos e jurídicos que permeiam as tensões pelo território.

Os organizadores agradecem o apoio da Universidade Federal da Grande Dourados, por meio da Pró-Reitoria de Ensino de Pós-graduação e Pesquisa, que financiou a presente obra.

Este livro é dedicado aos que lutam pela terra e território; aos que nela e por ela trabalham; aos que por ela choram; aos que por ela morreram: À Tereza de Benguela, à Dandara dos Palmares, ao Binho dos Palmares, à Irmã Dorothy Stang, ao Chico Mendes, ao Simeão Vilhalva Cristiano Navarro, ao João Natalício Xukuru-Kariri, ao Cristian Ferreyra, ao Waldomiro Costa Pereira, ao Eraldo Lima Costa e Silva. À Marielle Franco, também assassinada em razão de sua luta por justiça social.

Mas este livro também é fruto da esperança vinda da luta decolonial, sem a qual não podemos viver. Os organizadores também o dedicam especialmente ao Sandriel e à cacica Damiana, Guarani-Kaiowás que vivem às margens da rodovia, por total omissão do Estado, lutando diuturnamente pelo direito a pertencer e retornar à Tekohá sagrada.

*Então, daí em diante, Tupã virá para abençoar. Também virão outros Deuses para abençoar. Para que não exista mais a palavra má. Devo fazer com que desabroche a criança. Hei de fazer que desabrochem as mais belas crianças. Eu te conto meu pai. Hei de contar-te... Hei de contar-te do dizer do takua da nossa avó no passado Até então meu antigo dizer. Até então o antigo dizer do meu maracá. Até então o antigo brilho da minha cruz que é abençoada ali. No novo broto da antiga terra perfeita.*

(Atanásio Teixeira - Grande Nhanderu Kaiowá Guarani)

Dourados - MS, primavera de maio, de 2020.

Thaísa Maira Rodrigues Held  
Tiago Resende Botelho



# JUDICIALIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA<sup>1</sup>

CARLOS MARÉS

## 1. Introdução: a Constituição de 1988

A Assembleia Nacional Constituinte brasileira que aprovou a Constituição de 1988 não foi eleita direta e exclusivamente para esse fim. Foi um arranjo de final de Ditadura, pouco ortodoxo na teoria constitucional, tendo o Congresso se autoproclamado Constituinte. Apesar disso, os debates foram intensos e a participação e controle popular foi muito grande, o que garantiu que muitos temas introduzidos na Constituição fossem contrários ao gosto das elites dominantes.

Não tendo condições de propor ou não votar abertamente questões sensíveis e negativos aos interesses economicamente dominantes, as elites se empenharam em dificultar a aplicação de normas populares confiantes nas formas de representação e composição dos futuros Parlamentos, nas eleições para o Executivo e no controle que sempre mantiveram e continuariam mantendo no Judiciário. Assim, cada vez que um direito popular foi reconhecido, uma vírgula, uma lei ou, pelo menos, uma palavra dúbia foi introduzida. Se naquele momento as elites não podiam convencer, trataram ardilosamente de confundir. Os temas mais relevantes para os movimentos sociais foram tratados de tal forma que houve grande avanço legal, mas foram construídas travas que viriam dificultar sua aplicação. Assim, Meio Ambiente, Povos Indígenas, Quilombolas, Direitos do Trabalhador, Patrimônio Cultural, Direitos Humanos e, obviamente, Reforma Agrária estão estabelecidos na Constituição com belos e profundos textos, mas com armadilhas capazes de os tornar de difícil aplicação.

No tema da Reforma Agrária a elite dominante se empenhou em introduzir armadilhas e artimanhas tão sutis que viriam a dificultar não só sua aplicação direta como a formulação posterior de leis civis para não permitir sua aplicação literal. A Constituição não indica com clareza, por exemplo, qual o

---

<sup>1</sup> Este texto foi escrito para a edição do Relatório Anual Conflitos no Campo Brasil, 2019, lançado em março de 2020 pela CPT. Goiânia: 2019.

castigo, pena ou consequência jurídica que terá uma propriedade que não faça a terra cumprir sua função social. Quem lê a Constituição pode imaginar que a propriedade será perdida se o proprietário não cumprir a obrigação da função social, porque é um dever do direito, e quem não cumpre seu dever, perde o direito. Quer dizer, tantas vezes e tão enfaticamente a Constituição associa o direito de propriedade à sua função social que parece estabelecer que o proprietário que não age no sentido de a fazer cumprir, perde-a, ou não tem direito a ela. Seria então legítimo entender que se uma terra não cumpre a função social não há sobre ela direito de propriedade, mas o detentor do título de propriedade sobre aquela terra que viesse a usá-la de forma funcional integralizaria a propriedade e daria vida ao título que estava moribundo. Mas falta norma legal que possibilite ao Estado declarar a nulidade ou inexistência de um título de propriedade cuja terra não esteja cumprindo a função social. É uma lacuna jamais preenchida e a lacuna da lei é lei.<sup>2</sup> A lei integradora não foi feita e a interpretação da Constituição pelos Tribunais, como previam os astuciosos ruralistas na Constituinte, tem sido no sentido de ver vitalidade no título moribundo.

Por outro lado, a Constituição faculta à União Federal desapropriar uma terra que não cumpra a função social. Isto é, quando o proprietário age de forma nociva ao meio ambiente, não cumpre as leis para com os trabalhadores, não promove o bem estar, ou simplesmente não usa a terra é possível ao Estado desconstituir o título por meio de desapropriação, está claro na Constituição. O prêmio ficou claro, a pena omitida. Mas o direito de propriedade que não faz cumprir a função social não merece a proteção do Estado nem Administrador, nem Juiz. Por isso a teoria, mais uma vez ardidamente, considerou o prêmio, pena e passou a chamar a desapropriação de sanção.

Quer dizer, a faculdade de desapropriar ficou clara, mas a perda da propriedade ou da proteção ao direito de propriedade não. A interpretação de que o Judiciário não poderia garantir o direito de propriedade e conseqüentemente o da posse de quem não cumpre a função social seria desastroso para a ideologia ruralista e latifundiária, mas também difícil de ser contraposta naquele momento histórico da Constituinte, por isso, as armadilhas foram feitas de tal forma que tanto as novas leis civis e regulamentadoras da reforma Agrária, como as decisões judiciais acerca do tema viessem a ser protetoras da propriedade, mesma das que não cumprissem sua função social, invertendo o espírito do direito de propriedade da Constituição, sempre atrelada à função social. A grande vitória da sociedade na Constituinte escorregaria pelas mãos submissa dos aplicadores da Lei.

Ao estabelecer o direito de propriedade sobre a terra, a Constituição lhe deu uma condição de existência, de reconhecimento social e jurídico, que é cumprir a função social, ao não cumprir essa condição imposta pela lei, não pode

---

<sup>2</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. A função social da terra. Porto Alegre: SAFabris, 2003.

o detentor de um título invocar a mesma lei para proteger-se de quem quer fazer daquela terra o que a lei determina que se faça. O proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social não está protegido pelo Direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção, como as ações judiciais possessórias e reivindicatórias para reaver a terra de quem as use, especialmente se quem as usa está fazendo cumprir a função social, isto é, está agindo conforme a lei constitucional.

Para que a interpretação acima não viesse a ser hegemônica, a primeira providência da elite latifundiária foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação da Constituição. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescentou que necessitaria de ter uma lei para estabelecer os “graus e exigências”. Isto impediria os Tribunais de aplicar a Constituição sem uma lei menor que comandasse a sua execução. Contavam os ruralistas com a boa vontade dos Tribunais e das maiorias futuras do Congresso montadas com representatividades desfiguradas da realidade social.

Entre as armadilhas criadas ficou estabelecido que apenas a União Federal, isto é, o Governo Federal poderia promover a desapropriação de glebas que não cumprissem a função social. Ao aceitar as armadilhas do texto constitucional e as normas inferiores produzidas para o seu não cumprimento, a Reforma Agrária fica quase impossível e realizável apenas em terras públicas, devolutas (o que não é reforma agrária, mas colonização), e nos latifúndios improdutivos segundo critérios muito baixos de produtividade. Em relação às terras devolutas houve um crescendo de facilitação para o grande capital ir se apropriando delas, ainda que ilegalmente, o que culminou com a Medida Provisória nº 190/2019, analisada adiante, que caducou mais foi transformada em projeto de lei por acordo do Congresso.

Desta forma todo o avanço que trouxe a Constituição foi travado pelos ruralistas no Legislativo e Judiciário. Foi a aposta que fizeram em 1988 e aos poucos foram conseguindo minar interpretações mais favoráveis e adequadas à Reforma Agrária.

## **2. A flexibilização do processo civil**

O processo civil é forma jurídica que teoricamente serve às garantias dos direitos das pessoas. Para a propriedade da terra estão estabelecidos dois processos ou ações que são diferentes entre si, as chamadas ações possessórias, que protegem a posse e as chamadas reivindicatórias, que protegem a propriedade ou o título de propriedade de alguém. Estas ações são sempre entre pessoas, quer dizer, devem ser nominadas as pessoas de um e outro lado, que são chamadas "partes". As partes são pessoas individuais sujeitas ou detentoras de direitos. Os direitos de uma e de outra parte é que são cotejados em juízo, sejam possessórios ou reivindicatórios.

A primeira mudança interpretativa destas ações e dos princípios que regiam o processo de deus no privilégio de uma parte (o presumível proprietário da terra urbana ou rural) ingressar não contra pessoas específicas, mas contra quem quer que esteja ocupando sua propriedade, de forma geral. As decisões passaram a ser genéricas e sem qualquer análise de casos concretos individuais. Estas ações possessórias foram ganhando força entre os juízes e Tribunais. Finalmente passou a ser desimportante a letra da Lei Processual. O velho Código de Processo Civil, de 1973, que vigorou até 2015, estabelecia em seu artigo 47 que quando houvesse litisconsórcio (mais de uma parte de um lado da ação, como ocorre com as ocupações coletivas) todos deveriam ser citados em nome próprio, os Tribunais passaram a descumprir esta norma sempre que a ocupação fosse coletiva. O formalismo procedimental só é importante quando se trata de defender e proteger a propriedade individual, aos coletivos, não.

Em 2015, o novo Código de Processo Civil acrescentou um artigo referente ao chamado litisconsórcio unitário, art. 116, de tal forma que a citação de um ocupante bastaria para dar início à ação. Embora a Lei Processual não seja clara, o Poder Judiciário age em defesa da propriedade privada contra o uso da terra por ocupantes não proprietários, mesmo que este uso esteja a dar cumprimento à função social e mesmo que a discussão proposta seja de posse e não de propriedade. Este é um exemplo claro de como a Constituição e sua função social passou a ser desimportante para as ações judiciais.

Os processos ou ações possessórias são para discutir posse e não propriedade, mas o Judiciário passou a interpretar que a posse ficta do proprietário, pelo só fato de apresentar um título registrado em cartório, é superior ao fato da posse de um grupo de pessoas que a tornaram produtiva. Portanto, permitiu que proprietários que não cumpriam a função social, e não tinham posse, reclamassem a posse de quem estava fazendo cumprir a função social, numa clara inversão da lógica constitucional. As ações possessórias estão nos artigos 554 e seguintes da Lei Processual, que reconhece existência de possessórias contra grande número de pessoas ao mesmo tempo, mas não reconhece ou se dispõe a reconhecer uma discussão de função social da terra.

Mas, se por um lado o Judiciário fazia a flexibilização da citação para facilitar a proteção da propriedade latifundiária e improdutiva e fazia vistas grossas ao cumprimento da função social, por outro passou a exigir formalismo excessivos para abertura de procedimentos de desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. O excessivo formalismo se iniciou com a Lei nº 8.629, de 1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para aprofundamento ver: Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais. 2ª Edição revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018. <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/publicacoes/lei\\_8629-1993\\_-\\_comentada\\_por\\_procuradores\\_federais\\_2o\\_ed.\\_-\\_web.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/publicacoes/lei_8629-1993_-_comentada_por_procuradores_federais_2o_ed._-_web.pdf)>. Acessada em fevereiro de 2020.

### 3. A timidez das leis civis sobre propriedade privada

Em 2001 por Medida Provisória foi acrescida à Lei nº 8.629, de 1993, um § 6º ao artigo 1º que criou uma imunidade de dois anos aos imóveis que tivessem ocupação "*motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo*". Era o cerco para não permitir que movimentos sociais pressionassem por Reforma Agrária. Além disso estabelecia como pena aos membros dos movimentos sociais que participassem de ocupações de caráter coletivo a proibição de serem assentados e a exclusão de seus nomes nos programas de Reforma Agrária. Era o Congresso Nacional cumprindo o desmanche da reforma Agrária conquistada na Constituição cidadã, por proposta do Poder Executivo.

No ano de 2003 o Supremo Tribunal Federal em decisão majoritária no Mandado de Segurança nº 24.547, do Distrito Federal com voto condutor da Ministra Ellen Gracie declarou nulo decreto expropriatório porque os agentes do INCRA não puderam entregar pessoalmente a intimação ao proprietário que os impedira com violência de se aproximar do imóvel, apoiado por outros proprietários da região e seus funcionários. Dois pesos e duas medidas ficaram estabelecidas. Contra os ocupantes que fazem a terra cumprir a função social, a flexibilização da norma processual, a favor dos títulos de propriedade, ainda que sem posse, o rigor da norma processual estabelecida na Lei nº 8.629, de 1993,.

O processo civil foi sendo, cada vez com mais força, usado como garantia da propriedade latifundiária da terra, legítima ou não, com ou sem cumprimento da função social, contra a Reforma Agrária. A partir dessa concepção construída pelos três poderes, os despejos arbitrários foram sendo constantes e cada vez mais rápidos. Os juízes concedendo ordens liminares sem ouvir os ocupantes e sem analisar a função social da propriedade, apesar do Novo Código de Processo Civil estabelecer de forma diferente. A Lei estabelece que compete ao autor da ação provar a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção; a perda da posse, na ação de reintegração, a prova da posse do proprietário, porém, deve ser feita comprovando o cumprimento da função social. Nos despejos nunc é sequer analisada a função social da propriedade.

Em 2002 foi promulgado o Novo Código Civil. O processo legislativo de discussão e maturação do Código foi longo e, obviamente, o Congresso teve que enfrentar a discussão da propriedade segundo a previsão constitucional. Apesar do fato da Constituição utilizar a expressão *função social* todas as vezes que usa a palavra *propriedade* (oito vezes), o Código Civil de 2002 usa a expressão apenas duas vezes. A primeira, no artigo 421 para dizer que a "*liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato*" e a segunda, no parágrafo único do artigo 2.035 para estabelecer que "*nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, ... para assegurar a função social da propriedade e dos contratos*". No longo e detalhado Título que trata da propriedade, com seus nove capítulos e 140 artigos não usa o termo função social. O dispositivo que mais se acerca é o § 1º do artigo 1.228: "*O direito de propriedade deve ser exercido*

*em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas".*

Pode-se ver, então que as elites latifundiárias conseguiram manter o conceito de propriedade anterior à Constituição, esquivando o texto constitucional, certamente não sendo afrontosamente contra a letra da Constituição, mas não a aplicando ou utilizando. Desta forma o intérprete pode manter a velha e ignominiosa tradição de fazer prevalecer o título de propriedade acima do direito à vida e à alimentação e à função social da propriedade, mantendo despejos sumários ainda que em terra cuja produção tivesse sido promovida pela ocupação.

Durante a longa discussão para a elaboração do Código Civil os juristas conservadores não adotaram os avanços da Constituição. A proposta progressista que chegou mais perto de concretizar a Constituição foi a tentativa de criar uma usucapião coletiva, para grupos de famílias, agricultores ou moradores urbanos que, em conjunto e de forma solidária, explorassem a terra ou nela morassem, fazendo-a cumprir sua função social, rural ou urbana. Esta proposta ajudaria a concretização do que estava estabelecido na Constituição vinculando a propriedade privada à sua função social. Deturpada pelos juristas conservadores e pelos parlamentares, a proposta se tornou um dispositivo ambíguo e controverso, disposto no § 4º e 5º do artigo 1.228: *O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante".* E no 5º: *"No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores".*

Este é o caso de muitos assentamentos urbanos e rurais no Brasil, mas devido a sua ambiguidade, a norma pode ser interpretada de várias formas até o ponto de inviabilizar sua aplicação como fez, de fato, o Judiciário. O dispositivo carece de aprofundamento teórico e aplicabilidade jurisprudencial. Com quase duas décadas de vida no sistema jurídico, o dispositivo é ainda visto com desconfiança pelos juízes e teóricos, mas é claro que é perfeitamente condizente com a ideia de propriedade da terra abraçada pela Constituição federal de 1988 e os reconhecimentos havidos em tratados internacionais assinados pelo Brasil no sentido de que a propriedade da terra tem que alcançar uma finalidade social e ambiental para garantir a vida da humanidade no planeta.

Trata-se de uma restrição ao direito de propriedade da terra. O Código não permite que o proprietário exerça o direito de reaver a terra se a ocupação se dá coletivamente e por mais de cinco anos. Quer dizer, a ocupação nestes moldes não é injusta, nos termos da Lei. É uma espécie de usucapião coletiva, que a doutrina vem chamando de usucapião judicial.

Os doutrinadores conservadores começaram a ver tropeços na norma, primeiro criando um empecilho com o termo "*imóvel reivindicado*", interpretando como sendo somente um imóvel objeto de ação reivindicatória e não de possessórias, como são quase todas disputas pela Reforma Agrária. Quer dizer, se o proprietário não ingressar com nenhuma ação ou com uma ação que não seja reivindicatória, não há direito dos ocupantes. O que é um absurdo do ponto de vista jurídico. O segundo empecilho formulado é de que o pagamento do preço deve ser feito pelos ocupantes, que obviamente, não teriam recursos para adquirir a área.

Caso exemplar é o da Fazenda Santa Filomena, no Paraná, grande área de 1.800 ha., aproximadamente cem famílias, algo em torno de 500 pessoas viviam no local em 2012, produzindo alimentos. Na terra havia lavouras de subsistência, criação de gado, rede de energia elétrica e de distribuição de água, além da Escola, com 700m<sup>2</sup>, contendo 11 salas e as casas das famílias. A situação fática se enquadrava à perfeição a norma do artigo 1228, §§ 4º e 5º do Código Civil. Mas o Judiciário, em 2018, negou a aplicação da norma alegando que não se enquadrava porque a ação não era reivindicatória e a Justiça federal não tinha competência para o julgamento<sup>4</sup>.

O Poder Judiciário é a permanente aposta do latifúndio proprietário para manter a estrutura fundiária e ser cada vez mais a garantia da terra mercadoraria. Apesar das tentativas de avanço nas leis, ainda que tímidos, ao chegar ao Judiciário são transformados em letra morta. Há exceções, é verdade, mas apenas confirmam a regra.

#### **4. A Medida provisória 190 de 2019**

Em 10 de dezembro de 2019 foi lançada a Medida provisória 190 instituindo novas regras para a regularização de terras públicas, tendo como principal objetivo a titulação de grandes posses irregulares de terras da União, proporcionando, assim, a legalização da grilagem, que em geral é antecedida de destruição da natureza e de povos que nela residem.

A Medida Provisória é um convite à especulação imobiliária da Amazônia e recua em relação à Constituição, aos direitos dos povos tradicionais, à proteção do meio ambiente. O § 4º do artigo 225 da Constituição considera os biomas brasileiros como patrimônio nacional, dispendo: "*A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.* Quando a Lei se propõe a regularizar terras ocupadas irregularmente está fazendo vista grossa a ocupações criminosas em relação à natureza,

---

<sup>4</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Desapropriação judicial ou usucapião onerosa. *REVISTA JURÍDICA DA FACULDADE UNIÃO*. Ponta Grossa, ano 08, vol 1, n. 1, p. 57-67. 2014. ISSN 1982-0860

principalmente quando é editada logo após um ano de barbáries com a Amazônia, como as queimadas de certa forma incentivadas pelo Poder Público e executado por interesses grileiros da região.

A Medida Provisória amplia o tamanho da área máxima a ser regularizada e dispensa vistoria para a regularização. Esta MP aprofunda a desconsideração com as terras públicas realizada pela Lei 13.465, de 1917, estendendo sua aplicação a todo território nacional. A Lei anterior era restrita à Amazônia. Esta regularização de ocupação predatória de terras públicas somada à inércia do Poder Público em relação às terras indígenas e de outros povos tradicionais tem o poder de produzir genocídios e etnocídios, incentivando a destruição de terras ocupadas por povos tradicionais, especialmente na Amazônia, como é o caso dos indígenas isolados da terra Ituna/Itatá que teve um enorme aumento criminoso de devastação no ano de 2019.

A MP estimula o desmatamento e permite a regularização mesmo que haja passivo ambiental, bastando para isso que o pretendente regularize a área junto ao CAR\_Cadastro Ambiental Rural - e firme Termo de Compromisso aderindo ao PRA - Programa de regularização Ambiental. A MP proposta em dezembro de 2019 seria votada em 2020. A MP entraria em caducidade em maio de 2020 e, por um acordo de lideranças, devido à pandemia de coronavírus, foi deixada caducar, mas em seu lugar foi apresentado um Projeto de Lei nos mesmo termos da MP, sem aplicação imediata e com trâmite normal, apesar de urgente.

## **5. A flexibilização do processo penal**

Garantia de liberdade é a finalidade do Processo Penal. A Lei Penal pode ser duríssima, mas o processo de responsabilização deve ser fixo, restrito e formal para que as garantias constitucionais de liberdade inscritas principalmente nos artigos 5º e 6º da Constituição de 1988 sejam respeitadas. O Poder Judiciário, porém, da mesma forma que age em defesa da propriedade privada ainda quando não cumprida sua função social, na esfera penal tem flexibilizado o processo para perseguir militantes e organizações sociais. Na defesa da propriedade latifundiária da terra e de interesses ligados ao agronegócio e agricultura industrial, o Judiciário tem usado o Direito Penal para criminalizar lideranças e desestruturar movimentos.

O caso mais emblemático, mas não o único, foi o ocorrido no Paraná e que se chamou "Operação Agro Fantasma". Em setembro de 2013, antes mesmo de pegarem a enxada para sair ao trabalho, os agricultores de Irati, sudeste do Paraná viram entrar portão adentro muitos policiais fortemente armados, para cumprir mandado de busca e apreensão determinado pelo Juiz Sérgio Moro. A busca era por iates, carros de luxo, joias e outras riquezas supostamente desviados e subtraídos do PAA -Programa de Aquisição de Alimentos-. Nada foi encontrado nas casas dos camponeses que pudesse chamar a atenção pelo valor, nada foi apreendido, mas todos foram presos e assim seriam mantidos por período



suficiente para desestruturar a produção, criar na cidade e arredores a imagem de que aquelas lideranças de agricultores familiares eram bandidos, acabar com as feiras de produtos orgânicos da cidade, humilhar as pessoas<sup>5</sup>.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi criado em 2003 e adquire, sem licitação, alimentos produzidos pela agricultura familiar não necessariamente orgânicos e tem a finalidade de, além de apoiar a agricultura familiar, manter um banco de alimentos de qualidade para escolas hospitais e cozinhas comunitárias. O Programa, criado no âmbito das políticas de combate à fome possibilitou que a agricultura familiar pudesse se estruturar, em algumas regiões, em pequenas cooperativas ou associações e garantir a venda direta à CONAB, sem intermediários, a partir daí criar feiras e espaços de venda direta ao consumidor, de tal forma que o alimento, quase todo orgânico, chegasse a preços baixos aos consumidores ou diretamente aos necessitados por ação do Estado, com um preço justo ao produtor. Sem intermediários! Esse Programa fez com que os agricultores familiares melhorassem significativamente a renda, não suficiente para comprar iates, carros de luxo ou joias, mas para ter vida digna com filhos na escola e bem alimentados em casa, calçados e vestidos. Não havendo intermediários, o consumidor pagava pouco e o produtor recebia o valor justo. O Programa em si desagradava muitos interesses econômicos além de ser um modelo politizado de crítica ao sistema agro-empresarial e de alimentos contaminados por agrotóxicos.

O Ministério Público e Polícia Federal receberam autorização do juiz Sérgio Moro para prender os agricultores alegando que estariam sendo entregues alimentos diferentes dos contratados. Os agricultores foram mantidos presos por 43 dias sob forte interrogatório. Nada confessaram. O que confessariam? Tudo o que podiam dizer do Programa e de sua atuação era exatamente o que lei determinava, não havia sequer um único indício de crime. A Polícia Federal e o Ministério Público Federal não conseguiram as provas tão desejadas. O que procuravam, na realidade, não eram provas de autoria, mas ao menos indício ou convicção de que tinha havido algum crime. Não buscavam provas, buscavam um crime para punir o Programa e os produtores. Não encontraram.

Depois de 43 dias que podem ser considerados como tortura, os agricultores foram soltos, mas denunciados responderam a processos criminais, prestaram depoimentos, apresentaram testemunhas, tiveram que ir várias vezes a Curitiba, não podiam sair da Comarca de Irati, viram sua associação e reputação destruídas, as feiras fechadas, a produção abandonada, os compradores desapareceram, o medo se instalou. Foram quatro anos de martírio. Não havia crime! O juiz Sérgio Moro se desinteressou pelo caso, não quis dar a sentença de absolvição por falta de provas e deixou que uma colega sua o fizesse em oportunas

---

<sup>5</sup> PIMENTEL, Anne Geraldi et alii. A repressão político-judicial do Estado: a violência legítima da operação agro-fantasma e suas consequências para os agricultores camponeses da Região Sudeste do Paraná". Revista Emancipação, Ponta Grossa, 17(2): p. 246-264, 2017. <<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/10401/6301>>.

férias. Eufemisticamente todos foram absolvidos por falta de provas, embora a verdadeira razão tenha sido a falta de crime.

Neste episódio sórdido houve absolvição da pena de prisão, mas os agricultores tiveram a vida destruída, assim como desestruturada a Associação que ganhava importância na cidade e na região. Mas a utilização de inquéritos e prisões arbitrárias para apurar posteriormente a existência de crime como no exemplo exposto continua cada vez com mais intensidade, por isso, em 2019 houve 109 prisões em consequência de conflitos de terra e de ação de movimentos sociais.

## 6. A impunidade como regra

Os assassinatos de gente do campo e de lideranças de movimentos sociais começaram em 2019 com o massacre que vitimou Dilma Ferreira de Castro, coordenadora do Movimento dos Atingidos por Barragens -MAB-, seu marido, Claudinor Costa da Silva e Hilton Lopes. Os três foram amordaçados, torturados e executados a golpes de facas.<sup>6</sup> O mandante, o grileiro Fernando Ferreira Rosa Filho foi preso rapidamente pela Polícia do Pará. Em dezembro de 2019 continuava preso tendo tido indeferidos vários Habeas Corpus, inclusive no Superior Tribunal de Justiça.

Esta história de violência e rápida prisão do mandante não é a regra que se tem visto nem no Brasil, nem no Pará. Ao contrário, a impunidade é a regra. Entre 1985 e 2018, 1938 pessoas foram executadas em conflitos por terra, água e trabalho no Brasil e 1789 desses casos (92%) continuam sem qualquer responsável julgado ou preso. Estes dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) apontam a impunidade e falta de julgamentos e ação policial no período<sup>7</sup>. Os mais protegidos são os mandantes, mas os executores também são pouco punidos. Em 2019, apesar da exceção acima apontada, a situação mantém-se com tendência ao agravamento, como se vê pelo relatório.

A impunidade não se dá apenas porque não há ação policial adequada, mas também porque o Judiciário age com todo o formalismo que o processo penal exige. Quer dizer, a fraca ação policial gera a possibilidade do formalismo processual não atingir a punição dos responsáveis, principalmente quando acompanhados por eficientes advogados.

Esta situação de impunidade de mandantes e executores contrasta com a criminalização das lideranças e dos movimentos sociais. As ações de milicianos, jagunços e matadores e seus mandantes têm sido frequentes e a punição, ou mesmo a investigação pelas polícias, tem estado muito aquém da necessidade social, servindo como incentivo à ação criminosa. Portanto a balança da Justiça

---

<sup>6</sup> Notícia sobre o ocorrido em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/03/26/policia-prende-fazendeiro-suspeito-da-morte-de-dilma-silva-militante-do-mab-no-para>>, acessado em fevereiro de 2020.

<sup>7</sup> <<https://www.cptnacional.org.br/index.php/biblioteca-virtual-2/jornal>>.

pende fortemente para um lado e a venda que deveria encobrir seus olhos está visivelmente diáfana.

## **7. Conclusão: prática judicial tem a violência e o retrocesso como resultado**

O Estado tem, formalmente, três poderes, todos subordinados ao interesse econômico. Na luta por direitos ora se avança em um, ora há retrocesso em outro. O Judiciário, entretanto, por ser o menos democrático e o mais formalista é onde a propriedade privada da terra tem mais garantias. Mas as decisões poderiam ser diferentes para os interesses econômicos se as leis fossem mais claramente e determinassem as consequências da violação da Função Social da propriedade, ou do uso inadequado da terra. Como as leis civis mantêm o formalismo proprietário intacto é difícil promover a Reforma Agrária porque sempre é estancada no Judiciário.

Mas a demonstração do uso do Judiciário para criminalização de lideranças e de movimentos sociais, na esfera penal, independentemente do formalismo, deixa claro que não é só uma questão de leis ruins, mas também da estrutura pouco democrática dos poderes.



# **RACISMO INSTITUCIONAL E VIOLÊNCIA CONTRA QUILOMBOLAS (2016-2020): UM PLANO DE GOVERNO?**

GIROLAMO DOMENICO TRECCANI  
THAISA MAIRA RODRIGUES HELD

## **1. Introdução**

Em mais de 31 anos de Constituição, com a implementação dos decretos que regulamentam a implementação do artigo 68 do ADCT, somente 269 das mais de 3.000 comunidades possuem pelo menos a titulação parcial de suas terras (CPI-SP, 2020). Apesar de transitório, este dispositivo terá exaurida sua eficácia quando todos os territórios forem integralmente titulados (TRECCANI, 2006). Vale reforçar que a titulação parcial não contempla a norma constitucional, tampouco o direito à autodeterminação dos povos, previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, tratado do qual o Brasil é signatário.

Apesar do esforço dos pesquisadores da Antropologia em ressemantizar o conceito ultrapassado de quilombo (ABA, 1994), forjada desde o Conselho Ultramarino, em 1740, esta definição ainda figura no imaginário social, é utilizada no meio jurídico e até agora permanece no imaginário social, numa noção folclórica que invisibiliza a realidade de quilombos rurais e urbanos e torna cada vez mais distante a implementação do direito à regularização de suas terras. O território, em seu aspecto étnico, é imprescindível à manutenção dos modos de ser, fazer e viver e não se enquadra na noção civilista de propriedade privada, devendo artigo 68 do ADCT, ser interpretado em conjunto com os artigos 215 e 216 da Constituição, que tratam do aspecto imaterial dos territórios.

Os obstáculos à materialização do direito à propriedade dos quilombolas refletem um país que não buscou reparar a dívida histórica da escravidão. Sua estrutura, forjada pela concentração de terra e o emprego de violência contra

quem nela resiste se mantém até os dias atuais, com investidas de setores do agronegócio nas três esferas de poder.

Enquanto não se titulam os territórios quilombolas, suas comunidades ficam expostas a todo o tipo de violência: das ameaças e agressões físicas e psicológicas às tentativas e assassinatos de lideranças; da invasão por não quilombolas, especulações imobiliárias, às ordens de despejo em ações de reintegração de posse; do racismo individual em agressões de particulares ao racismo institucional, seja de agentes do Executivo ou do Judiciário. Os quilombolas continuam a não ter acesso a direitos básicos, tampouco às políticas diferenciadas, como a garantia de seu território, inerente à sua manutenção sociocultural.

Este capítulo busca compreender o racismo institucional brasileiro, especialmente quanto aos quilombolas cuja construção da narrativa está dividida em duas partes. A primeira traz alguns conceitos sobre o racismo institucional e elementos sobre a marginalização do negro no pós-abolição, no contexto geral e, de maneira especial, a negação do direito à terra dos quilombolas. A segunda faz um recorte sobre a retirada de direitos no período entre 2016 e 2020 e a relação com o recrudescimento da violência contra quilombolas. A organização do raciocínio nem sempre respeita a ordem cronológica, justamente porque os problemas do passado são os mesmos do presente. Considerando o momento da escrita como o mais cruel para os quilombolas, em que os ataques cotidianos são cada vez mais violentos, a pesquisa busca auxiliar futuros trabalhos que, certamente e infelizmente, darão continuidade à investigação do tema.

## **2. Liberdade para quem? Racismo institucional no pós-abolição**

Assinada em 13 de março de 1888, a lei que pôs fim - ao menos no sentido formal - aos mais de trezentos anos de escravidão no Brasil, não significou plena liberdade aos negros: despossuídos de educação formal e de bens, quando conseguiam ocupavam postos de trabalho em condições muito aproximadas à escravização.

Mosquera (2007, p. 17) mostra como, desde o começo do tráfico, o racismo foi acompanhado da negação da condição humana dos negros:

Desde a África até a América foram sequestrados violentamente milhões de pessoas, membros de múltiplas e complexas sociedades que se tinham desenvolvido no decurso da história no grande continente africano. Espanhóis, ingleses, portugueses, franceses e holandeses para justificar sua escravização lhes negaram sua condição humana ou humanidade, convertendo-os numa mercadoria chamada “peças da Índia”, criando um outro ser ao qual deram o nome de “o negro”, “os negros” que significava escravo e animal, “o negro”, “os negros” não significavam pessoas. *Foi assim que o racismo e a exclusão racial nasceram do exílio de suas culturas ancestrais, na negação de seus nomes milenares e na ignorância e desrespeito à dignidade humana* (tradução e grifo nosso).

Souza (2019) num capítulo cujo título já é sugestivo: “A criação da ralé de novos escravos como continuação da escravidão no Brasil moderno”, mostra como a alforria dos negros não representou nenhuma dádiva para eles, ao contrário os jogou numa nova ordem social para a qual não tinham sido preparados. Comentando o processo de alforria afirma:

O dado essencial de todo este processo foi o abandono do liberto à sua própria sorte (ou melhor, ao próprio azar). Como todo processo de escravidão pressupõe a animalização e humilhação do escravo e a destruição progressiva de sua humanidade, como a negação do direito ao reconhecimento e à autoestima, da possibilidade de ter família, de interesses próprios e de planejar a própria vida, *libertá-lo sem ajuda equivale a uma condenação eterna*. E foi exatamente o que aconteceu entre nós (grifo nosso). (SOUZA, 2019. p. 79-80).

A abolição, apesar de ter sido alcançada depois de um longo processo que iniciou com o “Tratado de Comércio e Navegação”, entre a Inglaterra e Portugal, em 19 de fevereiro de 1810, no qual o comércio de escravos era considerado “injusto”. Portugal comprometeu-se a iniciar um processo de “abolição gradual”. Durante décadas o Congresso discutiu não o direito dos negros à liberdade e igualdade formal, mas quem compensava os senhores pela perda de suas “propriedades”. Este movimento foi tão gradual que demorou oitenta anos até a promulgação da Lei Áurea em 13 de maio de 1888. Souza (2019, p. 80) demonstra quem efetivamente foi beneficiado com a abolição:

*Para os grandes senhores de terra, a libertação foi uma dádiva: não apenas se viram livres de qualquer obrigação com os ex-escravos que antes exploravam, como puderam “escolher” entre a assimilação dos ex-escravos, o uso da mão de obra estrangeira que chegava de modo abundante ao país – cuja importação os senhores haviam conseguido transformar em “política de estado” – e a utilização dos nacionais não escravos (grifo nosso).*

Sem teto, formaram suas comunidades, segregadas do centro e sem qualquer estrutura digna<sup>1</sup>. Situações como criminalidade da juventude e prostituição de mulheres negras permeavam e permeiam a triste realidade brasileira. “Se a escravidão significou crime hediondo contra cerca de trezentos milhões de africanos, a maneira como os africanos foram “emancipados” em nosso país não ficou atrás como prática de genocídio cruel” (NASCIMENTO, 2019, p. 87-89).

Clóvis Moura (1994, p. 60), ao analisar as consequências do pós-abolição, chama atenção para a disputa dos negros não somente pela sobrevivência econômica, mas social e cultural na estrutura racista que muitas vezes, revela sua perversidade em atitudes veladas, mas com objetivo bem definido: manter a marginalização do negro.

---

<sup>1</sup> Um livro muito interessante neste sentido é o de Andreilino Campos (2005) que analisa os anos imediatamente posteriores à abolição. O título expressa bem este processo de espoliação emarginação e criminalização dos negros: “Do Quilombo à Favela. A produção do “Espaço Criminalizado” no Rio de Janeiro”.

O país, cujas raízes mais profundas se sustentam na escravidão e na exploração dos corpos e da natureza, na herança capitalista europeia, com acumulação de terras e bens, às custas de esbulhos e misérias de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, foi maquiado pelo mito da democracia racial. A cordialidade do homem branco e a pacífica convivência entre escravizados e escravizadores, forjada por Gilberto Freyre, em Casa Grande e Senzala, foi desconstruída não somente pelo esforço de intelectuais como Florestan Fernandes, mas pela realidade social do país, que: “[...] largou o negro ao seu próprio destino, deitando sobre seus ombros a responsabilidade de se reeducar e de se transformar para corresponder aos novos padrões e ideais de ser humano, criados pelo advento do trabalho livre, do regime republicano e do capitalismo” (FERNANDES, 2008, p. 35-36).

Em 1977, no II Festival de Artes e Culturas Negras e Africanas (Festac), Abdias do Nascimento questionava a famigerada democracia racial brasileira, difundida mundo afora, enquanto a realidade era outra: somente o branco detinha o direito e o poder, situação que se arrasta com o tempo, apesar de pequenos avanços jurídicos e sociais, incapazes de promover uma reparação histórica.

Apesar de a população brasileira não se declarar racista, o Brasil assim o fez em 2005, no documento que inaugurou o Programa de Combate ao Racismo Institucional – PCRI, reconhecendo o fracasso das instituições em prover serviços adequados, seja pela adoção de práticas discriminatórias, ou por normas que impõem obstáculos cada vez mais altos às pessoas negras: “Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações” (PCRI, 2006, p. 22).

Silvio Almeida explica que o racismo institucional está inserido em um sistema mais abrangente, o racismo estrutural, que permite que indivíduos atuem de forma isolada ou em grupo em setores como a política e o direito, mas também com o apoio das instituições, que “[...] são hegemônicas por determinados grupos raciais que utilizam mecanismos institucionais para impor seus interesses políticos e econômicos” (2018, p. 32).

O racismo institucional se materializa em diversas situações, seja na imposição de barreiras em direitos fundamentais, como saúde, moradia, educação, alimentação e acesso à justiça, mas também em qual a razão do perfil dos ocupantes de cargos de instituições de justiça e qual o tratamento em casos que envolvem a população negra. Para Almeida (2018, p. 29-32), a materialização do racismo se dá pelas práticas discriminatórias de forma sistêmica, isoladas ou conjuntas, nos diversos cenários políticos, econômicos e sociais, com a identificação de condições de subalternidade e de privilégios entre grupos sociais, que geram conflitos de interesses, por vezes mantidos sob controle pelos meios institucionais, como o Poder Judiciário, composto em sua maioria branca, masculina, em condições econômicas favoráveis (CNJ, 2018), reunindo privilégios que os negros sequer alcançaram.



Ao longo dos anos, vários levantamentos sociodemográficos comprovaram que o Brasil é um país racista, apesar de muitos indivíduos não se afirmarem como tal. O intuito das pesquisas é demonstrar que o racismo está impregnado na estrutura social, se enraizando nas instituições e normatizando práticas segregacionistas. Para exemplificar, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2018, 56,10% dos brasileiros se declaram pretos ou pardos. Embora numericamente correspondam à maioria da população, os negros são minoria em postos de trabalho com maior remuneração (IBGE, 2018). O estudo Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil, também identificou que 64,2% dos negros estavam desempregadas ou em subemprego (IBGE, 2018).

No seu voto na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental-ADPF186/DF, na qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu o valor das ações afirmativas que se concretizaram no sistema de cotas nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, o Ministro Ricardo Lewandowski salientou: “a histórica discriminação de negros e pardos, que teria gerado, ao longo do tempo, a perpetuação de consciência de inferioridade e de conformidade com a falta de perspectiva, tanto sobre os segregados como para os que contribuíram para sua exclusão”.

Uma posição parecida foi adotada pelo STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 41 que avaliava a Lei Federal 12.990/2014 que estabelecia o sistema de cotas no serviço público. O Ministro Roberto Barroso entendeu que a lei favorecia:

à desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente.

A desigualdade social dos quilombolas é apontada por Arruti e Dowbor (2015) em diversos aspectos, entre eles o valor do rendimento médio nominal mensal nos territórios quilombolas, bem menor em comparação aos não quilombolas, por exemplo. A disparidade é ainda maior em comparação com os brancos. Em relação à educação, as taxas de alfabetização, sobretudo nos quilombos rurais estão abaixo do nível nacional. Estes dados e informações refletem a estrutura social marcada pela falta de acesso às políticas públicas dos quilombolas, mantendo-os à margem do desenvolvimento econômico e social e vulnerável às violências praticadas por indivíduos e pelo próprio Estado.

Em âmbito internacional, o Brasil foi o primeiro país a ser demandado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos por racismo institucional. O

caso Simone André Diniz *versus* Brasil<sup>2</sup> foi analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, que considerou o racismo institucional brasileiro não somente neste, mas em tantos outros casos, em que a discriminação indireta, que apesar de não tem como objetivo ofender o indivíduo, mas impedir que ele alcance direitos como qualquer cidadão, com impactos para toda a população negra (CIDH, 2006).

O mais recente e repercutido caso de racismo foi o apreciado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que tem por objetivo o cumprimento da Constituição Federal, na denúncia sobre o crime de racismo, contra o atual presidente da República Jair Bolsonaro. No dia 3 de abril de 2017, em um evento no Clube Hebraica do Rio de Janeiro, o então deputado federal, pré-candidato declarou que se dependesse dele não haveria mais nenhuma terra quilombola titulada, além de se referenciar os quilombolas como animais: “O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve mais. Mais de R\$ 1 bilhão por ano é gasto com eles.”<sup>3</sup>

Em 6 de abril de 2017 a Coordenação Nacional de Articulações das Comunidades Negras e Rurais Quilombolas – CONAQ e a organização Terra de Direitos protocolou uma representação contra Bolsonaro na Procuradoria-Geral da República - PGR, para que o órgão de cúpula do Ministério Público Federal oferecesse denúncia crime contra o parlamentar. Nesse sentido, apresentou a notícia de fato por crime de racismo, previsto no artigo 20 da Lei nº 7.716/89: “praticar, induzir ou incitar discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”. O documento, que também denunciou uma série de declarações contra refugiados, homossexuais e indígenas, chamou atenção para o fato de que tanto a nossa legislação interna quanto os tratados internacionais em que o Brasil é signatário rechaçam veementemente qualquer tipo de discriminação e sobre a incitação odiosa e racista contra quilombolas, reforçou:

Esta manifestação, inaceitável, alinha-se ao regime da escravidão, em que negros eram tratados como mera mercadoria, e à ideia de desigualdade entre seres humanos, o que é absolutamente refutado pela Constituição brasileira e por todos os Tratados e Convenções Internacionais de que o Brasil é signatário, que afirmam a igualdade entre seres humanos como direito humano universal e protegido. (MPF, 2018, p. 5)

---

<sup>2</sup> Em 1997, foi publicado no jornal “A Folha de São Paulo” um anúncio de oferta de emprego doméstico e Gisele Mota da Silva, pretensa empregadora, tinha por preferência pessoa de cor branca. Simone André Diniz, mulher negra, ao ligar para o número indicado, teve a confirmação da exigência e buscou a delegacia de polícia para registrar boletim de ocorrência para apurar violação ao artigo 20 da Lei nº 7.716/89. O inquérito policial foi enviado ao Ministério Público, que pediu pelo arquivamento, sob o fundamento de que: “[...] não se logrou apurar nos autos que Aparecida Gisele tenha praticado qualquer ato que pudesse constituir crime de racismo, previsto na Lei nº 7.716/89 [...] e que não havia nos autos qualquer base para o oferecimento da denúncia” (CIDH, 2006).

<sup>3</sup> O vídeo pode ser acessado em: <<https://www.youtube.com/watch?v=lcXJNGhUQy8>>.

O crime de racismo é previsto na Constituição Federal brasileira e não se sujeita a fiança, conforme inciso XLII, do artigo 5º: “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (BRASIL, 1988), entretanto a Primeira Turma do STF considerou que embora moralmente reprovável, a conduta do parlamentar é acobertada pela liberdade de expressão relacionada à imunidade parlamentar, e por maioria a rejeitou e o caso foi arquivado, em razão de sua imunidade parlamentar.<sup>4</sup> Em seu voto-vista, o Ministro Alexandre de Moraes, que desempatou a votação, justificou: “[...] apesar da grosseria, do erro, da vulgaridade, do desconhecimento das expressões, não me parece que a conduta do denunciado tenha extrapolado os limites de sua liberdade de expressão qualificada, que é abrangida pela imunidade material. Não teria extrapolado, a meu ver, para um discurso de ódio, xenofobia ou incitação ao racismo” (STF, 2018).

Diante do descaso do STF, a CONAQ publicou nota de repúdio ao arquivamento do caso pelo STF, atuação que, segundo o coletivo, não surpreende: “[...] Afinal, temos um Poder Judiciário composto, majoritariamente, por homens brancos, uma composição sem qualquer correspondência com a diversidade étnico racial da sociedade brasileira e que dificulta muito a aplicação de penalidades raciais” (CONAQ, 2019).

## 2.1 Reconhecimento e negação das terras quilombolas

O racismo contra quilombolas não se limita aos insultos e ao crime de racismo negligenciados pelo Estado. A luta pelo reconhecimento dos direitos territoriais dos quilombolas na Constituição Federal é um capítulo à parte. Cabe neste espaço lembrar que o contexto da Constituinte foi marcado pela redemocratização e o centenário da abolição da escravidão no país, rememorado desde o início da década de oitenta por diversas ações do governo - que tinham por objetivo “comemorar” a liberdade da população negra, como o tombamento da região da Serra da Barriga, local do Quilombo dos Palmares como patrimônio histórico brasileiro pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) em 1984 e a criação da Fundação Cultural Palmares, em 1988.

Os coletivos negros, por sua vez, nasceram muitas décadas antes, como a Frente Negra Brasileira - FNB, em 1931 e o Movimento Negro Unificado - MNU, em 1978, além de que é inegável que movimentos contra o *apartheid*, na África do Sul e dos negros norte-americanos contra o racismo, nos EUA, influenciaram a luta contra o racismo no Brasil. Entre as décadas de 70 e 80, do século XX, houve aumento das mobilizações de luta contra o racismo, com o intuito de protestar pelas condições de marginalização, como a Marcha Contra a Farsa da Abolição, em 1988.

---

<sup>4</sup> Detalhes do Inquérito nº 4694 podem ser acessados em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437294>>.

Movimentações dos coletivos negros nos estados, como Maranhão, Pará e São Paulo e sobretudo a articulação do MNU contribuíram para que os quatro parlamentares negros Paulo Paim, Edmilson Valentim, Benedita da Silva e Carlos Alberto Caó - número pequeno em relação aos mais de 500 parlamentares brancos, conseguissem a aprovação da criminalização do racismo, imprescritível e inafiançável, o que mais tarde ganharia legislação especial, de nº 7.716/1989, conhecida como Lei Caó. Em relação ao direito à terra, o MNU sensibilizou especialmente Benedita da Silva e Caó para que propusessem a inclusão do direito às terras quilombolas na Constituição, por meio da Subcomissão dos Negros, Povos Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias. Abdias do Nascimento, parlamentar no período da redemocratização, chamava atenção da luta dos movimentos negros contra o racismo com suas teses denominadas quilombismo, para o qual trata de um movimento inspirado no modelo da “República dos Palmares”, em que o trabalho conjunto, na terra ou fora dela, seja livre, sem a interferência dos brancos (NASCIMENTO, 2019, p. 305-307).

Arruti (2006, p. 67) destaca que a mudança que o artigo 68 do ADCT trouxe em relação à concepção histórica dos quilombos, que deixam de ser “metaforizados para ganhar funções políticas”. A partir disso, os quilombolas passariam a ser sujeitos de direitos, em que pese a inserção do artigo tenha ocorrido sem grandes discussões, “no apagar das luzes” do processo constituinte. Entretanto, não se deve negar que houve um avanço, jurídico e social, trazendo ao debate grupos invisíveis no cenário político e jurídico (LEITE, 2018, p. 969).

Além disso, é importante chamar atenção para os artigos 215 e 216, que tratam da cultura em seus aspectos materiais e imateriais envolvendo, ainda que implicitamente, os territórios quilombolas, em dois aspectos:

a) Separação dos direitos étnico-culturais (artigos 215 e 216) dos direitos de propriedade (artigo 68): o Estado assume o papel de garantidor dos direitos culturais, devendo proteger e promover as manifestações culturais, e reconhece como patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza imaterial e material, considerando estes como “locais destinados às manifestações artístico-culturais” e trata do tombamento de “sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. O artigo 68 do ADCT trata da propriedade definitiva e impõe ao Estado o dever de emitir “os títulos respectivos” (BRASIL, 1988). A divisão de direitos relacionados à cultura e dos direitos de propriedade é inócua do ponto de vista interpretativo, vez que os modos de ser, fazer e viver se dão especialmente nos territórios quilombolas e sua preservação deve ser garantida com a titulação, a fim de evitar invasões e conflitos outros que impeçam a continuidade das manifestações culturais, e

b) Alocação dos direitos culturais na parte definitiva e de propriedade na parte transitória do texto constitucional: o direito à propriedade das terras quilombolas foi alocado no ADCT, que trata de normas cuja eficácia tem duração enquanto determinada situação não se resolva. No caso do artigo 68, sua eficácia não será exaurida até que todos os territórios sejam integralmente titulados. O

que o constituinte não imaginou é a quantidade de associações que, após o reconhecimento constitucional, reivindicasse a implementação de seu direito<sup>5</sup>.

Entre a promulgação da Constituição e o primeiro decreto federal que regulamentou o artigo 68, estados como o Pará, Maranhão e São Paulo providenciaram a titulação das terras<sup>6</sup>. Além disso, entre o Decreto nº 3.190/2001 e o vigente nº 4.887/2003, houve várias titulações feitas pela FCP<sup>7</sup>, muitas delas, posteriormente, revistas pelo INCRA, órgão desde 2003 responsável pela titulação na seara federal. Para que a implementação do dispositivo pudesse ser efetivada, houve a necessidade de se compreender quem seriam os quilombolas, trabalho feito pelos estudiosos da Antropologia, cuja destaque é o documento do Grupo de Trabalho sobre as Comunidades Negras Rurais, produzido pela ABA, em 1994, que ressemantizou o conceito de quilombo, ainda enraizado pelas características determinadas pelo Conselho Ultramarino, no século XVI.

O racismo institucional se dá com a negação de direitos, ainda que previstos na Constituição Federal, o documento jurídico de maior peso no país. A falta de informações oficiais sobre as comunidades quilombolas as invisibiliza<sup>8</sup> e torna a implementação do direito à terra cada vez mais distante<sup>9</sup>.

A primeira “Sistematização Nacional das Comunidades Remanescentes de Quilombolas” apresentava uma listagem com 743 nomes e ocupando uma: “área total aproximada de 30.581.787,58 hectares” (Palmares 2000, p. 19).

Apesar de vários estudos realizados nos últimos anos por movimentos sociais, universidades e centros de pesquisa, não há consenso em relação ao número exato de territórios e comunidades quilombolas, mas a CONAQ estima que há aproximadamente cinco mil comunidades<sup>10</sup>, levando em consideração o número de certificações pela Fundação Cultural Palmares – FPC e titulações, seja pelos governos estaduais ou federal, além de dados da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

---

<sup>5</sup> Para corroborar esta afirmação se pode fazer referência ao fato que as Constituições dos Estados do Pará (art. 322); Bahia (art. 51 do ADCT) e Minas Gerais (art. 33 do ADCT) previam a expedição dos títulos: “no prazo de um ano”.

<sup>6</sup> Os primeiros títulos de reconhecimento de domínio em favor dos: “remanescentes das comunidades de quilombos” foram emitidos pelo INCRA no Estado do Pará: Boa Vista (Oriximiná – 1995); Água Fria (Oriximiná – 1996) e Pacoval (Alenquer – 1996).

<sup>7</sup> No caso do território Kalunga (GO), por exemplo, em 17 de julho de 2000, a FCP expediu um título com 253.191,7200ha, sem proceder a incorporação da área no patrimônio público. Os seis títulos expedidos pelo INCRA entre 2015 e 2018 alcançam 22.489,8470 ha, isto é, menos de 9% da área total.

<sup>8</sup> Prefere-se utilizar a expressão: “invisibiliza” e não “invisível” seguindo as orientações de MOREIRA (2017, p. 16), pois no segundo caso se trata de uma condição fática dos sujeitos, enquanto no primeiro caso é uma escolha de quem opta por não ver alguém

<sup>9</sup> A “invisibilização” dos negros não é uma prerrogativa exclusiva do Brasil. A Viceministra de Interculturalidade do Ministério da Cultura do Peru, Patricia Balbuena Palacio (2015, p. 9) reconhece que: “Existe uma invisibilização da população afroperuana que implica no não reconhecimento da importância desta no desenvolvimento da república e cultura peruana” (tradução nossa).

<sup>10</sup> Uma pesquisa coordenada pelo Prof. Dr. Girolamo D. Treccani e que integrará um sistema disponível no site da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (cidha.ufpa.br), identificou até o presente 3.785 comunidades.

De acordo com a Comissão Pró-Índio de São Paulo (CPISP, 2020), atualmente 134 áreas foram totalmente regularizadas e 47 de forma parcial, números que correspondem a menos de dez por cento dos territórios oficialmente reconhecidos e de acordo com o estudo publicado pela organização Terra de Direitos, se o ritmo atual for mantido, as comunidades necessitarão aguardar cerca de mil anos para terem seus territórios titulados (SCHRAMM, 2019). Apesar de tornar os quilombolas sujeitos de direitos, ao constar no artigo 68 do ADCT o dever do Estado de regularizar todos os territórios quilombolas, apenas uma pequena parte das mais de três mil comunidades recebeu título<sup>11</sup>.

Vários aspectos devem ser considerados para compreender a morosidade na implementação do artigo 68. Um deles é o interesse de particulares e representantes do próprio Estado pelas áreas quilombolas, ao ponto de questionar a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003, que regulamenta o dispositivo constitucional em âmbito federal. Promovida pelo PFL, atual Partido Democratas em 2004, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 questionava a possibilidade de um decreto regulamentar norma constitucional, mas sobretudo a autoafirmação quilombola, já reconhecida pela Convenção nº 169 da OIT. Na verdade, tratava-se da articulação de representantes do agronegócio por meio da ação promovida pelo partido. Por outro lado, contudo, foi formado um “campo de intervenção em defesa do decreto” (ARAÚJO; SILVA, 2019, p. 200) na atuação como *amicus curiae* de coletivos de comunidades quilombolas, organizações não-governamentais e advogados populares.

Além da atuação dos setores do agronegócio na ação, chamam atenção a morosidade no julgamento e a particularidade de alguns votos. Os quatorze anos de tramitação da ação trouxeram insegurança jurídica para as comunidades quilombolas e apesar da derrota do DEM com a improcedência da ação em fevereiro de 2018, a tese do marco temporal de ocupação voltou a rondar o judiciário pelo voto do Ministro Dias Toffoli, que entende ser necessária a comprovação de ocupação dos territórios na data da promulgação da Constituição Federal ou em caso de esbulho, de suspensão ou perda da posse em decorrência de atos ilícitos praticados por terceiros (STF, 2018).

De 1988 até a conjuntura atual, a implementação do artigo 68 na seara federal ficou a cargo de sete governos. O primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso tituló o equivalente a 95.979 hectares, ao passo que o segundo mandato 20.511ha. No governo Lula, na vigência do Decreto nº 4.887/2003, foram titulados 19.971ha e no segundo mandato, 19.261. Dilma Rousseff tituló apenas 4.319 ha e até sofrer o golpe jurídico parlamentar, tituló 7.419ha. Já as titulações no governo interino de Michel Temer foram equivalentes a 23.036ha.

---

<sup>11</sup> Em 2020 seria realizado pela primeira vez o Censo Quilombola, mas em decorrência da pandemia de Coronavírus, o IBGE divulgou sua base de dados sobre povos indígenas e comunidades quilombolas, apresentando números bastante elevados em relação aos publicados pela CONAQ, que estimou, de acordo com os certificados emitidos pela Fundação Cultural Palmares, um número aproximado de 3 mil comunidades. No entanto, há divergências nestes dados, não se sabendo a fonte, tampouco a metodologia utilizada.

O site do INCRA<sup>12</sup> apresenta as seguintes informações relativas aos títulos de reconhecimento de domínio emitidos pelo governo federal e pelos governos estaduais: 243 títulos beneficiando 303 comunidades com uma área total titulada de 1.016.399,2702. Se os dados da Fundação Cultural Palmares e do INCRA estiverem corretos faltaria titular ainda 29.565.388,3098 ha, isto é 96,68% das terras. Independentemente dos números, é fácil concluir que, decorridos mais de 30 anos desde a promulgação da Constituição Federal, a obrigação constitucional que impõe o reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades quilombolas está muito longe de ser cumprida. Uma análise superficial é suficiente para identificar que estes números são bastante inferiores às áreas tituladas pelos governos estaduais, sobretudo no segundo mandato de FHC e primeiro mandato de Lula (ISA; CPISP, 2019). No atual governo, foram emitidos três títulos, com uma área total de 235,1917 ha, isto é, 0,02% das terras tituladas até hoje. As declarações racistas, além dos desmontes dos órgãos de regularização fundiária indicam que não há nenhuma perspectiva de efetiva implementação do artigo 68.

A negação do Estado em titular os territórios quilombolas potencializa as vulnerabilidades socioambientais, situação que vem sendo levada à CIDH nos últimos anos por meio de denúncias feitas pelos coletivos e organizações não-governamentais. Em 2017, foi apresentado o Informe de Carta 41, relatando como o Executivo tem paralisado as titulações. No ano seguinte, houve oitiva no 169 Período de Sessões da CIDH, em Bolder, nos EUA e em 2019, na audiência sobre a situação dos direitos humanos das comunidades quilombolas no Brasil, em Sucre, Bolívia, foi reforçada a morosidade na titulação e a intensificação de diversos tipos de violência contra quilombolas, que sempre ocorreram, mas se potencializaram nos últimos quatro anos, com a ascensão dos grupos ligados ao agronegócio ao poder.

### **3 A ascensão do agronegócio e o recrudescimento da violência contra quilombolas entre 2016 e 2020**

A violência está inserida no cotidiano dos quilombolas, especialmente de suas lideranças, como vem demonstrando a Comissão Pastoral da Terra – CPT em seus relatórios sobre os conflitos no campo desde a década de oitenta. Os diversos tipos de violência, como ameaças, despejos, assassinatos, injúrias, destruição de casas e lavouras devem ser analisados especialmente sob a conjuntura política e econômica do país. O elemento que norteará a análise da violência contra quilombolas são as concessões políticas aos setores do agronegócio a partir do segundo mandato de Lula, com o avanço significativo a partir de 2016, ano que Dilma Rousseff sofreu o golpe jurídico parlamentar.

---

<sup>12</sup> Ver <<http://www.incra.gov.br/sites/default/files/incra-processosabertos-quilombolas-v2.pdf>>, acesso em 02/05/2020.

Apesar dos pequenos avanços que as políticas de implementação do direito à terra trouxeram para as comunidades quilombolas a partir dos governos de Fernando Cardoso e de Lula, é preciso considerar alguns aspectos no segundo mandato de Lula. O decreto nº 4.887/2003, e as instruções normativas do INCRA, que embora tenham significado um avanço na definição de competências e metodologias para a regularização fundiária dos quilombos, trouxeram muita burocracia, emperrando, por consequência, o andamento dos processos no órgão federal.

De forma mais simplificada, o procedimento junto ao INCRA obedece as seguintes etapas: protocolo do pedido de abertura do processo administrativo com a certidão expedida pela FCP, realização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID da área, com estudo antropológico, notificação de eventuais não quilombolas que estejam na área delimitada, período de resposta, portaria do presidente do INCRA que reconhece e declara como território quilombola a área ocupada pela comunidade, quando necessário, publicação do decreto presidencial e eventuais processos de desapropriação, e titulação da área em nome da associação quilombola para fins de registro em cartório. Em alguns casos, quando não é possível a titulação imediata do território, é celebrado um contrato de concessão de direito real de uso. Só em cem comunidades foram criados os “Territórios Quilombolas” reconhecendo as famílias como beneficiárias das políticas previstas no Plano Nacional de Reforma Agrária concretizando o que está previsto no art. 20 do Decreto 4.887/2003. A proposta de estender às comunidades o “etnodesenvolvimento”, estabelecida no art. 19 do mesmo decreto, tampouco teve foi efetivamente colocada em prática.

Para se ter uma ideia do que isto significa, o tempo médio de conclusão do procedimento administrativo tem ultrapassado dez anos. Não coincidentemente, a adoção destas normativas ocorreu no período em que Dilma Rousseff assume o comando da Casa Civil, se estendendo ao primeiro e segundo mandato como presidente da República. Além da falta de prioridade, as titulações passariam a ocorrer de forma parcial. Como destacou Arruti, o enfoque era a regularização de áreas em que não houvesse conflito, ainda que parte do território quilombola não fosse titulada, como o que ocorreu em Marambaia, no Rio de Janeiro. É preciso acrescentar que dos 16 territórios, apenas um foi titulado integralmente (CP-SP).

O ponto central do controle político da regularização fundiária quilombola por Dilma Rousseff foram as concessões aos setores do agronegócio, modelo exportador de *commodities* e calcado nos grandes empreendimentos, com significativa representatividade no parlamento. A Frente Parlamentar da Agropecuária, mais conhecida como bancada ruralista é o principal grupo que pressiona alterações legislativas em favor de latifundiários e grileiros e foi responsável pela votação do Novo Código Florestal. Nomes do ruralismo também ocuparam cargos importantes no governo federal, como o de como o de Kátia Abreu (DEMTO), alcunhada de “rainha da moto serra”, nomeada Ministra da Agricultura,



Pecuária e Abastecimento. Abreu não esconde sua objeção à regularização das terras quilombolas.<sup>13</sup>

A morosidade em titular as terras quilombolas não teve como consequência somente a burocracia das instruções normativas do INCRA. Ela se deu, sobretudo, pelo enxugamento dos recursos destinados às indenizações nos processos de desapropriação de propriedades inseridas nos quilombos, o que também ocorreu com o Programa Brasil Quilombola-PBQ, lançado em 2004. O PBQ não foi extinto formalmente, mas foi desidratado ao ponto de se tornar inoperante.

Em razão de conflitos de interesses políticos, a bancada ruralista, que se envolveu em uma relação simbiótica com Dilma, acabou por votar por seu processo de impedimento, conhecido mundo afora pelo golpe jurídico parlamentar. Segundo Castilho (2017), 82,7% dos parlamentares da bancada ruralista votaram pela admissão do impeachment, ou seja, dos 208 votantes, 172 da bancada disseram sim no plenário contra 36. Este evento marcaria a ascensão dos ruralistas ao poder, a partir do governo interino de Michel Temer, cujas consequências para os quilombolas foram desastrosas.

### **3.1 Desmonte e violência contra quilombolas no pós-golpe**

O ano de 2016 significou um marco de retrocessos para as comunidades quilombolas. Os cortes orçamentários - que já eram significativos no governo Dilma, continuaram a cair drasticamente, ao ponto de inviabilizar as atividades essenciais nos processos de regularização fundiária, como a elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação - RTID das áreas, documento fundamental para o andamento dos processos. A tabela a seguir demonstra a desidratação orçamentária do INCRA entre os anos de 2010 e 2019. Os dados referentes aos anos 2015 e 2016 demonstram que houve uma queda do orçamento em mais de 50%, o mesmo ocorrendo com o ano de 2017 e 2018.

As investidas contra os quilombolas também ocorrem pela desestruturação do INCRA, que passou a ser vinculado à Casa Civil, justamente pela proximidade com os setores do agronegócio. Eliseu Padilha, nomeado chefe da Casa, possui denúncias de grilagem e crimes ambientais de terras em Mato Grosso.<sup>14</sup> Concessões à bancada ruralista foram feitas em troca dos parlamentares para que votassem em favor de Temer, o livrando de um impedimento por denúncias de organização criminosa e obstrução de justiça. A moeda de troca envolve

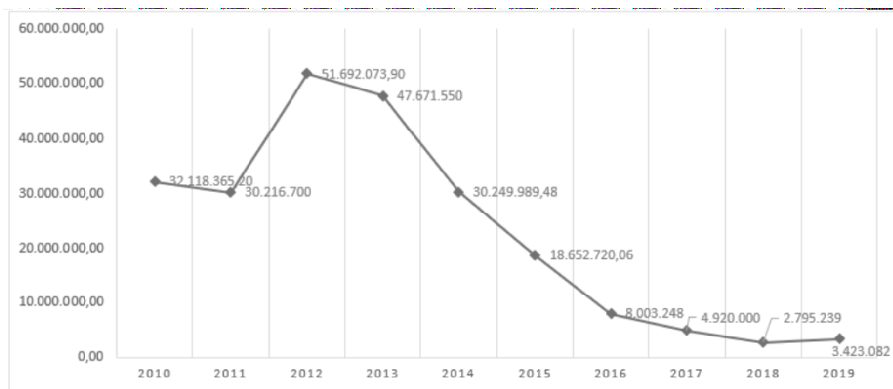
---

<sup>13</sup> O Senado Federal publicou matéria sobre a declaração de Kátia Abreu contra a titulação dos quilombos de Marambaia, que pode ser acessada pelo link: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/04/02/katia-abreu-repudia-demarcacao-de-area-de-quilombolas-na-ilha-de-marambaia>>.

<sup>14</sup> Detalhes da denúncia podem ser acessados em: <<https://marsemfim.com.br/eliseu-padilha-multado-quer-cabeca-de-samey-filho/>>.

perdão de multas ambientais e dívidas tributárias de produtores rurais, sob intermédio de Padilha.

Tabela 1 – Orçamento do governo federal para regularização de terras quilombolas



Fonte: INCRA, 2019.

Além disso, Temer ordenou em ofício que todos os processos administrativos de regularização fundiária no INCRA fossem paralisados até que a ADI 3239 fosse julgada pelo STF. Apesar de julgada improcedente em 2018, o efeito prático da paralisação dos processos já se materializava justamente pela falta de previsão orçamentária.

Entre os anos de 2017 e 2018, apenas três terras quilombolas foram tituladas integralmente: Peruana e São Judas Tadeu, no estado do Pará e Santa Fé, estado de Rondônia. Foram parcialmente titulados quatro territórios: Acauã, no estado do Rio Grande do Norte, Invernada dos Negros, em Santa Catarina, Kalunga, em Goiás e Lagoa dos Campinhos, em Sergipe.

O relatório Racismo e Violência Contra Quilombos, divulgado pela CONAQ e a organização Terra de Direitos, disponibilizou dados coletados entre os anos 2008 e 2017 relativos ao racismo institucional contra quilombolas e apontou 2017 como o ano mais violento. De todos os registros de violência no ano de 2017, destaca-se o maior índice de ocorrência é o relativo ao racismo institucional (32%), em segundo plano, o latifúndio, que motivou 24,8%, seguido dos megaprojetos socioambientais, responsáveis por 20,8% de violência e a especulação imobiliária, com 11,8%. O relatório identificou como agentes violadores de direitos indivíduos interessados nas áreas, grupos empresariais e as próprias instituições, atuando direta ou indiretamente nos conflitos:

O racismo institucional, o latifúndio e os megaprojetos-socioambientais foram os contextos que se associaram, em maior número, às ocorrências de violações de direitos em territórios quilombolas no ano de 2017. O dado chama atenção

para provável co-constituição entre modelo de desenvolvimento socioeconômico atrelado à grandes obras e megaempreendimentos e o racismo das instituições públicas e também privadas. As políticas e as estratégias de desenvolvimento não têm sido neutras no que diz respeito à opressão de raça. Da mesma forma, a existência de latifúndios, associada à prática sistemática de violações de direitos dos quilombolas, denota certa permissividade político-jurídica estrutural com o regime classista de propriedade de terras no país, quem tem impedido o povo negro de defender seu território e seus modos de vida constitucionalmente assegurados. (CONAQ, 2018)

O relatório também traz os dados referentes aos assassinatos de quilombolas e 2017 foi o ano com o maior número de ocorrências, um aumento de 350% em relação ano anterior. A região nordeste lidera o ranking de ocorrências, seguida da região norte. Também chamam atenção os dados referentes aos locais de ocorrência dos assassinatos, entre o período de 2008 e 2017, sendo a maioria em meio rural. Há também registros de outras violências, como criminalização de lideranças, seja por procedimentos administrativos ou ações penais, detenções arbitrárias, destruição de casas e plantações, assédio moral, contaminação por agrotóxicos ou poluição das águas e expropriação de seus territórios, como despejos e invasões (CONAQ, 2018, p. 47-65).

Estes dados e informações confirmam o cenário de retrocessos socioambientais em que se encontram as comunidades quilombolas, que sempre ficaram em segundo plano em relação à implementação de seus direitos, agora invisibilizadas pelo Estado.

### **3.2 A declaração de guerra de Bolsonaro aos quilombolas**

Desde a campanha presidencial, Bolsonaro tem dado declarações racistas e deixado claro que não irá titular nenhum território. “Se depender de mim, todo cidadão vai ter uma arma de fogo dentro de casa. Não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola”. Estas frases fazem parte da fala no Clube Hebraica, como dito no começo deste artigo. Cabe lembrar que estas declarações, além de negarem um direito constitucionalmente reconhecido, autorizam o emprego da violência, especialmente de fazendeiros e outros interessados nas áreas quilombolas, potencializando os conflitos e desacreditando as comunidades, que se veem cada vez mais distantes da titulação de seus territórios. A violência é elemento estruturante do racismo institucional, como avaliam Silva e Dealdina:

O racismo é elemento estruturante dessas violências: seja o racismo institucional -- presente na história de negação do acesso à terra ao povo negro escravizado e seus descendentes --, seja o racismo epistêmico e econômico que considera a vida negra descartável e, portanto, não humana. A elite econômica e política, em sua maioria comandada por homens brancos e descendentes de escravocratas, mantém um sistema de privilégios e riquezas que resulta da

exploração do trabalho de negras e negros e do seu sistemático não acesso a políticas e recursos. (2018, p. 19)

Ao assumir a presidência da República, Jair Bolsonaro tomou medidas de desestruturação do INCRA, o vinculando ao Ministério da Agricultura, sob o comando de Tereza Cristina, alcunhada como a “musa do veneno” e pertencente à bancada ruralista. Assim, as titulações dos territórios quilombolas devem passar pelo crivo dos ruralistas. Além disso, a FCP, que antes era vinculada ao extinto Ministério da Cultural, passa a fazer parte da pasta do Ministério da Família, Mulher e Direitos Humanos, sob o comando de Damares Alves, figura que não possui nenhum projeto para implementação do artigo 68. Para presidir a FCP, Bolsonaro nomeou Sérgio Camargo, figura polêmica por declarações racistas e contra os quilombolas, que extinguiu de uma só vez, sete órgãos colegiados exonerando seus funcionários, como o do Comitê Gestor do Parque Memorial Quilombo dos Palmares.

Os órgãos responsáveis pela regularização fundiária quilombola, antes desidratados em relação ao orçamento, foram desestruturados ao ponto de inviabilizar suas atividades e chefiados por figuras que representam, ora setores do ruralismo, ora militares e também figuras que totalmente destoantes de suas funções, como é o caso da Palmares, cenário caótico para as comunidades que anseiam pelo reconhecimento de seus territórios e pelo fim da violência.

Além do relatório da CONAQ, vários casos de violência contra quilombolas foram noticiados nos últimos anos, especialmente de 2019 em diante, quando Jair Bolsonaro assume a chefia do Poder Executivo. O relatório Conflitos no Campo, divulgado pela CPT em abril de 2020 traz dados preocupantes em relação à violência no campo, que envolve perseguições, ameaças e assassinatos. No ano de 2019 foram registrados 1.254 casos de conflitos por terra, um aumento de 12% em relação ao ano anterior (CPT, 2020a).

Na primeira semana de 2020, as lideranças quilombolas Celino Fernandes e Wanderson de Jesus Rodrigues Fernandes foram mortos e tiveram sua residência invadida por pistoleiros na Comunidade do Cedro, município de Arari, estado do Maranhão. O caso chama atenção pela por uma série de violações de direitos, típica do racismo institucional. O território da comunidade foi invadido e cercado para criação de gado pela família da desembargadora Ângela Salazar e ao denunciar a invasão, as lideranças foram criminalizadas pelo Estado, chegando a ser denunciadas e presas, com final trágico (CPT, 2020b).

As ocorrências de despejo são outro ponto que merece destaque. Os dados da CPT demonstram que em 2019 houve um aumento de 16% em relação ao ano de 2018, relativo aos despejos e o estado de Mato Grosso possui o maior número de famílias despejadas, sendo o maior número desde 2016 (CPT, 2020a).

Em relação aos quilombolas, o Poder Judiciário tem papel importante na implementação do direito ao território quilombola, não pela atribuição, que é do INCRA, mas pela atuação como coadjuvante em processos judiciais que envolvem

disputas pelo território, já reconhecido pelo órgão administrativo. Para Duprat (2018, p. 120): “Definir os conflitos agrários atuais, em especial as ações de ocupação, como um problema de caráter civil, é negar o novo desenho que a Constituição conferiu ao tema, cujas bases estão assentadas numa relação pública, estabelecida entre grupos e o Estado.”

É preciso ainda considerar, à luz do decreto nº 4.887/2003, como o Estado deve implementar o artigo 68 do ADCT no reconhecimento e titulação dos territórios quilombolas, a começar pela definição. O artigo 2º, parágrafo primeiro do decreto conceitua as comunidades quilombolas como grupos étnicos “[...] segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. E consideram os quilombos indispensáveis “[...] para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural” e que para que se proceda a delimitação do território, “[...] serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos” (BRASIL, 2003). Os critérios de autoatribuição dizem respeito ao direito à autodeterminação dos povos, prevista não somente na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada pelo Brasil.

Entretanto, estes direitos são negados pelo judiciário à medida que fazendeiros ingressam com ações de reintegração de posse, questionando a identificação das comunidades quilombolas e as tratando como invasoras, fatos muitas vezes recepcionados pelos julgadores que concedem ordens de despejo, sumariamente cumpridas, com o emprego de todo tipo de violência, como a que ocorreu recentemente na comunidade quilombola Jacaré dos Pretos, em Mato Grosso: casa, pomares, bens e roçados destruídos e uma família sem ter para onde ir, mesmo com a certidão da FCP e processo aberto no INCRA desde 2005.

Em carta de repúdio, a CONAQ denuncia o racismo institucional no caso de Jacaré dos Pretos e reforça as violações de direitos humanos praticadas pelo judiciário, “[...] a qual impacta diretamente na história, cultura e memória da comunidade quilombola, impossibilitando a continuidade da luta dos seus ancestrais que ali habitavam” (CONAQ, 2019). O MPF e a FCP recorreram da decisão, que foi anulada pelo TRF1, em 19 de fevereiro de 2020.

Os despejos também ocorrem por determinação do Poder Executivo, como é o caso das comunidades de Alcântara, cidade que abriga 3.350 famílias no estado do Maranhão. Há décadas os quilombolas que foram removidos aguardam uma solução, seja do governo brasileiro ou até mesmo da OIT, a quem recorreram para garantir o seu direito à autodeterminação, como garante a Convenção 169, além da violação dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais desde 1982, com a implementação do Centro de Lançamento de Alcântara.

Entretanto, o cenário é de desespero, diante da Resolução nº 11, de 26 de março de 2020, do atual governo, suspensa em seus efeitos por ordem judicial. Apesar de prever nos artigos 4 e 5 a elaboração de diretrizes para consulta, denominado Plano de Comunicação, há um plano de realocação pronto no artigo 6,

I, alínea b e em demais dispositivos como a identificação de outra área a ser destinada à realocação, pelo INCRA, além da implementação de um museu “dedicado aos aspectos históricos e culturais das comunidades quilombolas” (BRASIL, 2020). Estas medidas não somente ferem o artigo 68 do ADCT, como também a Convenção 169 da OIT, materializando o racismo institucional.

As declarações e as medidas de Bolsonaro contra os quilombolas caracterizam o que há de mais perverso e reverbera as características do capítulo mais triste de nossa história: a estigmatização de seres humanos a animais ou seres inservíveis e a violação de direitos, como advertem Almeida e Marín (2012, p. 15): “é um modo eficiente de reproduzir e impor um poder de controle e vigilância sobre o grupo marcado, que é despojado de direitos e de reconhecimento como sujeito de direitos”.

Além dos despejos, situações como a grilagem tem ameaçado os quilombolas. Sob o comando de Antonio Nabhan Garcia, que já foi acusado de participar de grupos de milícias rurais, quando da fundação da União Democrática Ruralista – UDR, a Secretaria de Assuntos Fundiários, chefiada por ele, tem pressionado o Legislativo para legalizar a grilagem em terras públicas. A Medida Provisória 910/2019, conhecida como “MP da Grilagem”, caducou pois não conseguiu ser aprovada em tempo útil, mas boa parte dos retrocessos nela contidos foram incluídos no Projeto de Lei nº 2.633/2020 apresentado em 14 de maio de 2020 pelo Deputado Zé Silva (Solidariedade – MG) que admite o registro de terras autodeclaradas, fruto de grilagem. A intenção dos ruralistas é favorecer os setores do agronegócio, ao grilar áreas localizados em terras indígenas, assentamentos rurais e terras quilombolas, utilizando-se de órgãos como a FUNAI e o INCRA, que essencialmente deveriam proteger trabalhadores e povos do campo, e, ao contrário, favorecem ruralistas à dilapidação do patrimônio público<sup>15</sup>. Além disso, a legalização da grilagem potencializará ainda mais as vulnerabilidades socioambientais dos quilombolas, além da violência, como a expropriação de seus territórios.

#### **4. Considerações finais**

Buscou-se responder neste capítulo se as medidas tomadas pelo Estado contra os quilombolas são um projeto de governo, já que cabe a ele implementar as políticas diferenciadas de acesso à terra.

Como visto, as investidas contra quilombolas após a implementação do decreto nº 4.887/2003 podem ser observadas desde o segundo mandato de Lula

---

<sup>15</sup> Segundo a Nota Técnica sobre a Medida Provisória nº 910/2019 o prejuízo para os cofres público na alienação das terras a serem regularizadas por esta MP seria de cerca R\$88 bilhões de reais. Na nota: “MP 910/19 TRANSFORMADA EM PL Nº 2633/2020: “LOBO EM PELE DE CORDEIRO”, assinada por várias entidades em 18 de maio de 2018, se denuncia a alienação: “sem licitação e com dispensa das assinaturas dos confrontantes, a preços muito abaixo do valor de mercado”. Estas alterações diminuem este valor que continua, porém, superior a vários bilhões. A nota chega a afirmar que: “DONO É QUEM DESMATA”.

e se potencializaram à medida que o agronegócio se fortaleceu e ganhou, cada vez mais, concessões dos governos, ao ponto de comandar ministérios e influenciar nos processos de regularização fundiária quilombola. Serão mais beneficiados com a provável aprovação Projeto de Lei nº 2.633/2020 que favorece a grilagem.

Para reforçar a hipótese de que as medidas governamentais correspondem ao racismo institucional contra quilombolas, basta lembrar da história de formação do país: quase quatro séculos de escravização e pouco mais de um século de “liberdade”. Um pouco mais adiante, a tão jovem democracia, marcada pela Constituição de 1988, em que pese a alcunha de cidadã, não conseguiu garantir a implementação de direitos básicos, entre eles o da terra. O artigo 68 se torna cada vez mais utópico se voltarmos os olhos para o cenário político atual.

O emprego da violência por agentes do Estado, ao criminalizar lideranças quilombolas justamente por lutar pelo direito constitucional à terra, os crimes de pistolagem envolvendo ameaças e assassinatos, os despejos autorizados pelo judiciário e determinados pelo executivo e até mesmo a comparação de quilombolas a animais pelo atual presidente da República, são um conjunto de ações que correspondem ao projeto de governo, que cada vez mais tem sido governado pelo e para o agronegócio.

## 5. Referências

AAVV. **MP 910/19 TRANSFORMADA EM PL Nº 2633/2020: “LOBO EM PELE DE CORDEIRO**. Nota divulgada em 18 de maio de 2020. mimeo

ABA – Associação Brasileira de Antropologia. Documentos do Grupo de Trabalho sobre as comunidades Negras Rurais. IN: **Boletim Informativo NUER**, nº 1, 1994.

ALMEIDA, Alfredo Wagner; MARÍN, Rosa Elisabeth Acevedo. Os ditos e os “não ditos” da violência e de ações de judicialização contra os quilombolas. In: MARÍN, Rosa Elisabeth Acevedo et al. **Quilombolas: reivindicações e judicialização dos conflitos**. Cadernos de debates da Nova Cartografia Social da Amazônia. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia/ UEA Edições, 2012, p. 11-24.

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ARAÚJO, Eduardo F. de; SILVA, Givânia Maria da. Racismo e violência contra quilombos no Brasil. **Confluências**, v. 21, nº 2, 2019, p. 196-208.

ARRUTI, José Maurício. **Mocambo. Antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru-SP: EDUSC. 2006.

ARRUTI, José Maurício; DOWBOR, Monika (Coords.). **Desiguais diferentes: diálogos em torno de indígenas, quilombolas e a estrutura de desigualdades no Brasil**. Campinas: CEBRAP/CEM/NEPO/CPEI, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 5 mar 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, 20 nov. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm)>. Acesso em 20 mar. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua**. 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em 6 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Relação de processos de regularização abertos no INCRA**. 2019. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/quilombolas.html>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Acompanhamento dos processos de regularização quilombola**. 2019. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/pt/quilombolas.html>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CULTURA. FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Quilombos no Brasil**. Revista Palmares 5. Brasília: Fundação Cultural Palmares/MIC. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239**. Requerente: Democratas. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Antonio Cezar Peluso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>>. Acesso em: 6 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 - Distrito Federal. Requerente: Democratas. Requerido: CONSELHO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - CEPE. Relator: Ministro Ricardo Lewandowsky. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/download-load-Peca.asp?id=269432069&ext=.pdf>> Acesso em: 6 maio. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 41**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados Do Brasil - CFOAB. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312447860&ext=.pdf>> Acesso em: 6 maio. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 4.694/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437294>>

BRITO, Brenda e BARRETO, Paulo. **Nota Técnica sobre a Medida Provisória nº 910/2019**. Belém: IMAZON. 07 de fevereiro de 2020.

CAMPOS Andreilino. **Do Quilombo à Favela. A produção do “Espaço Criminalizado” no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2005.



CASTILHO, Alceu. Frente Parlamentar da Agropecuária compôs 50% dos votos do impeachment e 51% dos votos para manter Temer. **De Olho nos Ruralistas**. 25 set. 2017. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/25/frente-parlamentar-da-agropecuaria-compos-50-dos-votos-do-impeachment-e-51-dos-votos-para-manter-temer/>>. Acesso em: 05 maio 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Conflitos no Campo. Brasil 2018**. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/4687-conflitos-no-campo-brasil-2018>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Conflitos no Campo. Brasil 2019**. 2020. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Nota Pública de Pesar, Repúdio e Solidariedade**. 2020. Disponível em: <<https://cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/conflitos-no-campo/5043-pistoleiros-matam-dois-camponeses-na-baixada-ocidental-maranhense-arari>>. Acesso em 10 maio 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO – CPISP. **Observatório Terras Quilombolas**. Disponível em: <<http://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/>>. Acesso em 6 abr. 2020.

COMBATE AO RACISMO ESTRUTURAL. Articulação para o Combate ao Racismo Institucional. **Identificação e abordagem do racismo institucional**. Brasília: CRI, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros 2018**. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/09/49b47a6cf9185359256c22766d5076eb.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS – CONAQ. **Nota de repúdio da CONAQ sobre o arquivamento pelo STF de inquérito contra Bolsonaro por crime de racismo**. 2019. Disponível em: <<http://conaq.org.br/noticias/nota-de-repudio-da-conaq-sobre-o-arquivamento-pelo-stf-de-inquerito-contrabolsonaro-por-crime-de-racismo/>>. Acesso em 6 abr. 2020.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS – CONAQ. **Carta de repúdio ao despejo de famílias quilombolas de Jacaré dos Pretos-MT**. 2019. Disponível em: <<http://conaq.org.br/noticias/carta-de-repudio-ao-despejo-de-familias-quilombolas-de-jacare-dos-pretos-mt/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

DUPRAT, Deborah. Conflitos agrários e o judiciário. In: CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coord.). **Conflitos no campo - Brasil 2017**. CPT Nacional, Goiânia, 2018, p. 119-122.

FERNANDES, Florestan. **A integração do negro na sociedade de classes**. O legado da raça branca. Vol. I. 5 ed. São Paulo: Editora Globo, 2008.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, nº 3, set./dez. 2018, p. 965-977. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v16n3/15.pdf>> Acesso em 20 mar. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. **Notícia de fato nº 1.00.000.006796/2017-13**. Noticiado: Jair Messias Bolsonaro. N 542/2018 SFPO/STF. 12 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/8/art20180828-06.pdf>>.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos. Uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2017.

MOSQUEIRA, Juan de Dios Mosqueira. **La Población Afrocolombiana. Realidad, Derechos y Organización**. Bogotá: Sigma Editores Ltda. 2007.

MOURA, Clóvis. **Dialética Radical do Brasil Negro**. São Paulo: Editora Anita, 1994.

NASCIMENTO, Abdias. **O Quilombismo**: documentos de uma militância Pan-Africanista. 3 ed., rev. São Paulo: Editora Perspectiva; Rio de Janeiro: Ipeafro, 2019.

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro**: processo de um racismo mascarado. 3 ed. São Paulo: Perspectivas, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 66/06**. Caso 12. 001. Mérito. Simone André Diniz versus Brasil. 2006. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/pfdc/temas-de-atuacao/Discriminacao/sobras/documentos-tecnicos-de-outros-orgaos/RELATORIO%20N%2066-06.pdf>>. Acesso em: 20 mar 2020.

PALACIO, Patricia Balbuena, Apresentação. In BARRANTES, Maribel Arrelucea e AGUILAR, Jesus A. Cosamalón, **La presencia afrodescendiente em el Perú. Siglos XVI-XX**. Lima: Ministério da Cultura. 2015.

PROGRAMA DE COMBATE AO RACISMO INSTITUCIONAL. **Componente Saúde**. Boletim eletrônico. 2006. Disponível em: < [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=563-programa-combate-ao-racismo-institucional-no-brasil-3&category\\_slug=atencao-primaria-em-saude-944&Itemid=965](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_docman&view=download&alias=563-programa-combate-ao-racismo-institucional-no-brasil-3&category_slug=atencao-primaria-em-saude-944&Itemid=965)>. Acesso em 2 fev. 2020.

SCHRAMM, Franciele Petry. **No atual ritmo, Brasil levará mil anos para titular todas as comunidades quilombolas**. Terra de Direitos. 12 fev. 2019. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-mil-anos-para-titular-todas-as-comunidades-quilombolas/23023>>. Acesso em 1 nov. 2019.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso. Da escravidão a Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Estação Brasil. 2019.

TERRA DE DIREITOS; COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS. **Racismo e violência contra quilombos no Brasil**. Curitiba: Terra de Direitos, 2018.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de quilombo**: caminhos e entraves do processo de titulação. Belém: secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006.

# **VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: O PATRIARCADO E AS INSTITUCIONALIDADES PÚBLICAS NOS CONFLITOS NO CAMPO<sup>1</sup>**

MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TARREGA

## **1. INTRODUÇÃO**

A violência tem aumentado no mundo contemporâneo. A violência contra as mulheres, sobretudo. A violência como campo do agir masculino, num sistema patriarcal orientado pelo neoliberalismo. Os sujeitos da violência, no seu ato, têm gênero definido. A violência é sempre contra a mulher ou, em outras palavras, é contra o que o feminino representa na sociedade. Ela é fincada na representação de sujeitos individualizados pertencentes ao masculino e ao feminino. A ideia de individuação dos sujeitos, vistos como entes unitários, reforça a forma de poder a ser desconstruída, que suplanta uma mera distinção entre sexos para significar uma dominação sobre a vida.

Zizeg (2014) afirma que precisamos perceber os contornos dos cenários que engendram as explosões de violência, nas quais podemos identificar claramente o violentador e o violentado. Precisamos nos afastar em direção às origens da violência. Mister se faz compreender ainda a violência simbólica, encarnada na linguagem, impondo um certo universo de sentido e, por outro lado, a violência sistêmica determinante das bases do nosso sistema político e econômico.

Nesse sentido, pode-se pensar que a violência contra a mulher enquanto fundamento do patriarcado é a base de todas as outras formas de violência e dominação (SEGATO, 2018 ). Ela é a fonte primeira das assimetrias dentro do que podemos entender como violência sistêmica. O patriarcado como um sistema político e econômico estabelecido a partir de linguagens determina um universo de

---

<sup>1</sup> Este texto foi escrito para a edição do Relatório Anual Conflitos no Campo Brasil, 2019, lançado em março de 2020 pela CPT. Goiânia: 2019.

sentido violentador, agressivo, destruidor do campo feminino ali mesmo criado, retroalimentando a hegemonia do que o masculino representa.

Nessa perspectiva, a partir dos diversos casos colhidos do repositório da Comissão Pastoral da Terra, se propõe refletir sobre as muitas agressões sofridas pelas pessoas do campo violentadas no sistema mundo patriarcal, em que o Estado é estruturado em favor de sua própria apropriação pelas elites dominantes e cujo atuar é comprometido pelo fisiologismo. Um Estado cujas instituições se polarizam entre defender direitos constitucionalmente assegurados e defender interesses de grupos hegemônicos e propostas desenvolvimentistas.

Com Judith Butler e Athena Athanasiou (2018) refletir sobre o pertencimento a grupos e a desposseção, e a exposição das excluídas e dos excluídos, numa nova esfera política. Para as autoras o domínio dessa aparição política supõe um contexto de normatividade social, aceita, acomodada, naturalizada na trama social. Sob esse tecido estão invisibilizados os excluídos. E essa é a primeira violência sofrida pela mulher. O desafio de resistir é o de mobilizar a aparição, questionando as premissas epistemológicas naturalizadas. É violar as normas estabilizadoras fundadas sobre gênero, sexualidade, racialidade, normalidade psíquica, propriedade de terras e capital (BUTLER e ATHANASIOU, 2016). A resistência camponesa é, nesse sentido, o espaço político novo, é a nova esfera pública que desafia as verdades consolidadas a respeito do gênero, da raça, da propriedade da terra, do capital e permite aos seus sujeitos sair da invisibilidade e se expor por uma nova política. E ao fazê-lo sofre agressões porque violou o conforto das coisas naturalizadas violentamente.

A resistência camponesa é uma força perturbadora num contexto sócio-histórico radical. A mulher, na reivindicação da terra e das territorialidades, fere a noção de gênero naturalizada nas concepções de propriedade da terra patriarcal, masculina capitalista.

## **2. O PATRIARCADO E A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**

Rita Segato (2018, p.221) afirma que o patriarcado é o centro do problema da violência contra as mulheres e, portanto, o centro de todas as formas de violência. Atacar o patriarcado é desmantelar as estruturas que sustentam as violências sociais contemporâneas. Estruturas que se apresentam em assimetrias binárias que se revelam como político e privado, vida política e extra política, ignorando o não claramente político. Ignorando, no nosso entendimento, as muitas expressões de poder nas relações privadas. Mascando as tensões e hegemonias existentes em todos os espaços sociais. Ignorando o que Segato (2018) denomina de mandato de masculinidade que sustenta esta assimetria.

Esse sistema mundo patriarcal binário misógino, com suas linguagens violentas produz uma verdade masculina, universal, de interesse geral dominadora e outras de importância marginal (SEGATO, 2018, p. 211).

No mundo da agrariedade, a verdade universal hegemônica masculina é aquela do agronegócio. A concepção binária reproduz essa ideia. O agronegócio, a exportação a produção de *commodities*- isso é a verdade dominante, o político, o masculino. É a verdade da propriedade capitalista, numa perspectiva epistemológica naturalizada. O mundo dos camponeses, das mulheres camponesas, dos povos tradicionais, da agricultura agroecológica, dos extrativismos tradicionais é considerado universo de modelos periféricos frente à grande verdade do “agro” discutida nas esferas internacionais de negociação, interferente nos sistemas econômico, crédito e monetário mundiais. O espaço de existência da camponesa é aquele produzido e excluído pela violência dos esquemas de neocolonialistas capitalistas<sup>2</sup>. A agricultura das famílias camponesas, das comunidades quilombolas, extrativistas cuja expressão já as coloca no plano extra político, privado, da existência das pessoas cujos valores não são considerados de interesse geral e universal, são expressões não hegemônicas do agronegócio e, portanto, a face feminina violentada do patriarcado rural contemporâneo.

Entretanto, aquela verdade reconhecida como verdade universal mostra-se bastante discutível e em realidade não responde às necessidades das pessoas, destinatários últimos das ações de interesse geral.

A apresentada “verdade hegemônica” do mundo ruralista, naturalizada na propriedade individual privada e nos esquemas de regulação capitalista, se põe contrariamente aos interesses dos grupos humanos que precisam do alimento, razão primeira da agricultura- o sustento das pessoas. Segundo a *FAO (Food Alimentation Organization, 2019)* a fome aumenta nos países onde há o predomínio da monocultura para o cultivo de *commodities*. Vale dizer que os países dependentes do mercado externo de *commodities* agrícolas são famélicos porque esse mercado varia conforme a escassez ou a abundância de oferta dos produtos. Isso faz com que os ingressos de divisa variem num sistema que dificulta a alimentação das gentes. Segundo a FAO, os modelos prevalentes de mercado interno são mais estáveis. Onde se planta para comer, a fome é menor. Isso vale para as nações. Há menos fome, menos subnutrição. Ao contrário, onde se planta para o mercado verifica-se mais fome, menos qualidade alimentar. Há, entre outros males, o aumento de obesidade.

### **3. A EXPRESSÃO FEMININA NO CONFLITO**

O caráter masculino da violência produz situações espetaculares às quais as mulheres, ao se expor atuando no campo das resistências e rompendo o véu das ideias de gênero naturalizadas no mundo patriarcal capitalista, são expostas. A agressão contra as mulheres, ou como quer Segato- a guerra contra as mulheres (2018) - potencializa o reconhecimento espetacular nas relações intersubjetivas, institucionais, sociais. Pode-se observar que, em vários momentos de

---

<sup>2</sup> Numa referência a Athena Athanasiou (BUTLER E ATHANASIOU, 2016, p.169)

aparição pública, as mulheres tornam-se protagonistas de espetáculos em que a suas identidades são profanadas, por meio de ataques. Ora são xingadas, ora são desconsideradas e humilhadas.

Francisco Bosco (2017), na obra “Violência e sociedade de espetáculo” afirma que o espetáculo é uma instância do reconhecimento social diretamente associada ao menor reconhecimento jurídico dos cidadãos. Assim, o espetáculo produzido no campo da violência contra as mulheres é antes de tudo a exclusão do campo jurídico. É a evidência de que no patriarcado naturaliza-se a ideia segundo a qual a cidadania das mulheres comporta menos direitos, é inferior àquela masculina.

Essa percepção da inferioridade da cidadania feminina revelada no espetáculo público é mostrada no relato das ofensas contra Raquel Aguiar no momento da eleição da representação do Povo Tremembé no Comitê Regional da FUNAI, no Maranhão. Ao ser exposta como possível representante é agredida verbalmente, humilhada e impedida de se eleger, segundo relato do Conselho Indigenista Missionário, datado de 10 de abril de 2019.

Há um enfraquecimento da cidadania da mulher tutelado pelo Estado. Segundo Bosco (2017, p.18) “O enfraquecimento do espírito público significa o enfraquecimento da instância do reconhecimento jurídico (já que é na política que se definem os processos de ampliação de direitos)”. Isso promove a ascensão do espetáculo como instância do reconhecimento, obedecendo a uma outra lógica de formação de esferas públicas.

Adauto Novaes, ao organizar a obra “Fontes passionais da violência”, (2017) busca responder, com vários pensadores contemporâneos, “Qual o papel das violências passionais nos destinos da humanidade”, lembrando que a violência é uma força apaixonada. E o autor conduz o pensamento para refletir com Leopoldo e Silva que a violência é parte do humano, como dialética da criação e da destruição, presentes nas relações sociais, que tentam escondê-la e na política que tenta racionalizá-la.

Há, no processo de colonização perene ao qual se sujeita o Brasil, a tentativa de ocultamento e da racionalização da violência destrutiva dos povos camponeses, e antes de tudo das mulheres camponesas, e por consequência da democracia brasileira instrumentalizada pela força apaixonada do humano. Humano atrás e em nome das instituições públicas.

Há um discurso de ódio contra os grupos de resistência, aqueles que Butler e Athanasiou (2016) entendem tributários da despossessão. Há contra eles o ódio e o ímpeto de destruição que impulsionam homens atrás das instituições, notadamente políticas. Novaes (2017, p.10), cita o diálogo de Freud e Einstein em “Por que a guerra” e o consenso entre os autores de que o homem carrega em si um instinto de ódio e de destruição que o mobiliza. E, com Alain (2017, p.12) afirma que qualquer paixão justifica-se por ela mesma. Que a verdadeira causa do ódio é o ódio, que cresce no próprio movimento. Esse ódio e esse ímpeto de

destruição é identificável nos contextos dos conflitos do campo, sobretudo na violência contra a mulher.

Bosco lembra que a realidade da existência humana é intersubjetiva. As paixões humanas aí estão. Não há realidade autônoma. “Para ser humanamente real, para se sentir parte constitutiva da realidade humana, para ser humano enquanto tal, o indivíduo deve ser reconhecido pelos outros” (BOSCO, 2017, p.14). Assim se dá com aqueles que deixam parte de si para se aliar à luta, à resistência. O reconhecimento das mulheres camponesas pelos seus pares, pela sociedade, pelo Estado é fundamental para a superação dos problemas encontrados no cotidiano. A falta de reconhecimento ameaça o sentimento de si, a segurança sobre a própria existência objetiva. Na luta pelo reconhecimento enfrentam no âmbito estatal e institucional enfrentam, no mais das vezes, o intento da destruição do outro, não pela sua morte, mas pelo sua supressão dialética. Essa supressão dialética pode ser identificada nos casos relatados à Comissão Pastoral da Terra. Nas falas ameaçadoras e humilhantes contra as mulheres, como aquela contra Raquel Aguiar, que chocam e impedem a continuidade da reunião, relatada pelo Conselho Indigenista Missionário (10/04/2019), no Maranhão.

Na busca pelos reconhecimentos, e na guerra que aí se estabelece, há uma conexão dos corpos femininos como territórios. Bosco afirma que “A relação de reconhecimento é constitutivamente uma luta e potencialmente violenta” em que a busca de reconhecimento reage de forma a “suprimir realmente o outro que é fonte de sua angústia de inexistência objetiva.” (BOSCO, 2017, p.14). Nesta sociedade espetacular é preciso destruir o outro no embate pelo reconhecimento. E no patriarcalismo enfrenta-se a ideia de que é preciso destruir a mulher que luta porque, na perspectiva de gênero, ela está sob a custódia masculina. Destruí-la é demonstrar a impotência masculina daquele que tinha por mister protegê-la.<sup>3</sup> Por outro lado, impõe-se a punição da transgressora que rompe a imagem da mulher submissa, subjugada aos autoritarismos misóginos, que extrapola o teto das verdades naturalizadas pelo patriarcado, alçando voos de reconhecimentos, criando novos espaços políticos e reivindicando uma outra cidadania

Nessa luta, as mulheres sofrem forte opressão. Esse é um objetivo para se alcançar a meta de destruir a coesão moral do grupo. Por isso se diz hoje que a guerra se feminilizou (SEGATO, p.230)

O construção de pertencimento a um grupo, ou a participação a uma comunidade de resistência política e a ações transformadoras pressupõe alianças afetivas comunitárias que vão se somar às individuais pré-existentes. Essas alianças são produzidas nos processos de exclusão e violência dos esquemas neocoloniais capitalistas, raciais, sexuais e de gênero, que criam esses grupos e os excluem, criando novas esferas de reivindicação política. (ATHANASIOU, 2016). Esquemas que geram a coesão moral dos excluídos e posteriormente os violentam.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido Rita Segato. (2018)

Nesses novos espaços da ação política, nos territórios dos grupos, há a exposição do feminino e com ela a violência, porque aí se revela a possibilidade de uma outra política, de uma outra democracia com efetiva participação e igualdade. A violência subjetiva (no sentido zizekiano) contra a mulher ocorre, muitas vezes, nas novas esferas da política, em espaços de aparição como ataques diretos à democracia.

#### **4. AS INSTITUCIONALIDADES DO ESTADO CONTRA O FEMININO**

Em muitos dos casos relatados as instituições do Estado têm sido coniventes com a violência fundada na lógica neoliberal da mercantilização da terra, do patriarcado. Por uma herança colonial (colonialismo que persiste até os dias de hoje), a relação do Estado com a sociedade tanto na perspectiva das leis, quanto na das políticas públicas e do atuar das instituições, têm assegurado a violência contra os denominados despossuídos, no sentido butleriano/athanasiano.

Isso se agrava quando no espaço de aparição têm-se uma mulher, como é o caso das militantes dos Movimentos dos Atingidos por Barragem, como Ana Flavia do Nascimento, 46, de Rondônia, que vem sendo ameaçada por lutas em favor de compensações ambientais, por se opor, junto com sua comunidade, à ampliação do reservatório de uma usina, por pleitear o pagamento de indenizações aos sujeitos da comunidade atingidos por obras, na região de Jaci Paraná, distrito de Porto Velho. Em casos como esse, a atuação das instituições estatais nem sempre revelam o cumprimento do dever do Estado de proteger os cidadãos e as cidadãs. Por outro lado, observa-se uma polarização das instituições ligadas ao aparelho estatal, posicionando-se algumas em favor dos direitos das pessoas e dos grupos oprimidos e outras em favor das elites dominantes, revelando o perene fisiologismo do Estado brasileiro. No caso em apreço, enquanto o Ministério Público Federal tomou medidas de proteção em favor de Ana Flávia Nascimento, o governo do Estado de Rondônia determinou o fechamento da base da Polícia Militar localizada no distrito, fragilizando a sua segurança e de sua comunidade. Essa deliberação da política local encoraja a violência dos grupos detentores do poder econômico atuando na lógica neoliberal contra os excluídos dela.

A fala do representante do Ministério Público Federal é muito reveladora da contribuição dos atos Estado local no fortalecimento- “Os ameaçadores são cada vez mais ousados e a gente fica cada vez mais preocupado com a segurança dela.” (CAVICHIOLO, 2019).

No caso de Ana Flavia Nascimento, o caráter misógino dos atos praticados contra a exposição da mulher no espaço de resistência se revela na maneira como são realizadas as ameaças e como a própria vítima ameaçada vê isso.

A presença de representações fálicas nas ameaças praticadas pelos agressores são denunciadas no relato da vítima:



Já entraram na minha residência por várias vezes. Algumas vezes, sem subtrair objetos. Deixaram uma faca em cima da minha cama, uma enxada, preservativo masculino... já fui vítima de perseguições por carro, recebi mensagem no WhatsApp, motos e carros ficam rondando minha casa e meu trabalho. (CPT, 2019)

Por outro lado, no depoimento da ameaçada, quando ela afirma temer o modo da possível agressão a ser praticada contra si, pode-se dar conta de que a crueldade contra a mulher é prática rotineira nesses territórios de embates contra os processos neoliberais de aniquilamento de determinados grupos

-“Não tenho medo da morte, mas da covardia, de que forma isso poderia acontecer”.

Historicamente o ataque contra as mulheres expostas, nas novas esferas de disputa política, têm tido requintes de crueldade, fortalecendo a ideia de subjugação do gênero feminino e também do grupo em que aquela mulher está inserida, vez que, numa perspectiva conservadora do imaginário patriarcal de gênero (em que se acomodam os agressores), os homens devem proteger as mulheres do seu grupo. Há desonra em não o fazê-lo.(SEGATO, 2018)

Segundo Segato “A violação opera a destruição moral do grupo corporizado que supõe estar na tutela dos corpos agredidos”(2018, p.227).

A mulher é exponencialmente mais vítima nos territórios de resistência que ocupa porque no imaginário arcaico de gênero ela é um corpo pacífico. Rita Segato (2018, p.228 e 229) explica que a forma de tomar determinados territórios e afirmar o controle e a total discricionariedade sobre eles é atacando com crueldade os corpos inocentes, os corpos pacíficos, em vez daqueles que estão em combate. A crueldade contra os corpos femininos não tem uma instrumentalidade bélica, mas informativa no sentido de reafirmação de domínio daquele campo de disputa. Assim tem uma força simbólica com grande potencial destrutivo.

A profanação de um corpo é a desmoralização não apenas da pessoa, mas também daqueles que deveriam cuidar dela, como uma exibição do arbítrio, do controle jurisdicional sobre territórios e vidas. Exibe-se a impunidade. (SEGATO, 2018, p. 229)

Para alguns grupos que discutem o feminismo institucional, a estratégia institucional e as institucionalidades públicas não tem sido exitosas no sentido de conter a violência letal e de evitar as formas de crueldade sofridas pelas mulheres. As instituições do Estado não têm agido em combate à misoginia e não incorporam a proteção da mulher e de outros excluídos da racionalidade do sistema neoliberal.

A institucionalidade fica comprometida pela captura e pela posterior fisiologia no âmbito do Estado. A estrutura dos Estados latino-americanos garante, desde sua fundação, a sua apropriação pelas elites, o que se agrava pelos pactos feitos com o mercado e as grandes empresas. E aqui, no seio das institucionalidades do Estado, opera a racionalidade de regulação dos esquemas

neocoloniaias, capitalistas, raciais, sexuais e de gênero. O Estado instrumentaliza o patriarcado.

Há uma perene apropriação do Estado nos contextos do colonialismo avançado, que fica evidente nos casos relatados pela documentação da Comissão Pastoral da Terra.

A atuação do Estado referente aos problemas sofridos com a implantação de linhas de transmissão de energia elétrica é posta em questão pelas comunidades geraizeiras (Buriti/ São Lourenço e Vale das Cancelas) e quilombolas (Baú) do norte de Minas Gerais. As lideranças denunciam a cooptação do poder público revelada pela atuação do judiciário e do executivo, notadamente no que diz respeito à fragmentação e à inadequação dos processos de licenciamento ambiental (relatório ambiental simplificado), a ausência de cumprimento do dever de consulta e informação, o não pagamento de indenizações aos atingidos pelas obras. (CPT, Fonte arquivada no conflito MG1534 e MG 1629).

Não é outro o questionamento referente ao atuar institucional do Estado declinado pela família de posseiros de Campinaçu, que denunciam ter sido despejados depois de mais de quatro décadas de posse contínua sem notificação, por determinação judicial em favor de portadores de títulos de propriedade emitidos pelo extinto Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado de Goiás. Essa família foi ameaçada e em seu favor foi pedida proteção ao Ministério Público Federal. A esse caso também foi associada à ocorrência de degradação ambiental por desmatamento sem licença. Em regra, os ataques contra os grupos tradicionais territorializados na área rural configuram casos de racismo ambiental.

Nos embates e nos ataques sofridos pelos grupos de resistência verifica-se a vulnerabilidade do espírito público no âmbito da estatalidade brasileira. A fragilidade do espírito público é a fragilidade de uma ética pública e de responsabilidades dos sujeitos políticos que estão configurando as instituições. A democracia pressupõe responsabilidades políticas que não têm tido presença nas relações do Estado com os grupos de resistência, nos momentos de conflitos desses com o mercado, com as elites proprietárias. Os deveres político-institucionais dos agentes institucionais públicos deveriam ser conformados pela obediência responsável à ética e ao direito, no espaço público que cada um deles ocupa. Isso não ocorre, e facilmente se observa nos relatos e notícias trazidas à Comissão Pastoral da Terra.

No Maranhão, grupos de lavradores foram desterritorializados e denunciavam grilagem de terras e conflitos em que atuaram irregularmente agentes públicos de diferentes esferas de poder, notadamente do judiciário e da segurança pública. Numa situação violenta e complexa, permeada por muitas arbitrariedades de autoridades públicas e envolvendo irregularidades no processo judicial, as instituições públicas se polarizam na defesa dos direitos dos camponeses e contra eles.

No Maranhão, o Povo Indígena Tremembé foi alvo de ataques e destruição com envolvimento do poder público e atitudes misóginas contra liderança. Houve despejo contra eles em seu território e posterior retomada. Houve falhas

processuais graves, ausência de atuação institucional e da necessária proteção estatal de direitos.

Todos os sujeitos políticos, em todos os níveis e esferas de poder afetados pelos conflitos e ataques a grupos excluídos da lógica e dos processos neoliberais necessitam ser responsabilizados. “Responsabilizar o sujeito político é lembrar-lhe que ele nunca pode se manter completamente isento do sistema do qual participa e das violências sociais e econômicas que esse sistema produz.” (GROS, 2017, p.23)

Um caso emblemático de descaso com os economicamente desfavorecidos e a conivência do poder público com as arbitrariedades das elites locais ocorre no Tocantins, no município de Barra do Ouro, em que uma trabalhadora rural comparece à Delegacia de Polícia para noticiar vários crimes e vê-se impossibilitada de fazê-lo, necessitando de comparecer no Ministério Público do Estado para que providências sejam tomadas. Informava, a trabalhadora, crimes ambientais, ameaças a pessoas, destruição de estradas provocando o impedimento de acesso escolar às crianças, entre outros. Verifica-se aqui a equivocada consideração da inferioridade da cidadania da mulher impedida do exercício de seus direitos.

#### **4. OS CONFLITOS ECOLÓGICOS E O RACISMO AMBIENTAL**

A violência estabelecida contra povos e comunidades tradicionais acerca do uso dos recursos naturais e da contaminação, estão relacionados aos padrões sociais, espaciais, temporais de acesso à natureza e à sobrevivência humana. Segundo Leff (2003) a distribuição ecológica dá conta das externalidades ambientais. As comunidades tradicionais contribuem para diminuição das devastações e das contaminações mas são vítimas constantes da desterritorialização determinada pelo avanço da proposta desenvolvimentista. Isso tem custos considerados na financeirização da natureza, sobretudo da terra.

No Brasil há uma intensificação da violência contra as comunidades tradicionais rurais, nos últimos anos. Os conflitos originários da disputa por territórios tem se intensificado, sobretudo com a expansão da fronteira agrícola e com o avanço do neoeextrativismo, da mineração. Os relatórios de conflitos dos últimos anos da Comissão Pastoral da Terra apontam significativo aumento de áreas de conflito e de assassinatos (CPT, 2018, 2019)

As disputas por territórios decorrem de propostas agressivas de exploração de recursos e por desenvolvimento agrícola em confronto com formas não capitalistas de apropriação, uso e atribuição de significados ao território, vinculadas por interações com a natureza. A produção neoliberal afeta o modo de vida local, provoca a disputa pela apropriação formal do conhecimento tradicional, gera a desterritorialização e o racismo ecológico. As coletividades que vivem no campo resistem e, dessa maneira, instala-se o conflito. Conflito que redundará em ganho financeiro para o capital especulativo.

Vários são os relatos de violência contra povos tradicionais. O caso do Quilombo do Baú em Araçuaí, Minas Gerais, que resiste contra o avanço da mineração e a contaminação das águas, desde 2013. Ali 35 famílias foram alvo de armas de fogo, 2000 pessoas foram desterritorializadas em razão do pânico provocado pelo ataque, o presidente da Associação e sua esposa foram ameaçados e ficaram sob a proteção do Estado, e posteriormente foram presos em flagrante por parte de arma de fogo (por informação de grupos hegemônicos contrários) quando se dirigiam à sede do Ministério Público para denunciar as ameaças sofridas. A comunidade considera a prisão injusta tendo em vista que o porte da arma se deu em razão de ameaças de morte sofridas.

Sauer ao tratar da demanda global considera a influência dos conflitos e a importância estratégica dos sujeitos do campo. Afirma a existência de um movimento de financeirização voltado aos setores alimentar e agrícola, gerando uma volatilidade dos preços, fruto das especulações o que afeta diretamente a demanda global -preços, disputas e conflitos- por terras e por recursos naturais, promovendo a expansão das fronteiras agrícolas. “Esta é a conexão e a atualização da questão agrária, dando importância à terra, para além da histórica concentração da estrutura fundiária, reeditando a importância estratégica dos sujeitos do campo.” (2016, p.80). Não raras vezes essas terras são ocupadas por comunidades tradicionais, muitas delas por grupos de pessoas afrodescendentes, como os quilombolas.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A violência contra as mulheres da resistência camponesa há de ser analisada no contexto de um sistema mundo orientado pelo capitalismo avançado e por um patriarcado de raiz que naturaliza e impõe concepções existenciais que criam e afrontam um universo feminino.

A violência no mundo latino-americano contemporâneo, como força motriz de dominação da vida, funda-se na individualização de sujeitos separados conforme os universais de gênero, raça, sexo, naturalizados no patriarcalismo. Ela se dá sempre contra o que o feminino representa na sociedade e alcança os despossuídos que afetam suas vidas pela participação em grupos de resistência, por meio da ação política. A ação política engendra a aparição de novas esferas políticas que rompem com a estrutura tradicional da política estatal, onde ocorrem os enfrentamentos resultantes dos estranhamentos entre os grupos hegemônicos representados pelas elites locais e os grupos divergentes do sistema neoliberal; esses sempre violentados.

O atuar das institucionalidades públicas frente aos conflitos no campo protagonizados por mulheres revelam, no mais das vezes, um Estado patriarcal onde predominam atos misóginos, marcados tanto pela violência física quanto pela simbólica, forjando uma cidadania feminina inferior.

No mais das vezes, nas respostas das instituições públicas às denúncias de agressões e ameaças de homens e mulheres integrantes de grupos de resistência, nas diversas esferas de poder e nos diferentes níveis, há uma polarização

dos agentes públicos, que se, de um lado, alguns procuram ser garantidores dos direitos constitucionalmente conquistados, de outro muitos atendem aos interesses capitalistas hegemônicos, revelando as raízes elitistas do Estado brasileiro, cujas estruturas permitem sua apropriação privada, o fisiologismo em seu corpo e a prevalência de interesses neoliberais.

O avanço das fronteiras agrícolas, a construção de geradoras de energia e estradas e o neoxtratativismo, atendendo a interesses mercadológicos, tem agravado os conflitos e a desterritorialização dos povos tradicionais. Num contexto de racismo ambiental, o Estado muitas vezes se divide fazendo vistas grossas à devastação ambiental. A mulher nesses casos é frequentemente a protagonista da luta e a exemplarmente punida.

Mudar esse cenário requer responsabilidades institucionais e políticas. A democracia pressupõe responsabilidades políticas e responsabilização efetiva dos agentes públicos pelo descumprimento de seus deveres político-institucionais, pela desobediência à ética e ao direito, no espaço público por eles ocupados. Os casos ocorridos em todo o Brasil demonstram o contrário, a apropriação do Estado pelos interesses privados e a ausência de responsabilização.

Nesse cenário, intensificam-se as investidas de destruição da agricultura das famílias camponesas, das comunidades quilombolas, extrativistas, postas fora do âmbito político, como sujeitos cujos valores não são considerados de interesse geral e universal e, portanto, a face feminina violentada do patriarcado rural contemporâneo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARADO, G. et al. *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2008

BARRICK GOLD CORPORATION *Barrick's Compliance Hotline*. Disponível em: <<https://s22.q4cdn.com/788666289/files/governance/Barrick-Code-of-Business-Conduct-and-Ethics.pdf>>, 2017.

BOSCO, Francisco. **Violência e sociedade do espetáculo**. In NOVAES, Adauto. *Mutações: Fontes passionais da violência*. Ebook.São Paulo, Edições SESC, 2017.

BUTLER, Judith e ATHANASIOU, Athena. **Dépossession**. Berlim, Diaphanes, 2016.

GROS, Frédéric. **A ética da obediência**. In NOVAES, Adauto. *Mutações: Fontes passionais da violência*. Ebook.São Paulo, Edições SESC, 2017.

NOVAES, Adauto. Org. **Mutações: Fontes passionais da violência**. Ebook.São Paulo, Edições SESC, 2017.

---

### **Onze notas sobre as fontes passionais da violência.**

SEGATO, Rita. **La guerra contra las mujeres**. Buenos Aires, Prometeo Libros, 2018.

ZIZEK, Slavov. **Violência**. São Paulo, Boitempo, 2014.



# CONSTITUCIONALISMO, DEMOCRACIA E A LUTA DECOLONIAL DO TRABALHADOR RURAL SEM TERRA PELA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

TIAGO RESENDE BOTELHO

“Marchar é mais do que andar. É mostrar com os pés o que dizem os sentimentos. Transformar a quietude em rebeldia. E traçar com os passos o roteiro que nos leva à dignidade sem lamentos. A dor, a fome, a miséria e a opressão não são eternas. [...] Eternos são os sonhos, a beleza e a solidariedade. Por estarem ao longo do caminho de quem anda. Em busca da utopia nas asas da liberdade”.

(Ademar Bogo, 1999)

## 1 Introdução

Para não correr o risco de estar a construir o nada, contrabalanceando promessas com promessas, se faz imperativo apresentar um saldo a respeito das promessas do constitucionalismo e da democracia frente à luta pela reforma agrária no Brasil. Após três décadas de vigência constitucional, a pesquisa busca compreender se o texto, prenhe de boas novas frente ao acesso à terra e ao território pela reforma agrária vem conseguindo conciliar a democracia (autogoverno) e o constitucionalismo (limitação do poder e efetivação das políticas públicas).

Buscando sanar quaisquer dúvidas que comprometam o entendimento do leitor a respeito do que entende-se por democracia e constitucionalismo algumas premissas precisam ser tratadas logo no introito. O referencial teórico do artigo são pesquisadores integrantes ao constitucionalismo latino-americano, em destaque Carlos Santiago Nino, Ricardo Sanín Restrepo e Roberto Gargarella.

De forma alguma trata-se de um conflito epistemológico entre pesquisadores latino-americanos, europeus ou norte americanos, pois os teóricos utilizados dialogam com Dworkin, Habermas e Rawls. Entretanto, as escolhas teóricas estão inseridas na necessidade imperiosa de se discutir o constitucionalismo e a democracia por autores latino-americanos para dar atenção às especificidades e demandas que vão além dos textos europeu e norte americano construídos com a redemocratização na América Latina no fim da década de 1980.

Parte-se do pressuposto de que o constitucionalismo se apresenta como um movimento político e jurídico ao longo da história que engenha um arcabouço estrutural, buscando, em especial, limitar o poder do Estado, bem como garantir um rol mínimo de direitos fundamentais à sociedade. A constituição fruto do constitucionalismo se funde não apenas no ser, mas no dever-ser e, portanto, abriga um processo complexo de modificação (NINO, 2003, p. 17). Em sendo a constituição o arcabouço jurídico que irradia sobre todos as demais espécies normativas e o texto que define parte daquilo que vem a ser o Estado de bem estar social sua interpretação é conflituosa, pois é feita de forma diversa pelo povo e pelos poderes constituídos.

A pesquisa enfrenta aquilo que Gargarella (1996, p. 128) chama de desafio da teoria constitucional que é a compatibilização da democracia (autogoverno) com o limite do poder do Estado (constitucionalismo). Sendo assim, busca-se responder o seguinte questionamento: cabe ao povo ou aos poderes constituídos a interpretação da constituição frente à luta pela reforma agrária? Os movimentos sociais possuem direito de exigir o cumprimento de tal política pública por meio dos acampamentos?

Inúmeras são as teorias que tentam responder tal questionamento. Esta pesquisa por partir do Constitucionalismo latino-americano, atribui ao povo a responsabilidade de maior protagonismo e interpretação frente ao texto constitucional e, assim, acarretando um alargamento nas relações democráticas com os poderes constituídos. Ao longo do texto demonstrar-se-á que esta relação entre constitucionalismo e democracia ainda que tencionada é positiva e não deve ser ingenuamente abrandada como sustenta Gargarella (2004, p. 77), pois faz com que o texto constitucional não fique preso às conquistas passadas ou interpretações homogêneas e se adeque às demandas do presente e do futuro pelo autogoverno.

É exatamente dessa relação conflituosa que a igualdade, aos moldes dworkiniano, assume o protagonismo, ao definir que os seres humanos são dotados de dignidade moral e prescindem de igualdade frente as capacidades elementares. A igualdade é apresentada como elo da democracia e do constitucionalismo. Portanto, é fundado no princípio da igualdade que todas e todos possuem o mesmo direito de intervir na resolução das situações que os envolvam. O processo decisório nas democracias precisam ser construídos em pé de igualdade (GARGARELLA, 2004, p. 77).



Para estruturar a pesquisa, o artigo está dividido em quatro tópicos. O primeiro tópico apresenta a construção do Constitucionalismo latino-americano e a inserção das lutas vindas do campo, em especial dos trabalhadores rurais sem terra pela reforma agrária. O segundo tópico sustenta a necessária relação, ainda que tencionada, do constitucionalismo e da democracia. Logo, a luta pela reforma agrária travada pelos movimentos sociais frente aos poderes constituídos ainda que tencionada deve ser valorizada, pois é uma forma de alargar a democracia e fazer cumprir o texto constitucional. O terceiro tópico defende a adoção da igualdade e da liberdade nos processos decisórios nas democracias. Ou seja, os trabalhadores rurais sem terras são sujeitos políticos que devem ser chamados para construção da reforma agrária em todas as esferas de poder, pois como afirma Dworkin (2002, p. 315) a igualdade é o fundamento último da democracia e do constitucionalismo. O quarto tópico trata da sala de máquinas da constituição, espaço o qual os trabalhadores rurais sem terra não estão conseguindo acessar.

Metodologicamente utilizou-se da abordagem qualitativa que permitiu analisar os dados e as informações conjugados com as bases teóricas encontradas na bibliografia especializada, relatórios e nos documentos jurídicos. Por meio do método dedutivo construiu-se uma sequência lógica que parte do contexto histórico e mais amplo até chegar às especificidades do estudo apresentado.

## **2 O construir decolonial do Constitucionalismo Latino-Americano**

Se, por um lado, os institutos jurídicos inseridos na América Latina, nos séculos XVIII e XIX, possuem máxima proximidade com o direito europeu, por outro, no século XX, ainda que fortemente vinculado, abre-se um novo momento, intitulado Constitucionalismo latino-americano fruto das muitas lutas decoloniais, vindas principalmente do campo por indígenas, quilombolas e trabalhadores rurais sem terra.

Dentro dos limites e contradições, o Constitucionalismo latino-americano conseguiu inserir no constitucionalismo clássico propostas decoloniais<sup>1</sup>. Num processo social doloroso e demorado, os Estados, pressionados pelas inúmeras lutas populares e influenciados pela imposição da padronização

---

<sup>1</sup> “Decolonizar é comprometer-se com outras construções histórico-filosóficas que extrapolam o eurocentrismo. É a busca de novas respostas aos antigos problemas (agrários, raciais, étnicos, de gêneros, desigualdades etc.) que a modernidade prometeu resolver, mas ainda aflige a sociedade mundial, em especial a latino-americana. A origem da decolonialidade está atrelada à colonização, posto que aquela é uma reação às imposições forçadas desta. Decolonizar é abrir uma nova maneira de pensar e fazer<sup>1</sup> que vai de encontro às cronologias construídas, aos saberes impostos, aos institutos jurídicos definidos, às subjetividades determinantes e ao presente e futuro certo. A origem da decolonialidade está nos países que viveram o processo de subalternização colonial e a luta para trazer à tona sua diversidade de história, pertencimentos e tempos locais. A decolonialidade é muito mais que uma mera opção de conhecimento acadêmico, de domínio de estudo. É uma forma de vida, de pensar e fazer; uma tentativa de sistematização da resistência, do senso comum, das lutas e espiritualidades como forma de alargar e trazer ao mundo outras epistemologias de validação da verdade, para além da limitada teoria sistema-mundo moderno/colonial” (MIGNOLO, 2014).

constitucional democrática, reformularam seus ordenamentos jurídicos pátrios. Pastor e Dalmau (2010) afirmam que, embora os novos textos constitucionais pós-ditadura militar na América Latina não tenham se afastado do clássico normativo constitucional, apresentaram inovações democráticas e decoloniais ao incorporarem dispositivos que resguardam a diversidade étnica, cultural, racial e de gênero, proteção da natureza, democratização do acesso à terra, participação popular, direitos sócias e sentido ampliado de qualidade de vida, entre outros. São demandas que aos poucos foram ganhando assento no texto constitucional, mesmo que sempre disputando espaço com os velhos institutos jurídicos à serviço do capital. Frente à realidade brasileira, Carlos Marés aduz que:

[...] muitos temas introduzidos na Constituição foram contrários ao gosto das elites dominantes que se empenharam em dificultar sua aplicação confiando no controle que sempre mantiveram sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As elites tinham consciência de sua pouca força, portanto trataram de dificultar a aplicação posterior. Os temas mais relevantes para os movimentos sociais foram tratados de tal forma que houve grande avanço legal, mas foram construídas travas que viriam dificultar sua aplicação. Assim, Meio Ambiente, Povos Indígenas, Quilombolas, Direitos do Trabalhador, Patrimônio Cultural, Direitos Humanos e, obviamente, Reforma Agrária estão estabelecidos na Constituição com belos e profundos textos, mas com armadilhas capazes de os tornar de difícil aplicação (MARÉS, 2020, p. 116).

O constituinte, apesar de criar muitos empecilhos às demandas, não conseguiu barrar parte dos anseios populares, pois a atenção dos movimentos sociais estava voltada para a elaboração dos novos textos constitucionais que mudariam a ordem jurídica do perverso regime ditatorial. Para Rúbio (2014, p. 45) “Juntaram-se outras racionalidades e outras epistemologias tradicionalmente silenciadas e marginalizadas cujo reconhecimento se faz necessário”.

Tais conquistas foram muito próximas em vários países da América Latina, pois o processo histórico gestou diversas similaridades, inclusive a forte resistência do Estado de construir políticas de democratização ao acesso à terra e ao território. Na América do Sul, respeitadas as peculiaridades de cada país, o eclodir dos regimes militares e a reabertura democrática por meio do constitucionalismo do bem-estar social se dão em momentos próximos: Brasil (1964 - 1985), Paraguai (1954-1989), Argentina (1966-1983), Bolívia (1964-1982), Chile (1973-1990), Uruguai (1973-1984) e Colômbia (1953-1957).

Frente às demais realidades constitucionais experimentadas na América Latina, com todas as ressalvas supramencionadas, a redemocratização, nascida das lutas populares e fortemente influenciada pela esfera internacional, possibilitou em parte a abertura de um constitucionalismo pluralista e multicultural. Promovendo uma espécie de refundação da democracia. Fonseca (2015) observa que as constituições do continente operaram em seus textos novas semânticas e sintaxes nos institutos jurídicos, como a dignidade humana e os direitos

fundamentais sociais, especialmente coletivos, entre eles o direito ao acesso à terra ao indígena, quilombola e trabalhadores rurais.

Esse processo constitucional latino-americano permite inúmeras nomenclaturas, pois seria um contrassenso usar da rigidez colonial para impor classificações estanques: a) novo constitucionalismo latino-americano (PASTOR; DALMAU, 2010); b) constitucionalismo andino (WOLKMER; FAGUNDES, 2011); c) constitucionalismo mestiço (BALDI, 2012); d) constitucionalismo pluralista (FAJARDO, 2011), entre outros. Este último, para Raquel Fajardo (2011), se divide em três grandes ciclos: a) constitucionalismo multicultural (1982-1988); b) constitucionalismo pluricultural (1989-2005); e c) constitucionalismo plurinacional (2006-2009).

Por uma escolha, adota-se teoricamente, nesta pesquisa, a classificação Constitucionalismo Latino-Americano, mesmo por que a temporalidade do “novo” traz a ideia de um velho Constitucionalismo que nos leva à dicotomia adotada pela lógica da modernidade ocidental (novo versus velho).

Seguindo a divisão adotada por Fajardo (2011) o Constitucionalismo Latino-Americano pode ser dividido em três grandes ciclos. O primeiro ciclo é composto pelas constituições do Canadá (1982), Guatemala (1985), Nicarágua (1987) e Brasil (1988). Seus textos incluem novos conceitos que enfrentam a diversidade cultural, reconhecem a estrutura multicultural e multilíngue, a identidade cultural, alguns direitos indígenas e quilombolas, a proteção do meio ambiente e da terra, a dignidade da pessoa humana, sadia qualidade de vida, a função social e a reforma agrária (FAJARDO, 2011). Os sujeitos de direito e os reconhecimentos são ampliados, considerando a comunidade (Nicarágua), os grupos étnicos (Guatemala), as populações (Brasil) e os aborígenes (Canadá).

O segundo ciclo abarca as constituições da Colômbia (1991), México (1992), Paraguai (1992), Peru (1993), Bolívia (1994), Argentina (1994), Equador (1996 e 1998) e Venezuela (1999). Para além dos conteúdos já reconhecidos no primeiro ciclo, como direitos individuais e coletivos, de identidade e diversidade, elas promovem redefinições do caráter do Estado, conceitos de nação multiétnica e multicultural, Estado pluricultural e o rompimento com o monismo jurídico.

Por fim, o terceiro ciclo inclui as constituições da Bolívia (2006-2009) e Equador (2008). Busca uma refundação do Estado, dando protagonismo jurídico, político e econômico aos modos de ser, fazer e viver dos povos indígenas e todos aqueles que lutam por direitos sociais (FAJARDO, 2011). Para além da dimensão jurídica, há uma preocupação com a legitimidade democrática da Constituição – soberania popular. A inserção dos sujeitos até então excluídos no processo constituinte agrega, minimamente, as demandas propriamente da realidade latino-americana.

É um movimento constitucional decolonial que “[...] surge dos movimentos cívicos combinados com propostas políticas adotadas pelos povos em cenários de alta conflitualidade social e política” (PASTOR; DALMAU, 2010, p. 5). O “constitucionalismo sem pai” é a ruptura com o constitucionalismo europeu e norte americano

que arrogantemente ousa, em vários momentos históricos, falar pelo subalterno e definir arcaçou jurídicos de acordo com os seus interesses e práticas.

### **3 O desafio do constitucionalismo e da democracia no Brasil frente à luta dos trabalhadores rurais pela reforma agrária**

Após trinta e dois anos, vale indagar: a União vem desenvolvendo sua competência de desapropriar terras para atender o interesse social dos trabalhadores rurais, para fim de reforma agrária? Os sujeitos políticos inseridos em seus movimentos sociais são chamados para apresentarem suas interpretações constitucionais na construção desta política? O autogoverno é valorado na questão agrária e fundiária do país? Iniciar o tópico com perguntas de tamanha complexidade é, portanto, uma tentativa de tirar um saldo, após três décadas, de tudo o que até aqui se construiu.

Apesar das críticas enfrentadas, não se está aqui a negar que o construir dos Direitos Humanos, somado às muitas reivindicações locais postas nas constituições federais como Direitos Fundamentais, garantiram a inserção de novas demandas decoloniais latino-americanas, vindas das lutas dos trabalhadores rurais sem terra, indígenas, quilombolas e movimento feminista, entre outras. Todavia, passados três décadas de vigência constitucional, sobretudo com a redemocratização de grande parte da América Latina, nos anos 1980 e 1990, os textos prenes de boas novas vêm demonstrando não ter conseguido compatibilizar a Constituição (limitação do poder) e a democracia (autogoverno). “No tema da Reforma Agrária, a elite dominante se empenhou em introduzir armadilhas e artimanhas tão sutis que viriam a dificultar não só sua aplicação direta, como a formulação posterior de leis civis para não permitir sua aplicação literal” (MARÉS, 2020, p. 116).

O lastro constitucional brasileiro vem se mostrando incapaz de inserir trabalhadoras e trabalhadores rurais sem terras na elaboração de políticas de reforma agrária que busquem eliminar a desigualdade social, a latifundiarização e a estrangeirização da terra, os conflitos agrários, a monocultura, a degradação ambiental, a violência de gênero, racial e étnica principalmente nas Américas do Sul e Central<sup>2</sup>. Sobre as constituições Restrepo (2013) indaga: “[...] são triunfos duradouros? Pode uma constituição alterar a gigantesca balanças de poder mundial e os interesses que a determinam? Qual é a relação entre um capitalismo de cassino, mundializado, desregulado, depredador e as lutas locais pela equidade

---

<sup>2</sup> “Várias décadas após os diferentes processos de reforma agrária que viveu esta parte do continente, a distribuição da terra continua sendo uma tarefa pendente. Se pensou em seu momento que esses processos seriam instrumentos de transformação da estrutura agrária, destinados principalmente a substituir regimes de latifúndio e minifúndio por sistemas mais justos de propriedade, posse e exploração da terra. No entanto, vários anos depois, as formas de acesso à terra não mudaram e a tendência atual na região aponta mais para o retorno de um sistema que concentra a terra em poucas mãos” (CASTAÑEDA, 2009, p. 13).

social? Pode a constituição parar em frente ao conselho de Washington?” (RESTREPO, 2013, p. 19).

De um lado, tem-se um grande empenho pelo autogoverno dos movimentos sociais, minorias, defensores públicos, organizações, sindicatos, professores, parcela do Sistema de Justiça, Legislativo e até Executivo que buscam incansavelmente fazer as letras constitucionais deixar de serem promessas e passarem à guardiãs da dignidade do viver. De outro lado, essas ações conflitam diuturnamente com uma estrutura rígida colonial que se arrasta no tempo: “Um mundo onde um sistema financeiro incomensurável define o jurídico como um apêndice pré-formativo. Um mundo onde um *click* em Wall Street arrasa com selvas, cultivos e engendra miséria com progressões geométricas exponenciais” (RESTREPO, 2013, p. 20). Numa crítica ainda mais incisiva, Gargarella (2014) sustenta que “[...] as novas constituições fortaleceram os compromissos sociais dos documentos anteriores. Ao mesmo tempo, mantiveram a tradicional estrutura de poder, vertical quase intacto” (GARGARELLA, 2014, p. 269).

A esse cenário somam-se as promessas não cumpridas pelo Estado, que tem se voltado contra os movimentos sociais que ousam pedir o seu cumprimento. A regulação na América Latina agigantou-se por meio da criminalização dos movimentos sociais, judicialização, restrições clássicas de liberdades, assassinatos de lideranças políticas e defensores de direitos humanos, conflitos armados, encarceramento em massa, violências e mortes. Há um evidente conflito entre o constitucionalismo (limitação do poder) e a democracia (autogoverno). Neste sentido, há uma busca em aniquilar o papel “[...] dos movimentos sociais, principalmente por meio de tentativas governamentais de criminalização de antigas e tradicionais organizações sociais e populares, como o MST no Brasil, as uniões de cocaleros na Bolívia e o movimento Zapatista no México” (BELLO, 2012, p. 68).

Os vinte e um anos de Ditadura Militar para além das vidas exterminadas, deixou a terra e o território brasileiro ainda mais desiguais. A Constituição de 1988, dentro dos muitos limites e contradições, insere de forma sensível a relativização da propriedade privada. Assim, as questões fundiárias e agrárias ganharam roupagem constitucional nos artigos 184 a 191, que compõem o Título VII- “Da Ordem Econômica e Financeira”; do capítulo III- “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, e, também, do artigo 153, VI, na Seção III- “Dos impostos da União”, e do capítulo I- “Do sistema tributário nacional”, do Título VI- “Da tributação e do orçamento”.

A União passa a ser a grande responsável pela desapropriação da terra, quando existir o interesse social, ou quando o imóvel rural desatender sua função social<sup>3</sup>. Em caso de desapropriação será necessária a indenização em títulos

---

<sup>3</sup> “Entre as armadilhas criadas, ficou estabelecido que apenas a União Federal, isto é, o Governo Federal, poderia promover a desapropriação de glebas que não cumprissem a função social. Ao aceitar as armadilhas do texto constitucional e as normas inferiores produzidas para o seu não cumprimento, a Reforma Agrária fica quase impossível e realizável apenas em terras públicas, devolutas (o que não é reforma agrária, mas

da dívida agrária, a preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (Art. 184). Em sendo declarado o imóvel como de interesse social, ou seja, passível de reforma agrária, estará a União autorizada a propor a ação de desapropriação.

Vincular a desapropriação ao descumprimento da função social por meio do pagamento de prévia e justa indenização em título da dívida agrária representa a recompensa ao ilícito, ainda que pagável em vinte anos.

Quer dizer, tantas vezes e tão enfaticamente a Constituição associa o direito de propriedade à sua função social que parece estabelecer que o proprietário que não age no sentido de fazer cumprir a função social da terra, perde-a, ou não tem direito a ela. Seria então legítimo entender que se uma terra não cumpre a função social não há sobre ela direito de propriedade, mas que o proprietário, detentor do título de propriedade, pode passar a usar a terra de forma funcional e integralizar, ou dar vida ao título que estava moribundo. Não há, porém, norma legal que possibilite ao Estado declarar a nulidade ou inexistência de um título de propriedade cuja terra não esteja cumprindo a função social. É uma lacuna jamais preenchida (MARÉS, 2020, p. 117).

A propriedade privada que desatenda sua função social não deveria ser premiada com a desapropriação, mas com o total perdimento: “[...] no fundo, o instituto da desapropriação não atinge o direito de propriedade em sua característica mais avultada, que é o seu valor econômico. Há apenas uma permuta de valores: substitui-se um bem – objeto do direito de propriedade – por outro bem – o seu preço em dinheiro ou equivalente” (BORGES, 1992, p. 67).

Esse dispositivo é a prova real de que o proprietário possui poder subjetivo absoluto e individual da terra, uma vez que nem mesmo o descumprimento de prerrogativas constitucionais, como a função social, isenta a União de indenizá-lo. O pagamento é a garantia de que, em sendo subtraída a propriedade, o proprietário terá seu patrimônio economicamente resguardado. Há uma pena positiva, pois mesmo desatendendo a função social, portanto, cometendo crime, lhes é garantindo a preservação do valor real por meio da indenização em títulos da dívida agrária.

Indo além, o constituinte fez questão de deixar claro que a pequena e média propriedade rural e a propriedade produtiva não serão alvo de desapropriação para reforma agrária e, estabelece proteção diferenciada àquelas propriedades produtivas, bem como, institui normas para que se atenda à sua função social (Art. 185).

Há quem considere esse dispositivo o maior retrocesso da Constituição frente à insuscetibilidade da desapropriação da propriedade produtiva. Para

---

colonização), e nos latifúndios improdutivos segundo critérios muito baixos de produtividade” (MARÉS, 2020, p. 118).

Antônio José Mattos Neto (2005, p.13), “[...] dentro da nova configuração constitucional, houve um retrocesso no trato quanto à exigibilidade no cumprimento da função social da propriedade. A Constituição afrouxou a rigidez trazida anteriormente pelo Estatuto da Terra”.

A crítica a tal dispositivo não reside numa suposta interpretação errônea de que o Artigo 185 teria desprezado o princípio da função social. Pelo texto constitucional, toda terra deve atender à função social, porquanto a propriedade que descumpra tal mandamento deixa de ter a titularidade. Sendo assim, constitucionalizar a insuscetibilidade de desapropriação levando em consideração a produtividade, mesmo a que atenda à função social, é se utilizar de um critério ínfimo frente ao agigantamento histórico da desigualdade social brasileira, gestada pela proteção irrestrita à terra.

Objetivando demonstrar o que vem a ser a função social da propriedade, a Constituição Federal incluiu os requisitos necessários para se cumprir tal função, que são: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Art. 186).

Ainda, quanto à função social da propriedade, a Constituição Federal trata sobre o referido tema, no artigo 5º, inciso XXIII, estabelecendo que a propriedade atenderá a sua função social, e, no artigo 170, inciso III, determinando que a ordem econômica observará a função social da propriedade, impondo freios à atividade empresarial.

Segundo o Art. 188, em sendo terras públicas e devolutas, será imprescindível o ajustamento com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Os **§ 1º e § 2º, do mesmo artigo, deixam claro que** área pública superior a dois mil e quinhentos hectares destinada à alienação ou a concessão, prescindirá da aprovação do Congresso Nacional; contudo, tal requisito torna-se desnecessário quando for para fins de reforma agrária.

Estabelece, também, que aqueles cidadãos que adquirirem imóveis rurais, por meio da reforma agrária, possuirão, depois de período de dez anos de posse, o título de domínio ou de concessão de uso, que poderá ser concedido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil (Art. 189).

Ainda que as conquistas da Constituição de 1988 tenham sido expressivas frente às demais vigentes, após 32 anos, nota-se que foi incapaz de trazer mudanças estruturais à realidade fundiária brasileira. “Todo o avanço que trouxe a Constituição foi travado pelos ruralistas no Legislativo e Judiciário. Foi a aposta que fizeram em 1988 e aos poucos foram conseguindo minar interpretações mais favoráveis e adequadas à Reforma Agrária” (MARÉS, 2020, p. 118).

Piorando a realidade, em 2001, a luta pela terra e o território experimentou um grande retrocesso, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso, no apagar das luzes de seu segundo mandato, sancionou a Medida Provisória nº 2.183-56/2001. Essa MP incutiu na Lei nº 8.629/1993 a criminalização dos

movimentos sociais e dos trabalhadores rurais, estabelecendo que o imóvel rural de domínio público ou particular passa a sofrer esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário coletivamente, deixando de ser visto-riado, avaliado ou desapropriado pelo prazo de dois anos, após a desocupação, duplicável no caso de reincidência. Indo além, responsabiliza civil e administrativamente aqueles que, tendo o dever de fazer cumprir tal dispositivo agir omissa ou comissiva.

Era o cerco para não permitir que movimentos sociais pressionassem por Reforma Agrária. Além disso, estabelecia como pena aos membros dos movimentos sociais que participassem de ocupações de caráter coletivo a proibição de serem assentados e a exclusão de seus nomes nos programas de Reforma Agrária. Era o Congresso Nacional cumprindo o desmanche da reforma Agrária conquistada na Constituição cidadã, por proposta do Poder Executivo (MARÉS, 2020, p. 119).

Diante do cenário imposto pela MP, se convoca Quijano (2005), que afirma que a colonialidade se apresenta de forma mais duradoura e estável à sua matriz colonizadora. Nada é mais colonial do que, em uma democracia, em que a participação popular deveria ser a máxima, uma medida provisória do Poder Executivo que criminaliza aqueles que nada mais querem que uma resposta a um direito elaborado por quem o descumpre.

Em 2018, o Poder Executivo, tomado via golpe arquitetado por Eduardo Cunha e Michel Temer, editou em bloco os Decretos nº 9.309 (BRASIL, 2018a) e nº 9.311 (BRASIL, 2018b), de 15 de março. Tais instrumentos jurídicos buscam a regularização fundiária por meio da legalização do ilegal (grilagem), bem como, dificultar ainda mais o processo de reforma agrária, burocratizando excessivamente a luta democrática dos povos da natureza e do campo pela terra e território. O Decreto nº 9309, que busca nacionalizar o Programa Terra Legal, para além da Amazônia, estimula “[...] a ocupação das terras devolutas, regularizando ocupações com menos de dez anos, representa o endosso estatal ao amplo processo de expropriação das comunidades tradicionais camponesas, que em geral sobrevivem ancestralmente nesse território (CUNHA, 2017, pp. 314-315). Assim, sustenta a regularização de apropriações que não sejam resultados de políticas públicas da reforma agrária. Para piorar, o Decreto estabelece que incidirá em terras públicas rurais com áreas superiores a quatro módulos fiscais e até o limite de dois mil e quinhentos hectares. É a legalização da violência, do ilegal e da barbárie. Sustenta Eliane Brum que o crime vira lei e o criminoso “cidadão de bem” (BRUM, 2020, p. 105).

Referente ao Decreto nº 9.311 busca regulamentar a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, bem como, dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias candidatas ao Programa Nacional de Reforma Agrária. O texto é menos combativo que o Estatuto da Terra elaborado em plena Ditadura Militar e repleto de vícios, pois ainda



que possuam proximidades, deixa de trazer a promoção de uma melhor distribuição de terra, mediante a modificação no regime de sua posse de uso, buscando atender os princípios de justiça social e o aumento da produtividade.

Há uma tentativa constante de despolitização da luta pela reforma agrária, tática colonial utilizada em toda a história brasileira, em especial ao que se trata do modo de seleção excessivamente burocratizada que foi elaborado sem nenhum diálogo para a construção com os protagonistas da luta pela terra e ao território no Brasil. Na via contrária, o proprietário de terra desapropriado é presenteado, pois como afirma Sauer (2017, p.17):

[...] se já era um bom negócio não cumprir a função social, agora a "penalidade" será o pagamento em dinheiro. Isto é ainda associado com institucionalização dos juros compensatórios, ou seja, o desapropriado irá receber por possíveis diferenças entre o valor depositado em juízo pelo INCRA no processo de desapropriação e o valor fixado na sentença definitiva dos processos judiciais.

A forma de pagamento pelo ilício, que sempre foi feita por meio da desapropriação, ganha melhores contos frente ao balcão de compra do Governo Federal.

É perceptível que, a partir de 2016, há um maior atrito entre o constitucionalismo e a democracia. Para Midityero Júnior paira um sentimento de permissividade aos ruralistas. Ao agro que é pop tudo pode. “No pós-golpe, aquilo que já era um poder decisivo nas mãos dos ruralistas, que é o número de componentes da bancada, ganha mais força e efetividade com um presidente golpista no Palácio do Planalto” (MITIDIERO JÚNIOR et al., 2017, p. 91).

Sendo assim, trazer à tona a relação conflituosa entre o constitucionalismo e a democracia<sup>4</sup> faz-se imprescindível. Dela depende a compreensão do porque, mesmo garantindo a reforma agrária, o texto constitucional pouco tem conseguido o autogoverno junto aos trabalhadores rurais sem terras na busca por derrubar a cerca e democratizar o acesso à terra e ao território pela reforma agrária no Brasil, ainda que amplamente reivindicado pelos movimentos sociais. Para Gargarella (2015), nessa tensão “[...] reside a principal potência, e também a principal fonte de conflitos que encerra o direito” (GARGARELLA, 2015, p. 1191).

---

<sup>4</sup> “Por democracia concebemos não só uma forma de governo, mas também um conjunto de ações, conceitos e mediações que têm como objetivo possibilitar o exercício do poder do povo para o povo (demos), através da luta, do protesto e da reivindicação dos membros de uma comunidade ou sociedade. Com a democracia em voga, a cidadania deve assumir sua responsabilidade e o dever de se autogovernar por seus próprios meios. Todo ser humano deve participar diretamente de tudo aquilo que o afeta no âmbito público (e também no privado, mas agora não iremos analisar este âmbito), sem que isto seja incompatível com o apoio complementar de mecanismos de representação. Por isto, esta ideia de democracia se opõe a qualquer descuido da democracia ou do povo, que a restrinja, como única expressão de si mesma, nas mãos de especialistas ou de um número limitado de cidadãos naqueles espaços em que as relações humanas são desenvolvidas e corrompidas em torno do âmbito public. Democracia entendida como prática plural de controle e exercício do poder por parte de cidadãs/cidadãos soberanos e como forma de vida, não somente concebida como governabilidade” (RUBIO, 2014, p. 106).

Para a perspectiva liberal e moderna majoritariamente empregada no direito pátrio, enquanto o constitucionalismo, em apertada síntese, limitaria a atuação do poder público face às liberdades individuais, conjuntamente, a democracia, por si, traria à tona a soberania popular e sua participação livre e igual na vida política. Portanto, constitucionalismo e democracia, apesar de corriqueiramente conjugados de formas uníssonas, não são as mesmas coisas: tem-se constitucionalismo antidemocrático e regimes democráticos sem constituições aos moldes europeus.

Paradoxalmente, após três décadas da Constituição que insere o Estado de bem-estar social no Brasil, há um grande saldo negativo que reside exatamente no excesso do poder e proximidade com o interesse do agronegócio exercido pelos ditos representantes do povo na democracia representativa. Alceu Castilho (2012) vai além e afirma que há no Brasil o Partido da Terra onde seus “filiados” são políticos que detêm significativa parcela do território pátrio. Assim, a terra gesta para além do poder econômico o poder político.

Conseqüentemente, há um forte desvirtuamento do constitucionalismo, o que redundando no seu afastamento com a democracia. Em sendo a reforma agrária um dever fundamental do Estado, ou seja, uma política pública para a concretização de inúmeros outros direitos fundamentais, todos e todas aqueles que lutam pela concretização desses direitos, em uma democracia de alta intensidade, seria tido como guardião e interprete do texto constitucional. Entretanto, nas democracias de baixa intensidade na América Latina, o Estado e o agronegócio por meio da colonialidade do poder, saber (epistemológica) e ser (ontológica) seguem fortalecendo a propriedade privada e enfraquecendo a política da reforma agrária, diminuindo tanto a constituição, quanto a democracia.

A sobreposição erroneamente de um constitucionalismo deturpado frente à democracia pelos poderes que constituem a República Federativa do Brasil sufocam os processos de luta pela terra e território. Segundo a Comissão Pastoral da Terra, em 2019, foram registradas apenas cinco novos acampamentos com 1.064 famílias. Sendo três em São Paulo, um na Bahia e um no Pará. Tais dados representam o menor número de acampamentos registrados nos últimos 10 anos (CPT, 2019).

Se, de um lado, os governos brasileiros em nossa história não realizaram a tão sonhada e necessária Reforma Agrária, por outro lado, a pressão necessária dos movimentos/grupos/povos do campo, através de ocupações/retomadas e acampamentos, está cada vez menor. Esse é o fato mais preocupante. Os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) demonstram a desaceleração da pressão pela Reforma Agrária através da luta direta contra o latifúndio, ou seja, através de ocupações/retomadas e de acampamentos (ARAUJO; JUNIOR; THORLBY; ALBUQUERQUE, 2020, p. 22).

O limite do poder do Estado, pela via constitucional, para fazer sentido, precisa de uma contraprestação que reside nos direitos construtores da democracia (direitos sociais, pluralismo político, cidadania, dignidade, erradicação da pobreza, democratização do acesso à terra, demarcação de terras indígenas, participação popular, representatividade e autodeterminação, entre outros)<sup>5</sup>. Mesmo porque, são as contraprestações (deveres fundamentais do Estado) que permitem avolumar e alargar ainda mais a democracia por meio do empoderamento das práxis sociais. Como sustenta Santos (2010), a democracia representativa “[...] é uma positividade e como tal deve ser apropriada pelo campo social da emancipação” (SANTOS, 2010, p. 270). Caso contrário, a mera lista de direitos sem a concretização das prestações positivas acarretam o agigantamento do poder do Estado e limitação da democracia, pois “[...] restringe sua capacidade de reivindicar e controlar os recursos que lhes permitem fazer opções de vida (GREEN, 2009, p. 29).

Entretanto, a luta pela emancipação social fruto da práxis humana segue, mesmo em meio às muitas dificuldades, demandando o direito à concretização das listas de promessas já declaradas e muitas outras em construções. Ainda que debilitados pela situação que a pobreza impõe, são sujeitos que, a partir das muitas negações de direitos, passam a lutar pela manutenção de suas vidas e, então, consciente ou inconscientemente, elaboram suas práxis.

Assim, a inserção latino-americana no modelo de Estado político moderno (povo, soberania e território) entregou ao constitucionalismo a capacidade plena de organização pátria. Os processos constitucionais, com raras exceções, fizeram-se repletos de dogmas, códigos e interesses claramente elitistas em que os cidadãos eram tratados como integrantes de uma massa irreflexiva frente à racionalidade constituinte. Ainda que declare direitos fundamentais ao povo e estabeleça deveres fundamentais ao Estado, a execução do texto constitucional na prática segue restrita à discricionariedade dos poderes constituídos e suas formas de fazerem políticas públicas, legislações e jurisprudências. O autogoverno via participação popular dos movimentos sociais que lutam pela terra, por exemplo, são pouco valoradas. Há, assim, um desperdício de força constitucional popular e de democracia.

Neste sentido, Gargarella (2014) aponta que há uma tentativa errônea de limitar o autogoverno (participação popular na tomada de decisões), dizendo que não existe formas de reconhecer o caráter subordinado e dependente da Constituição. Pelo contrário, na visão do autor, é exatamente o autogoverno que pode justificar o valor constitucional, o sentido da sua existência. Todavia, o

---

<sup>5</sup> “Sem embargo, este matrimônio entre democracia e constitucionalismo não é sensível. Sobrevivem tensionados quando a expansão da primeira conduz a um debilitamento do segundo ou, pelo contrário, o fortalecimento do ideal constitucional se converte em um frio para o processo democrático. Estas tensões não são fáceis de detectar com precisão devido a falta de certos respeitos de que é o que faz que a democracia seja algo valioso, qual é o modelo de democracia que maximize esse valor, e a obscuridade da noção mesma de constitucionalismo” (NINO, 1997, p. 14).

constitucionalismo, interpretado de forma equivocada, tributário de um processo que visou enrijecer a lógica do Estado moderno, vem assumindo o papel de “amarrar as mãos” da sociedade e afogar o autogoverno. Quando na verdade, “[...] deve ser visto como uma maneira de ganhar ou aumentar nossa liberdade como comunidade” (GARGARELLA, 2014, p. 198). Os novos textos constitucionais, por mais bem intencionados, pouco ousaram perfurar a membrana grossa do liberalismo. Pelo contrário, permanecem como “[...] seus ecos mais prolongados e insidiosos” (RESTREPO, 2013, p. 35).

É nesse contexto que se insere a reforma agrária. Isso porque, além de ter sido tardiamente reconhecida como direito constitucionalizado e dever fundamental do Estado, fruto de inúmeras lutas de homens e mulheres do campo, sua execução, na prática, segue aprisionada à discricionariedade do Poder Público. Este, por ter proximidade com o agronegócio, dificulta a execução de tal política, seja pelo excesso de burocracia, seja pela morosidade e falta de comprometimento constitucional. O direito democrático da luta popular pelo acesso à terra é tão rechaçado pelos poderes que no Brasil, via decreto, os trabalhadores rurais que ocupem propriedades privadas em busca de chamar a atenção do Estado por sua omissão frente ao seu dever fundamental de executar a reforma agrária são criminalizados. É o constitucionalismo sendo utilizado para afogar a democracia.

Todavia, mesmo sob o crivo da criminalização, essa relação de colonialidade vem sendo cotidianamente quebrada pela decolonialidade. Frente à passividade do poder público na execução de direitos e deveres fundamentais já reconhecidos, levantam seus acampamentos e, num gesto de alargamento da democracia, passam a demandar o direito constitucional ao acesso à terra e ao território pela reforma agrária. Portanto, no Brasil, a desapropriação para reforma agrária é historicamente dependente da resistência dos movimentos;<sup>6</sup> relação conflituosa e de poder que, até a concretização dos assentamentos, é invisibilizada, criminalizada e desumanizada seja pelo poder público ou pelo setor privado.

Sufocar os movimentos sociais de luta pela terra conflita, tanto com o texto constitucional, quanto com a democracia: é fato que as práticas sociais demandam organizações “facilitadoras” da participação popular. A própria comunidade se auto-impõe algumas limitações para sustentar o seu autogoverno. Todavia, não é a Constituição que ordena e une um povo; ao contrário, o povo ordena sua unidade política através da Constituição, que não é “[...] origem de

---

<sup>6</sup> “A ocupação, como forma de luta e acesso à terra, não é um fato novo. É um contínuo na história do campesinato. Desde o princípio de sua formação, os camponeses, em seu processo de criação e recriação, ocuparam terra. Nas últimas quatro décadas, os posseiros e os sem terras são os principais sujeitos dessa luta. Os posseiros ocupam terras, predominantemente, nas faixas das frentes de expansão, em áreas de fronteiras. Com a territorialização do capital, ocorrem os processos de expropriação desses camponeses desenvolvidos principalmente pela grilagem de terra, por latifundiários e empresários. Os sem-terra ocupam terras predominantemente em regiões onde o capital já se territorializou. Ocupam latifúndios – propriedades capitalistas –, terras de negócio e exploração – terras devolutas e/ou griladas. As lutas por frações do território – os assentamentos – representam um processo de territorialização na conquista da terra de trabalho contra a terra de negócios e de exploração” (FERNANDES, 1997, p. 37).

poder, senão consequência. O sujeito (povo) não é criado pelo o objeto (norma fundamental), senão inversamente” (RESTREPO, 2013, p. 87). Chamando a atenção para essa inversão de valores, Santos (2002) afirma que: “[...] a ciência, o direito, a educação, a informação, a religião e a tradição estão entre os mais importantes espelhos das sociedades contemporâneas. O que eles refletem é o que as sociedades são. Por detrás ou para além deles, não há nada” (SANTOS, 2002a, p. 48). Ocorre que, quanto mais se usa determinado espelho e maior relevância a imagem refletida atinge, maior são as chances de que adquira vida própria. Em ocorrendo tal inversão, em vez da sociedade se ver refletida no espelho é o objeto que impõem normas para que a sociedade o reflita. Boaventura chama de crise de consciência especular.

“[...] de um lado, o olhar da sociedade à beira do terror de não ver reflectida nenhuma imagem que reconheça como sua; do outro lado, o olhar monumental, tão fixo quanto opaco, de espelho tornando estátua que parece atrair o olhar da sociedade, não para que este veja, mas que seja vigiado (SANTOS, 2002, p. 48).

Sendo assim, é imprescindível indagar: qual o limite do avanço constitucionalismo sobre a democracia? Pode um setor privilegiado, muito pequeno em relação ao conjunto da sociedade, usar sua representação política para impor suas expectativas e formas de ver o mundo sobre uma parcela infinitamente maior? Os grandes proprietários de terra podem continuar se beneficiando dos recursos naturais de forma a privatizarem os muitos lucros e socializarem as estratosféricas perdas? Numa sociedade pobre e desigual, marcada pela colonização e a colonialidade, colocar a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança e a propriedade no mesmo rol como direitos fundamentais invioláveis não seria uma forma de criar mecanismos para garantir o status quo? A Constituição Federal teria dispositivos suficientes para reformular a realidade agrária brasileira? Indenizar – pagar - o proprietário que afeta a função social da propriedade conseguirá criar formas de reformar a realidade agrária brasileira?

#### **4 Igualdade como fundamento último da democracia e do constitucionalismo**

A maneira encontrada para unir o constitucionalismo e a democracia, na visão de Dworkin (2002), Gargarella (2014), Nino (1997) e também desta pesquisa, é o aprofundamento do conceito de igualdade, principalmente no Brasil, onde, segundo o estudo do World Inequality Report (ALVAREDO et.al., 2018, pp. 138-145), a desigualdade social é maior do que a constatada nas regiões do Oriente Médio, Europa Ocidental, Estados Unidos e África do Sul. Também, vale lembrar que a desigualdade social, apesar de ser marca preponderante, nunca foi uma preocupação do Estado, pois até antes da Constituição de 1988 esta situação, historicamente construída, sequer fora mencionada em qualquer texto

constitucional. É nada mais que a permissividade no avolumar da desigualdade como uma escolha pensada do Estado.

Seguindo o entendimento de Dworkin (2002; 2000) a igualdade é o fundamento último que enlaça a democracia e o constitucionalismo. A igualdade material se apresenta como uma ação positiva do Estado frente às liberdades moralmente relevantes, como, por exemplo a liberdade de expressão, religiosa, orientação sexual, reforma agrária, entre inúmeras outras. Cabe ao Estado garantir, proteger e efetivar.

O princípio da igualdade recepcionado por boa parte das constituições na América Latina tem forte vínculo com a perspectiva do liberalismo político estadunidense (mais individualista) do que com o radicalismo popular (mais coletivista). A diferença entre os dois, em apertada síntese, está no fato de que no liberalismo há uma resistência à interferência do Estado; a liberdade está assentada em escolhas individuais; há declaração de direitos privatistas e mecanismos expressos de freios e contrapesos; enquanto no radicalismo popular há um inequívoco alargamento da participação popular na esfera pública, lastreada por uma repulsa a qualquer tipo de relativização da soberania popular.

Para o liberalismo foi muito fácil ganhar a batalha, ao descaracterizar o discurso da violência social e do autoritarismo político, principalmente do radicalismo popular, tributários do fracasso ou desvirtuamento dos projetos socialistas, no século XX. Nessa perspectiva, o liberalismo se impôs como única concepção mediadora – equilíbrio do poder – entre o conservadorismo (tirânico) e o populismo (anarquista). No bojo de suas promessas estava o fim do uso indiscriminado do poder, em especial do Legislativo que, atuava no sentido de atender aos seus próprios interesses, bem como o fim da ditadura moral que alguns grupos detentores históricos do poder tentavam impor. Por ser o Estado, historicamente, o grande violador das liberdades individuais, limitar seu poder por meio de uma lista de direitos e garantias fundamentais passou a ser tarefa primordial do liberalismo.

É fato que a luta insurgente e decolonial, vinda de vários grupos sociais, produziu resistência e ocupou espaços em todo o processo de construção do constitucionalismo da América Latina. Mas quem lutava estava fora da estrutura, logo, sua capacidade de pressão institucional sempre foi desigual. Nos países latino-americanos, os liberais, sabendo da força que a resistência decolonial exercia, diferentemente da realidade estadunidense, pouco a pouco foram obrigados a abrir o diálogo com as forças populares. De outro lado, exercendo maior peso, os conservadores discutiram, negociaram e conciliaram com os liberais. Sendo assim, “[...] se a base do constitucionalismo norte-americano foi quase plenamente liberal (enquanto a origem e o conteúdo do texto constitucional) na América Latina esta base foi o resultado habitual de um acordo liberal-conservador” (GARGARELLA, 2005, p. 217).

Não por menos, a igualdade material foi pouco trabalhada pelo Estado que se esconde na defesa de uma igualdade formal sem compromisso com seu

passado histórico de profunda desigualdade. É exatamente nesse sentido que a reforma agrária só adentra tardiamente à Constituição (1988) como dever do Estado e política construtora da igualdade. E, mesmo depois de reconhecida e constitucionalizada, seguem tendo pouca efetividade prática. A grande tática dos liberais-conservadores foi adotar a uníssona tese de que todos os seres humanos nascem livres e iguais. Portanto, por ser o indivíduo um fim em si mesmo, as instituições deveriam estar a serviço do bem-estar deste, respeitando, em especial, a liberdade de escolha de cada um. Ocorre que, nesse momento, o processo histórico excludente e desigual já havia marginalizado grupos imensos de vidas que não mais cabiam na equação simplista da lei. Seguir essa lógica numa sociedade de colonização e colonialidade foi paramentar juridicamente o mercado mundial e continuar desterrando vidas e almas.

No caso brasileiro, a importação de princípios “democráticos” e a forte relação entre liberais e conservadores garantiu uma verdadeira desvirtuação que acabou depositando um exacerbado poder ao Executivo, sendo o grande promotor do direito à igualdade por meio dos direitos sociais via políticas públicas. Assim, com pouca participação popular, esse poder atua de forma discricionária para definir o orçamento em áreas sociais prioritárias. Investimentos em políticas como a reforma agrária que maximizam a igualdade passam exclusivamente pela deliberação do mandatário da República, que, caso avesso à demanda social do campo, destina ínfima ou nenhuma verba à democratização do acesso à terra e ao território. Ou seja, nessa relação, apesar dos movimentos sociais atuarem via luta democrática, sobra pouco espaço de ação frente: ao Poder Executivo para a discussão de investimentos contínuos em áreas estruturantes da sociedade, entre elas a terra e o território; ao Poder Judiciário frente aos despejos forçados, reintegração de posse, criminalizações e de pouco conhecimento o que realmente é a vida nos assentamentos e acampamentos; e, ao Poder Legislativo que elabora leis, parcela expressiva, sem nem ao menos dialogar com os movimentos do campo, partindo de suas experiências práticas em suas fazendas com longos hectares de terras.

De outro lado, pode-se destacar que o constitucionalismo liberal cria entraves às suas próprias pretensões igualitárias quando dificulta a participação popular, por meio do autogoverno, em favor da defesa dos direitos individuais.

Há, assim, uma contradição, pois o liberalismo prega a autodeterminação individual e nega a autodeterminação coletiva. Desse modo, o liberalismo deixa que assuntos públicos de extrema importância para a vida pública e coletiva (a distribuição de recursos, a distribuição e organização de propriedade etc.) sejam o resultado da iniciativa de alguns poucos (os mais ricos e talentosos) ao invés de ser o resultado de um acordo entre iguais (GODOY, 2012, p. 66).

Ao majorar a autodeterminação individual sobre a autodeterminação coletiva, a defesa liberal assume sua limitação frente à igualdade. Na verdade, quando o individual ganha maior respaldo do que o coletivo, faz-se uma escolha

desigual de levar em consideração apenas as posições de parcela minoritária dos sujeitos bem posicionados na sociedade e que historicamente ou são proprietários de terras ou de alguma forma se aproximam destes. Como sustenta Restrepo (2013), a democracia tem sido “[...] o disfarce perfeito que permite legitimar o liberalismo e ocultar seu verdadeiro credo. Não obstante não existe nenhuma relação necessária entre liberalismo e democracia, ao contrário, parece que o necessário é a interrupção de sua lógica aparente” (RESTREPO, 2013, p. 77).

A não abertura do processo de construção das decisões nas democracias de baixa intensidade faz com que as escolhas sejam tomadas por uma parcela política e jurídica que pouco se aproxima da realidade popular. Há um déficit democrático, pois os espaços de poder nos quais as decisões são tomadas, na grande maioria, possuem aversão ao povo. A maior prova disso é a homogeneização com que os poderes estão constituídos em boa parte da América Latina. Nesses espaços de poder mulheres, negros, trabalhadores rurais, indígenas, LGBTQ, pobres não estão incluídos e, após trinta anos de democracia formal, a conclusão que se chega é que há um pacto tácito entre os detentores do poder (Executivo, Legislativo e Judiciário) para que tudo permaneça como está, pois além de quase nada ter sido feito, a omissão pactuada transformou a América Latina em um espaço de violência a todos aqueles que lutam para se fazer viva a democracia e os direitos que dela emergem.

Por que se tornou tão difícil ouvir indígenas, quilombolas, sem terra, mulheres, gays em uma democracia? Por que as decisões que os envolvem temas caros aos excluídos (pertencimento, territorialidade, saberes, cosmovisões, orientações sexuais e estado civil) são sempre levados ao debate pelo Suprema Corte de Justiça e muitas vezes desrespeitadas diariamente pelo sistema de justiça? Se eles existem, e é óbvio que existem, por que possuem pouco representatividade nos espaços de tomada de decisões, os parlamentos, as cortes de justiça, os poderes da República? Qual democracia e constitucionalismo se está construindo na América Latina, a mesma da Revolução Francesa?

Diante desse cenário, Restrepo (2013), de forma incisiva, questiona: “Que oportunidade tem uma constituição, classicamente liberal, com retardados de promessas de um melhor mundo, ante um universo de estas proporções? Pode a aplicação sedimentada e singular de direitos sociais ser um antídoto a uma lógica hegemônica onde, incluindo os países, tudo se compra, tudo se vende?” (RESTREPO, 2013, p.45).

A soma da colonização, colonialidade e ditaduras que deságuam no capitalismo liberal promoveram “[...] um crescimento desigual das capacidades econômicas dos cidadãos e uma divisão também desigual de liberdades individuais, o que levou à reinvenção dos direitos sociais” (GODOY, 2012, p. 51). Todo esse processo de exclusão social foi e vem sendo construído historicamente com a participação (ação ou omissão) do Estado que não adota conduta equânime de respeito e consideração aos seres humanos. Como afirma Nino (1997), a igualdade não é um valor em si; ela prescinde de embasamento em outra situação ou



propriedade que a construa. Igualdade, acrescenta o autor, é a construção que não anula as diferenças nas formas de ser, fazer e viver, portanto, o que se requer é uma igual distribuição de liberdade para o ser humano. Democratizar o acesso à terra e ao território é uma política construtora de igualdade e liberdade.

O corre que, afirmar que todos são iguais num país de latifundiários de política pífia de reforma agrária é a maior prova de que a Constituição, mesmo tendo sido reivindicada pelos movimentos sociais, pouco tem conseguido se fazer viva. Até porque a previsão constitucional de que “todos são iguais” não altera, por si só, as iniquidades construídas historicamente. É preciso, pois, entender que a igualdade está intrinsecamente ligada à liberdade, tanto na esfera do autogoverno individual quanto na do autogoverno coletivo. Só sob essa noção alargada de igualdade seria possível reconectar o constitucionalismo (limite da atuação do poder) à democracia (máxima participar popular de forma igualitária).

Quando se assume juridicamente que todos os seres humanos possuem a mesma dignidade moral, capacidades e necessidades básicas adota-se um compromisso com o sistema democrático, rejeitando, automaticamente, a possibilidade de valorar algumas vidas em detrimento de outras. Para Nino (1997), o princípio da igualdade, disposto em quase todas as constituições latino-americanas, deve servir para nivelar as condições de participação no processo democrático de discussão e tomada de decisão: “[...] demanda uma voz igual e um voto igual como também todas as precondições para que essa igualdade seja substantiva e não meramente formal” (NINO, 1997, p. 93). Nessa perspectiva, a democracia brasileira precisa se democratizar. É preciso que adentre aos espaços de poder, de decisões políticas e de interpretações constitucionais os sem terras, os indígenas, os quilombolas, os gays, as mulheres e todos os sujeitos que territorializam a brasilidade. Não se pode mais esperar. É preciso construir formas de mudar o curso político colonial que ganhou assento nos parlamentos, tribunais e cortes.

Se na esfera democrática todo ser humano possui igual direito de intervir nas demandas que o afete e ser respeitado, portanto, pode-se afirmar que o constitucionalismo se faz avesso à desigualdade não apenas na letra, mas em práticas. Em suma: “[...] queremos preservar uma estrutura de decisão democrática onde a opinião de cada um vale a mesma coisa que a dos outros. A ideia de igualdade, então, seria o fundamento último do constitucionalismo e da democracia” (GODOY, 2012, p. 70-71).

No constitucionalismo de Estados democráticos cabe ao poder público, frente ao princípio da igualdade e liberdade, garantir que todas as vidas em níveis de desigualdades sejam recolocadas, por meio de políticas públicas prestacionais (dever fundamental), no patamar de onde jamais deveriam ter saído: o da igualdade. Portanto, os grupos marginalizados que historicamente tiveram e têm violadas suas liberdades e igualdades pela colonialidade merecem prioridade. Indo além, não basta assistir o “beneficiário”; é necessário que ele tenha espaço para participar e construir sua igualdade e liberdade. Os trabalhadores rurais há séculos vêm tentando demonstrar ao Estado suas práxis

emancipatórias, em troca ou recebem uma política de mercado ou a criminalização e violência.

#### **4. A sala de máquinas da constituição: espaço inacessível ao trabalhador rural sem terra**

A constituição brasileira apresenta uma divisão muito clara; de um lado uma lista de direitos (promessas) e do outro as organizações dos poderes e dos entes federados. Dentro dessa estrutura constitucional, a participação popular (autogoverno) é pouco mencionada, sua organização enrijecida por uma burocracia legal deixa a lista de direitos na responsabilidade, em especial, do Poder Executivo, mas não constrói mecanismos para que o titular de tais direitos (povo) possa cobrar o executor do dever fundamental, bem como construir acesso à sala de máquinas da Constituição. Desse modo, propicia poucas formas de participação popular no processo de efetivação desses direitos postos em listas.

Sendo assim, ao mesmo tempo em que são garantidas a associação, a reforma agrária e a função social da terra, direitos sociais, na via oposta conflita com o direito de propriedade e entrega o acesso “legal” à terra a uma política de reforma agrária que só o Poder Executivo põe em prática, quando ou como quiser. Para reforçar o poder institucional do Estado, em desrespeitando essa regra o Poder Judiciário intervém e, por meio da reintegração de posse e criminalização, coloca em prática os traumáticos despejos e desmontes dos acampamentos, chamados por parcela expressiva de “invasão”.

O resultado desse não acesso do trabalhador rural, indígena, quilombola e outros povos do campo e da natureza à sala de máquina da constituição garante de forma institucionalizada o conflito no campo. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra em 2010, foram 638 ocorrências; em 2011, foram 805 ocorrências; em 2012, foram 816 ocorrências; em 2014, foram 763 ocorrências, em 2014, foram 793 ocorrências; em 2015, foram 771 ocorrências; em 2016, foram 1.079 ocorrências; em 2017, foram 989 ocorrências; em 2018, foram 964 ocorrências; em 2019, foram 1.206 ocorrências (CPT, 2020, p. 20).

Em 2019, o campo brasileiro experimentou um significativo aumento de conflitos, motivado, em boa parte, pelo incendiário e violento discurso do Governo Federal em favor dos grandes proprietários rurais e grileiros, do agronegócio, das atividades garimpeira e madeireira ilegais e contra os Movimentos Sociais do Campo, considerados e tratados, em particular pelo presidente Bolsonaro, como organizações delinqüenciais (CANUTO; CRUZEIRO; SANTOS; SIQUEIRA, 2020, p. 100).

O aumento de 12% nas ocorrências, no ano de 2019, representa o maior registro na história do CPT, algo em torno de 3,3 conflitos por dia. Outro dado que chama atenção é o tamanho da área envolvida nos conflitos que representa

53.312.543 ha, sendo a maior em toda a história da Comissão Pastoral da Terra (2020, p. 20). “No ano de 2019 a reforma agrária sofreu a maior retração da história, desde 1985, quando foram criados apenas 3 assentamentos. Em 2019 nenhum assentamento foi criado e nenhuma propriedade foi desapropriada para fins de Reforma Agrária” (FERNANDES; CLEPS JUNIOR; SOBREIRO FILHO; LEITE; SODRÉ, 2020, p. 6). Em contrapartida, frente à violência, as ocupações/re-tomadas e os acampamentos são os menores registrados na história. Há, portanto, uma retração aos atos democráticos de luta pela terra e o território.

De modo geral, em 2019 pairou um sentimento de permissividade. Pior: é como se a violência, escancaradamente, fosse parte da política de Estado. É a violência um componente estrutural do projeto capitalista e colonizador. Sem ela não há capitalismo, tampouco colonização. Expressando tal projeto, uma das obsessões do atual governo é a flexibilização do acesso às armas de fogo no Brasil. Para provar sua lealdade com a bancada ruralista, com o latifúndio e com o agronegócio, Jair Bolsonaro sancionou a chamada “posse rural estendida”, que permite que a posse de arma de fogo se estenda por toda a propriedade rural, dando segurança jurídica ao latifúndio para se armar (ARAÚJO; JUNIOR; THORLBY; ALBUQUERQUE, 2020, p. 24).

Ora, a sala de máquinas da Constituição segue, na grande maioria das vezes, como espaço de homens brancos, bem letrados, heterossexuais, urbanos, proprietários de terras e cristãos. Para Gargarella (2014), esse grupo de intocáveis que operacionaliza o texto constitucional foi deliberadamente produzido pelos constituintes:

Os arquitetos do pacto liberal-conservador não duvidaram que era necessário fazer para guardar o direito mais precioso: o direito de propriedade. Garantir o direito de propriedade implicava introduzir modificações dentro da sala de máquinas da Constituição. Assim, propuseram restrições nas liberdades civis para garantir a liberdade econômica. Era necessário atar as mãos da maioria, limitar a capacidade de mobilização política para assegurar a proteção dos direitos econômicos básicos (GARGARELLA, 2014, p. 333).

Essa escolha por distanciar a lista de direitos, princípios e participação popular da organização política e dos poderes do Estado, bem como o agigantamento do Poder Executivo, faz parte da tentativa de limitar a participação democrática nas tomadas de decisões. A busca incessante pelo crescimento econômico demandou estabilidade política e disciplina social.

Nos textos constitucionais, a forma encontrada foi anexar o pacto liberal-conservador ao rol das demandas populares. Sendo assim, apesar de inovar no reconhecimento de direitos, nunca antes previstos, tais pactos vêm mantendo para si, de forma hierarquizada e vertical, o espaço onde são tomadas as decisões, a “sala de máquinas” da Constituição, que detém a terra e o território e, certamente, onde estão os fiéis escudeiros do capital. Assim, “O que restou foi um

modelo constitucional caracterizado por uma robusta declaração de direitos e uma organização de poder altamente concentrada” (GARGARELLA, 2014, p. 353).

Não por menos, grande parte das constituições elaboradas, na década de 1980, na América Latina recepcionaram os direitos humanos, nominados direitos fundamentais, a despeito de sua inserção em um cenário continental de absoluta negação daquilo que passaram a recepcionar e declarar. Na verdade, tais direitos pouco impactaram diretamente na dinâmica dos poderes, o que explica porque, apesar de ampliar o rol de direitos democráticos, houve uma verticalização do poder.

Há, portanto, uma ausência de órgãos deliberativos e espaços de participação popular que dificultam a efetivação dos direitos democráticos. É a manutenção dessa lógica organizativa dos poderes que permite ao Estado tomar os movimentos sociais como desestabilizadores da democracia, uma estrutura “[...] que concentra a autoridade no Poder Executivo, e centraliza o poder territorial; seguimos contando com um desenho do Poder Judicial elitista; seguimos sustentando uma organização legislativa baseada na desconfiança face ao povo, e a distância entre eleitos e eleitores” (GARGARELLA, 2015, p. 170).

Apesar do texto constitucional apresentar um rol de direitos democráticos, entre eles a reforma agrária, sua execução, além de conflituosa encontra forte resistência, principalmente por não estar sustentada por uma organização de poder também democrática. É difícil falar em democracia plena quando, no ano de 2019, o Brasil registrou o envolvimento de 859023 pessoas em conflitos de terra, 32 mortes 30 tentativas de assassinatos, 201 ameaças de morte, 24 casos de tortura, 107 prisões e 82 agressões (CPT, 2020, 166).

Resta claro que a desapropriação da terra para fins da reforma agrária garantida na Constituição brasileira e exigida pelos movimentos sociais segue aprisionada à uma sala de máquinas que concentra a morosa execução ao Poder Executivo. Somado, o conflito de terra e a reintegração de posse frente às ocupações ao Poder Judiciário e o arcabouço legislativo atrasado e benéfico ao agronegócio ao Poder Legislativo completam a teia em que esses direitos restam enredados e, ao fim e ao cabo, imobilizados.

O Estado tem, formalmente, três poderes, todos subordinados ao interesse econômico. Na luta por direitos ora se avança em um, ora há retrocesso em outro. O Judiciário, entretanto, por ser o menos democrático e o mais formalista é onde a propriedade privada da terra tem mais garantias. Mas as decisões poderiam ser diferentes para os interesses econômicos se as leis fossem mais claramente e determinassem as consequências da violação da Função Social da propriedade, ou do uso inadequado da terra. Como as leis civis mantêm o formalismo proprietário intacto é difícil promover a Reforma Agrária porque sempre é estancada no Judiciário. Mas a demonstração do uso do Judiciário para criminalização de lideranças e de movimentos sociais, na esfera penal, independentemente do formalismo, deixa claro que não é só uma questão de

leis ruins, mas também da estrutura pouco democrática dos poderes (MARÉS, 2020, p. 124).

Portanto, não há procedimentos adequados de deliberação que coloque em patamar de igualdade e liberdade aqueles que lutam para saírem do aprisionamento e desigualdade no acesso à terra frente aos que detêm o poder e, atualmente, possuem a discricionariedade de executar tal política. A sala de máquinas da Constituição é um espaço avesso ao trabalhador rural sem terra.

## 5 Conclusão

A incapacidade de compatibilizar a tencionada relação entre a democracia (autogoverno) e o constitucionalismo (limitação do poder) após três décadas de redemocratização de boa parte da América Latina fez com que Carlos Santiago Nino (1997) e Roberto Gargarella (2014) propusessem o aprofundamento da democracia deliberativa. Aplicar tal teoria à luta dos trabalhadores rurais pela reforma agrária seria uma forma de criar espaços democráticos para debater de forma igual e livre a indisponibilidade da propriedade privada, a função social da terra, a sadia qualidade de vida, a democratização ao acesso à terra e ao território e as demandas vindas do campo por meio dos movimentos sociais.

O contrapeso exercido pelo direito sobre a democracia não pode ser utilizado para diminuir os processos sociais por meio da desqualificação das decisões coletivas, atualmente ignoradas (NINO, 1997, p. 95). Representa uma forma de “[...] preservar a operatividade e efetividade da democracia na defesa e atuação em prol da sociedade e dos próprios direitos dos cidadãos” (GODOY, 2012, p. 83). Nessa lógica, não pode o direito de propriedade ser majorado em detrimento à democratização ao acesso à terra, como cotidianamente vem sendo feito. Para a democracia deliberativa o trabalhador rural sem terra, que é diretamente afetado pelo enrijecimento da indisponibilidade da propriedade privada e os entraves da política de reforma agrária, teria espaço para tomar assento no processo, no debate e na decisão.

Atualmente, mesmo não alojados nos espaço deliberativo que são as salas de máquinas, os movimentos sociais de luta pela terra se fazem presente à contragosto, e, ainda que o processo de reforma agrária esteja aquém do necessário para reverter a latifundiária, estrangeirização e monocultura, parcela majoritária dos assentamentos só foi concretizada pelas muitas lutas travadas por homens e mulheres que enfrentaram os difíceis anos de acampamento para conquistar o direito à terra, sistematicamente negado pelo Estado e pelos latifundiários. Portanto, mesmo em meio à criminalização e à violação de direitos a que são submetidos pelo Estado de polícia<sup>7</sup>, os trabalhadores rurais sem terras

---

<sup>7</sup> “[...] existe uma dialética contínua no Estado de direito real, concreto ou histórico, entre este e o Estado de polícia. O Estado de polícia que o Estado de direito carrega em seu interior nunca cessa de pulsar, procurando furar e romper os muros que o Estado de direito lhe coloca” (ZAFFARONI, 2011, p. 170).

demonstram pela resistência que estão dispostos a construir uma outra democracia, que os tratem como seres livres e iguais na tomada às decisões.

Sendo assim, aqueles que rotineiramente são criminalizados e desumanizados por sua práxis que garante o acesso à terra, em meio à crise do projeto de modernidade, passam a se apresentar como uma das grandes forças capazes de reaproximar o constitucionalismo da democracia. São eles que, mesmo tomados pela frustração das promessas não cumpridas da modernidade, insistem em lutar pelo direito à natureza, à terra e à vida digna.

A democracia deliberativa tem em sua máxima não homogeneizar a tensão social, pois ela existe e deve ser dirimida por meio do Estado de direito e da soberania popular. Lastreada por uma constituição democrática demanda um processo de decisão que tenha maior proximidade entre a igualdade e a liberdade em sua formulação.

A decisão deve ser tomada por meio de um debate amplo e coletivo com aqueles que diretamente são/serão afetados pelas decisões, sempre tratando os sujeitos, independente dos espaços que ocupem na sociedade, como iguais e livres. Em não sendo iguais e livres, certamente a decisão deve ser no sentido de os trazerem a este patamar. Portanto, os sem terras, tratados como errantes, desocupados, violentos, analfabetos, pobres, violadores do “direito fundamental” da propriedade privada, possuem iguais direitos para de participar do debate acerca do direito humano à terra e ao território, consonante o texto constitucional que os homens brancos, letrados, bem vestidos, abastados, alimentados costumam assumir no processo de tomada de decisões frente ao tema.

A democracia deliberativa, desse modo, busca garantir um sistema político que vá de encontro ao colonialismo e suas práticas que insistem em garantir a prevalência da parcialidade individual ou de grupos nos espaços que decidem as questões coletivas com o manto da imparcialidade. Há, nesse modelo democrático, uma busca por transformações que se estruturam por meio de discussões públicas moralmente aceitáveis.

A democracia deliberativa como fundamento do discurso moral, nascida do debate público, ganha uma valoração epistêmica, que se dá pelo amplo debate social e possibilita detectar falhas no conhecimento, racionalidade e pessoalidades. Além disso, traz à tona a máxima de que nenhum ser humano é melhor juiz de seus interesses do que ele mesmo. Portanto, a soma do consenso entre todos os interessados aproxima-se de um discurso com soluções corretas, ou seja, que preencheria os requisitos de racionalidade, conhecimento e imparcialidade. O debate livre, aberto e reflexivo é um bom método, ainda que contendo falhas e limitações, na construção de um resultado mais correto.

Por ser a democracia e o Estado de direito construídos socialmente por um discurso moral lastreado pelo debate público, estes institutos não são imutáveis, homogêneos ou rígidos. Pelo contrário, a busca por solucionar questões morais pelo debate passa pelo contexto temporal e cultural de cada sociedade. Ainda, o processo deliberativo de tomada de decisões possui um caráter

educativo para aqueles que estão envolvidos nesse processo, uma vez que amplia as vertentes, as opiniões e os argumentos (GARGARELLA, 2014). É válido destacar que, apesar da democracia deliberativa ser um processo inacabado, em eterno debate na busca de decisões moralmente mais corretas, não se está a romantizar o consenso ou a possibilitar que este retire direitos, mas a valorar as decisões coletiva oriundas das muitas práxis sociais.

Por fim, dedico o artigo aos trabalhadores e trabalhadoras: Emyra Waiãpi (liderança indígena); Nemis Machado de Oliveira (liderança); Denis (posseiro); Cacique Francisco de Souza Pereira (liderança indígena); Cacique Willames Machado Alencar (liderança indígena); Carlos Alberto Oliveira de Souza, "Mackpak" (liderança indígena); Marlete da Silva Oliveira (trabalhadora rural); José Araújo dos Santos (sem-terra); Carlos Cabral Pereira (sindicalista); Aluciano Ferreira dos Santos (sem-terra); Dilma Ferreira Silva (liderança) e tantos outros. Homens e mulheres que, em vida, usaram seus corpos para exigirem radicalmente o cumprimento dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, mas que, em 2019 (CPT, 2020), tiveram suas vidas executadas pela violência institucional que cerca o campo e a floresta brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALVAREDO, Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **World Inequality Report**: 2018. In: ALVAREDO, Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel (Coord.). 2018.

ARAÚJO, Flávio Marcos Gonçalves; DA SILVA JUNIOR, José Plácido; THORLBY, Marluce Cavalcanti; ALBUQUERQUE, Renata Costa César de. **Defender os direitos nas ruas e nos territórios**: a esperança habita em nós. In: CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; MOREIRA DOS SANTOS, César (Org.). *Conflitos no Campo: Brasil 2019*. Goiânia: CPT Nacional, 2019.

BALDI, César Augusto. Indígenas no Brasil: a diversidade cultural e as "cláusulas de freio". IN: BRITTO, Antonio Guimarães, BECKER, Simone & OLIVEIRA, Jorge Eremites. **Estudos de Antropologia Jurídica na América Latina Indígena**. Curitiba: CURV, 2012, p. 73-90.

BELLO, Enzo. **A cidadania no Constitucionalismo Latino-Americano**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2012.

BRASIL. **Decreto Nº 9.311, de 15 de Março de 2018, 2018a**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm)>. Acessado em 02. Maio. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 9.309, de 15 de Março de 2018, 2018b**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm)>. Acessado em 02. Maio. 2020.

BOGO, Ademar. **Marchar e vencer**. 1999. Disponível em: <<http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files/Marchar%20e%20vencer%20-%20Ademar%20Bogo.pdf>>. Acessado em 03. Maio 2020.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. SP: Saraiva, 1992.

BRUM, Eliane. A miliciarização da Amazônia: como o crime vira lei e o criminoso “cidadão de bem” na maior floresta tropical do mundo. In: CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; MOREIRA DOS SANTOS, César (Org.). **Conflitos no Campo**: Brasil 2019. Goiânia: CPT Nacional, 2019. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web?Itemid=0>>. Acessado em: 02. Maio. 2020.

CANUTO, Antônio; CRUZEIRO, Márcio Antônio; MOREIRA DOS SANTOS, Pauo César. Conflitos por Terra em 2019, uma introdução. In: CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; MOREIRA DOS SANTOS, César (Org.). **Conflitos no Campo**: Brasil 2019. Goiânia: CPT Nacional, 2019. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web?Itemid=0>>. Acessado em: 02. Maio. 2020.

CASTAÑEDA, Pedro Castillo. **El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales: el caso del Peru**. CEPES: Peru, 2009.

CASTILHO, Alceu Luís. **Partido da Terra**: como os políticos conquistaram o território brasileiro. SP: Contexto, 2012.

Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no Campo**: Brasil 2019. Goiânia: CPT Nacional, 2019. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web?Itemid=0>>. Acessado em: 02. Maio. 2020.

CUNHA, Joaci de S. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. *Caderno do Ceas*. Salvador/Recife, n. 241, p. 301-326, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. SP: Martins Fontes, 2002.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: GARAVITO, César Roberto (org.). *El Derecho em América Latina*. **Um mapa para el pesamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano. A Judicialização da Reforma Agrária. **Revista da pós-graduação em Geografia**. SP: Humanitas/FFLCH/USP, no 01, p. 35-39, 1997.

\_\_\_\_\_; JUNIOR CLEPS, João; SOBREIRO FILHO, José; LEITE, Acácio Zuniga; SODRÉ, Ronaldo Barros. A questão agrária no primeiro ano do governo Bolsonaro. In: **Data Luta**. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataLuta/boletim\\_dataLuta\\_1\\_2020.pdf](http://www2.fct.unesp.br/nera/boletimdataLuta/boletim_dataLuta_1_2020.pdf)>. Acessado em 02 Maio. 2020.

FONSECA, Paulo Henriques. Novo constitucionalismo latino-americano, a propriedade e colonialidade: entre rupturas e permanência de um modelo. **Revista de Estudos**



**Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito.** Unisinos: RS, p. 308 – 322, setembro-dezembro, 2015.

GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial.** Barcelona: Ariel, 1996.

\_\_\_\_\_. Constitución y democracia. In: ALBANESE, Susana; et al. (Orgs.). **Derecho constitucional.** Buenos Aires: Universidad, 2004.

\_\_\_\_\_. Constitucionalismo VS. Democracia. In: ZAMORA, Jorge Luis Fabra; SPECTOR, Ezequiel. **Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho.** Volumen tres. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 1991 – 2010, 2015.

\_\_\_\_\_. **La sala de máquinas de la Constitución:** dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810 – 2010). Buenos Aires: KATZ, 2014.

\_\_\_\_\_. El derecho de resistencia en situações de carencia extrema. **Revista Internacional de filosofía**, núm. 4, p. 1-29, 2007.

\_\_\_\_\_. ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? **Perfiles Latinoamericanos revista.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Distrito Federal, México, núm. 28, julio-diciembre, p 9-32, 2006.

\_\_\_\_\_. **Los fundamentos legales de la desigualdad:** el constitucionalismo en América (1776-1860). España: Siglo XXI, 2005.

GREEN, Duncan. **Da pobreza ao poder:** como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo. SP: Cortez, 2009.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia:** uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella. SP: Saraiva, 2012.

MARÉS, Carlos. Judicialização e Reforma Agrária. In: CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; MOREIRA DOS SANTOS, César (Org.). **Conflitos no Campo:** Brasil 2019. Goiânia: CPT Nacional, 2019. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web?Itemid=0>>. Acessado em: 02. Maio. 2020.

MIGNOLO, Walter. **Educación y decolonialidad:** aprender a desaprender para poder reaprender. In: GIULIANO, Facundo; BERISSO, Daniel (entrevistadores.). Entrevista. Revista del IICE, n. 35, p. 61-71, 2014.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio. **Violência no campo brasileiro em tempos de golpe.** Boletim DATALUTA, n. 114, 2017.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa.** Barcelona: Gedisa, 1997.

PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional Ius. **Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.** n. 25, México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, p. 7-29, 2010.

RESTREPO, Ricardo Sanfín. **Teoría Crítica Constitucional**. Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispát, Universidade Auntonoma de San Luis Potosí, Maestria en Derecho Humanos, Educación para las Ciencias en Chiapas. Aguascalientes, San Luis Potosí e San Cristóbal de Las Casas, 2013.

RUBIO, David Sánchez. **Encantos e desencantos dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Reconhecer para libertar**: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. RJ: Civilização Brasileira, capa do livro, 2010.

\_\_\_\_\_. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. SP: Cortez, 2002.

SAUER, Sérgio. **MP 759 expropria a população pobre do campo, explica Sérgio Sauer**. [entrevista]. In: CAMPELO, Lilian. Brasil de Fato. 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer/>>. Acessado em: 30. Mai. 2017.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**. Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011.

# **DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 13.465/2017 E SEUS IMPACTOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES RIBEIRINHAS NAS VÁRZEAS DA AMAZÔNIA**

TATIANE RODRIGUES VASCONCELOS  
EYMMY GABRIELLY RODRIGUES DA SILVA  
GIROLAMO DOMENICO TRECCANI

## **1 INTRODUÇÃO**

Os rios foram fundamentais no processo histórico de ocupação territorial da Amazônia. Já antes da apropriação ibérica, era nas margens dos igarapés, furos e paranás que se concentrava a presença humana.

A partir da colonização europeia, os mais de 25.000 Km de rios navegáveis favoreceram a "conquista". Durante os rios constituíram as únicas vias de comunicação da região, permitindo o escoamento da produção e o trânsito do comércio.

Hoje, as comunidades que se encontram na Amazônia são resultado do processo histórico de ocupação e dos fluxos migratórios que ocorrem nas beiras dos rios e que desenvolveram formas e modos específicos de interação com o meio ambiente (ALVES, 2016). Até a década de setenta do século XX todas as principais cidades surgiram nas margens dos rios. É nas margens dos rios que se concentra o maior contingente populacional da região amazônica, com a formação de povoados e cidades. Apesar disso, a regulamentação desta ocupação sempre foi muito controvertida e merece ainda hoje um intenso debate jurídico.

Por conta deste histórico de ocupação, existe hoje uma grande diversidade sociocultural de formas de ocupação territorial, protagonizada por povos tradicionais – tais como indígenas, seringueiros, quilombolas e ribeirinhos – os chamados povos das águas e das florestas. O modo de vida dessas populações é peculiar, pois possuem uma “[...] estreita ligação com o meio natural em que vivem, com relação intrínseca com a água e a terra firme e desenham suas rotas de

um modo de vida que confunde um pouco a lógica agrária que normalmente a gestão pública costuma tratar”. (ALVES, 2016, p. 13)

Desse modo, existem algumas especificidades ecológicas, sociais que influenciam a regularização fundiária e em razão disso é necessário um trabalho diferenciado ao reconhecer a posse e os territórios<sup>1</sup> nesses espaços. (BENATTI, 2016). Soma-se a esse fato que “grande parte do território ocupado por ribeirinhos na região é de dominialidade federal e cabe a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a gestão dessas terras” (ALVES, 2016, p. 13). Entretanto, há uma parcela dessas áreas que é formada por glebas de terras que foram destinadas sem ter sido arrecadadas e cuja gestão cabe ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Nesse contexto, Benatti (2016) destaca que diversos projetos agroextrativistas em ilhas e áreas de várzea foram criados a partir do Termo de Cooperação Técnica firmado em 2004 entre o INCRA e a SPU, que permitiu a regularização fundiária de quase 105 mil hectares e a inclusão social de 9.309 famílias ribeirinhas no nordeste paraense no ano de 2006.

Entretanto, a emissão de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) em locais já contemplados por outras categorias de regularização fundiária – como Territórios Quilombolas, Projeto de Assentamento Agroextrativista e Reservas Extrativistas, gera dúvidas sobre qual documento de fato possui valor jurídico.

Além disso, em 2017 foi promulgada a Lei nº 13.465, de 11 de julho, que alterou diversas leis referentes à regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal<sup>2</sup>, carecendo de estudos sobre os impactos desta lei na regularização fundiária das comunidades ribeirinhas nas áreas de várzea. Portanto, este trabalho visa responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida as disposições da Lei nº 13.465/2017 impactam na regularização fundiária das comunidades ribeirinhas que habitam e trabalham nas áreas de várzea da Amazônia?

Justifica-se a escolha da Amazônia por três questões centrais: a primeira por ser um espaço territorial que apresenta uma riquíssima etno-socio-diversidade; a segunda questão diz respeito à representatividade da região quando se trata da luta contra hegemônica pela terra na América Latina e a terceira consiste no fato de que o cenário da regularização fundiária rural na Amazônia, desde a Lei nº 11.952/2009, passou por diversas mudanças até chegar na Lei nº 13.465/2017 e, atualmente à Medida Provisória 910/2019 que amplia e irrestrita para todo o Brasil as determinações antes restritas quase exclusivamente à Amazônia.

---

<sup>1</sup> O art. 3º, II do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) define Territórios Tradicionais como espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações. (BRASIL, 2007, on-line).

<sup>2</sup> A Lei nº 13.465/2017 foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.

Assim, para responder o problema de pesquisa, realizou-se uma análise teórica, empregando o método de procedimento dedutivo, e utilizando as técnicas de pesquisa de revisão bibliográfica, através da descrição e análise de pesquisas e artigos sobre o tema deste estudo, bem como a técnica de pesquisa documental, ao analisar a Lei nº 13.465/2017 sob a perspectiva que propõe-se neste trabalho.

Os resultados da análise foram organizados em quatro partes, que coincidem com as seções deste capítulo. Na primeira parte, apresentam-se as definições de várzea e a sua evolução jurídica. Na segunda parte, demonstra-se a categorização dos grupos sociais que ocupam esse espaço, com destaque aos ribeirinhos; na terceira parte analisa-se a regularização fundiária nas áreas de várzea e seus desafios e na quarta parte identificam-se as inovações da Lei nº 13.465/2017 no que diz respeito a regularização fundiária nessas áreas.

## **2 DEFINIÇÃO DE VÁRZEA E SUA EVOLUÇÃO JURÍDICA**

A várzea é um fenômeno natural que possui influência de vários fatores: hidrográficos, climáticos, edáficos e florísticos. Esses fatores, somados à variável de tempo de permanência da inundação em cada área, evidenciam características ecológicas e de uso dos recursos naturais distintas para cada região da Amazônia. Por isso, na Amazônia, a várzea também é considerada como “planície de inundação, formada por faixa de largura variável ao longo do Rio Amazonas, e pode alcançar 16 km de largura em Itacoatiara, 50 km em Parintins, 33 km em Óbidos e 24 km em Santarém”. (BENATTI, 2016, p. 19).

Segundo Folhes (2016) uma característica particular das várzeas amazônicas é a grande instabilidade topográfica, sendo os contornos morfológicos das suas principais feições moldados anualmente pela ação fluvial<sup>3</sup>. Assim, ao mudar a morfologia, são estabelecidos novos marcos entre os ecossistemas aquáticos e terrestres. O autor destaca que essa oscilação pode criar situações de especulação e ansiedade entre os moradores das várzeas, pois o que é terra em um ano, por não aparecer no ano seguinte.

Desse modo, deve-se considerar que a várzea apresenta duas fases: a vazante – época em que o rio apresenta o menor volume de águas – e a enchente – quando as águas, ao transbordarem, provocam inundação das terras marginais. Esses dois momentos são essenciais para a caracterização da várzea e devem ser considerados ao propor políticas públicas de regularização e manejo dos recursos naturais. (BENATTI, 2016). Do ponto de vista geográfico, Benatti (2016, p. 19) destaca que:

Pode-se dizer que a várzea está circunscrita pela terra firme – ou seja, é o terreno que alaga temporariamente. Assim, é a inter-relação dos diversos

---

<sup>3</sup> Segundo Sternberg (1998 apud FOLHES, 2016), as feições aparecem através de lagos, campos naturais, restingas, várzeas altas, várzeas baixas e ilhas.

elementos geográficos e dos recursos naturais que irá configurar a várzea. Desse modo, o espaço físico onde se buscam soluções jurídicas para a definição da situação dominial compreende a várzea baixa e a alta, as quais denominaremos genericamente de várzea. Nesse espaço geográfico, estão localizados os rios, os lagos, os paranás, os furos, os igarapés, a restinga, o campo inundável e a vegetação florestal.

Segundo Delgado (2020, p. 2) “a várzea dá espaço para o rio encher, esvaziar e se mover”. Portanto, naturalmente, o rio possui capacidade de se reconfigurar. Quando estão rodeando áreas urbanas, por exemplo, são uma espécie de esponja que absorve a água excedente. Entretanto, quando há a alteração desse espaço, com o aterramento das suas margens que acabam por extinguir as áreas de várzea, o rio não consegue reter o volume de água e então surgem as enchentes e alagamentos (DELGADO, 2020).

Desse modo, pode-se observar que as várzeas são espaços geográficos, com características naturais específicas e que fazem parte do cotidiano amazônico e que a sua antropomorfização promove mudanças na vida de quem habita e trabalha nessas áreas. Portanto, faz-se necessário uma normatização jurídica, para que sejam criados limites à sua modificação.

No que diz respeito à evolução jurídica das várzeas, Fischer, Stoll e Folhes (2019) observam que apesar do processo de ocupação desses espaços ser um movimento antigo na Amazônia, a qualificação legal surge apenas recentemente no ordenamento jurídico. O quadro 1 apresenta a sistematização do processo de regulamentação em três fases:

### **Quadro 1 – Sistematização do Processo de regulamentação da várzea**

<b>Período</b>	<b>Características</b>
Colonial	A várzea não possuía tratamento diferenciado na regulamentação do acesso à terra. <sup>4</sup>
Império - 1ª Metade do Século XX	Os rios e as margens passam a ser considerados bens públicos, mas a várzea não é considerada uma categoria fundiária autônoma.
2ª metade do séc. XX - Atualidade	A várzea passa a ter tratamento autônomo em razão de sua importância ambiental

Fonte: elaboração própria, com base na sistematização de Fischer, Stoll e Folhes (2019)

---

<sup>4</sup> Entretanto, consideramos que no período colonial os “salgados”, posteriormente denominados “terrenos de marinha”, eram considerados bens sujeitos a limitação na sua concessão, sendo de responsabilidade exclusiva do rei.

Desse modo, verifica-se que apesar da várzea ainda não ter sido considerada uma categoria fundiária autônoma, o tratamento jurídico dos rios e suas margens passou a ser feito ainda durante o período colonial<sup>5</sup>. Nesse sentido, o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934, que estabelece o Código de Águas, define a várzea como álveo<sup>6</sup>, ou seja, uma como extensão superficial a qual as águas cobrem comumente, ou seja, “a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural ordinariamente enxuto” e solo aluvial<sup>7</sup> previsto no art. 16 do Código de Águas. (BRASIL, 1934).

No que tange ao conceito jurídico, a Resolução CONAMA nº 004, de 18 de setembro de 1985, definia leito maior sazonal, como calha alargada ou maior de um rio, ocupada nos períodos anuais de cheia. Acontece que a referida definição abrangia não apenas a várzea, mas também qualquer área alagada, trazendo um conceito genérico sobre o tema. (BRASIL, 1985).

Contudo, mesmo que o desdobramento do artigo que permite o uso das várzeas por ribeirinhos remonte a 1934, ano de criação do Código de Águas, até hoje não esclarece qual o regime jurídico que deve ser aplicado para essas áreas.

Ainda no que diz respeito ao regime jurídico, a questão da dominialidade da várzea é de importância fundamental, uma vez que, na prática, trata-se de um terreno que suporta a água, portanto, possui a mesma dominialidade desta. Surgik (2005) afirma que as várzeas são áreas marginais às correntes de água, alagadas periodicamente, seja por influência da maré ou por transbordamento fluvial em função de chuva. Portanto, não há como abordar a várzea, sem verificar quais águas estão transbordando e, conseqüentemente, qual é a dominialidade dessas águas.

Nesse sentido, o art. 20 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e o art. 1º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, as várzeas podem ser de domínio público federal bem como de domínio público estadual, conforme art. 23 da CRFB/1988. Portanto, “se a água for federal, o domínio da várzea será federal; se for estadual, o domínio será estadual”. (BENATTI, 2016, p. 21). O movimento das águas, a erosão e o depósito de sedimentos influenciam fortemente a estrutura desse solo. (SURGIK, 2005, p. 25).

Segundo Benatti (2016), a várzea tem a natureza jurídica da calha alargada ou maior do rio, lago, igarapé, paraná ou furo e, por isso, sua dominialidade é pública. Logo, qualquer outra solução pode levar à incongruência jurídica de afirmar que a várzea teria uma natureza *sui generis*, ou seja, quando o terreno

---

<sup>5</sup> A Carta Régia de 4 de outubro de 1678 determinava que os terrenos de marinha fossem reservados ao uso comum pois eram “regalia real”.

<sup>6</sup> Essa definição consta no art. 9º do Código de Águas.

<sup>7</sup> Aluvião são os acréscimos que sucessiva imperceptivelmente se formarem para a parte do mar e das correntes, aquém do ponto a que chega a preamar média, ou do ponto médio das enchentes ordinárias, bem como a parte do álveo que se descobrir pelo afastamento das águas. § 1º Os acréscimos que por aluvião, ou artificialmente, se produzirem nas águas públicas ou dominicais, são públicos dominicais, se não estiverem destinados ao uso comum, ou se por algum título legítimo não forem do domínio particular § 2º A esses acréscimos, com referência aos terrenos reservados, se aplica o que está disposto no art. 11 (BRASIL, 1934).

estivesse descoberto na vazante a terra seria privada, enquanto no período em que estivesse alagado, a dominialidade seria pública. Ora, um mesmo bem não pode ter duas naturezas jurídicas e dominialidade concomitantes ou contínuas.

Assim, apesar da dominialidade ser pública, é necessário diferenciar a várzea de outras categorias ambientais e fundiárias que possam apresentar características dominiais, ambientais e geográficas semelhantes.

## **2.1 DIFERENÇAS ENTRE A VÁRZEA E OUTRAS CATEGORIAS AMBIENTAIS E FUNDIÁRIAS**

Ressalta-se que a várzea é uma categoria que, apesar das semelhanças, difere de outras categorias fundiárias e ambientais, como as terras devolutas, terrenos de marinha, terrenos marginais, ilhas, cursos d'água e Áreas de Preservação Permanente (APP). Pode-se dizer que as terras devolutas e os terrenos de marinha não incidem nas várzeas, já as APPs e os cursos d'água, sim. (BENATTI, 2016). Na prática, as categorias jurídicas da várzea têm características como o uso e manejo dos recursos naturais, buscando adaptarem-se a uma região em constatare modificação física e geográfica.

As terras devolutas, conforme o Decreto-Lei nº 9.760/1946, são aquelas que não foram incorporadas ao domínio privado por força da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais; em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados, de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites; em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada; por se acharem em posse contínua e incontestada com justo título e boa-fé, por tempo superior a 20 (vinte) anos; por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé; por força de sentença declaratória proferida conforme o art. 148 da Constituição Federal de 1937. (BRASIL, 1946, art. 5º)

Nesse sentido, as terras devolutas não se confundem com álveo ou com o leito maior sazonal<sup>8</sup>, pois esses terrenos são aplicados a um uso público – ou seja, têm uma destinação, que é dar suporte à água. Desse modo, as terras devolutas não incidem em área de várzea, uma vez que a sua incidência ocorre em terra firme e é necessário um procedimento específico de demarcação (BENATTI, 2016).

No que diz respeito aos terrenos de marinha, estes diferem-se da várzea tendo em vista que estão situados na costa marítima e nas margens de rios e lagos que sofrem a influência das marés. O Decreto-Lei nº 9.760/1946, em seu art. 2º, prevê que o terreno de marinha está a uma extensão de 33 m. horizontal-

---

<sup>8</sup> Essas categorias são apresentadas na Resolução do CONAMA nº 004, de 18 de setembro de 1985 e no Código de Águas.



mente, para a parte da terra, da posição da linha da preamar média de 1.831. Essa faixa de terra se encontra no continente, na costa marítima e nas margens de rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés. Portanto, não incidem em área de várzea.

Segundo Rocha, Treccani, Benatti, Haber e Chaves (2019, p. 160) os terrenos marginais são “as áreas banhadas por correntes navegáveis que não sofrem a influência das marés ou não a sofrem a partir de determinado ponto do seu curso.” O art. 4º do Decreto-Lei nº 9.760/1946 conceitua tais terrenos como “[...] os que banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias.” (BRASIL, 1946, on-line). Portanto, terrenos marginais são as áreas banhadas por correntes navegáveis que não são enquadráveis como terrenos de marinha.

Além do mais, quanto à dominialidade, serão terrenos marginais federais quando estiverem à margem de rios navegáveis federais, ou quando os rios e ilhas estiverem situados na faixa de fronteira do território nacional. Logo, os demais terrenos marginais serão de domínio dos estados onde estão localizados. (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2019).

As ilhas são “a faixa de terras cercada de água por todos os lados” (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2019, p. 165). Entretanto, do conceito geográfico acima mencionado deve-se distinguir as ilhas fluviais e costeiras, que não estejam situadas em faixas de fronteiras por razões de defesa nacional e pertencem aos Estados e não à União. (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2019).

A várzea também não é o mesmo que Área de Preservação Permanente (APP). A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o Novo Código Florestal, define como APP a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2012).

Neste sentido, os arts. 8º e 9º da Lei nº 12.651/2012 prevêm expressamente que poderão ocorrer a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP, sendo também permitido o acesso de pessoas e animais para obtenção de água, quando ambas as situações tratarem de atividades de baixo impacto ambiental. (BRASIL, 2012)

No entanto, Benatti (2016, p. 23) reforça a necessidade de regulamentação do que seria o baixo impacto, para que esse critério não seja discricionário. Além disso, “na prática, a nova lei florestal diminuiu a APP e a deixou em muitos casos na Amazônia, no interior do leito maior do rio – ou seja, na área da várzea”. Portanto, definir a várzea apenas como água ou como APP, desvirtua suas características. Para resolver o problema de aplicabilidade da lei, a várzea requer um sistema jurídico diferenciado que atenda às suas características específicas (SURGIK, 2005, p. 21).

Atualmente, o Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, em seu art. 3º, XXI, define várzea como a inundação ou planície de inundação sendo as áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas, conceitua também a "faixa de passagem de inundação: área de várzea ou planície de inundação adjacente a cursos d'água que permite o escoamento da enchente" (BRASIL, 2012).

Fischer, Stoll e Folhes (2019) observam que existem alguns impactos ao reconhecer a várzea como uma categoria autônoma. O primeiro é que a legislação ambiental não autoriza a privatização da propriedade da várzea, apenas a apropriação de recursos naturais. O segundo é que as margens que estão sob influência das marés ou de rios navegáveis, possuem regimes de concessão e identificação distintos, como é o caso dos terrenos de marinha e dos terrenos marginais, por exemplo.

Além disso, outro impacto que em nossa avaliação é complexo, consiste no fato de que o processo de identificação do curso dos rios da bacia Amazônica se mantém incompleto, pois as partes já realizadas não são atualizadas periodicamente, sendo responsabilidade dos proprietários provar os ganhos e perdas que sofrem com a mudança dos rios. (FISCHER; STOLL; FOLHES, 2019)

Entretanto, isso não significa que estas áreas não possam ser utilizadas de maneira sustentável, como, historicamente, já são por famílias ribeirinhas (GONÇALVES; CORNETTA; ALVES; BARBOSA, 2016b). Na prática, para a regularização fundiária, a definição jurídica da dominialidade do terreno sobre o qual incide o alagamento – ou seja, as áreas que ficam submersas em algum momento do ano - são de suma importância, pois ele definirá qual órgão responsável pela regularização.

O Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União destaca que:

A Amazônia concentra as maiores extensões desses rios. Porém, o percentual de Linhas Médias das Enchentes Ordinárias (LMEO) já demarcadas e homologadas, que possibilitam a identificação dessas terras, é extremamente pequena: 3% do total estimado para o Brasil. A falta da demarcação conduz ao não cadastramento dos eventuais ocupantes dos imóveis da União e tanto pode resultar em enormes perdas de receitas, nos casos de ocupações que ensejariam ônus, quanto impossibilitam a concessão de benefícios sociais, quando a ocupação representa o exercício de direitos fundamentais. (BRASIL, 2017, p. 30)

Uma vez explicitada a configuração jurídico-fundiária da várzea, passar-se-á agora a tratar da configuração jurídica do conceito de populações tradicionais, a possibilidade de considerar os habitantes da várzea enquanto tal, como esses grupos são categorizados e como se dá a sua relação com as várzeas na Amazônia. Vale destacar que o termo ribeirinho não foi termo positivado no ordenamento jurídico brasileiro, tal como ocorre com indígenas e remanescente das comunidades de quilombos.

### 3 CATEGORIZAÇÃO DOS GRUPOS SOCIAIS QUE OCUPAM AS VÁRZEAS NA AMAZÔNIA

Segundo Rocha (2014) existem muitas controvérsias sobre a existência de um conceito que defina as populações sócio e culturalmente diferenciadas que formam as sociedades nacionais. Apesar de não trazer uma definição de populações tradicionais, a sua proteção está prevista no art. 216 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), o qual elenca como 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: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Conforme o art. 3º, I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), são povos e comunidades tradicionais os 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 (BRASIL, 2007).

No entanto, Rocha (2014) também apresenta outra expressão bastante utilizada no meio acadêmico: populações tradicionais. Conforme aponta a referida autora, com base em Henyo Barreto Filho (2006 apud ROCHA, 2014, p. 1) a noção de “população tradicional” é utilizada de forma ambivalente: há momentos em que é utilizado em caráter residual e negativo, de modo a excluir dessa categoria os povos indígenas e quilombolas. Em outros momentos, a expressão é utilizada com caráter positivo e abrangente, de modo a incluir todos os grupos sociais cuja diferença cultural se expressaria nas territorialidades específicas.

Nesse sentido, os ribeirinhos constituem comunidades tradicionais nos termos da PNPCT, uma vez que o próprio movimento dos ribeirinhos se auto reconhece dessa forma, caracterizando um processo de empoderamento. Isso ocorre uma vez que eles possuem uma relação particular com a natureza, a qual se traduz em saberes técnicos e conhecimentos sobre os ciclos naturais, bem como no modo de viver nos ecossistemas locais. (LIRA; CHAVES, 2016)

Assim, as comunidades ribeirinhas na Amazônia têm relações de produção diferenciadas, possuem o acesso e uso coletivo dos recursos naturais e a maioria dos seus moradores é sustentada pela extração dos recursos de suas florestas e rios. (MAIA; RAVENA; MARIN, 2017).

Sobre a constituição da identidade do ribeirão, Silva (2017, p. 08) afirma que:

A constituição da identidade do ribeirão não tem a ver só com as suas raízes. Ela é resultado de uma construção histórica e social que não pode se perder na ideia de algo que não se transforma, pois os processos de identidade e os vínculos adquiridos de pertencimento se formam tanto pelas gerações que traduzem o que é único de cada cultura através de práticas e vivências do ribeirão, quanto pelo caminho que será percorrido por ele, o que vem a ser definido a partir de circunstâncias que mobilizam as populações para um outro norte podendo na maioria das vezes ser efêmero.

Desse modo, a identidade ribeirinha é uma identidade territorial construída a partir de representações simbólicas e empíricas das comunidades sociais com o território e este é percebido como um espaço de relações sociais, onde há um sentido de pertencimento associado à identidade construída, perpassando o modo de vida dos atores, no estabelecimento de laços de solidariedade e cooperação, características dessas construções sociais. (SILVA, 2017).

Reis (2015, p. 94) observa que “essas diferentes relações resultam das articulações entre sociedade, espaço e natureza. Assim, o território pode adotar espacialidades particulares, conforme movimento da sociedade nos seus múltiplos aspectos: sociais, econômicos, políticos, culturais, entre outros.”

McGrath e Gama (2005, p. 41) mencionam que “a forma de ocupação da várzea consiste principalmente de comunidades de pequenos produtores intercaladas por propriedades maiores”. Além disso, “as comunidades das várzeas estão localizadas nas restingas, com as casas distribuídas ao longo do rio testado ao longo do rio e medem o tamanho das propriedades em metros de frente”.

Conforme os autores supracitados, a frente e os limites laterais dos imóveis são bem definidos, entretanto os fundos são raramente delimitados e normalmente se estendem até um lago ou canal, no interior da várzea. Trata-se de um sistema que assegura aos proprietários o acesso a todos os principais ambientes da várzea: rio, floresta de restinga, campos e lagos. Nas médias e grandes propriedades, predominam a pecuária bovina e a bubalina, e as florestas, campos e lagos dos fundos da comunidade são frequentemente considerados de uso comum pelos comunitários (MCGRATH; GAMA, 2005).

No que tange à economia, as unidades familiares dependem do acesso aos recursos das florestas, campos e lagos do interior da várzea. Mesmo onde a terra é dividida em lotes individuais, o componente coletivo possui uma importância fundamental para a viabilidade econômica da pequena produção na várzea. Assim, não é apenas a propriedade individual que é rentável economicamente, mas também o território como um todo, que é compartilhado não só entre os moradores da comunidade, como de toda a região. (MCGRATH; GAMA, 2005). Para viabilizar este uso coletivo muitas comunidades elaboram os “Planos de Uso”, onde definem a finalidade do plano, a responsabilidade para sua execução,

as intervenções extrativistas e na agricultura, as intervenções na floresta, a intervenção na fauna, as intervenções nas áreas de uso comum, a fiscalização, as penalidades e os direitos relativos à terra. Estas atividades são fiscalizadas pela “Comissão de Plano de Uso”<sup>9</sup>.

Para os ribeirinhos, que residem nas proximidades das várzeas, tem nestes uma importância fundamental no seu modo de vida, pois possibilitam a execução de atividades básicas como locomoção, proporcionam fonte de renda e sobrevivência.

Desse modo, os ribeirinhos devem ser considerados como populações tradicionais de forma inclusiva, ou ainda, povos e comunidades tradicionais, como conceitua o PNPCT, por considerar suas próprias formas de organização social, utilização do território e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica.

Moreira e Pimentel (2015, p. 162) afirmam que a Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010 da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) que disciplina a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, também adota o direito a autoidentificação como ferramenta de atribuição de identidade:

Art. 4º O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS das áreas definidas no artigo 2º serão outorgados exclusivamente a grupos culturalmente diferenciados e que ‘se reconhecem como tais’, que possuem formas próprias de organização social, que utilizam áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

O referido artigo também encontra respaldo na Convenção nº 169 da OIT, garantindo aos ribeirinhos o direito à autoidentificação, que decorre do direito à identidade cultural. Portanto, seu reconhecimento é indispensável para que se faça frente às práticas discriminatórias. (MOREIRA; PIMENTEL, 2015).

Assim, pode-se concluir que o conceito de populações e comunidades tradicionais não é fechado. Apesar do termo ribeirinho não estar positivado na CRFB/1988 e na PNPCT, os seus elementos característicos (culturais, sociais e econômicos) nos permitem considerá-los como comunidades tradicionais, a partir da relação que desenvolvem com as várzeas na Amazônia.

Entretanto, ao tratar dos territórios dos povos tradicionais no Brasil, Little (2002) observa que entre as comunidades ribeirinhas da Amazônia existem formas de apropriação que são articuladas em decorrência dos usos, significados e conhecimento sobre as águas. Essas comunidades ainda enfrentam obstáculos para o reconhecimento formal de suas áreas de ocupação e uso, tendo em vista que em vários casos as ocupações não ocorrem em terra, e sim em seções de um

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, ATRISB, Plano de Uso das Terras da Associação dos Trabalhadores Rurais da Ilha de Santa Bárbara. Gurupá (PA), junho de 2000.

lago ou do mar, as quais não contam com uma legislação adequada que reconheça as particularidades dessa ocupação.

Essa dificuldade se reflete na implementação da regularização fundiária nessas áreas. Desse modo, tratar-se-á seguir do instrumento da regularização fundiária nas várzeas da Amazônia, sua importância e principais desafios nas últimas décadas.

#### **4 OS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS VÁRZEAS DA AMAZÔNIA**

A regularização fundiária ainda é um dos desafios mais importantes que se enfrenta no Brasil e principalmente na Amazônia. É a partir desse instrumento que é possível promover o ordenamento territorial, o reconhecimento de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, combater o uso desordenado de terras públicas e garantir a proteção de espaços que se destinam a exercer o uso correto dos recursos naturais.

Desse modo, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, conceitua regularização fundiária como um “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o pleno desenvolvimento sociais da propriedade e do direito ao meio ambiente”, conforme art. 46 da referida lei.

A regularização será feita por órgãos fundiários, que a depender da dominialidade, poderá ser pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou Superintendência do Patrimônio da União (SPU) se for terras de domínio da União, e pelo Instituto de Terras do Estado, se o domínio das terras for estadual.

A SPU é responsável por identificar e transferir o domínio de áreas rurais da União ao INCRA, com a finalidade de serem utilizadas no Programa de Reforma Agrária, conforme dispõe o art. 188 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), em consonância com os arts. 9º, I, e art. 10, §3º, da Lei nº 4.504/1964 – o Estatuto da Terra, e o art. 13 da Lei nº 8.629/1993, que também dispõem sobre a preferência na destinação de terras rurais da União para a reforma agrária<sup>10</sup>.

Nesse sentido, a função social da propriedade rural é definida na CRFB/1988 com o cumprimento de requisitos como produtividade, respeito ao meio ambiente e aos direitos do trabalhador. Verifica-se que o conceito legal de propriedade assume novas conotações. Os povos indígenas, as comunidades remanescentes de quilombo e outras populações tradicionais incorporam relações com a terra (posse tradicional, propriedade coletiva, contratos de uso), nas quais

---

<sup>10</sup> Nos casos das Ilhas de Campompema e Jarumã, situadas no município de Abaetetuba houve a transferência de áreas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o INCRA por meio de uma portaria específica (Portaria 33, de 11 de março de 2004), os demais foram repassados por meio de um Acordo de Cooperação genérico.

o que importa não é o sentido clássico de propriedade, mas a segurança jurídica diretamente ligada ao uso tradicional/cultural da terra e dos demais recursos naturais.

Desse modo, as populações tradicionais não lutam e reivindicam o recebimento de “títulos definitivos de propriedade individual”, e sim o alcance do reconhecimento jurídico de poder usar a terra e os recursos naturais de forma coletiva. É importante reforçar que o documento que garante esses direitos não transfere o domínio das terras, que permanece com o ente público. (TRECCANI, 2018, p. 145)

Portanto, ao INCRA compete fazer a regulamentação das áreas rurais de terra firme federais (Lei nº 4.504/1964). Para áreas inundáveis, quem atua é a SPU, pois se trata de um bem da União (Decreto-Lei nº 9.760/1946). No entanto, de acordo com a Instrução Ato Interministerial MDA/MPOG de 19 de dezembro de 2002, o INCRA também possui, atualmente, competência para atuar em áreas inundáveis, mas o domínio permanece com a SPU. (BENATTI; BRITO; CARAMÊS; BELÚCIO, 2018)

O II Plano Nacional de Reforma Agrária reconhece a população ribeirinha como parte de seu público-alvo e prevê a elaboração e implantação de políticas públicas (MAIA, 2011). Entretanto, a referida autora conclui que:

A proposta do II Plano Nacional da Reforma Agrária de promover a seguridade fundiária e democratizar o acesso a terra às populações ribeirinhas ainda é inviável, pois somente o termo de autorização acompanhado pela construção de casas e pelo crédito de fomento não garante o desenvolvimento local, e com isso a não permanência de seus moradores na comunidade. O que pode ser previsto, até o momento, é que essa política, ao longo do tempo poderá ser interpretada que fez mau uso do dinheiro público e em nada mudou as condições de vida de seus assentados. (MAIA, 2011, p. 164)

Desse modo, a SPU, que hoje está subordinada ao Ministério da Economia<sup>11</sup>, inicia o processo de regularização fundiária das terras de ilhas e várzea, terras de influência das marés e nas margens de rios navegáveis, com objetivo de regulamentar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais presentes nessas terras que eram consideradas terrenos de marinha. (MAIA, 2011).

Foi através do Termo de Cooperação Técnica celebrado entre INCRA e SPU que houve uma força tarefa com o objetivo de promover a regularização fundiária dessas terras. O instrumento utilizado, qual seja, o Termo de Autorização de Uso, possibilita o acesso e a posse de recursos de bens comuns às populações ribeirinhas, bem como vários outros direitos, como o reconhecimento do direito à ocupação e à exploração sustentável das áreas de várzea, a comprovação oficial de residência, o acesso a linhas de crédito e a programas sociais do governo federal (MAIA, 2011).

---

<sup>11</sup> Conforme previsto pelo art. 57 da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que reestruturou os Ministérios. Antes de 2019, a SPU estava subordinada ao Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão.

Entretanto, com o II PNRA, as políticas de regularização fundiária adotadas em áreas de ilhas e nas várzeas de domínio da União foram ligadas aos Projetos de Assentamentos Agroextrativistas (PAE). Nesse sentido, a SPU realizava o procedimento de disponibilização de terras ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, que objetivava implementar um Plano Nacional de Reforma Agrária do Brasil. Segundo Maia, Ravena e Marin (2017, p. 157) “somente no Pará foram regularizadas terras de 23 municípios localizados na Região Metropolitana de Belém, Ilha do Marajó, Nordeste Paraense e Baixo Tocantins, que estão a jurisdição do INCRA-SR01”.

É importante ressaltar que tanto o INCRA como a SPU possuem legitimidade para regularizar comunidades ribeirinhas em áreas de várzea, utilizando enquanto estratégia Acordos de Cooperação Técnica entre si. Desse modo, com o objetivo de conferir segurança aos ocupantes de terras que não lhes pertencem legalmente, a regularização fundiária em áreas de várzeas estabelece grandes desafios, “ao mesmo tempo, que assinala o papel institucional da SPU no sentido de garantir a função socioambiental das terras da União”. (CAMPAGNOLI; AQUINO; MARQUES; CARVALHO, 2016, p. 315)

Mas como regularizar sem informações espaciais minimamente seguras? Historicamente, a SPU, ao realizar o cadastro dos imóveis nos seus sistemas de informações, o realizava utilizando uma lógica prioritariamente arrecadatória, ou seja, as ocupações cadastradas eram aquelas que possibilitariam a arrecadação de receitas patrimoniais. No entanto, houve uma redefinição da missão institucional do órgão, que hoje sugere uma “harmonização da função arrecadatória com a função socioambiental dos imóveis da União.” Deve-se destacar que essa harmonização só será possível se houver o “conhecimento prévio do patrimônio da União, mediante sua identificação, demarcação, incorporação e cadastramento no banco de dados da SPU, com informações suficientes para efetivar a melhor destinação para cada imóvel.” (BRASIL, 2017, p. 56-57).

A identificação e demarcação das terras da União é um trabalho primordial no processo de regularização fundiária no Brasil, pois não é sequer possível regularizar o que não se conhece. Conforme informações extraídas do Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União, “para realizar demarcação das terras da União exige-se um material de suporte caro e pouco disponível nos acervos existentes, que seja, uma base cartográfica cadastral na escala de 1:10.000, nas áreas rurais” (BRASIL, 2017, p. 54), “com levantamento de custo de base cartográfica e demarcação de 1 Km<sup>2</sup>, em área de várzea (ribeirinhos) com valor aproximado de R\$1.000,00 (mil reais)” (BRASIL, 2017, p. 55).

Como os custos de elaboração de base cartográfica e demarcação são elevados, conseqüentemente os gastos para regularização também o será, especialmente nas áreas de várzeas, “que contemplam grandes extensões e ocupações pouco adensadas (características rurais).” (BRASIL, 2017, p. 54), dificultando ainda mais o processo de regularização nessas áreas.



Apesar das dificuldades, em 2005 foi criado o “Programa Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira”, coordenado pela SPU e operacionalizado pelas Gerências Regionais do Patrimônio da União, para atender o objetivo de realizar a regularização fundiária em áreas de várzea. Este Programa abriu novas perspectivas no processo de regularização fundiária nas áreas de ilhas e várzea pois criou importantes instrumentos de reconhecimento de direitos territoriais. No início do Programa Nossa Várzea, a SPU estabeleceu um Acordo de Cooperação Técnica importante com o INCRA e com o Ibama, no estado do Pará, segundo o próprio SPU foram entregues 9.361 Termos de Autorização de Uso, em 18 municípios do Arquipélago do Marajó, por exemplo. A autorização de uso não transferia o domínio da terra, constituindo-se em etapa intermediária do processo de regularização fundiária definitiva. (BRASIL, 2008)

A SPU, com intuito de promover o reconhecimento das ocupações em várzeas, criou o instrumento da Autorização de Uso através da Portaria nº 284, de 14 de outubro de 2005, que disciplina o uso de áreas de várzea de rios federais e de terrenos de marinha para populações ribeirinhas na Amazônia, com o objetivo de assegurar o uso do território para aquelas populações de forma rápida, enquanto o reconhecimento pleno da posse, mediante a concessão de direito real de uso, não fosse efetivado. Assim, o ato de autorização do uso era considerado, logo em seu primeiro artigo, como transitório, excepcional e precário, pois as áreas da União ainda não estão delimitadas e discriminadas. Esta Portaria previa que a Autorização de Uso fosse “conferidas com abrangência de uma área circunscrita a um raio de 500 m, a partir de um ponto geodésico estabelecido no local de moradia do requerente [...]”. Apesar de ser um grande avanço, pois permitia reconhecer direitos a comunidades até então preteridas pela ação do poder Público, ainda permaneciam sérios problemas pois as comunidades localizadas perto dos centros urbanos, cujas residências se agrupam uma perto das outras, existiam inúmeros casos de sobreposição.

Posteriormente, a Portaria nº 100, de 3 de junho de 2009 disciplinou a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em áreas de várzeas de rios federais em favor de populações ribeirinhas tradicionais, mantendo a nomenclatura do instrumento. Entretanto, como os termos da portaria anterior previam somente emissão individual de autorização de uso, aquela foi substituída pela de nº 100, que chegou a entregar 13.549 Autorizações de Uso às famílias ribeirinhas em 19 municípios do Estado do Amapá e Pará, conforme descrito no relatório de gestão da SPU.

Em 2010, a Portaria nº 89, de 15 de abril passou a adotar o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), instrumento que reconheceu o direito à ocupação e possibilitou a exploração sustentável das áreas de várzeas, fortaleceu os laços de cidadania e sustentabilidade e a gestão compartilhada. Por meio desta portaria, houve a extensão da ação para as demais regiões do país e ampliou as possibilidades de autorização para demandas coletivas, aproximando-se, dessa forma, do reconhecimento territorial das comunidades.

Nos TAUS coletivos, “a área ocupada pela comunidade requerente era delimitada por um polígono georreferenciado não maior que quinze módulos fiscais, com fração ideal por família de um módulo fiscal”. No entanto, tanto nos casos de titulação individual como coletiva, respeitava-se os limites de tradição das posses existentes no local. (GONÇALVES; CORNETTA; ALVES; BARBOSA, 2016c, p. 43-44) Uma outra consideração importante é que enquanto a Portaria 284/2005 previa a autorização só ao redor da moradia, mas amplia seu raio de abrangência: “A autorização prevista no caput poderá compreender as áreas utilizadas tradicionalmente para fins de moradia e uso sustentável dos recursos naturais, contíguas ou não. (Parágrafo único do art. 1º).

O TAUS é um instrumento interessante para a titulação pois não insere o território no mercado de terras. Além disso, pouco altera a condição dominial dos territórios, uma vez que apenas a posse e o uso são autorizados às comunidades que possuem sua presença secular nos territórios em questão. (MAIA; RAVENA; MARIN, 2017). Segundo o art. 18 da Lei nº 8.629/1993, “a distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á através de títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos” (BRASIL, 1993, on-line). Portanto, a utilização desse instrumento está respaldada na legislação federal brasileira.

Ao criar uma série de normativos regulamentado a utilização do TAUS, a SPU possibilitou que famílias ribeirinhas tivessem acesso à programas sociais do governo federal e governo estadual. Maia, Ravena e Marin (2017, p. 161) observam que “o próprio sentido da política e de seu desenho institucional tem diferenciado regularização fundiária e assentamentos agroextrativistas, delegando a título de programa de reforma agrária sob responsabilidade do INCRA”.

Assim, é incontestável que o processo de regularização fundiária implementado por meio do “Programa Nossa Várzea” favorece a remoção de antigas estruturas ilegítimas de apropriação da terra, no entanto, ainda é vulnerável, uma vez que há situações em que, mesmo com o TAUS, o ribeirinho ainda se submete aos comandos do “patrão” a respeito do uso da terra, muitas vezes para evitar o conflito. (GONÇALVES; CORNETTA; ALVES; BARBOSA 2016a, p. 66). Em contatos com ribeirinhos destaca-se uma frase de uma liderança do município de Afuá (Marajó – Pará): “a Autorização de Uso foi a ‘carta de alforria’ dos ribeirinhos” pois os libertou dos que os obrigavam a manter situações de semiescravidão na região das ilhas alegando que eram “donos da terra”.

Portanto, águas federais, florestas, terras, são componentes da propriedade pública, que têm relevantes funções públicas que devem atuar no sentido de concretização dos objetivos fundamentais da República, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Assim, o patrimônio da União deveria atender às seguintes funções: proteção dos Povos e Comunidades Tradicionais (art. 20, II, III, VII, XI, art. 215 e 216, art. 231 da CRFB/1988 c/c Decreto nº 6.040/2007); Preservação Ambiental (arts. 20 e 225, III, da CRFB/1988), Defesa Nacional (art. 1º, I e art. 20 e 21, III, da CRFB/1988); Habitação Social (art. 23, IX e 182 da CRFB/1988 c/c art. 4º da Lei nº 11.124/2005); Reforma Agrária (art. 186 e 188 da CRFB/1988); Projetos de Infraestrutura Logística e Energética (art. 20, II, III e VII da CRFB/1988).

Em 2007, com a edição da Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, passou-se a ter a aplicação da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) como opção de efetiva regularização fundiária, sendo um aspecto importante a ser considerado é a autorização de uso evoluir para CDRU. Se os normas anteriores previam uma autorização precária agora: “O Termo de Autorização de Uso Sustentável inicia o processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso” (art. 11 da Portaria nº 89/2010). Desse modo, a Lei nº 11.481/2007, facilitou o procedimento de regularização fundiária direta pela SPU.

Além disso, a Lei nº 11.481/2007 realizou algumas alterações no Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 (OLIVEIRA, 2015), que tratou da concessão de direito real de uso, nos seus arts. 7º e 8º. Conforme o primeiro dispositivo, é instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo determinado ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e de seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Assim, no que diz respeito à várzea, era previsto o seu aproveitamento sustentável, a preservação das comunidades tradicionais e de seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. Todavia, “apesar desse tratamento até remoto no tempo, infelizmente, o instituto em questão não foi devidamente concretizado na realidade dominial brasileira.” (TARTUCE, 2018, p. 2).

Em 2009, um novo marco regulatório foi criado com a publicação da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispunha sobre instrumentos de regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal. Em 2017, outro grande marco para a regularização fundiária da Amazônia foi estabelecido com a promulgação da Lei nº 13.465, de 11 de julho. A lei, que foi objeto de diversas críticas e dividiu opiniões de estudiosos e especialistas no tema, trouxe mudanças para a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Desse modo, apresentaremos na próxima seção, quais os impactos que a Lei nº 13.465/2017 promoveu na regularização fundiária das várzeas na Amazônia.

## 5 INOVAÇÕES DA LEI Nº 13.465/2017 NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS VÁRZEAS DA AMAZÔNIA

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana no âmbito da Amazônia Legal e institui alguns mecanismos para proceder a alienação de imóveis da União. A referida lei, que foi resultado da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, alterou diversas legislações sobre o tema<sup>12</sup>.

Apesar de dispor sobre a regularização fundiária Urbana (REURB), inclusive por meio da expedição de CDRU, o art. 88, § 2º da referida lei esclarece que esse procedimento não se aplica aos imóveis da União que possuam procedimentos específicos de identificação e demarcação, devendo ser submetidos às normas pertinentes ao tema.

Desse modo, pode-se inferir da legislação que nos casos de regularização fundiária de comunidades ribeirinhas em áreas de várzea, continua válido o procedimento da Portaria nº 89/2010 da SPU, por ser mais específico. Além disso, importante mencionar que o art. 5º da referida portaria prevê que o TAUS será outorgado prioritariamente na modalidade coletiva, diferente do que a Lei nº 13.465/2017 se propõe, que é a titulação individual.

Essa interpretação só é possível através da análise dos dispositivos em conjunto, pois apesar de a Lei nº 13.465/2017 apresentar modificações na regularização fundiária da Amazônia Legal, essas alterações não levam em consideração as peculiaridades das populações que efetivamente vivem na região. O art. 2º da Lei nº 13.465/2017 alterou o art. 6º da Lei nº 11.952/2009, e passou a disciplinar a venda de terras públicas sem qualquer critério previsto na política agrícola brasileira e no plano nacional de reforma agrária, violando o princípio função social da propriedade rural.

Além disso, a partir dessa lei, foram criados mecanismos que antecipam a emancipação dos assentamentos e facilitam os critérios de titulação. No entanto, esses mecanismos não têm efeitos diretos sobre os assentamentos diferenciados<sup>13</sup> onde as CDRU vigoram como garantia da posse coletiva da terra.

---

<sup>12</sup> A lei alterou as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; 13.001, de 20 de junho de 2014; 11.952, de 25 de junho de 2009; 13.340, de 28 de setembro de 2016; 8.666, de 21 de junho de 1993; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); 11.977, de 7 de julho de 2009; 9.514, de 20 de novembro de 1997; 11.124, de 16 de junho de 2005; 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 10.257, de 10 de julho de 2001; 12.651, de 25 de maio de 2012; 13.240, de 30 de dezembro de 2015; 9.636, de 15 de maio de 1998; 8.036, de 11 de maio de 1990; 13.139, de 26 de junho de 2015; 11.483, de 31 de maio de 2007 e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, além da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e dos Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987; 1.876, de 15 de julho de 1981; 9.760, de 5 de setembro de 1946 e 3.365, de 21 de junho de 1941. Não iremos tratar de todas as leis que foram alteradas, mas tão somente aquelas que impactam na regularização fundiária das comunidades ribeirinhas nas várzeas da Amazônia.

<sup>13</sup> Assentamento rural é um conjunto de unidades agrícolas independentes entre si, instaladas pelo INCRA onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário. No Brasil, existem dois grandes grupos de assentamentos: 1) Projetos de assentamento de reforma agrária criados por meio de

Segundo Malerba e Treccani (2019, p. 10) “[...] esses assentamentos, a rigor, não se converteriam em terras privadas por força da Lei nº 13.465/2017, a menos que seja anulada a portaria de sua criação pelo INCRA e por meio da publicação de outra portaria ele passe a ser um projeto de assentamento convencional”.

No entanto, a Lei nº 13.465/2017 alterou o §14 do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, definindo que “para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3º deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, à pessoa jurídica.” (BRASIL, 2017, on-line). Essa alteração é uma das mais problemáticas para a regularização fundiária em áreas de várzeas, pois impossibilita que a titulação coletiva seja realizada em nome de associações de ribeirinhos, por exemplo.

Ademais, a entrega de títulos individuais em assentamentos coletivos tem outras gravíssimas consequências: i) quando as famílias passam a ser detentoras de uma “fração ideal” ampliam-se as possibilidades de que as dinâmicas de compartilhamento da terra e os espaços de uso coletivo que em geral organizam a vida social nesses territórios sejam desestruturadas; ii) são instalados conflitos entre os assentados individuais e os coletivos; iii) a associação deixa de ser referência para os assentados e para o poder público; iv) algumas políticas, como por exemplo, a concessão de crédito, passam a ser celebradas com as unidades familiares sem qualquer discussão com os demais assentados, dificultando o fortalecimento de um projeto político coletivo associado à atividade produtiva, além de que áreas próximas a calhas do rio são em “tese” inalienáveis. (MALERBA; TRECCANI, 2019). Finalmente estas terras podem ser incluídas no mercado formal de terras sem levar em consideração a tradicionalidade destas formas peculiares de ocupação. Finalmente a titulação individual em áreas de várzea criará uma dificuldade operacional: como demarcar e cercar áreas que numa estação do ano são alagadas (permitindo a criação de peixe nos lagos) e em outros meses terra firme, onde pode ser praticada agricultura e pecuária?

Os projetos de assentamentos diferenciados, como os Projetos Agroextrativistas estabelecem modelos em regra de garantia das áreas tradicionalmente ocupadas e as formas sustentáveis de apropriação dos recursos naturais, baseadas no extrativismo e na agricultura de subsistência, configurando o que Benatti (2011, p. 93) denomina posse agroecológica:

Em se tratando de apossamento comum, o controle ocorre quando o grupo social de alguma forma detém algum poder sobre determinado espaço, que pode incluir recursos florestais ou aquáticos. Esse poder se legitima pela ocupação, que, no caso das populações tradicionais, denominamos posse agroecológica.

---

obtenção de terras pelo INCRA, na forma tradicional, denominados Projetos de Assentamento (PAs); os ambientalmente diferenciados, denominados Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS); e 2) Projetos de assentamentos de reforma agrária reconhecidos pelo Incra, criados por outras instituições governamentais para acesso às políticas públicas do PNRA. (BRASIL, s.d, on-line).

A forma coletiva de apossamento dos recursos naturais e a presença de práticas de trabalho familiar com base no agroextrativismo são características da posse agroecológica.

Portanto, podemos sugerir que apesar das diversas alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, tanto no âmbito urbano como no rural, ela foi silete no que diz respeito à atuação do INCRA e da SPU na regularização fundiária para as comunidades ribeirinhas em áreas de várzea. A referida lei, apenas tratou, de forma geral, os procedimentos aplicáveis à REURB excluindo do procedimento de regularização do art. 88 os imóveis da União submetidos à procedimentos específicos.

Desse modo, conclui-se que a lei, apesar de dispor sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal, não considera expressamente os modos de vida das populações ribeirinhas que vivem em várzeas na região, logo, a regularização fundiária nas áreas de várzea fica à margem do novo modelo de regularização apresentado pela lei.

Apesar do novo marco legal perduram as considerações de Treccani (2005, p. 55):

A regularização fundiária das áreas de ilhas e várzea representa um enorme desafio para o Poder Público e as populações tradicionais amazônicas. Isso por causa da complexidade das normas legais vigentes e da excessiva burocratização dos processos administrativos.

Decorridos quinze anos, algumas normas ajudaram a criar novas formas de regularização, mas ainda não se alcançou a agilização dos processos. Apesar da criação de centenas de Projetos de Assentamento Agroextrativistas nas áreas de várzea localizadas na Amazônia, a falta de arrecadação destes imóveis gera contínuos questionamentos judiciais de que apresenta documentos que comprovariam direitos em áreas da União como as descritas no Art. 2º da Portaria SPU nº 89/ 2010:

Art. 2º. O Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS poderá ser outorgado a comunidades tradicionais que ocupem ou utilizem as seguintes áreas da União:

I - **áreas de várzeas e mangues enquanto leito de corpos de água federais;**

II - mar territorial,

III - áreas de praia marítima ou fluvial federais;

IV - ilhas situadas em faixa de fronteira;

V - acrescidos de marinha e marginais de rio federais;

Da §1º. As áreas da União elencadas nos incisos I a V deste artigo **são consideradas indubitavelmente da União, por força constitucional, e sobre elas qualquer título privado é nulo** (grifo nosso)

Desse modo, muito caminho precisa ser percorrido no processo de reconhecimento dos direitos territoriais das populações tradicionais da Amazônia.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho era analisar em que medida as inovações trazidas pela Lei nº 13.465/2017 impactam a regularização fundiária das comunidades ribeirinhas nas áreas de várzea da Amazônia. Desse modo, verificou-se na primeira seção deste estudo que o conceito jurídico de várzea ainda não é bem definido. Além disso, constatou-se que as comunidades ribeirinhas que ocupam as várzeas podem ser consideradas como comunidades tradicionais, conforme dispõe o art. 3º, I e II da Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT).

Antes da promulgação da Lei nº 13.465/2017, as normas de regularização fundiária das comunidades ribeirinhas na Amazônia eram a Lei nº 11.952/2009 e Portarias da Superintendência do Patrimônio da União, que previam a emissão de TAUS e a possibilidade de conversão posterior em CDRU.

As considerações acima nos permitem questionar se a Lei nº 13.465/2017, garante de forma eficaz a segurança fundiária para as comunidades ribeirinhas que habitam e trabalham nas áreas de várzea, uma vez que a lei estabelece, no art. 88, § 2º, que a disposição não se aplica aos imóveis da União submetidos a procedimentos específicos de identificação e demarcação, os quais ficam submetidos às normas pertinentes.

Além disso, ao alterar o §14 do art. 18 da Lei nº 8.629/1993, definindo que a outorga coletiva não permite a titulação, provisória ou definitiva, à pessoa jurídica, a Lei nº 13.465/2017 inviabiliza que regularização fundiária coletiva em áreas de várzea seja realizada em nome de associações de ribeirinhos, por exemplo.

Portanto, conclui-se que apesar das alterações promovidas pela Lei nº 13.465/2017, tanto no âmbito urbano como no rural, a legislação foi silente no que diz respeito à atuação do INCRA e da SPU na regularização fundiária para as comunidades ribeirinhas em áreas de várzea, ao não considerar expressamente os modos de vida das populações ribeirinhas que vivem em várzeas na região.

Desse modo, para que os direitos territoriais de tais populações sejam efetivamente garantidos, sugere-se a consolidação do projeto em política estabelecida por lei que reconheça o ribeirinho como ocupante prioritário das áreas de várzea e ilhas federais. No entanto, essa política não foi abarcada pelo novo marco da regularização fundiária estabelecido pela Lei nº 13.465/2017, que apesar de ser veiculado como uma lei que dispõe sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, desconsidera as ocupações coletivas em áreas de várzea ocupadas por populações tradicionais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Fábio. Introdução In: ALVES, Fábio (Org). **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: Ipea, 2016. p. 11-15. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623\\_livro\\_funcao\\_socioambiental\\_introducao.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623_livro_funcao_socioambiental_introducao.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ATRISB, Plano de Uso das Terras da Associação dos Trabalhadores Rurais da Ilha de Santa Bárbara. Gurupá (PA), junho de 2000.

BENATTI, José Heder; BRITO, Ciro de Souza; CARAMÊS, Brenda; BELÚCIO, Franciélcio. Bens públicos: principais categorias fundiárias. In: FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha (coord). **Manual de Direito Agrário**. Belém: UFPA, 2018, pp. 87-128.

BENATTI, José Heder. Várzea e as Populações Tradicionais: A tentativa de implementar políticas públicas em uma região ecologicamente instável. In: ALVES, Fábio (Org). **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: IPEA, 2016, p. 17-29. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623\\_livro\\_funcao\\_socioambiental\\_cap01.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623_livro_funcao_socioambiental_cap01.pdf)>. Acesso em: 11 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (Orgs) **Terras e territórios na Amazônia**: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, p. 93-11.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. **Resolução nº 004, de 18 de setembro de 1985**. Dispõe sobre definições e conceitos sobre Reservas Ecológicas. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=21>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF, 8 fev. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016**. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF, 9 mai. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8750.htm)>. Acesso em 01 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934**. Decreta o Código de Águas. Rio de Janeiro, RJ, 10 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D24643.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946**. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ, 5 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del9760.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade ao loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras



providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Assentamentos**. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/assentamento>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **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/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966**. Fixa Normas de Direito Agrário, dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Brasília, DF, 06 abr. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm)>. Acesso em: 04 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, DF, 25 fev. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L8629.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, DF, 31 mai. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm)>. Acesso em: 01 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **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 nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jun. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 25 mai. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 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;

altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 22 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Patrimônio da União. **Portarias de Declaração de Interesse do Serviço Público (PDISP)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/pdisp-comunidades-tradicionais>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA nº 004, de 18 de setembro de 1985**. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/06/1994&jornal=1&pagina=42&totalArquivos=48>>. Acesso em: 10 maio 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/SPU. **Plano nacional de caracterização do patrimônio da União**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União, 2017. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/171214\\_pnc\\_edicao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/171214_pnc_edicao.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias-arquivos-pdf/portaria-89-2010-tau.pdf/view>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 100, de 3 de junho de 2009**. Disponível em: <[https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/port-spu\\_100-2009\\_autorizacao\\_de\\_uso\\_populacoes\\_tradicionais\\_em\\_varzea.pdf](https://arisp.files.wordpress.com/2009/08/port-spu_100-2009_autorizacao_de_uso_populacoes_tradicionais_em_varzea.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2019

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 284, de 14 de outubro de 2005**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/legislacao/portarias/portarias-arquivos-pdf/portaria-284-2005-autorizacao-de-uso-varzeas-revogada-pela-portaria-100-2009.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio da União. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/spu>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio da União. **Regularização de Áreas da União na Amazônia Legal: Contribuições ao Plano Amazônia Sustentável (PAS)**, julho/2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/arquivos-e-imagens/secretarias/ar>>

quivo/spu/publicacoes/090707\_pub\_regularizaopas.pdf/view>. Acesso em: 28 mar. 2019.

CAMPAGNOLI, Fernando; AQUINO, Heloisa Helena Vasconcelos de Aquino; MARQUES, Jorge Bohrer; CARVALHO, Maria Celina de Mello de. Desafios da Regularização Fundiária para as comunidades ribeirinhas na Amazônia. In: ALVES, Fábio (Org). **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: Ipea, 2016. P. 315. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9691/1/Desafios%20da%20regulariza%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

DELGADO, Juliana A. S. A várzea e as enchentes. **Confins**. 44. 2020. 15 mar. 2020. DOI: <<https://doi.org/10.4000/confins.26012>>. Disponível em: <<http://journals.openediton.org/confins/26012>>. Acesso em: 04 abr. 2020.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; STOLL, Emilie; FOLHES, Ricardo. **Nem boto, nem cobra grande**: notas sobre a ocupação humana das várzeas e seu regime de proteção jurídica na Amazônia Legal (Brasil). 2019. 28 slides.

FOLHES, Ricardo Theophilo. **O Lago Grande do Curuai**: história fundiária, usos da terra e relações de poder numa área de transição várzea-terra firme na Amazônia. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, Belém, 2016; Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, Ecole Doctorale 122, Paris, 2016.

GONÇALVES, Amanda Cristina Oliveira; CORNETTA, Andrei; ALVES, Fábio; BARBOSA, Leonard Jeferson Grala. Belém e Abaetetuba. In: ALVES, Fábio (Org). **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: Ipea, 2016a. pp. 63-106. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623\\_livro\\_funcao\\_socioambiental\\_cap04.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623_livro_funcao_socioambiental_cap04.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Marajó. In: ALVES, Fábio (Org). **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: IPEA, 2016b. pp. 107-198. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623\\_livro\\_funcao\\_socioambiental\\_cap05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160623_livro_funcao_socioambiental_cap05.pdf)>. Acesso em: 28 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Questões Metodológicas de e conceituais do estudo. In: ALVES, Fábio (Org). **A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia**. Brasília: Ipea, 2016c. p. 31-49. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9674/1/Quest%C3%B5es%20metodol%C3%B3gicas%20e%20conceituais%20do%20estudo.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

LIRA, Talita de Melo; CHAVES, Maria do Perpétuo Socorro Rodrigues. Comunidades ribeirinhas na Amazônia: organização sociocultural e política. **Revista Interações**. Campo Grande, v. 17, n. 1, p. 66-76, mar. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-70122016000100066&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-70122016000100066&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 03 abr. 2019.

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 251-290.

MAIA, Rosane de Oliveira **A política de regularização fundiária e reforma agrária**: o PAE nas ilhas do Pará. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de

Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011. Disponível em: <<http://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/Dissertacoes/2011/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20ROSANE%2025.03.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

MAIA, Rosane Oliveira; RAVENA, Nivia; MARIN, Rosa Elizabeth Azevedo. Reforma Agrária do Governo Lula: a regularização fundiária e os assentamentos nas ilhas do Pará. **Revista NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária**, n. 35, ano 20, p. 153-173. jan-abr, 2017. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4187>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

MALERBA, Julianna; TRECCANI Girolamo Domenico. Mais proprietários e menos assentados: como e porque a atual política fundiária ampliará a concentração de terras. **Série Direito à Terra e ao Território**, nº 1, dez. Rio de Janeiro: FASE, 2019. Disponível em: <[https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/12/terra\\_territorio\\_n1-3.pdf](https://fase.org.br/wp-content/uploads/2019/12/terra_territorio_n1-3.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

MCGRATH, David G.; GAMA, Antônia Socorro Pena da. A situação fundiária da várzea do rio Amazonas e experimentos de regularização fundiária nos estados do Pará e do Amazonas. In: BENATTI, José Heder (Org.). **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea**: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: Ibama. ProVárzea, 2005. p. 35-52.

MOREIRA, Eliane; PIMENTEL, Melissa. O direito à autoidentificação de povos e comunidades tradicionais no Brasil. **Revista Fragmentos de Cultura**, Goiânia, v. 5, 2, p. 159-170, abr/jun. 2015. Disponível em: <<http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/4177>>. Acesso em: 29 mar. 2020.

OLIVEIRA, Karla Rosane Aguiar. Regimes jurídicos fundiários no Brasil e Função Socioambiental da Posse Agrária: a regularização fundiária de populações ribeirinhas da várzea amazônica. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, [S.l.], v. 18, n. 1, p. 85-95, jan. 2015. Disponível em: <<http://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/340>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

REIS, Adebaro Alves dos. **Desenvolvimento sustentável e uso dos recursos naturais em áreas de várzea do território do Baixo Tocantins da Amazônia Paraense**: limites, desafios e possibilidades. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7762>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

ROCHA, Ana Luisa Santos. Populações Tradicionais e o acesso à terra na Amazônia: Uma 'nova' Reforma Agrária e a compatibilização de direitos culturais, territoriais e ambientais. In: CUNHA, Belinda Pereira da; SILVA, Maria dos Remédios Fontes. (Org.). **Direito e sustentabilidade I**. 1 ed. Florianópolis: CONPEDI. 2014. p. 201-218.

ROCHA, Ibrahim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito agrário constitucional**: lições de direito agroambiental. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SILVA, Iêda Rodrigues da. Modo de vida ribeirinho: construção da identidade amazônica. In: **VIII Jornada Internacional Políticas Públicas**. 22 a 25 ago. 2017. Disponível em:

<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo12/mododevidaribeirinhoconstrucaodaidentidadeamazonica.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

SURGIK, Ana Carolina Santos. Estudo Jurídico para a Várzea Amazônica. In: BENATTI. José Heder *et al.* **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea**: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: ProVárzea, 2005. pp. 15-32. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/260075243\\_Varzea\\_e\\_a\\_questao\\_fundiaria\\_e\\_de\\_manejo\\_dos\\_recursos\\_naturais](https://www.researchgate.net/publication/260075243_Varzea_e_a_questao_fundiaria_e_de_manejo_dos_recursos_naturais)>. Acesso em: 29 mar. 2020.

TARTUCE, Flavio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar**, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018. e-ISSN:2317-2150. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/download/7800/pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Identificação e análise dos diferentes tipos de apropriação da terra e suas implicações para o uso dos recursos naturais renováveis da várzea amazônica, no imóvel rural, na área de Gurupá. In: BENATTI. José Heder *et al.* **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea**: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: ProVárzea, 2005. pp. 55-74. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/260075243\\_Varzea\\_e\\_a\\_questao\\_fundiaria\\_e\\_de\\_manejo\\_dos\\_recursos\\_naturais](https://www.researchgate.net/publication/260075243_Varzea_e_a_questao_fundiaria_e_de_manejo_dos_recursos_naturais)>. Acesso em: 29 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Propriedade Coletiva das Populações Tradicionais Brasileiras e os USI CIVICI na Itália. In: **Propriedades em Transformação**: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018. p. 141 -168. Disponível em: <<https://openaccess.blucher.com.br/article-details/08-21208>>. Acesso em: 29 mar. 2020.



# **ASSENTAMENTOS RURAIS EM MATO GROSSO DO SUL: DAS CONQUISTAS EM MOVIMENTO À ESTAGNAÇÃO PERSISTENTE**

FABIANO COELHO  
ANDRÉ ALEXANDRE RICCO DE FREITAS

## **Introdução**

Os temas reforma agrária e criação de assentamentos rurais no Brasil tem gerado debates calorosos nas últimas décadas. Em um país concentracionista, fundado no molde escravagista e que, no século XIX, também transformou a terra em “cativeiro” (MARTINS, 1979), produzir discussões sobre a necessidade, os impactos e os benefícios da democratização da terra incomodam um seguimento poderoso historicamente constituído. Este capítulo tem objetivo refletir sobre a criação de assentamentos no estado de Mato Grosso do Sul (MS), a partir de 1984, chamando a atenção para as modalidades de aquisição de terras, os governos e os contextos políticos em que as áreas de reforma agrária foram implementadas.

Para a construção do texto, além de um conjunto de bibliografias sobre o tema, utilizou-se informações fornecidas pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por meio do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA). Os dados do INCRA foram fundamentais para elaborar tabelas que sistematizam a quantidade de assentamentos em cada governo, o tamanho das áreas, famílias assentadas, e a média de área por família. Ao analisar os dados não trabalha-se na perspectiva de que as informações são absolutas e inquestionáveis, todavia, para o objetivo proposto tais dados são ímpares e fornecem um panorama abrangente sobre as áreas de assentamentos rurais em MS. Os dados quantitativos podem propiciar reflexões significativas, porém, não falam sozinhos, é preciso qualificá-los, fazer perguntas e trabalhá-los dentro do contexto em que foram produzidos.

A reforma agrária no MS e no Brasil é fruto da luta pela terra realizada pelos movimentos sociais rurais e das contradições da política agrícola nacional que, simultaneamente, incentivou a modernização do setor agropecuário e foi forçada a propor a criação de pequenas propriedades rurais para amenizar os conflitos agrários decorrentes da concentração fundiária. A criação de assentamento rurais constitui o principal instrumento da política agrária e deriva da relação conflituosa entre as ações governamentais e pressão exercida pelo movimentos sociais rurais. No MS, a criação de assentamentos rurais iniciou-se ano de 1984, e foi estagnada em 2013, quando foi criado o último assentamentos rural no estado (FREITAS, 2020).

A criação de assentamentos rurais constitui um processo complexo envolvendo diferentes interesses, tanto do Estado quanto dos latifundiários e dos movimentos sociais de luta pela terra. No MS, a partir da década de 1980 foram criados 204 Projetos de Assentamentos (PAs), exigindo disponibilização de uma vultuosa quantidade de recursos técnicos, humanos e financeiros não somente para a aquisição das propriedades partilhadas e distribuídas, mas também promover as condições mínimas para que as famílias contempladas com lotes da reforma agrária pudessem viver e produzir, gerando a renda necessária para sua sobrevivência.

Além de limitações políticas e financeiras, a reforma agrária está condicionada às escolhas técnicas manifestadas na quantidade de propriedades rurais adquiridas para criação de assentamentos rurais, principalmente, com relação a forma e a modalidade escolhida, e sua viabilidade econômica, apurada por meio de vistoria visando o levantamento das potencialidades locais e dos recursos ambientais disponíveis. Por isso, a criação de um assentamento rural é precedida da vistoria da propriedade rural, visando apurar o cumprimento da função social prevista no Artigo 186 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

As vistorias podem ser desencadeadas de duas formas: a primeira é calçada nas prerrogativas legais que permitem aos movimentos sociais indicarem áreas passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária; e a segunda, com base na definição institucional do INCRA, através de um diagnóstico situacional estabelecendo as áreas prioritárias para as ações de distribuição de terras com base em um Plano Regional de Reforma Agrária (PRRA) elaborado para esta finalidade.

Com base no resultado da vistoria é decidida a forma de obtenção da propriedade a ser utilizada na criação de um assentamento rural, que pode ser através de qualquer uma das modalidades previstas inicialmente no Artigo 17 da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), a saber: desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação dos bens vagos, reversão à posse do Poder Público de terras de sua propriedade, indevidamente ocupadas e exploradas, a qualquer título por terceiros e herança ou legado.

As modalidades de aquisição de propriedades rurais mais utilizadas em MS foram as que envolvem vultuosas indenizações, e a desapropriação por interesse social foi a forma de aquisição que prevaleceu. Contudo, apesar de mais



conflituosa se comparada a aquisição por compra e venda, a desapropriação é a modalidade em que o poder público atua em toda a sua plenitude constitucional, exercendo integralmente sua prerrogativa de aliar o cumprimento da função social da propriedade ao desenvolvimento regional por meio do acesso à terra.

O processo desapropriatório para fins de reforma agrária, previsto na Lei Federal nº 8.629/93, tem como marco inicial a identificação de um imóvel de interesse para criação de um assentamento rural, seja por meio de indicação dos movimentos sociais ou pelo diagnóstico institucional definindo as áreas prioritárias de atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), deflagrando-se em dois procedimentos paralelos: um específico para elaboração da cadeia dominial e outro para fiscalização, avaliação e vistoria do imóvel. No primeiro, será identificado o proprietário do imóvel e verificada a autenticidade do título de domínio. No segundo, será verificado o cumprimento da função social da propriedade, mediante a identificação das condições de uso e exploração do imóvel capazes de influenciar no julgamento da produtividade e dos requisitos ambientais e trabalhistas, além da elaboração do estudo da capacidade de geração de renda visando identificar o potencial agropecuário das terras, e definir a capacidade de assentamento adequada para o futuro projeto, a viabilidade econômica do empreendimento e o custo por família.

No caso da propriedade vistoriada ser considerada produtiva, segundo os parâmetros institucionais definidos pela legislação agrária, o processo é arquivado, excetuando-se que seja para interesse em solucionar conflitos agrários deflagrados, quando então analisa-se a conveniência da aquisição por compra e venda. Quando, porém, o imóvel é considerado descumpridor da função social, determina-se a abertura do processo de desapropriação, franqueando-se aos proprietários a interposição dos devidos recursos e impugnações administrativas.

Superadas as instâncias recursais, comprovando-se a procedência do julgamento de descumprimento da função social e estando presente todas as peças processuais exigidas pela legislação, que vão desde a aptidão técnica, a conveniência administrativa na desapropriação, a capacidade de geração de renda e sua consequente capacidade de assentamento, a ausência de pretensão concorrente por parte de outras instituições públicas sobre a área, a inexistência de direitos minerários, dentre outros, o processo é então encaminhado para a expedição de decreto presidencial que autoriza a impetração de ação de desapropriação, imitando-se a autarquia na posse do imóvel. Imitado na posse é publicada a portaria de criação do projeto de assentamento, promovendo em seguida a instalação das famílias aptas a compor o público da reforma agrária. No entanto, esse passo requer disposição não só econômica para pagamento das benfeitorias e da terra a ser adquirida, exigindo ainda uma série de avanços e recuos, especialmente, vontade política de atender essa demanda da sociedade.

É importante ressaltar que entre a identificação do imóvel e os processos abertos e finalizados, há diversas e distintas tensões na criação dos assentamentos rurais. Infelizmente, no Brasil, os processos tem sido morosos e a

reforma agrária tem sido marcada constantemente pela violência e por mortes no campo. Terra no Brasil é sinônimo de poder. As lutas dos movimentos sociais rurais que, visam tocar nos latifúndios improdutivos, tem derramado muito sangue de trabalhadores e trabalhadoras. Muitos pobres do campo morrem ao lutar por um direito legitimado pela Constituição do país e que lhes é negado historicamente.

## **Criação de assentamentos rurais em MS**

As formas de obtenção de terras para fins de reforma agrária adotadas em MS foram a desapropriação, compra e venda, reconhecimento, doação e reversão. Entretanto, a desapropriação por interesse social e a compra e venda foram respectivamente as modalidades de aquisição de terras mais utilizadas na criação de assentamentos rurais, sendo responsáveis pela criação de 184 projetos de assentamentos rurais no estado.

Embora tenha sido muito utilizada, a modalidade de compra e venda de imóveis rurais para fins de reforma agrária foi implementada somente com a promulgação do Decreto n.º 433/92, que passou a regulamentar os procedimentos administrativos a serem observados na apuração do valor devido. Foram criados 64 projetos de assentamentos em MS a partir de terras obtidas por compra e venda, beneficiando 2.784 famílias, em um total de 211.465,44 hectares, especialmente em áreas com manifesta tensão social, constituindo, pois, um instrumento importante para resolução de conflitos agrários.

Na aquisição de terras por compra e venda o valor a ser pago pela propriedade é limitado, atualmente, pelo seu preço de mercado, cuja apuração é realizada administrativamente, ou seja, sem intervenção da justiça. Porém, até a promulgação da Lei nº 13.465/17, que alterou o marco legal para a política de reforma agrária, o pagamento da propriedade adquirida por esta modalidade era realizado de forma escalonada, em Títulos da Dívida Agrária (TDAs), com vencimento em parcelas anuais resgatáveis a partir do segundo ano de sua emissão, o que dificultava a aquisição de imóveis para reforma agrária, visto que seguia regras diferentes daquelas praticadas no mercado de terras.

Após a deposição da ex-presidenta Dilma, foi promulgada a Lei nº 13.465/17 pelo seu substituto, o vice-presidente Michel Temer, que trouxe como inovação a permissão de aquisição de imóveis rurais por intermédio do pagamento *à vista* e em *dinheiro*. Essa medida, criada para atender ao mercado de terras, acabou priorizando a aquisição por compra e venda em detrimento das demais modalidades. Observa-se que, a reforma agrária, é tomada por governos e grandes proprietários de terras como oportunidades de fazer negócios, contrariando o cerne da política – a questão social – democratização da terra, geração de renda e minimização das desigualdades.

A priorização da aquisição de imóvel por compra e venda vem provocando fortes reações dos movimentos sociais rurais e entre os estudiosos sobre

o assunto, uma vez que essa opção de aquisição de propriedade, ao invés das outras modalidades menos onerosas, poderia constituir, segundo Gerd Sparovek, um prêmio para o latifúndio, na medida em que grande parte dos recursos destinados à reforma agrária acabam sendo utilizados para indenizar os grandes ruralistas que não cumprem a função social da propriedade (2003, p. 34). Contudo, nem sempre o valor a ser pago pela aquisição da propriedade rural na modalidade compra e venda foi menos vantajoso do que por desapropriação, pois muitas vezes os critérios estabelecidos para apuração do valor da indenização e o tempo necessário para a conclusão do procedimento expropriatório acabam por onerar ainda mais o poder público, chegando até mesmo a impedir a aquisição de determinadas propriedades, reconhecidamente improdutivas e tidas como de interesse para fins de reforma agrária.

A desapropriação foi a modalidade de aquisição de terras mais utilizada para fins de reforma agrária em MS, porém, nem sempre constituiu a opção mais vantajosa, visto que, apesar de pressupor uma ação punitiva do Estado, depende de prévia e justa indenização, conforme previsto no Artigo 184 da Constituição Federal de 1988, a ser apurada em um complexo procedimento administrativo que, por sua vez, precede a propositura de uma longa e dispendiosa ação judicial, exigindo muitas vezes o pagamento de vultosas perícias e outras despesas processuais que podem inviabilizar tal empreendimento.

A desapropriação diferencia-se da aquisição por compra e venda pelo modo de apuração do valor a ser dado em contrapartida pela obtenção da propriedade, pela forma de pagamento dessas despesas e pelo seu caráter compulsório. Com isso, tal modalidade depende de um decreto declarando o imóvel como de interesse social, enquanto a compra e venda pressupõe um contrato voluntário, cujo pagamento da propriedade, suas benfeitorias e acessórios é realizado à vista e em dinheiro. Em MS foram criados 120 PAs a partir de propriedades adquiridas por desapropriação, atendendo 16.908 famílias distribuídas em 447.954,82 hectares. Nesta modalidade, a perda da propriedade independe da vontade do proprietário e somente as benfeitorias são indenizadas em dinheiro, sendo a terra e seus acessórios quitados a partir da emissão de TDAs resgatáveis de forma parcelada, a partir do segundo ano de sua emissão. Assim, o pagamento pela desapropriação não se dá pelo valor da propriedade em si, mas pela indenização correspondente a sua perda, que é apurada administrativamente pelo INCRA com base em critérios estabelecido em lei.

Independente da modalidade de aquisição de terras para a reforma agrária, o Estado brasileiro precisa priorizar um orçamento suficiente para a reforma agrária e propiciar condições para que os assentamentos sejam criados de forma ágil e com qualidade. O cerne da reforma agrária são as famílias a serem beneficiadas, não os ruralistas que *negociam* suas propriedades.

O início da implantação de assentamentos rurais em MS deu-se antes do lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA), em 1985, pelo então presidente José Sarney, que substituiu Tancredo Neves, eleito indiretamente

como primeiro presidente civil após o fim do Regime Militar (1964-1984). O I PNRA tinha como objetivo amenizar os conflitos agrários decorrentes da política nacional de modernização da agricultura. Todavia, foi ainda durante o Regime Militar que o governo federal decidiu criar na região de Corumbá uma série de assentamentos rurais, sendo o primeiro denominado Projeto de Assentamento Tamarineiro, em 1984, dando início ao processo de reforma agrária em MS. Neste sentido, Alzira Salete Menegat evidencia que:

O primeiro dos seis assentamentos implantados na região de Corumbá, ainda anterior ao processo de implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, foi o Assentamento Tamarineiro, criado pela Resolução nº 142, de 3/7/1984, em uma área de 3.812,17 hectares, beneficiando 134 famílias, sendo 39 famílias de ex-arrendatários provenientes da área de conflito no município de Naviraí, das fazendas a que já nos referimos, Jequitibá e Entre-Rios, e as demais famílias, constituídas por antigos posseiros que se encontravam instaladas na área do Tamarineiro e do atual Taquaral (MENEGAT, 2009, p. 51).

O PA Tamarineiro é conhecido como o primeiro assentamento rural criado em MS e um dos pioneiros do Brasil. Tal assentamento apresentou uma característica incomum, visto que foi criado sem qualquer planejamento e a partir de terras adquiridas por doação, não ensejando ônus ao Estado. Assim, foi possível sua criação precoce, antecipando-se ao lançamento do I PNRA que ainda estava sendo elaborado.

O Tamarineiro foi instalado em local de difícil acesso e pouco propício para agricultura, e buscava tão somente a resolução de um conflito agrário local e o atendimento dos interesses de um importante grupo político e econômico do estado denominado *Chamma*<sup>1</sup>. De acordo com Menegat:

Esse assentamento foi possível a partir da doação da área pela antiga proprietária – a família Chamma – sem que nela ocorresse luta pela terra. A doação tinha como objetivo prioritário assentar os posseiros que se encontravam instalados em propriedades da família, mas implantado em local onde o solo não é propício à prática da agricultura (MENEGAT, 2009, p. 51).

Os primeiros assentamentos rurais criados em MS com base no I PNRA foram os PAs denominados Retirada da Laguna (no município de Guia Lopes da Laguna), Sucuriú (no município de Chapadão do Sul) e Nioaque (no município de Nioaque), em 1985, abrangendo um total de 700 famílias, sendo a maioria composta de trabalhadores rurais expulsos do campo pela expansão da atividade agropecuária promovida pela modernização da agricultura. O número de

---

<sup>1</sup> O grupo *Chamma* estava ligado à produção siderúrgica no município de Corumbá até a década de 1970 quando, em razão do encerramento dessas atividades, voltou-se para a produção pecuária, mas com a necessidade de demarcar a posse de suas áreas, pois pela forma como cercou seu domínio não detinha o título de posse de boa parte das terras (MENEGAT, 2009). Deste modo, o acordo de doação de terras com o INCRA envolvia em contrapartida a regularização de outras posses que a família Chamma tinha sem regulamentação.

famílias atendidas com a criação dos primeiros assentamentos rurais no estado foi inexpressivo, se considerar a meta de assentamento de 4.400 famílias prevista no I PNRA. Também pela demanda por terras no estado, que passava por uma série de conflitos agrários e manifestações populares promovidas por milhares de famílias acampadas ao longo de rodovias, exigindo o cumprimento da política de reforma agrária.

Não se sabe ao certo o número da demanda por terras em MS no período de vigência do I PNRA, existindo divergência entre a quantidade anunciada pelo governo e a divulgada pelos movimentos sociais rurais. Porém, haviam milhares de famílias acampadas, muitas delas “brasiguaias”<sup>2</sup>, expulsas do Paraguai, que se dirigiam para os municípios do sul do estado engrossando as fileiras de trabalhadores rurais sem-terra. Apesar do aumento dos conflitos agrários e do surgimento de diversas ocupações de terras organizadas pelos movimentos sociais rurais, no ano de 1986, somente 4 PAs foram criados em MS neste período, totalizando 1.089 famílias assentadas. Apenas uma fração das milhares de famílias sem-terra no estado à época foram atendidas.

Mesmo não acontecendo uma mudança significativa na demanda pela reforma agrária em MS ao longo dos anos, como se pode verificar pela quantidade de famílias acampadas no estado atualmente, totalizando pouco mais de 24 mil candidatos e candidatas segundo os dados divulgados pelo INCRA (FREITAS, 2020, p. 58), a política agrária de criação de PAs inaugurada em 1984 encontra-se estagnada desde o ano de 2013, quando foi implantado o PA Nazareth, em Sidrolândia, o último assentamento rural criado no estado.

De 1984 a 2013 foram concluídos 173 processos de obtenção de terras pelo governo federal e/ou reconhecimento de assentamentos rurais implantados pelo governo estadual, sendo que alguns deles resultaram em vários projetos de assentamentos como no caso do PA Itamarati I, cuja propriedade foi desmembrada e dividida em quatro assentamentos rurais vinculados a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI) e Federação da Agricultura Familiar (FAF). O mesmo ocorreu no caso do PA Itamarati II, cuja propriedade foi desmembrada e dividida em cinco projetos de assentamentos, sendo destinados aos candidatos ligados ao MST, CUT, FETAGRI, FAF e Funcionários Associados da Fazenda Itamarati (FAFI). Este fato também se repetiu em outros assentamentos rurais de MS, como nos projetos de Assentamento Santa Mônica (CUT, MST e FETAGRI), Indáia em Aquidauana (CUT, FAF, FETAGRI e MST), Avaré (CUT e FETAGRI), Barra Nova (MST e FETAGRI), Volta Redonda (FAF e CUT) e Alambari (CUT, FETAGRI e FAF), que acabaram levando o nome dos grupos que tiveram participação no processo de aquisição da propriedade.

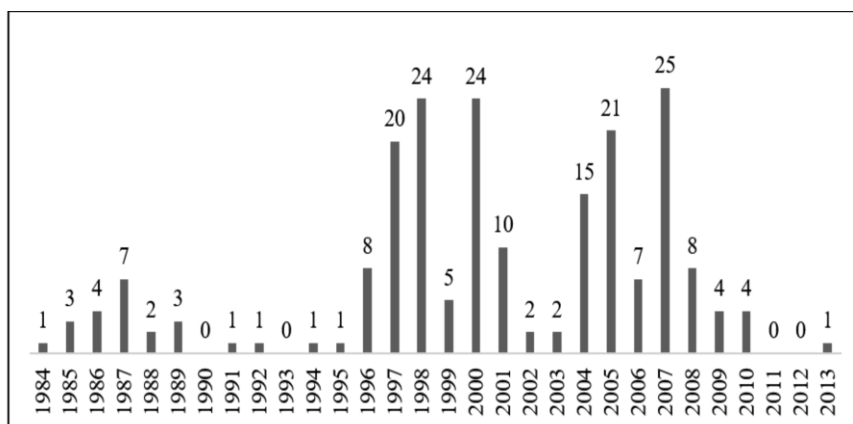
---

<sup>2</sup> O termo *brasiguai* foi utilizado para se referir aos trabalhadores brasileiros que migraram para o Paraguai nas décadas de 1960 e 1970 com o objetivo de adquirir terras e construir a vida no país vizinho. Contudo, retornaram para o território brasileiro, sendo que muitos passaram a integrar os movimentos sociais de luta pela reforma agrária.

Destaca-se que, enquanto em alguns casos uma propriedade adquirida foi transformada em vários PAs, em outras situações ocorreu o inverso, foi preciso a aquisição de várias propriedades para formar um PA, como é o caso do PA Aldeia, localizado no município de Bataguassu, criado a partir da aquisição das fazendas Confissão, Aldeia, São José da Alegria, Santa Luzia e Cinco Irmãos; e do PA Dorcelina Folador, localizado no município de Ponta Porã, criado a partir da aquisição das fazendas Entre Rios, Noroeste, Rabão, Seriema, Itá e Tucano, entre outros.

Durante 29 anos de vigência da política de aquisição de terras para criação de assentamentos rurais em MS (1984 a 2013) foram criados 204 projetos de assentamentos, como pode ser verificado no gráfico:

**Gráfico 1** – Quantidade de Assentamentos criados em MS por ano (1984-2013)



**Fonte:** Dados sistematizados pelos autores com base nas informações do SIPRA/INCRA.

Apesar da importância do I PNRA, lançado ainda no governo do presidente José Sarney, com início em 15 de março 1985 perdurando até 15 de março de 1990<sup>3</sup>, em seu governo foram criados 19 assentamentos rurais em MS, abrigando um total de 4.305 famílias, em uma área de 126.079,00 hectares, sendo melhor observado na tabela 1.

**Tabela 1** – Assentamentos criados em MS durante o governo Sarney (1985-1990)

<sup>3</sup> Até 7 de junho de 1994, o mandato presidencial era de 5 anos, porém foi alterado para 4 anos por força da Emenda Constitucional de Revisão nº 5.

Ano	Assentamentos	Famílias	Área (ha)	Média de área por família
1985	3	700	28.729,76	41,04
1986	4	1.089	24.135,16	22,16
1987	7	1.039	43.660,89	42,02
1988	2	295	9.613,14	32,58
1989	3	1.182	19.940,04	16,86
1990	0	0	0,00	0
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>4.305</b>	<b>126.079,00</b>	<b>29,28</b>

**Fonte:** Dados organizados pelos autores com base nas informações do SIPRA/INCRA

O reduzido número de assentamentos rurais criados em MS neste período decorre, sobretudo, da forte oposição dos latifundiários preocupados com os mecanismos de desapropriação regulamentados pelo I PNRA. É preciso considerar que o próprio I PNRA, até a sua aprovação final em outubro de 1985, sofreu muitas alterações ao longo de suas 12 versões (SILVA, 1987, p. 62). A última versão estava radicalmente mudada em relação à proposta original, frustrando as expectativas e demandas dos trabalhadores e trabalhadoras do campo. Para Débora Lerrer, o Plano aprovado foi “transfigurado” (LERRER, 2008, p. 66). O PNRA aprovado continha um discurso nas entrelinhas de que o Estado não iria realizar a reforma agrária desejada pelos movimentos sociais. A reforma agrária, a partir do PNRA, passou a se constituir mais em “um ato voluntário dos proprietários rurais” (FELICIANO, 2006, p. 42).

O início da implantação de assentamentos rurais em MS foi um período muito conturbado, pois mesmo sendo obrigado a reconhecer a importância da reforma agrária para diminuição dos conflitos sociais no campo, o governo José Sarney não conseguiu atingir sequer 10% (dez por cento) da meta de criação de assentamentos previstas no plano nacional. Com isso, Marta Inês Medeiros Marques aponta:

Verifica-se, então, uma mudança de ênfase da política de colonização para a de reforma agrária, com a criação de assentamentos de trabalhadores rurais, de preferência, nas regiões de origem destes, tendo o mecanismo da desapropriação por interesse social como principal forma de obtenção das terras. Porém, diante da forte oposição dos latifundiários, sobretudo daqueles que se organizam à frente da União Democrática Ruralista (UDR), e dos compromissos do Governo Sarney com sua base ruralista, não chegam a ser realizados 10 % da meta do plano (2004, p. 45).

Outro fator que contribuiu para o não atendimento das metas estabelecidas no I PNRA foi a dúvida com relação à recepção da política agrária pela Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, fato este que prejudicou

a criação de novos assentamentos. A dúvida na época era se a nova Carta Magna reconheceria o direito da desapropriação da propriedade rural que não cumprisse sua função social, fato este que causou intenso debate na Assembleia Constituinte, que acabou reafirmando esse direito já reconhecido na Constituição anterior firmada ainda sob o Regime Militar. No entanto, para Humberto Mendes de Sá Formiga, as alterações promovidas pela nova Constituição pouco acrescentaram no tocante à resolução dos conflitos no campo.

A promulgação da Constituição de 1988 pouco acrescentou, no plano imediato, à resolução da questão agrária brasileira. Entretanto, o processo de recriação das instituições democráticas, no contexto da reabertura política, um de seus mais importantes tributos, contribuiu para que o País conseguisse construir um ambiente de estabilidade econômica e amenizar problemas sociais (FORMIGA, 2004, p. 20).

Mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a legislação agrária continuou como era antes, ou seja, não criou mecanismos que visassem uma solução definitiva para a concentração fundiária, prevendo apenas uma melhoria na distribuição de terras, de modo que na lei brasileira nunca houve uma previsão de mudanças profundas, o que implicaria uma postura política ligada à ideia de construir uma outra sociedade, diferenciada daquela que temos até o momento (ARAÚJO, 2001, p. 115). Isto é, no Brasil, o latifúndio, a concentração de terras, o poder do atraso, nunca foram ameaçados, até mesmo quando o país foi governado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), simpatizante histórico da luta dos sem-terra.

Ademais, apesar do conservadorismo político predominante e da perda de espaço do tema na agenda política nacional, no início da década de 1990 as ações de reforma agrária alcançaram força significativa, suscitando acirramento dos conflitos como o ocorrido em 17 de abril de 1996 no sudeste do estado do Pará, quando dezenove trabalhadores rurais sem-terra foram mortos pela polícia, no episódio que ficou conhecido como o *Massacre de Eldorado dos Carajás*. Durante esse período também ocorreram conflitos em MS entre detentores de terras e acampados que resultaram em mortes, dentre eles o fato de maior repercussão ocorreu em 30 de agosto de 2000, quando integrantes do MST, Silvio Rodrigues e Ranildo da Silva, foram presos, torturados e executados por pistoleiros contratados por fazendeiros da região de Rio Brillhante.

No primeiro mandato presidencial democrático do país, após a promulgação da nova Constituição que reestabeleceu as eleições pelo voto direto, o governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992)<sup>4</sup> criou somente 2 assentamentos rurais em MS, abrigando um total de 297 famílias em uma área de 9.040,84 hectares, tal como pode ser visto na tabela 2.

---

<sup>4</sup> O governo Collor teve início em 15 de março 1990 e terminou em 29 de dezembro de 1992, quando renunciou ao mandato devido a abertura do processo de *impeachment*.



<b>Tabela 1 -Assentamentos criados em MS durante o governo Collor (1990-1992)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Média de área por família</b>
1990	0	0	0,00	0,00
1991	1	149	4.719,81	31,67
1992	1	148	4.321,02	29,19
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>297</b>	<b>9.040,84</b>	<b>30,44</b>
<b>Fonte:</b> Dados organizados pelos autores com base nas informações do SIPRA/INCRA				

A justificativa para a pequena quantidade de assentamentos rurais criados durante o governo Collor foi a falta de regulamentação do dispositivo constitucional que previa a desapropriação para fins de reforma agrária, o que só veio ocorrer no governo do ex-presidente Itamar Franco que o substituiu (PEREIRA, 2015, p. 388). Cabe destacar que, mesmo sem a regulamentação da nova Constituição Federal, o ex-presidente José Sarney ainda criou mais quatro projetos de assentamento em MS até o término do seu mandato, em 15 de março de 1990, o que contraria a justificativa do governo Collor para ausência de políticas agrárias durante seu mandato presidencial.

Collor e seu governo eram nitidamente contrários a organização e a ação dos movimentos sociais no campo. Ações de isolamento e repressão contra os movimentos sociais do campo marcaram o mandato do governo Collor. A partir de 1991, por exemplo, as Secretarias Estaduais do MST foram alvo das ações da Polícia Federal, “com apreensão de documentos e prisões preventivas de lideranças dos trabalhadores rurais” (COELHO, 2017, p. 322). A repressão promovida contra os movimentos sociais do campo, além intimidar as lideranças, objetivavam também isolar os movimentos sociais de luta pela terra, especialmente, o MST.

Durante o governo Collor, em MS, apenas uma propriedade foi adquirida para fins de reforma agrária, mediante compra e venda, onde foi instalado o PA São Manuel no município de Anastácio, em 27 de fevereiro de 1992, sendo que o PA Sumatra, localizado no município do Bodoquena, a pesar de criado em 1991, já havia sido adquirido em 18 de setembro de 1989 ainda durante o governo Sarney. Com a aprovação da Lei nº 8.629/93, o governo Itamar Franco (1992-1994), que teve início em 29 de dezembro de 1992, promoveu a regulamentação da desapropriação prevista na Constituição Federal. Tal fato, porém, não mudou a perspectiva para a implantação da reforma agrária em MS, que continuou estagnada durante todo o seu mandato, de modo que durante este período foi criado apenas 1 assentamento rural em MS (tabela 3), denominado PA São Luiz, no município de Baitaporã, abrigando 114 famílias em 1.599,61 hectares.

<b>Tabela 3 - Assentamentos criados em MS durante o governo Itamar (1993-1994)</b>				
<b>Ano</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Média de área por família</b>
1993	0	0	0,0000	0,0000
1994	1	114	1.599,61	14,03
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>114</b>	<b>1.599,61</b>	<b>14,03</b>

**Fonte:** Dados organizados pelos autores com base nas informações do SIPRA/INCRA

Para os movimentos sociais do campo, a mudança de governo pode ser considerada um *respiro* diante das repressões e violências no contexto. O governo Itamar Franco não propiciou mudanças consideráveis no cenário da reforma agrária, contudo, se colocou disposto, minimamente, a dialogar com os grupos de trabalhadores rurais sem-terra.

Por outro lado, o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), que durou de 1 de janeiro de 1995 até 1 de janeiro de 2003, constituiu o período em que mais foram criados assentamentos rurais em MS, totalizando 94 projetos ao longo de dois mandatos. Foram 53 assentamentos no primeiro, abrigando um total de 7.491 famílias; e 41 assentamentos no segundo mandato, abrigando 5.268 famílias. A média foi de lotes com 28 hectares por família no primeiro mandato, e lotes com 25,49 hectares por família no segundo mandato.

<b>Tabela 4 - Assentamentos criados em MS durante o governo FHC (1995-2002)</b>					
<b>Mandato</b>	<b>Ano</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Média de área por família</b>
<b>1º</b>	1995	1	319	10.635,58	33,34
	1996	8	1.422	35.027,69	24,63
	1997	20	2.691	72.468,71	26,93
	1998	24	3.059	91.567,31	29,93
	<b>Subtotal</b>	<b>53</b>	<b>7.491</b>	<b>209.699,29</b>	<b>28,00</b>
<b>2º</b>	1999	5	192	4.586,25	23,88
	2000	24	3.010	77.732,38	25,00
	2001	10	892	22.482,72	25,20
	2002	2	1.174	29.496,21	25,12
	<b>Subtotal</b>	<b>41</b>	<b>5.268</b>	<b>134.297,56</b>	<b>25,49</b>
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>12.759</b>	<b>343.996,85</b>	<b>26,96</b>	

**Fonte:** Dados organizados pelos autores com base nas informações do SIPRA/INCRA

Mesmo que FHC tenha sido o presidente que mais criou assentamentos rurais no Brasil, fato este que também reflete nos dados de criação de assentamentos rurais em MS, não foi ele o presidente que assentou o maior número de famílias no estado, o que pode ser atribuído em parte pelo tamanho das parcelas concedidas, visto que a média de aproximadamente 27 hectares por família foi superior à média das parcelas concedidas nos governos que vieram a posteriori, no caso, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Lula. Se comparado a governos anteriores, é considerável a quantidade de assentamentos criados e famílias assentadas em MS, todavia, a demanda por beneficiários da reforma agrária, na época, estava longe de ser suprida. Além do mais, a concentração de terras no estado continuou intocável, ou seja, os assentamentos criados foram muito mais pelos tensionamentos criados a partir das lutas dos grupos sem-terra do que uma vontade política de democratizar o acesso à terra.

Apesar do governo FHC ter investido na criação de assentamentos rurais, investiu pouco na consolidação dos assentamentos rurais criados nos governos anteriores e na infraestrutura dos novos assentamentos, além de não conseguir atender a grande quantidade de famílias acampadas, como mostra Bernardo Mançano Fernandes:

Embora FHC tenha propagandeado que realizou a maior reforma agrária da história do Brasil, na realidade sua política de reforma agrária produziu pelo menos dois resultados lamentáveis: o represamento com o crescimento do número de famílias acampadas, que em 2003, chegou a cento e vinte mil famílias, e a precarização dos assentamentos implantados, que foram implantados como projetos incompletos, que além de não terem infraestrutura básica, a maior parte também não recebeu crédito agrícola e de investimento (2003, p. 3)

No governo Lula (2003-2010) foram criados 86 assentamentos rurais em MS, sendo 45 projetos no primeiro mandato, abrangendo um total de 9.666 famílias; e 41 assentamentos rurais no segundo mandato, de 1º de janeiro de 2007 a 1º de janeiro de 2011, abrangendo 4.662 famílias. A média de lotes foi aproximadamente 15 hectares por família no primeiro mandato; no segundo mandato lotes em torno de 18 hectares por família, o que pode ser visualizado na tabela 5.

<b>Tabela 5 - Assentamentos criados em MS no governo Lula (2003-2010)</b>					
	<b>Ano</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Média de Área por Família</b>
<b>1º Man- dato</b>	2003	2	18	500,02	27,77
	2004	15	3.811	60.308,90	15,82
	2005	21	4.953	71.806,76	14,49
	2006	7	884	13.655,75	15,44
	<b>Subtotal</b>	<b>45</b>	<b>9.666</b>	<b>146.271,43</b>	<b>15,13</b>

<b>2º Man- dato</b>	2007	25	3.352	52.044,40	15,52
	2008	8	549	17.136,60	31,21
	2009	4	401	6.641,35	16,56
	2010	4	360	7.098,16	19,71
	<b>Subtotal</b>	<b>41</b>	<b>4.662</b>	<b>82.920,51</b>	<b>17,78</b>
	<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>14.328</b>	<b>229.191,94</b>	<b>15,99</b>
<b>Fonte:</b> Dados organizados pelos autores com base nas informações do SIPRA/INCRA.					

Como observado, apesar do governo Lula ter criado menos assentamentos rurais que o governo FHC, foi durante seu mandato que mais famílias foram assentadas em MS, pois, enquanto no governo FHC foram assentadas 12.759 famílias, no governo Lula foram assentadas 14.328 famílias, fato este possível por conta do tamanho reduzido das parcelas concedidas no governo petista. Enquanto a média das parcelas concedidas durante o governo FHC foi de aproximadamente 27 hectares por família, no governo Lula ficou em torno de 16 hectares por família. Logo, conclui-se que o governo Lula priorizou o atendimento de um maior número de famílias, ainda que fosse necessário a diminuição do tamanho das parcelas<sup>5</sup>.

O governo Lula também priorizou a compra de terras como forma de aquisição de propriedades rurais voltadas para a reforma agrária, em detrimento da modalidade desapropriação, visto que durante seu mandato foram adquiridas 56 propriedades para fins de reforma agrária pela modalidade compra e venda, enquanto no governo FHC foram adquiridas 3 propriedades nesta modalidade de aquisição. Por outro lado, em MS, durante o governo FHC foram realizadas 83 desapropriações voltadas à reforma agrária, enquanto no governo Lula foram realizadas 21, o que não deixa dúvidas quanto ao perfil estabelecido por cada um desses governos, fato este que, certamente, teve impacto no preço pago por hectare de terras adquirido. O propósito do estudo proposto não é comparar a quantidade de terras obtidas em cada governo, nem os valores pagos por hectare dos imóveis adquiridos, mas entender como a escolha da modalidade de aquisição das propriedades rurais destinadas à reforma agrária pode ter refletido no número de assentamentos rurais criados em MS.

Ao priorizar a aquisição por compra e venda em detrimento de outras modalidades, o governo Lula gerou uma contradição na política fundiária local, visto que ao intensificar a criação de assentamentos rurais, acabou contribuindo

---

<sup>5</sup> Importa destacar que não estamos considerando a qualidade das terras adquiridas em ambos os governos. Isso porque um lote menor, em terras melhores, como é o exemplo do PA Itamarati, acaba sendo mais produtivo do que alguns lotes maiores, como os do PA Casa Verde que, embora sejam de maiores, têm sua produtividade reduzida por conta da baixa qualidade do solo.

para o aquecimento do mercado de terras, elevando o valor das propriedades que, por sua vez, encareceu e dificultou a aquisição de outros imóveis rurais para reforma agrária. Além disso, ao priorizar a aquisição por compra e venda, o governo Lula deixou de promover uma melhor distribuição fundiária, na medida em que os recursos pagos pelas terras aos antigos proprietários dos imóveis adquiridos, acabaram sendo utilizados para reinvestir na aquisição de novas propriedades<sup>6</sup>. Um exemplo disso ocorreu no caso da Fazenda Eldorado, localizada no município de Sidrolândia, que foi adquirida do grupo agropecuário Bertin por compra e venda em 2005. Com o pagamento recebido do governo, este grupo acabou adquirindo a Fazenda Santo Antônio no município de Itaquiraí que, por conseguinte, também foi adquirida por compra e venda para criação dos assentamentos Santo Antônio, Itaquiraí, Caburey e Foz do Rio Amambaí.

A matéria do jornal *O Estado de São Paulo*, assinada por José Maria Tomazela, com o título *Fazenda comprada por R\$ 108 mi pelo Incra é entregue a sem-terra em MS*, publicada em 28 de abril de 2007, corrobora com a discussão realizada, de que muitos proprietários de terras que vendiam os imóveis para o INCRA utilizavam o recurso para comprar outras propriedades. Infelizmente, nesse sentido, a reforma agrária entrava em um circuito de grandes negócios.

O Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) entregou ontem a 1.600 famílias de sem-terra a Fazenda Santo Antônio, com área de 16.700 hectares, em Itaquiraí, na divisa entre Mato Grosso do Sul e o Paraguai. O imóvel foi comprado neste ano pelo instituto por R\$ 108 milhões, que serão pagos em 60 meses ao Grupo Agropecuário Bertin, o ex-proprietário da área. Há três anos a mesma empresa vendeu ao Incra a Fazenda Eldorado, com 24.783 hectares, em Sidrolândia (a 70 quilômetros de Campo Grande), por R\$ 179 milhões. O local tinha como destino o assentamento de 1.904 famílias. Segundo a norma federal, o imóvel adquirido para a reforma agrária acima de 10 mil hectares não pode ser quitado em menos de 20 anos. O superintendente do Incra em Mato Grosso do Sul, Luiz Carlos Bonelli, explicou que cada uma das duas fazendas foi dividida em quatro áreas, para que o prazo de pagamento fosse reduzido. É um recurso legal, que tivemos que usar diante da necessidade urgente de assentamento dos sem-terra nas duas regiões do Estado (TOMAZELA, 2007, p. 15).

No final do segundo mandato do ex-presidente Lula, em MS, houve uma diminuição na aquisição de terras para criação de assentamentos rurais, o que pode ser explicado em parte pelo aumento do preço dos imóveis causados pelo aquecimento do mercado de terras provocado pelo próprio governo e associado à balança comercial favorável aos produtos agrícolas brasileiros, motivando investimentos estrangeiros no território brasileiro e encarecendo o preço das

---

<sup>6</sup> Foi o que ocorreu com Olacir de Moraes, que deixou de ser o rei da soja em MS (denominação em razão da produção que obtinha na fazenda Itamarati, parte dela vendida ao Estado para nela criar o assentamento Itamarati), para se tornar o Rei da soja na Bolívia e também o rei do algodão no MT, culturas que, em ambos os lugares, demandavam ampla dimensão de terras. Migrou de um lado (terras esgotadas) a outro (terras férteis) sem mudar o modelo e as relações de produção.

terras. A diminuição na criação de assentamentos rurais também pode ser explicada pela mudança de postura do governo em relação à política agrária após o fim do II PNRA, quando buscou-se muito mais a consolidação dos projetos de assentamentos existentes que a criação de novos assentamentos. Sobre esse assunto, Sedeval Nardoque et al observaram que “houve a criação e aumento de investimentos para políticas públicas e programas sociais voltados para a agricultura familiar camponesa, destacando-se o PAA<sup>7</sup>, o PNAE<sup>8</sup> e a nova perspectiva territorial aplicada nos territórios rurais” (2018, p. 645). O objetivo era não contrariar os interesses dos ruralistas, em alta em razão da demanda por *commodities* agrícolas puxada pelo aumento do consumo na China e de outros mercados emergentes. Por isso, a prioridade passou a ser investir em programas sociais voltados para a agricultura familiar e não mais na criação de novos assentamentos.

Há de se ressaltar que durante o governo Lula fora elaborado e implementado o *II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural*, elaborado pela equipe do então ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário, Miguel Soldatelli Rosseto. O plano objetivava assentar 400 mil famílias, entre os anos de 2003 e 2006; financiar a aquisição de terras para 130 mil famílias e regularizar as terras de 500 mil famílias. No contexto em que foi elaborado, o II PNRA gerou muitas críticas e resistências dos movimentos sociais e estudiosos do tema, pois o mesmo não era entendido como *estrutural*, e sim uma *política compensatória*, para resolver problemas pontuais. Isto é, não tocava na concentração de terras e não resolvia a demanda dos sem-terras no Brasil. O Plano não foi executado em sua plenitude de metas e não obteve sucesso, conforme Fernandes (2013), em dois mandatos, o governo Lula conseguiu alcançar em 37% a meta que o próprio governo estabeleceu<sup>9</sup>.

Pós governo Lula pouco foi feito em termos de criação de assentamentos para a reforma agrária em MS. No governo Dilma Rousseff, do PT, foi criado apenas 1 assentamento rural, denominado PA Nazerth, localizado no município de Sidrolândia, com 2.491,73 hectares, o que pode ser melhor observado na tabela 6.

O único PA criado em MS durante o mandato de Dilma Rousseff, foi implantado na verdade, em uma propriedade que já havia sido adquirido em 29 de abril de 2010, ainda durante o governo Lula. Dessa forma, assim como ocorrido no mandato do ex-presidente Collor, durante o governo da ex-presidenta Dilma também não foram realizadas desapropriações no estado, sendo assentadas 171 famílias no PA Nazerth. No prisma nacional, os números não foram muito diferentes. Oliveira destaca que “o governo Dilma no primeiro mandato garante ter assentado 105 mil famílias, todavia, assentou apenas e tão somente 37 mil famílias em assentamentos novos” (OLIVEIRA, 2015, p. 29), podendo-se evidenciar que, assim como no caso do ex-presidente Collor, o governo Dilma foi um dos que

---

<sup>7</sup> Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em julho de 2003, e tem como finalidades centrais a promoção do acesso à alimentação e incentivo à agricultura familiar.

<sup>8</sup> Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional aos estudantes da Educação Básica pública.

<sup>9</sup> Sobre a questão agrária e as políticas de reforma agrária nos governos FHC e Lula, ver: COELHO, Fabiano; CAMACHO, Rodrigo Simão (Orgs.). *O Campo no Brasil Contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (Questão Agrária e Reforma Agrária – Vol. I)*. Curitiba: CRV, 2018.

menos fez pela reforma agrária em se tratando de desapropriação de terras e assentamentos de famílias. Por outro lado, o governo Dilma se distanciou significativamente das características do governo Collor na medida em que manteve e até intensificou fomento agrícola para os assentamentos criados, em relação aos financiamentos do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), fosse na compra de alimentos para merenda escolar pelo (PAA) e no (PNAE), dentre outros investimentos que implicavam compromissos com os assentados.

<b>Tabela 6 - Assentamentos criados em MS no governo Dilma (2011-2013)</b>					
<b>1º Mandato</b>	<b>Ano</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>Famílias</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Média de Área por Família</b>
	2011	0	0	0,00	0,00
	2012	0	0	0,00	0,00
	2013	1	171	2.491,73	14,57
	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>171</b>	<b>2.491,73</b>	<b>14,57</b>

**Fonte:** Dados organizados pelos autores com base nas informações do SIPRA/INCRA

Essa situação também pode ser explicada com base na crise econômica que o país passou desde o ano de 2008, cujos reflexos foram sentidos mais significativamente durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff e pelo arrefecimento da luta pela terra, tendo como consequência a estagnação da reforma agrária em MS. Nessa perspectiva, *Claudemir Martins Cosme* associa o baixo índice de assentamentos rurais a queda de ações dos próprios movimentos sociais rurais: “[...] é nítido que o resultado pífio dos governos Dilma com relação a criação de novos assentamentos rurais, com certeza, está atrelado à queda e manutenção dos baixos índices de pessoas envolvidas em conflitos, principalmente, em seu primeiro governo” (2016, p. 336).

Pelos números da reforma agrária em MS é possível concluir que a criação de assentamentos rurais, em grande parte, não foi fruto de políticas públicas planejadas, mas uma reação política compensatória para amenizar os conflitos agrários e atender as reivindicações dos movimentos sociais rurais, principalmente, por meio das ocupações de terras. Dessa forma, quanto menor o número de ocupações, menor é o número de assentamentos criados, visto que os governos criam assentamentos rurais quando são pressionados. A lógica do Estado é concentracionista. A reforma agrária no Brasil é um processo político, e depende fundamentalmente dos tensionamentos produzidos pelos movimentos sociais rurais.

Para entender como a criação de assentamentos rurais em MS advém da relação entre as ações governamentais e a pressão exercida pelos movimentos sociais rurais faz-se necessário comparar os números de ocupações com a de criação de assentamentos. Assim, dispomos de um importante instrumento de compartilhamento de dados da questão agrária, o *Banco de Dados da Luta pela Terra*

(DATALUTA), que auxilia compreender melhor a relação entre as ocupações e a criação de assentamentos rurais. O DATALUTA é mantido pelo Projeto de Extensão e Pesquisa do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), do Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), *campus* de Presidente Prudente/SP.

Apesar de não haver dados anteriores a 1988, pelo último relatório divulgado no ano de 2016, cuja versão em inglês foi traduzida em 2017, é possível verificar o número de ocupação em MS a partir desse ano e confrontá-lo com o número de assentamentos no estado, criados ou reconhecidos pelo INCRA no mesmo período e, assim, entender um pouco mais sobre tal dinâmica. Para melhor demonstrar a relação entre as ocupações e a criação de assentamentos, apresentamos os dados na tabela 7.

Embora não seja possível demonstrar o número de ocupações ocorridas antes de 1988, sabe-se que foi um período marcado por intensos conflitos agrários em MS<sup>10</sup>, o que pode ser corroborado pelos fatos históricos que deram origem aos movimentos sociais rurais no estado, como as ocupações da fazenda Santa Idalina e o retorno dos brasiguaios no início da década de 1980. A tabela 7 permite verificar que, com exceção dos anos de 1989, 1991 e 1994, o maior número de ocupações em MS concentrou-se entre os anos de 1996 e 2000. O ano de 1989 foi logo após a promulgação da Constituição Federal, portanto, a criação da nova carta constitucional pode ter incentivado o aumento do número de famílias envolvidas nas ocupações, uma vez que a sociedade encontrava-se mobilizada em torno da luta pelos direitos a serem estabelecidos na nova constituição.

As outras exceções ocorreram em 1991 e 1994, no segundo ano de mandato dos presidentes Collor e Itamar, sendo importante ressaltar que no primeiro ano de seus mandatos não houve a criação de assentamento em MS, o que pode ter incentivado o aumento do número de ocupações. Apesar do aumento das ocupações durante o período compreendido entre os anos de 1995 e 1999, observa-se que, geralmente, no primeiro ano dos mandatos presidenciais ocorreu uma diminuição na criação de novos assentamentos. Isto se deu tanto no início do primeiro quanto no segundo ano do mandato de FHC.

No ano 2013, durante o governo Dilma Rousseff houve retomada nas ocupações, o que pode ser justificado pelo fato de que, desde o primeiro ano de seu mandato, foi criado apenas um assentamento em MS. Entretanto, é possível verificar que, comparado ao governo FHC, durante os governos do PT aconteceu uma diminuição das ocupações de terra, o que, segundo Iris Karine dos Santos Silva está relacionado ao receio dos próprios movimentos sociais em desgastar os governos, visto como *aliados*. A autora reforça que: “[...] após um auge das ocupações de terra entre 2003 e 2004, na expectativa de que a pauta da reforma agrária fosse atendida, registra-se uma queda gradativa do número das ocupações ao longo do restante dos governos de Lula que se mantém também no período de Dilma” (2017, p. 105). Na tabela 7 é possível verificar a ocorrência de uma relação direta entre o aumento de ocupações e a criação de assentamentos rurais em MS.

---

<sup>10</sup> Ver: ALMEIDA, Rosemeire A. de (Org). **A Questão Agrária em Mato Grosso do Sul: uma visão multidisciplinar**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2008.



<b>Tabela 7 - Comparação entre as Ocupações e os Assentamentos (1984-2013)</b>					
<b>Ano</b>	<b>Ocupações</b>	<b>Famílias</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>Famílias</b>	<b>Área dos Assentamentos (ha)</b>
1984	-	-	1	157	3.812,17
1985	-	-	3	700	28.729,76
1986	-	-	4	1.089	24.135,16
1987	-	-	7	1.039	43.660,89
1988	4	263	2	295	9.613,14
1989	6	4.990	3	1.182	19.940,04
1990	3	291	0	0	0
1991	7	3.470	1	149	4.719,81
1992	4	767	1	148	4.321,03
1993	8	1.393	0	0	0
1994	13	1.859	1	114	1.599,61
1995	7	927	1	319	10.635,58
1996	27	3.609	8	1.422	35.027,69
1997	35	6.202	20	2.691	72.468,72
1998	77	13.584	24	3.059	91.567,32
1999	105	13.251	5	192	4.586,25
2000	88	11.249	24	3.010	77.732,38
2001	34	2.798	10	892	22.482,72
2002	4	150	2	1.174	29.496,21
2003	14	200	2	18	500,0218
2004	30	1.200	15	3.811	60.308,90
2005	21	3.560	21	4.953	71.806,76
2006	24	1.436	7	884	13.655,75
2007	6	750	25	3.352	52.044,40
2008	7	305	8	549	17.136,60
2009	8	377	4	401	6.641,35
2010	5	566	4	360	7.098,16
2011	8	973	0	0	0
2012	17	784	0	0	0
2013	32	1.792	1	171	2.491,73
<b>Total</b>	<b>594</b>	<b>76.746</b>	<b>204</b>	<b>32.131</b>	<b>716.212,19</b>
<b>Fonte:</b> Dados organizados pelos autores com base no relatório DATALUTA e do SIPRA/INCRA					

Na tabela 8 apresenta-se de forma resumida o números de assentamentos, famílias assentadas e o tamanho da área de assentamentos criados pelos governos, de 1984 a 2013.

<b>Tabela 8 - Assentamentos criados pelos Governos Federais em MS (1984-2013)</b>			
<b>Governo</b>	<b>Assentamentos</b>	<b>Famílias</b>	<b>Hectares</b>
Ditadura Militar (1984)	1	157	3.812,17
Sarney (1985-1989)	19	4.305	126.079,00
Collor (1990-1992)	2	297	9.040,84
Itamar (1992-1994)	1	114	1.599,61
FHC (1995-2002)	94	12.759	343.996,88
Lula (2003-2011)	86	14.328	229.191,96
Dilma (2011-2013)	1	171	2.491,73
<b>Total</b>	<b>204</b>	<b>32.131</b>	<b>716.212,19</b>
<b>Fonte:</b> Dados organizados pelos autores com base nas informações do SIPRA/INCRA			

Os governos que mais assentaram famílias em MS (e também no Brasil) foram FHC e Lula. Isso não se deve somente ao fato ter sido reeleitos, uma vez que, considerando os mandatos em separado, ainda assim, verifica-se que tanto o governo FHC quanto o governo Lula assentaram mais famílias no estado que os governos anteriores. Outro fato interessante que pode ser verificado pelos dados da tabela 8 é que, com exceção do governo Itamar, que assumiu a presidência para completar o mandato de Collor, e os presidentes militares que priorizaram a colonização ao invés da reforma agrária, os governos que menos criaram assentamentos rurais acabaram por sofrer um processo de *impeachment*. O que difere o governo Dilma Rousseff do governo Collor, em termos de apoio popular, é que Dilma contou com enorme apoio dos movimentos sociais rurais, especialmente, do MST, que se mobilizou publicamente em favor do seu governo. Havia pressões políticas sobre o governo Dilma Rousseff, vindas significativamente da bancada ruralista. Os movimentos sociais compreendiam o jogo de forças políticas e demonstraram apoio ao governo Dilma com grandes mobilizações, entretanto, foram insuficientes para reverter o panorama político pela sua destituição.

A partir dos dados é possível verificar que, enquanto no mandato de Sarney (1985-1989) a média de tamanho dos lotes era de quase 30 hectares, nos mandatos dos presidentes FHC (1995-1998) e (1999-2002) o tamanho médio

dos lotes foram sendo reduzidos, respectivamente 28 e 25 hectares. Já nos mandatos do presidente Lula (2003-2006) e (2007-2010) o tamanho dos lotes foram ainda menores, de 15 e 16 hectares respectivamente, o que pode explicar o aumento da quantidade de famílias assentadas, uma vez que o tamanho do lote pode influenciar no custo por famílias, pois, diminuindo o tamanho do lote é possível aumentar o número de famílias beneficiadas.

A diferença no tamanho dos lotes traz outro aspecto a ser considerado, como aponta Menegat (2009), que é o da qualidade das terras desapropriadas, visto que os primeiros assentamentos rurais criados em MS ocorreram em áreas onde os processos de desapropriação se mostravam mais fáceis de ser alcançados, mas nem sempre com aspectos propícios para produção familiar. Citam-se como exemplos os PAs Casa Verde, Taquaral e Monjolinho, nos quais as condições locais em termos de clima e qualidade do solo eram voltadas para a pecuária, e como alternativa para produção agrícola nem sempre viável em razão da baixa fertilidade.

O processo de criação de assentamentos rurais passou por uma estagnação a partir do ano de 2011, durante o primeiro mandato da presidente Dilma, e que, apesar da ocorrência de diversas ocupações de terras, houve a criação de apenas um anbnvssentamento rural. embora se possa perceber um arrefecimento da luta pela terra, fato este demonstrado pela queda do número de ocupações de terras se comparado com os governos anteriores.

Para Ana Elisa Cruz Corrêa, no transcorrer dos governos petistas os movimentos sociais rurais, em especial o MST, tiveram mudanças de enfoques em suas ações na luta para conquistas e permanência na terra.

Para compreendermos melhor esse quadro é preciso atentarmos para o fato de que a principal tática do MST na luta por reforma agrária, a ocupação de terras e a constituição de acampamentos, tem sido progressivamente substituída pelo enfoque no desenvolvimento econômico e social dos assentamentos já existentes via convênios e parcerias com o governo, e mesmo com parcelas do empresariado rural. A redução drástica das ocupações de terra ocorreu simultaneamente ao estabelecimento de parcerias com órgãos públicos e privados focadas na produção e distribuição de alimentos. Não há portanto um mero abandono da principal reivindicação da organização, mas sim uma inversão de prioridades entre o acampamento (ocupação) e o assentamento (produção) (CORRÊA, 2015, p. 3).

Além da prioridade no desenvolvimento interno dos assentamentos, durante os governos Lula e Dilma foram criados vários programas e políticas sociais destinados aos assentamentos rurais, como é o caso da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)<sup>11</sup>, do Programa Luz para Todos<sup>12</sup>, do (PAA) e do (PNAE);

---

<sup>11</sup> A ATER desenvolve ações e projetos que visam desenvolver a renda e a qualidade de vida das famílias assentadas, aperfeiçoando sistemas de produção, propiciando acesso a recursos, serviços e renda.

<sup>12</sup> O Programa Luz para Todos visa levar energia elétrica às regiões rurais e/ou às casas que ainda não tem esse serviço. A iniciativa é coordenada pelo Ministério de Minas e Energia, operacionalizada pela Eletrobrás e executada pelas concessionárias de energia elétrica em parceria com os governos estaduais.

bem como o aumento dos valores destinados ao Plano Safra<sup>13</sup>. É relevante destacar a reforma agrária não se trata apenas de uma mera política assistencialista de distribuição de terras, pois além da terra existem outras demandas para se permanecer e viver com dignidade nos assentamentos rurais. Para além da terra as famílias precisam de políticas de saúde, educação, saneamento básico, cultura, esporte, lazer, créditos, acessibilidade, infraestrutura e serviços, dentre outras questões importantes para se viver dignamente.

## **Considerações Finais**

A criação de assentamentos rurais, tida como principal ação da reforma agrária, é fruto da luta pela terra empreendidas pelos movimentos sociais rurais e das contradições da política agrícola que incentivou historicamente a concentração fundiária. A reforma agrária em MS está ligada ao contexto político brasileiro, tendo início pouco antes do lançamento do I PNRA, em 1985, e encontra-se estagnada desde 2013, quando da instalação do último PA no estado. Apesar de constituir um processo complexo, que envolve a disponibilidade de grande quantidade de recursos públicos, a política agrária permitiu a criação de 204 PAs em MS, a partir da aquisição de propriedades rurais, principalmente, por meio da desapropriação e da compra e venda de imóveis rurais, embora sejam as formas mais dispendiosas de obtenção de terras para fins de reforma agrária.

Demostrou-se com este capítulo as questões políticas envolvendo a escolha entre a desapropriação e a compra e venda como modalidade preferencial de aquisição de terras para fins de reforma agrária e os motivos que levaram os sucessivos governos federais a optarem por uma determinada modalidades em detrimento da outra, justificando os motivos políticos envolvendo estas escolhas. Também, discutiu-se os dilemas envolvendo obtenção de terras para fins de reforma agrária em MS, especialmente com relação a apuração dos valores devidos na aquisição de propriedades rurais para criação de assentamentos, apresentando uma reflexão sobre a criação de assentamentos rurais em MS nos governos instituídos desde 1984.

Os assentamentos rurais criados em MS estão relacionados às tensões dos contextos e as ações dos grupos que lutam pela terra. Isto é, a conquista dos assentamentos rurais está associada muito mais aos grupos que se organizam e lutam pela reforma agrária do que por uma política de planejamento dos governos. Se há lutas existe a maior possibilidade de criação de assentamentos. A maioria dos assentamentos rurais criados em MS surgiram durante os governos FHC e Lula, sendo o presidente petista aquele que mais assentou famílias no estado,

---

<sup>13</sup> O Plano Safra é lançado anualmente pelo Governo Federal e objetiva fomentar créditos para investir e custear as produções no país. Notadamente, o Plano Safra vem sendo sistematizado de forma desigual, privilegiando a produção nas grandes propriedades.

embora tenha optado pela diminuição do tamanho dos lotes, o que possibilitou o atendimento de maior número de famílias.

Há uma significativa redução na quantidade de assentamentos rurais criados em MS a partir do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff. Tal governo optou pela implementação de medidas de favorecimento da agricultura familiar, evitando conflitos diretos com os interesses dos ruralistas. Aliás, não teve no Brasil governo que enfrentasse a concentração de terras, o latifúndio e o poder do atraso reinam no território. Infelizmente, o cenário para as políticas de reforma agrária no país é lastimável, sobretudo, pela eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro, em 2018. Bolsonaro, representante político da extrema-direita, é publicamente defensor dos ruralistas e contrário aos movimentos sociais de luta pela terra. Nessa perspectiva, é pouco provável a retomada imediata da criação de assentamentos rurais em MS, tanto pelo cenário político nacional quanto pela redução das manifestações e ocupações de terra, apesar da existência de uma grande demanda pela reforma agrária no estado.

## Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Rosemeire A. de (Org). **A Questão Agrária em Mato Grosso do Sul**: uma visão multidisciplinar. Campo Grande: Ed. UFMS, 2008.

ARAUJO, Luiz E. B. A Reforma Agrária na Constituição de 1988. **Vidya Revista Eletrônica**. Santa Maria/RS, v. 19, n. 36, p. 113-120, jul./dez. 2001.

COELHO, Fabiano. Descaso com a Reforma Agrária e Repressão Contra os Movimentos Sociais: representações do MST sobre Collor (1990- 1992). **Antíteses**. Londrina/PR, v. 10, n. 19, p.311-331, jan./jun. 2017.

COELHO, Fabiano; CAMACHO, Rodrigo Simão (Orgs.). **O Campo no Brasil Contemporâneo**: do governo FHC aos governos Petistas (Questão Agrária e Reforma Agrária – Vol. I). Curitiba: CRV, 2018.

CORRÊA, Ana E. C. O MST e a Frente de Esquerda: (neo) desenvolvimentismo em tempos de crise. In: VIII Colóquio Internacional Marx Engels, 2015, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2015, p. 1-10.

COSME, *Claudemir* M. Os Governos do PT e os Descaminhos com a Questão Agrária no Brasil: contribuições para um diálogo polêmico, necessário e imprescindível à classe trabalhadora. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**. Presidente Prudente/SP, v. 17, n. 1, p. 312-343, jul. 2016.

FELICIANO, Carlos A. **Movimento Camponês Rebelde**: a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Contexto, 2006.

FERNANDES, B. M. Reforma Agrária no Governo Lula: a esperança. **Revista Nera**. Presidente Prudente, 2003.

FERNANDES, Bernardo M. A Reforma Agrária que o Governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 191-205.

FREITAS, André A. R. de. **A reforma agrária em Mato Grosso do Sul: os dilemas e possibilidades nos assentamentos rurais a partir de dados do INCRA**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). 2020. 187f. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados.

FORMIGA, Humberto M. de Sá. **A Constituição Federal de 1988 e a Questão Cartográfica**. Brasília: Senado, 2004.

LERRER, Debora F. **Trajatórias de Militantes Sulistas: nacionalização e modernidade do MST**. 2008. 197 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro.

MARQUES, Marta I. M. A Questão Agrária Hoje e os Desafios do Governo Lula. **Agrária**. São Paulo, n. 1, p. 37-54, 2004.

MARTINS, José de S. **O cativo da terra**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MDA. **Portaria nº 07**, de 31 de janeiro de 2013. Estabelece o valor máximo do imóvel, por família beneficiária. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/legis\\_24138256\\_PORTARIA\\_N\\_6\\_DE\\_31\\_DE\\_JANEIRO\\_DE\\_2013.aspx](http://www.lex.com.br/legis_24138256_PORTARIA_N_6_DE_31_DE_JANEIRO_DE_2013.aspx)>. Acesso em: 4 fev. 2020.

MENEGAT, Alzira S. **No Coração do Pantanal: assentados na lama e na areia, as contradições entre os projetos do estado e dos assentados no assentamento Taquaral - MS, Dourados**: Ed. UFGD, 2009.

NARDOQUE, Sedeval; MELO, Danilo S.; KUDLAVICZ, Mieczslau **Questão Agrária em Mato Grosso do Sul e seus desdobramentos pós-golpe de 2016**. **Revista OKARA**. João Pessoa/PB, v. 12, n.2 p. 624-648, 2018.

OLIVEIRA, Arioaldo U. de. Camponeses, indígenas e quilombolas em luta no campo: a barbárie aumenta. In: **Conflitos no Campo**. (Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentin Pinto Andrade), CPT Nacional: Brasil, 2015.

PEREIRA, João M. M. Estado e Mercado na Reforma Agrária Brasileira (1988-2002). **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v. 28, nº 56, pp. 385-404, jul./dez. 2015.

SILVA, Iris K. dos S. **A reforma Agrária no Governo Dilma**. 2017. 138f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Sergipe, São Cristóvão.

SILVA, José Graziano da. **Caindo por Terra: crises da reforma agrária na Nova República**. São Paulo: Busca Vida, 1987.

SPAROVEK, Gerd. **A Qualidade dos Assentamentos da Reforma Agrária Brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

TOMAZELA, José M. Fazenda comprada por R\$ 108 mi pelo Incra é entregue a sem-terra em MS. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 de abril de 2007. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/327331/complemento\\_1.htm?sequence=2](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/327331/complemento_1.htm?sequence=2)>. Acesso em: 4 fev. 2020.

# A LUTA PELO TERRITÓRIO QUILOMBOLA DE PICADINHA NA PERSPECTIVA DECOLONIAL

THAISA MAIRA RODRIGUES HELD  
TIAGO RESENDE BOTELHO

*“Tem sangue retinto pisado  
Atrás do herói emoldurado  
Mulheres, tamoios, mulatos  
Eu quero um país que não está no retrato”.*  
(Samba enredo da Mangueira, 2020)

## 1 Introdução

A ideia de colonização, na perspectiva Europeia, é definida historicamente pela noção de “civilização” de povos não europeus, sobretudo da América e África, tidos como “bárbaros” e incivilizados, justamente por não se enquadrarem na visão de modernidade eurocêntrica. Tais conceitos significaram séculos de expropriações, escravização e todo o tipo de negação contra povos indígenas e africanos pelos portugueses e espanhóis, em suas perversas invasões. O “Novo Mundo” não foi descoberto; foi espoliado e transformado em periferia da Europa.

Ao contrário da maioria dos países latino-americanos, que aboliram a escravidão entre 1810 e 1825, o Brasil foi o último país a produzir uma lei – de brancos para brancos, em 1888, justamente pela lucratividade do trabalho escravo nas plantações de café, algodão e açúcar, atividade romantizada mundo afora por Gilberto Freyre, que retratava a falsa cordialidade do homem branco. Apesar da Lei Áurea significar, aos olhos do mundo, a liberdade dos negros, não trouxe nenhum plano para que estes fossem considerados cidadãos de fato. Pelo contrário: a marginalização, a violência e a negação de direitos é realidade que perdura até a atualidade.

Ao longo do tempo, vários pesquisadores têm se debruçado sobre teorias que se despissem das amarras eurocêntricas, sobretudo as que contam a

história da colonização da América. Pós-colonialismo e Decolonialismo são fundamentais para compreender o que Luciana Ballestrin (2013) denomina como “chaves de interpretação” de termos como modernidade e identidade. Neste espaço, os teóricos da decolonialidade serão essenciais para trazer reflexões sobre a negação de direitos territoriais dos quilombolas ontem e hoje.

O presente capítulo objetiva demonstrar como a colonialidade forjou uma sociedade brasileira desigual, sobretudo aos quilombolas e está dividido em quatro partes. A primeira busca nas teorias decoloniais, compreender o colonialismo em seus diversos aspectos. A segunda, trata da colonialidade do poder na negação do direito ao território quilombola pelo Estado. A terceira se refere à omissão do governo federal em não dar continuidade ao processo de regularização fundiária de Picadinha e as vulnerabilidades socioambientais dela decorrentes. Por fim, a quarta parte joga luz aos movimentos de resistência da comunidade de Picadinha à luz da decolonialidade.

Em que pese a comunidade quilombola ser formalmente conhecida como Dezidério Felipe de Oliveira, a alcunha Picadinha é historicamente anterior e corresponde à identificação popular da área pelos próprios quilombolas. Nesse sentido, o percurso deste trabalho seguirá as práticas cotidianas de reconhecimento do lugar pelo nome Picadinha, justamente para respeitar a designação do local de pertencimento dos quilombolas. As citações de trechos do samba enredo da escola de samba carioca Mangueira de 2020 estão contidas nos subtítulos deste capítulo como forma de resgatar poesia em um texto que trata do duro, mas esperançoso processo de luta e resistência decolonial quilombola.

## **1 Colonização, colonialidade e modernidade: “a história que a história não conta, o avesso do mesmo lugar”**

Ser o Brasil um dos últimos países da América Latina a abolir a escravidão e reconhecer o negro, o indígena e o trabalhador rural como sujeitos de direito, deveria, intransigentemente, ter maior relevância nos debates sociais, jurídicos e políticos. Formalmente, se está a falar de trezentos e oitenta e oito anos em que seres humanos foram condenados à desumanidade das vidas. Os pilares da sociedade brasileira foram construídos sobre a égide da exclusão, expropriação e negação do “outro”.

São quase quatrocentos anos em que homens brancos vindos da Europa cercaram a natureza/terra, escravizaram vidas, transformaram bens naturais em direitos invioláveis e via documento oficial, chamaram a terra de sua propriedade privada. Foi neste percurso que escolheram aqueles que seriam até hoje os condenados da terra. Neste entendimento, Sérgio Buarque de Holanda afirma que “[...] somos ainda hoje uns desterrados em nossas terras” (HOLANDA, 2014, p. 35).

Os processos de colonizações e descolonizações são sempre violentos. Há uma falsa sensação de que descolonizar é libertar, pois conforme Fanon



(1968, p. 25): “[...] a descolonização é simplesmente a substituição de uma ‘espécie’ de homens por outra ‘espécie’ de homens”. A descolonização é uma tábula rasa, pois ainda que represente a saída de um grupo político do poder, o novo grupo possui práticas tão similares aos derrotados. É nesta lógica que a independência do Brasil se insere, pois o afastamento de Portugal foi um desejo dos portugueses que aqui se encontravam, principalmente por uma questão econômica.

O Brasil homogêneo foi pensado por portugueses. A maior prova é que mesmo politicamente independente, a família real não perdeu seu posto. O monarca, representante da sociedade “pensante” no Brasil, seguiu tomando as decisões políticas e jurídicas, inclusive outorgando a primeira constituição que, ainda hoje, continua sendo a de maior duração.

Tais fatos demonstram o quanto as práticas da colonização não terminaram com a descolonização. É verdade que no Brasil, o fim da colonização, principalmente para a história oficial, terminou em 7 de setembro de 1822. Seus efeitos nefastos, todavia, são nítidos e transcendem a limitação da oficialidade da história. Os protagonistas da colonização não empreenderam esforços, além mar, para que seus privilégios fossem facilmente desfeitos com a mera independência. Aimé Césaire, sobre a escolha de colonizar da Europa, afirma ser tal prática política indefensável, pois:

[...] ninguém coloniza inocentemente, nem ninguém coloniza impunemente; que uma nação que coloniza, que uma civilização que justifica a colonização – portanto, a força – é já uma civilização doente, uma civilização moralmente ferida que, irresistivelmente, de consequência em consequência, de negação em negação, chama o seu Hitler, isto é, o seu castigo (CÉSAIRE, 1978, p. 21).

Entre o ser humano colonizado e seu colonizador não há espaço para além do trabalho escravo, intimidação, vulnerabilidade, expropriação, roubo, monocultura, epistemicídio, desamor, superioridade, estratificação, subjugação. “[...] É a minha vez de anunciar uma equação: colonização = coisificação” (CÉSAIRE, 1978, p. 25).

É compreendendo a lógica do colonizador de coisificar o “outro” para manter-se no poder, que os estudos decoloniais tem aprofundado a ideia de que apesar das muitas rupturas, a colonização não é uma fase superada, mas, sim, uma prática que vem se prolongando no tempo de forma velada. “A colonização não diz respeito apenas à administração colonial direta sobre determinadas áreas do mundo, mas refere-se a uma lógica de dominação, exploração e controle que inclui a dimensão do conhecimento”. (SPAREMBERG; DAMÁZIO, 2016, p. 274).

O prolongamento da colonização tem se dado por meio da colonialidade do poder, saber (epistemológica) e ser (ontológica). Apesar da colonização e colonialidade terem sido executadas conjuntamente, a colonização histórica tem como prazo de validade determinado o processo de independência. Por sua vez, a colonialidade perpassa tal momento político, permeando a modernidade e chegando aos dias de hoje, impregnada nos discursos e práticas, sobretudo governamentais

referentes a etnia, sexualidade, espiritualidade, saúde pública, políticas públicas diferenciadas a determinados grupos sociais, especialmente quanto aos seus territórios. A colonialidade e a face oculta e perversa da modernidade.

A colonialidade é uma relação de poder, saber e ser que não acabou com o colonialismo e, de forma intensa, vem ajudando a construir a modernidade que, como na fase inicial, não aceitou que indígenas e quilombolas pudessem se relacionar de forma imaterial com a terra. Para Quijano (1991, p. 11), os que sofrem hoje “[...] são exatamente os membros das ‘raças’, das ‘etnias’, ou das ‘nações’ em que foram categorizadas as populações colonizadas, no processo de formação mundial, da conquista da América em diante.”

O conceito de colonialidade se alicerça em três pilares: a colonialidade como a face oculta da modernidade (sistema-mundo moderno/colonial); a colonialidade do poder, saber (epistémica) e ser (ontológica); e a colonialidade e seu lado oposto decolonial.

O moderno, no processo colonial e, após, iluminista e industrial, foi a completa negação pela Europa dos modos de ser, fazer e viver dos povos da América. A modernidade se construiu numa pretensa universalização da fé, da vida, do saber, da sexualidade, das formas e regimes de governo, da monocultura, do direito, da economia, do meio ambiente, sobretudo da relação com a terra, que foram reduzidos ao conceito de moderno imposto pela civilização ocidental, romana, judaico-cristã.

Nesta lógica, para além da modernidade eurocêntrica e civilizadora, só existia a incivilidade, barbárie, selvageria, desumanidade, primitivismo, ateísmo e canibalismo. Para Mignolo (2009, p 43) o moderno se construiu frente ao mundo não europeu como sinônimo de salvação e novidade. Dussel (1993, p. 7) entende que a “[...] a modernidade aparece quando a Europa se afirma como ‘centro’ de uma História Mundial que inaugura, e por isso a periferia é a parte de sua própria definição”. Quijano (2005, 122) explica que “[...] a modernidade e a racionalidade foram imaginadas como experiências e produtos exclusivamente europeus.”

Portanto, a partir do “descobrimento” da América entra em vigor o que é denominado pelos estudos decoloniais de sistema-mundo moderno/colonial. É nada mais que um sistema “mundial” pensado para civilizar, exaltando como moderno as práticas europeias e definindo como obsoletas as práticas latino americanas. Esta dicotomia faz com que o moderno postergue de forma inquestionável no tempo sobre aquilo que é imposto como obsoleto. Para além deste sistema, inexistente qualquer outro, pois a colonialidade do poder, saber e ser acompanha a modernidade.

A colonialidade do poder é a superioridade étnico-racial e cognitiva imposta pelos colonizadores aos indígenas e quilombolas buscando justificar a dizimação, exploração, escravização e sua compra e venda no mercado das vidas. A colonialidade do poder criou a estratificação da vida por meio da etnia e da raça. Não por acaso o Brasil é um dos países mais desumanos com os indígenas e negros. Por mais que estes seres humanos tenham conquistado direitos, a

colonialidade do poder insiste em desvalorizar sua língua, cor, corpo, cosmologias, saberes e humanidade. Para Quijano (2005, p. 135), a colonialidade do poder “[...] ainda exerce seu domínio, na maior parte da América Latina, contra a democracia, a cidadania, a nação e o Estado-nação moderno”.

A colonialidade do saber é a vertente epistêmica da colonialidade do poder. (ROJAS; RASTREPO, 2010, p. 136). É a sobreposição do saber europeu ao latino americano. É a negação do saber indígena e quilombola como capazes de responder satisfatoriamente às necessidades sociais. Santos e Meneses (2010, p. 16) afirmam que o saber europeu é epistemicida, pois sua lógica é a “[...] supressão dos conhecimentos locais perpetrada por um conhecimento alienígena”. Os indígenas, quilombolas e trabalhadores rurais legitimam suas relações com a terra e o meio ambiente por meio de uma epistemologia outra que não a da transformação de bem natural em propriedade privada que serve exclusivamente ao capital.

A colonialidade do ser, por sua vez, são os efeitos negativos frutos da colonização que perpassam o tempo e são utilizados, ainda hoje, contra estes grupos humanos. Os fundamentos da colonização para excluir as vidas dos indígenas, dos negros e das mulheres, estão presentes na sociedade brasileira e são utilizados pela colonialidade do ser para negar direitos humanos básicos. Diminuir o outro e fazer com que ele acredita é a máxima da colonialidade do ser.

É preciso tornar claro que os estudos decoloniais não se limitam à conceituações que se contrapõem às amarras eurocêntricas; eles oferecem elementos decoloniais para a luta contra-hegemônica. Nesse aspecto, Mignolo (2014, p. 24) define a decolonialidade como “[...] a resposta necessária a ambas as falácias e ficções das promessas de progresso e desenvolvimento que leva à modernidade, como a violência da colonialidade”. Entretanto, estas vertentes da colonialidade são necessárias para compreender a raiz da negação do território quilombola pelo Estado e a partir disto, oferecer substrato para a luta social pelo território.

## **2 A colonialidade do poder e a negação do território quilombola: “desde 1500 tem mais invasão do que descobrimento”**

Compreender os quilombos na perspectiva da colonialidade requer voltar às raízes históricas de violência e negação nestes mais de quinhentos anos do território que foi denominado pelos europeus como o Brasil. A colonialidade do poder se materializa pelas estruturas sociais, estatais e jurídicas para negar sujeitos e direitos para além do período colonial e, conforme Quijano (2000, p. 1), ela se estrutura em quatro elementos fundamentais:

- 1) La idea de “raza” como fundamento del patrón universal de clasificación social básica y de dominación social; 2) el capitalismo, como patrón universal de explotación social; 3) el estado como forma central universal de control de la autoridad colectiva y el moderno estado-nación como su variante hegemónica; 4) el eurocentrismo como forma hegemónica de control de la subjetividad/intersubjetividad, em particular en el modo de producir conocimiento.

Para analisar a realidade brasileira dos quilombolas em relação à negação de direitos de seus territórios, o raciocínio adotado levará em conta o elemento racial e será dividido em três aspectos, que não obedecem uma ordem cronológica justamente porque, apesar de ser constatados com maior ênfase em determinados períodos da história, se mantém no tempo. O primeiro deles se refere à criminalização da formação dos quilombos e a criação de estereótipos pejorativos em relação aos quilombolas.

Principal símbolo de resistência ao sistema escravista imposto pelos europeus, os quilombos foram formados em diversos locais Brasil e significaram uma ameaça aos escravizadores, que além de criminalizar a formação destes espaços, praticava ações violentas para sua destruição e mortes de quem se aquiombava, pelos capitães-do-mato, a mando de seus “senhores”. Para Leite:

Quilombo e liberdade são, portanto, contrafaces de uma mesma realidade histórica. De um lado, as situações de força arbitrária e incontestável em que os “senhores” impunham a sua vontade por meio de atitudes explícitas ou dissimuladas, brandas ou violentas. De outro, as reações dos escravos e libertos, explícitas, sutis, violentas ou não, às diversas situações e regimes de autoridade. (LEITE, 2008, p. 966)

Kabengele Munanga chama atenção para dois aspectos relacionados às insurreições dos africanos: o primeiro se refere à (re)construção dos espaços de resistência, resgatando características de identidade étnica africana e o segundo, que trata do caráter político e social que se formaria a partir dos quilombos:

O quilombo brasileiro é, sem dúvida, uma cópia do quilombo africano reconstruído pelos escravizados para se opor a uma estrutura escravocrata, pela implantação de uma outra estrutura política na qual se encontraram todos os oprimidos. Escravizados revoltados, organizaram-se para fugir das senzalas e das plantações e ocuparam partes de territórios brasileiros não povoados, geralmente de acesso difícil. Imitando o modelo africano, eles transformaram esses territórios em espécie de campos de iniciação à resistência, campos esses abertos a todos os oprimidos da sociedade: negros, índios e brancos, prefigurando um modelo de democracia plurinacional que o Brasil está a buscar. (2001, p. 30)

As ações e reações de quilombolas e capitães-do-mato se repetem ao longo do tempo, com cenários econômicos, políticos e jurídicos distintos, contudo com a mesma rotina: a violência. A democracia plurinacional a qual se refere Munanga não se materializou, apesar da Lei Áurea, em 1888. Importante chamar atenção para como a colonialidade colocou em destaque a Princesa Isabel, que a sancionou, mas invisibilizou figuras abolicionistas relevantes, como Dandada dos Palmares, Tereza de Benguela, Luiza Mahín, Luiz Gama, André Rebouças e José do Patrocínio.

A colonialidade do poder nos auxilia compreender como o projeto abolicionista de “integração” do negro na sociedade, na verdade tratou do processo de segregação, sobretudo pela dominação da terra.

O segundo ponto que merece destaque é o sentido folclórico de quilombo. No imaginário social, o quilombo se resume ao que se aprendeu nos livros didáticos sobre Palmares e seu líder Zumbi, assim como o Quilombo do Piolho ou Quariterê, liderado por Tereza de Benguela. Ilka Boaventura (1999, p. 146) denomina esta visão ou invisibilidade social de “cultura congelada no tempo”, pois não conhece a existência de quilombos existentes em quase todo o território nacional. Apesar da Lei n. 10.639/2003, que trata da obrigatoriedade do ensino de história da África e das culturas africana e afro-brasileira nos currículos da educação básica ser um marco no sentido de decolonizar o ensino, há resistência em trabalhar estes conteúdos, que em muitos casos, sequer foram inseridos nos projetos políticos pedagógicos.

Por sua vez, o terceiro aspecto de colonialidade, que trata do reconhecimento dos quilombolas como sujeitos de direitos, entre eles o da regularização de seus territórios.

O direito ao território encontra guarida tanto no sistema internacional, como no direito brasileiro. Nos tratados internacionais, a nomenclatura normalmente utilizada é “direito de propriedade coletiva”, em relação aos territórios étnicos de grupos como as comunidades quilombolas, que também são chamadas de “grupos afrodescendentes”, justamente porque o quilombola é um termo do vocabulário brasileiro, com origem em idiomas africanos.

Apesar de não ser um tratado internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos – DUDH, inaugurou, em 1948, a gramática do sistema de direitos humanos e constitui um norte aos tratados internacionais que a reforçam e a aperfeiçoam (HELD; BOTELHO, 2017, p. 390-392). A proteção do direito humano ao território é tratada de maneira expressa na DUDH, em seu artigo 17: “1. Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.” (DUDH, 1948). Observa-se que tanto o uso da propriedade particular quanto coletivo é garantido pela Declaração.

Para dar juridicidade e elencar deveres para os países, em 1966 dois tratados internacionais foram adotados pela Organização das Nações Unidas -ONU e trazem um rol de atributos de dignidade humana consuetudinários ao território étnico. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos - PIDCP e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais – PIDESC, ambos ratificados e internalizados pelo Brasil no ordenamento jurídico interno. Estes documentos reconhecem o direito à autodeterminação dos povos, o bem-estar em uma sociedade democrática, além do direito às liberdades de pensamento, religião e expressão, e sobretudo o direito à propriedade coletiva, como prevê o artigo 27 do PIDCP, que dispõe sobre o direito à não privação da vida cultural, religiosa e linguística das minorias étnicas.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, também ratificada e internalizada pelo Brasil, dispõe em seu artigo V a obrigatoriedade de os Estados-partes a proibirem a discriminação étnico-racial em todas as suas formas e assegura na alínea “v)” o direito humano ao território, pois este é: “v) direito de qualquer pessoa, tanto individualmente como em conjunto, à propriedade.”

O direito ao território possui estrita relação com a autodeterminação dos povos, tema bastante abordado pela Convenção n. 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, que trata da proteção jurídica da vida digna de indígenas e quilombolas, referidos pela Convenção como tribais e reconhece no seu artigo 1 que “[...] condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.” O documento, que é o mais apontado pelos juristas do mundo todo, também foi adotado e internalizado pelo Brasil.

A autodeterminação é reconhecida pelo artigo 4º, 1, da Convenção, que impõe ao Estado o dever de salvaguardar os direitos materiais e imateriais inerentes à vida em dignidade e de forma mais clara, nos artigos 6º e 7º, que tratam da consulta livre, prévia e informada sobre qualquer situação que envolva previsão de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente, além de estabelecer meios para que os povos interessados possam participar livremente na tomada de decisões. Conforme dispõe o item 1 do artigo 7º, é assegurado aos indígenas e quilombolas o direito de escolha de acordo com suas prioridades no processo de desenvolvimento em atividades que afetem seus modos de vida, “[...] bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural”.

No Brasil, a inserção do direito ao reconhecimento das terras de quilombo encontra-se na parte transitória da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 68 do ADCT: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988, grifo nosso) só foi possível pelo empenho de movimentos negros, como a Frente Negra Brasileira e por parlamentares ligados a estes grupos sociais, como Benedita da Silva e Carlos Alberto Caó, pois a resistência da classe que representava a elite proprietária de terras era significativa.

O Constituinte, ao inserir o direito à propriedade das terras aos quilombolas sem grandes debates, voltou os olhos ao passado, no sentido folclórico de quilombo, o que, por consequência, culminou num texto que causaria mais tarde, vários questionamentos em relação à sua implementação e mais ainda: se desconhecia a quantidade de demandas que viriam das mais de três mil comunidades quilombolas em todo o país.

A fim de compreender quem seriam os “remanescentes das comunidades dos quilombos”, a Associação Brasileira de Antropologia-ABA, em 1994, publicou um relatório fruto de discussões a respeito da interpretação do texto constitucional à luz da realidade social e ressemantizou o conceito histórico, forjado e mantido no imaginário social até então por Portugal, compreendendo como os quilombolas grupos étnicos que possuem organização própria, sobretudo quanto à afiliação e exclusão e ocupam de diversas formas seus territórios cujos laços de parentesco e vizinhança propiciam o desenvolvimento de suas atividades de forma solidária e recíproca. (ABA, 1994)

Apesar do reconhecimento constitucional e da ressemantização do conceito de quilombo, quebrando, ao menos no sentido formal, o aspecto folclórico e ultrapassado do Conselho Ultramarino, o artigo 68 necessitava de uma lei que o regulamentasse, estabelecendo uma única metodologia de trabalho e competências, sobretudo entre os órgãos do governo federal. Nesse sentido, somente em 2001, o primeiro decreto entraria em vigor, mas não respeitava a autodeterminação das comunidades quilombolas, o que Rios (2006, p. 198) chama de viés etnocêntrico:

[...] o marco final revelado pelo Decreto 3912, além de arbitrário, revelava nítido viés etnocêntrico, na medida em que se sinalizava com um limite temporal além do qual se negava o direito à identidade étnica e o correlato território que a requer e, em certa medida, a determina.

Por este motivo, dois anos mais tarde, o Decreto n. 4.887/2003 revogou o anterior, no sentido de atribuir competência para processamento e titulação ao INCRA, iniciando apenas a fase inicial de autodefinição à FCP, como se vê do texto do artigo 2º.<sup>1</sup> Entretanto, o decreto vigente possui uma série de requisitos formais, aprimorados por instruções normativas dos órgãos que, de certo modo, dificultam a agilidade no andamento dos processos administrativos de regularização fundiária e tornam mais distante o direito dos quilombolas de terem suas terras tituladas.<sup>2 3</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 2º. Consideram-se remanescentes das comunidades de quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. §1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades de quilombo será atestada mediante autodefinição da própria comunidade. §2º. São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural. §3º. Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

<sup>2</sup> O decreto 3.048/2003 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, promovida pelo Democratas, sob n. 3.239 e após anos de discussão, foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal, considerando este tribunal que o decreto regulamentador e seu conteúdo sobre autoafirmação não violam a norma constitucional.

<sup>3</sup> As etapas do processo de regularização fundiária das terras de quilombo junto ao INCRA compreendem o protocolo de requerimento de abertura do processo, a realização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação da área, a emissão da Portaria de Reconhecimento do Território após a fase de contestações, o

Segundo a organização Terra de Direitos, há 3.212 comunidades quilombolas reconhecidas pela FCP, 1.716 processos de regularização fundiária abertos no INCRA e apenas 44 quilombos titulados nestes 30 anos de Constituição Federal (Terra de Direitos, 2019) e conforme a Comissão Pró-Índio de São Paulo, organização que monitora o andamento das titulações dos territórios quilombolas, há uma excessiva burocracia no procedimento adotado no INCRA, como o prazo excessivo para contestações de ocupantes e proprietários não quilombolas, além da consulta a diversos órgãos públicos (CPISP, 2018).

Mato Grosso do Sul não destoa da realidade nacional. Há dezoito quilombos com processos abertos junto ao INCRA, mas apenas dois aparecem nas estatísticas com titulação expedida pela Fundação Cultural Palmares (INCRA, 2019). O território de Picadinha integra esta constatação.

Em média, um processo de regularização fundiária tramita por cerca de dez anos, havendo processos com tempo de duração maior, como é o caso do território quilombola de Picadinha, em Mato Grosso do Sul.

A morosidade na tramitação dos processos de regularização fundiária dos quilombos também sofre influência de conflitos de interesses na área delimitada pelo RTID. O próprio Estado que tem o dever de garantir o direito constitucional à titulação, muitas vezes possui interesse na área no território ancestral, sob a pretensão de interesses econômicos ou sociais, como é o caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara, no estado do Maranhão, que sofrem constantes ameaças de novas expropriações por interesse na área, com a criação do Centro de Lançamento de Alcântara, e de Marambaia, no Rio de Janeiro, que foi titulada parcialmente por interesses da Marinha.

Além dos interesses do Estado, a maior incidência de conflitos se dá por pessoas físicas que possuem registro em cartórios de áreas inseridas no território, que ao serem notificadas da existência de processo para que possam se manifestar, empregam todo o tipo de violência contra os quilombolas. Outro entrave à titulação é a destinação de orçamento para o pagamento das indenizações nas ações de desapropriação das áreas.

O Estado, ao tempo em que reconhece em sua norma mais importante o direito dos quilombolas de terem seus territórios ancestrais titulados, o nega ao inserir entraves jurídicos e orçamentários que dificultam a efetivação do direito, fazendo com que as comunidades se mantenham em condições de vulnerabilidades socioambientais, perpetuando a prevalência da propriedade privada, da produção de monocultura em larga escala.

A falta de garantia formal dos territórios mantém estas terras na mira do mercado imobiliário, sejam invadidas por outros grupos sociais vulneráveis não quilombolas, permite que haja ações reivindicatórias de posse e

---

Decreto de Desapropriação por Interesse Social, editado pela Presidência da República e finalmente a emissão do título.



consequentes despejos, além dos frequentes impactos ambientais decorrentes de atividades predatórias, sejam por possuidores de áreas no território ou confrontantes.

Nesse sentido, voltando aos pilares da colonialidade do poder, elencados por Quijano, quando se analisa a terra na perspectiva de raça, é nítida a dominação estatal quando ele nega direitos, o que não ocorre com as regularizações fundiárias às avessas de grileiros e latifundiários. Além disso, a terra é tida como mercadoria e um bem individual, ao passo que os usos coletivos das comunidades quilombolas em seu sentido material e imaterial são ignorados propositalmente, em que pese haver previsão constitucional, negando direitos existentes muito antes da Constituição.

### **3 Empobrecimento e perda da terra em Picadinha: “tem sangue retinto pisado, atrás do herói emoldurado”**

*A Comunidade Quilombola Dezidério Felipe de Oliveira, caracterizada pela baixa renda e pelo alto índice de migração, é um bom modelo do processo de empobrecimento e da perda de terra (RTID, p. 31).*

Esta frase sintetiza a situação de Picadinha, também conhecida como Comunidade Quilombola Dezidério Felipe de Oliveira, localizada em uma área entre os municípios de Dourados e Itaporã, no estado de Mato Grosso do Sul, e tem como formação inicial a ocupação do território por Dezidério, Maria Cândida Braga e seus filhos há cerca de cento e dez anos (DIAS, 2017).

A origem do território quilombola é narrada por Máximo de Oliveira, neto de Dezidério, em 2011:

Meu avô Dezerio era de Minas Gerais da região de Uberaba, chegou em Maracajú por volta de 1890, quando tinha por volta de 20 anos. Ele foi escravo, nasceu em 1877. Ele chegou aqui trazendo boi de Minas para cá e por aqui ficou. Vieram em comitiva e trabalharam na fazenda do sitio alto que era em Vista Alegre e de lá, foram para Maracaju, onde nasceram meus pais e meus tios, os quatros primeiros. Meu pai chegou aqui, como meu avô, quando não tinha nada por essas terras. Foi o Doutor João Batista de Oliveira que demarcou a área das terras dele. Em 1926, mediram a fazenda, logo depois que meu avô participou da revolta de 1924, ele foi um dos chefes revoltosos daqui que se opôs a Prestes. (OLIVEIRA apud SANTOS, 2017, p. 250)

A luta decolonial pelo reconhecimento do território quilombola de Picadinha se confunde com a própria história de formação e com as tensões constantes pelo território. O território e a territorialidade negra conferem identidade quilombola em sua relação com a natureza, “[...] sem qualquer referência necessária à preservação de diferenças culturais herdadas que possam ser facilmente identificáveis por qualquer observador externo, supostamente produzidas pela

manutenção de um pretense isolamento geográfico e/ou social através do tempo” (O’DWER, 2007, p. 2).

Os aspectos de territorialidade negra de Picadinha são compreensíveis pelo seu próprio histórico de formação e ocupação do espaço, pois “significava para o ex-escravo a possibilidade de sair de um modelo de relações sociais hierarquizado, ainda fundamentado na escravidão (cativeiro), e conseguir realizar o “projeto camponês’, ou seja, ter acesso a terra, nela trabalhar para a reprodução física e social de sua família” (SANTOS, 2010, p. 181).

Também por elementos que compõem os modos de ser, fazer e viver da comunidade e sua relação ancestral, como a preservação da casa de Dezidério Felipe de Oliveira, feita de barro e coberta de sapé e as memórias de organização social descritas pelos mais velhos da comunidade como um local exclusivamente de africanos, contando com as atividades de engenho para produção de rapadura, conhecido como Negros da Mata (DIAS, 2017, p. 3-4).

As relações de parentesco e solidariedade nas atividades desenvolvidas no quilombo são descritas pela própria comunidade: “As famílias, descendentes de Dezidério e Maria Cândida, fizeram suas casas e roças dentro de suas terras. Esse movimento mantinha as famílias unidas dentro das terras de Dezidério e Maria Cândida” (DIAS, 2017, p. 5).

É preciso chamar atenção para as atividades para a subsistência das famílias, que não envolvem o uso de agrotóxicos e se caracterizam por produções para consumo próprio e para o comércio de orgânicos na cidade de Dourados, preservando os aspectos territorialidade ancestrais do plantio à venda.

Para que pudessem ter seu território reconhecido pelo Estado, em 2005 foi criada a Associação Rural Quilombola Dezidério Felipe de Oliveira (ARQDEZ),

Fotografia 1 – Sede da Associação Rural Quilombola  
Dezidério Felipe de Oliveira (ARQDEZ)



Fonte: registrada pelos autores em 7 de abril de 2019.

A associação foi essencial para que pudessem requerer junto à Fundação Cultural Palmares – FCP, a Certidão de Auto-Reconhecimento da Fundação Cultural Palmares – FCP, expedida em 31 de março de 2005, como exigido pelo Decreto n. 4887/2003 e instruções normativas do INCRA. Em seguida, a associação deu entrada no processo de regularização fundiária e dezembro de 209 foi elaborado o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação, delimitando uma área de 3.538,6215 hectares. Ao longo dos anos, a espera pela titulação de Picadinha tornou a vida dos quilombolas cada vez mais difícil, sobretudo pela expectativa de que a então presidente da República Dilma Rousseff assinasse o decreto presidencial de desapropriação da área, o que não ocorreu.

Tendo em vista a morosidade na titulação do território e por consequência, a falta de acesso a recursos que tem como premissa o reconhecimento da área, muitos quilombolas deixaram as atividades na área e foram trabalhar no município de Dourados, em busca de melhores condições de vida, o que fez com que diminuísse a área ocupada em cerca de quarenta por cento (DIAS, 2017, p. 2) e propiciasse a invasão fazendeiros em suas terras, cujas atividades se resumem em formação de pastagem para a criação de gado e plantio de soja e milho com a utilização de agrotóxicos.

As famílias que compõem a comunidade de Picadinha sofrem, ao longo dos anos, esbulhos, como explica Carlos Alexandre Santos (2010, p. 207):

Todos os problemas atuais, pelos quais passam os descendentes de Dezidério e Maria Cândida são vistos como consequência do esbulho territorial ocorrido no passado. [...] Na disputa pelos direitos, os documentos (certidões, inventários, títulos) aparecem para legitimar os discursos e a memória dos descendentes de Dezidério e Maria Cândida. Assim como ocorreu no sul matogrossense, em que havia grandes disputas pela terra, os cartórios, de certa forma, legitimavam o poder dos mais fortes sobre os mais fracos.

Atualmente, as doze famílias que resistem em Picadinha sobrevivem do cultivo de hortaliças e outros produtos orgânicos, como ovos, ervas medicinais e legumes, além de doces e salgados que comercializam nas feiras e cantinas em Dourados.

A convivência com os fazendeiros que estão na área reivindicada e no entorno significa uma grande ameaça à sobrevivência dos quilombolas, uma vez que além da violência verbal sofrida nos últimos anos (SARUWATARI, 2014, p. 75-76), o plantio de soja e milho no entorno da área habitada por eles e o uso intenso de agrotóxicos, seja por aplicação em máquinas ou por pulverização aérea, prejudica a produção e a saúde, sobretudo das crianças e idosos, situação registrada no RTID. O cemitério da comunidade, local de relação com seus ancestrais, assim como o local em que residiu Elisia Felipe de Oliveira, neta de Dezi-dério, estão tomados pela plantação de soja (RTID, p. 32).

Em visita ao local, foi possível identificar os impactos negativos na produção de alface e tomate, apesar das barreiras ecológicas feitas pelos próprios

quilombolas para amenizar os efeitos dos agrotóxicos das monoculturas no entorno. Em que pesem as barreiras ecológicas feitas pelo plantio de capim anapiê e bananeiras, a pulverização de agrotóxicos por via aérea atinge o plantio orgânico de hortaliças, principal meio de subsistência das famílias da Comunidade de Picadinha. A invasão do território quilombola e a utilização agressiva do solo tem posto em xeque a sobrevivência e os modos tradicionais daqueles que resistem há mais de um século no território e acentuam as vulnerabilidades socioambientais das famílias (RTID, p. 31).

A morosidade da publicação do decreto presidencial de desapropriação da área, já reconhecida pelo RTID mantém a área suscetível a especulação imobiliária e perpetua a invisibilidade do negro em sua terra ancestral, além da insegurança quanto ao futuro das gerações vindouras, uma vez que, dos mais de quatrocentos quilombolas, apenas cinquenta residem no território, justamente pelas precárias condições de sobrevivência tradicional.

Apesar das amarras coloniais da própria legislação que reconhece o território quilombola, assim como os entraves para implementação das políticas públicas e, sobretudo, dos interesses de terceiros sobre a área, o que aumenta a vulnerabilidade socioambiental, as famílias de Picadinha não se abatem pelo desânimo ou pela incredulidade da realização do direito à terra. O movimento de resistência pelo reconhecimento de seu território é traduzido pelas teorias decoloniais como decolonialidade e significa a contraposição da colonialidade do ser, do saber e sobretudo do poder.

#### **4. O movimento decolonial de resistência dos quilombolas de Picadinha: “na luta é que a gente se encontra”**

Se a decolonialidade é a face humana que resiste e tenciona a colonialidade, por óbvio, aquela precisa apresentar outras relações de poderes, de saberes (epistemológicas) e seres (ontológica). Buscando dialogar teoria e prática, realidades inseparáveis para os estudos decoloniais, a partir de agora apresentaremos elementos que demonstram o movimento de resistência, ancestralidade, luta, saberes, cosmovisões, pertencimento dos quilombolas de Picadinha. Experiências que, pensadamente, são descartadas, menosprezadas e não científicas na maioria das vezes.

Além das constatações feitas em Picadinha, das falas da liderança Ramão de Oliveira em eventos sobre a luta de sua comunidade, este capítulo se vale de trechos de entrevistas que foram concedidas por ele, sua irmã Ramona de Oliveira e Máximo de Oliveira a dois pesquisadores de Picadinha, além das constantes do RTID da área, inserido no processo administrativo junto ao INCRA. As falas são fundamentais para transcender a decolonialidade como teoria e demonstrar aquilo que os autores não conseguem exprimir, justamente porque não estão na condição de invisibilizados.

O Brasil hoje está grande é famoso, tudo por tudo pelo sangue negro. Correu muito sangue negros dos nossos antepassados, morto, chicoteado. Eu acho que o legítimo brasileiro, a não ser os índios, são os negros. São os negros que vieram abrindo esse país, acorrentados, comendo que nem porco, (...) sendo humilhado e queimado, foram os negros. Eu acho que o Brasil é um grande país e deve muito aos negros. E eu acho que nós temos uma grande parcela de direito, a gente como remanescente de escravos. Eu nunca neguei que meus avós foram escravos, meu avô nasceu debaixo de um pé de café. A minha avó era filha de uma negra escrava e o pai dela era índio. E o que as pessoas fizeram com nós aqui (município de Dourados) são coisas que acontecia no cativeiro, na época da escravidão, nós ser humilhado, procurar a justiça e nunca achar. Mas eu acho que um dia nós vamos ser vitoriosos. (OLIVEIRA *apud* SANTOS, 2010, p. 173)

O depoimento político do neto de avós escravizadas constrói uma ruptura com a colonialidade. Com seu modo de ser, fazer e viver desnaturaliza o perverso processo de escravidão e apresenta uma epistemologia e ontologia preta que engloba antepassados, reconhecimento de ancestralidades, direitos, valoração dos trabalhos, da luta e da resistência do seu povo no processo de abertura do que hoje chamamos Brasil. Há nessa fala aquilo que Paulo Freire chama de vocação do ser humana que é de ser mais.

Pois bem, se falamos da humanização, do ser mais do homem – objetivo básico de sua busca permanente – reconhecemos o seu contrário: a desumanização, o ser menos. Ambas, humanização e desumanização são possibilidades históricas do homem como um ser incompleto e consciente de sua incompleticidade. Tão somente a primeira, contudo, constitui a sua verdadeira vocação. A segunda, pelo contrário, é a distorção da vocação (FREIRE, 1969, p. 127).

A decolonialidade epistemológica e ontológica preta é a máxima valoração do ser e saber que se constrói comunitariamente em meio à luta. É por meio das cotidianas resistências, em boa parte, criminalizadas pela modernidade por meio do direito e do Estado com processos morosos, reintegrações de posse violentas, deslocamentos forçados e despejos que os estudos decoloniais buscam traduzir as lutas dos sujeitos quilombolas. Necessário se faz abrir novos canais de diálogos interculturais, por meio de racionalidades que não se coloquem como única cosmovisão universal possível (QUIJANO, 1992). Como afirma Paulo Freire em sua *Pedagogia do Oprimido*, os processos de desumanização jamais poderão ser considerados como vocação humana, pelo contrário, os sujeitos desumanizados ao se perceberem em condição de ser menos, em algum momento, se voltarão contra os desumanizadores e retomam sua condição de ser mais. Assim, ao produzirem sua libertação, na via oposta, libertam o opressor de sua condição opressora (FREIRE, 2005, p. 37).

Boaventura de Sousa Santos aduz que o mundo é mais plural do que determina a ciência, o direito e o Estado aos moldes ocidentais. Entretanto, a ciência

moderna, destacando a ciência jurídica, tem inutilizado muitas experiências sociais, garantindo uma falsa sensação de inexistência de possibilidades e de que o mundo chegou ao seu limite. “No fim das contas, essa ciência é responsável por esconder ou desacreditar as alternativas” (SANTOS, 2002b, p. 238).

As comunidades de Picadinha buscam o que a Constituição Federal já previu em relação ao dever do Estado em titular seu território. O Estado deve declarar o que ao longo dos séculos sempre existiu. Nesse sentido, a luta decolonial não fere nenhuma ordem legal, tampouco tem o objetivo de reagir na dimensão de que é atacada, justamente pelas condições de vulnerabilidade em que se encontram, como afirmou Ramão de Oliveira:

Havia a possibilidade de nós rever as terras de volta, mas só poderia se nós formasse uma associação [...]. Aí o pessoal do INCRA veio aqui, acho que dia 27 de janeiro de 2005, para conversar com a gente. Ai eles disseram que todas as outras comunidades [do estado de Mato Grosso do Sul] iriam formar a associação. “Aí [disseram os agentes do Incra] vocês tem que se auto definir, se vocês querem ser quilombolas”... Que eram pessoas descendentes de escravos. Aí nos falamos, que nosso avô, que é o Dezidério, nasceu debaixo de uma ramada de café. Ele nasceu escravo. Ele viveu mesmo dentro da escravidão [...]. Aí nós falamos que a gente aceitava se definir. Nós já era comunidade, mas foi assim que formou hoje a comunidade quilombola (OLIVEIRA *apud* SARUWATARI, 2014, p. 52)

Os estudos decoloniais buscam valorar os seres, fazeres e viveres dos povos que se relacionam com a natureza, a terra, as águas e o território para além da mercantilização de tais recursos naturais. É, portanto, uma crítica ao modelo de racionalidade estruturado pela colonização e colonialidade na América. Sem esta, “[...] todas as propostas apresentadas pela nova análise social, por mais alternativa que se julguem, tenderão a reproduzir o mesmo efeito de ocultação e descrédito” (SANTOS, 2002b, p. 238).

Essas possibilidades, invisibilizadas pela ciência ocidental moderna, são reorganizadas ao que Boaventura denomina de sociologia das emergências e sociologia das ausências. Para o autor é preciso pensar uma sociologia que não negue as vivências, resistências e ancestralidades dos povos, em especial, na América, África e Ásia. Assim, a sociologia das emergências traduz a substituição de um futuro certo por um futuro com alternativas.

A sociologia das emergências é a investigação das alternativas que cabem no horizonte das possibilidades concretas. Enquanto a sociologia das ausências amplia o presente, unindo ao real existente o que dele foi subtraído pela razão metonímica, a sociologia das emergências amplia o presente, unindo ao real amplo as possibilidades e expectativas futuras que ele comporta (SANTOS, 2002, p. 256).

A sociologia das emergências é a face existente da luta que emerge e fundamenta a Sociologia da Ausência. A suposta ausência de experiência é construída, pois em qualquer cidade do mundo, por menor que seja, há sempre vidas que

lutam e resistem aos velhos e oligárquicos poderes. Assim, buscando descortinar as experiências negadas, a Sociologia da Ausência traz ao campo social as múltiplas experiências já existentes, e a Sociologia da Emergência amplia o alcance das experiências sociais criando oportunidades de respostas ao futuro, como ficou claro na fala de Ramão de Oliveira:

Se o Estado fala para você que vai rever a situação, tem a possibilidade de pegar suas terras de volta, aí você vai falar “não, eu não quero, deixa para lá, já passou tanto tempo”? Não. Era do meu bisavô [a terra], é a oportunidade que a gente vai ter para aqueles parentes nossos que tão lá na cidade vivendo de aluguel, para que eles possam voltar para cá, porque hoje eles estão lá, mas não estão contentes. A maioria que estão lá não são pessoas formadas, são pessoas que não tem estudo. Eles trabalham de domésticas, eles trabalham de pedreiro, esse é o serviço deles lá. [...] Então, se tem essa possibilidade, vamos supor, mesmo que for de recuperar 500 hectares, estaria bom demais. A gente ia ficar contente, porque tem como produzir, tem como trabalhar. Até mesmo para mostrar para nós por que a gente quer a terra. Queremos a terra para poder produzir. Quantas pessoas de lá [parentes da cidade] que a gente vai poder fazer a casa deles, que vai poder construir para eles. Ajudar uns aos outros. A gente forma uma cooperativa aqui [na comunidade], vamos plantar horta, vamos plantar isso, vamos vender para a merenda escolar. A gente vai ganhar muito mais do que morar na cidade (OLIVEIRA *apud* SARUWATARI, 2014, p. 86-87)

Ontologia e epistemologia pretas se imbricam construindo outras formas de poder. O depoimento deixa claro que há pela terra o interesse coletivo, ancestral, de subsistência, de parentesco, de solidariedade, de cultivo, de alegria e de morada.

Nelson Maldonado Torres, em 2005, definiu o movimento das muitas resistências como “giro decolonial”<sup>4</sup>, que significa o “[...] o movimento de resistência teórico e prático, político e epistemológico à lógica da modernidade/colonialidade. A decolonialidade aparece, portanto, como o terceiro elemento da modernidade/colonialidade” (BALLESTRIN, 2013, p. 105). A decolonialidade não é uma política de conhecimento que se impõe como verdade única. Pelo contrário, é um movimento que busca traduzir formas de vida, de pensar e fazer; uma tentativa de sistematização da resistência, do senso comum, das lutas e espiritualidades como forma de alargar e trazer ao mundo outras epistemologias de validação da verdade, para além da limitada teoria sistema-mundo moderno/colonial (MIGNOLO, 2014).

A crítica decolonial não é um exercício metateórico que busca inconsistências lógicas. O pensamento decolonial é um pensamento historicamente enraizado. É uma crítica que habita a realidade vivida na colonialidade; parte do sofrimento, da injustiça, da desumanização, da negação do outro, parte da

---

<sup>4</sup> A respeito do assunto, ver: Valter Mignolo. **Desobediencia epistémica**: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad. 2010.

experiência encarnada, histórica, contextual, levadas nas vozes vivas, nas memórias vividas. Esta história encarnada não é negociável, seu valor de verdade dá o fundamento ético e a dimensão do conhecimento comprometido com o pensamento e decolonial vivo (MELKEN, 2014, p. 194).

Como aduz Mignolo (2008, p. 290) decolonizar é um ato de “aprender a desaprender para poder re-aprender”<sup>5</sup>, uma vez que uma gama de pessoas ao redor do mundo estava/está programada pela lógica “imperial/colonial”. A decolonialidade é o movimento de resistência que a colonialidade busca forçadamente invisibilizar, criminalizar e ideologizar negativamente, a fim de que o controle das terras permaneça com o Estado ou de sujeitos não quilombolas.

As manchetes de reportagens publicadas em 2010 por um jornal do município de Dourados-MS<sup>67</sup> afirmam “Quilombo na Picadinha é fraude” e “A comunidade quilombola e a grande mentira”. Os autores das frases são proprietários de áreas localizadas no território quilombola e representantes de sindicato rural local. O tom racista e rancoroso denuncia a realidade negativa da comunidade de Picadinha, que sofre constantes ataques na tentativa de os desqualificar e deslegitimar a luta da comunidade pela regularização fundiária de seu território. Contudo, como relata Ramona sobre os ataques à identidade étnica, também persistente é a luta decolonial:

Aquilo lá foi uma afronta [...]. Por isso a gente torce para uma resposta positiva [sobre a titulação definitiva das terras]. A gente não se criou, não se inventou. Então, assim, a gente tem os documentos e esses documentos têm que ser válidos ao ponto de que eles [os que são contra o grupo] reconheçam – mesmo que a gente não tenha o direito a terra, devido aos anos que eles estão em cima dessas terras [atuais proprietários]. Mas, assim, nós também existimos e somos, sim, quilombolas! Vimos de uma pessoa, que no caso, foi escravo, que viveu no período da escravidão. O escravo, o negro em si, a gente sempre foi menosprezado, sempre foi humilhado, nos calaram, nunca deram a liberdade para gente falar, de expor o que estamos sentindo. E agora a gente tem esse direito, então temos que lutar né? Por esse direito de poder se manifestar e dizer “Eu sou um quilombola sim e essa terra pertenceu ao meu familiar e eu tenho direito ao menos de lutar para rever se receberemos de volta” (OLIVEIRA *apud* SARUWATARI, 2014, p. 79).

A luta decolonial pela regularização fundiária de Picadinha se assemelha à luta de mais de três mil comunidades quilombolas em todo o país para materializar um direito constitucional, previsto pelo artigo 68 do ADCT, regulamentado pelo Decreto n. 4887/2003, julgado constitucional pelo Supremo Tribunal

---

<sup>5</sup> A respeito do assunto, ver: MIGNOLO, Walter. Educación y decolonialidad: aprender a desaprender para poder re-aprender, 2014.

<sup>6</sup> Reportagem disponível em: <<https://www.douradosagora.com.br/noticias/politica/quilombo-na-picadinha-e-fraude-afirma-marivaldo>>.

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://www.douradosnews.com.br/noticias/a-comunidade-quilombola-e-a-grande-mentira-10fbd5f66cc75ab538d138d7781/396976/>>.



Federal na ADI 3239. Trata-se de um direito à propriedade das terras, que já foram reconhecidas, tanto pela FCP, por meio da expedição da Certidão de Autoafirmação, como pelo RTID, documento fundamental no processo de regularização fundiária. Não se trata de questionar se o território é quilombola, pois não pairam dúvidas.

O que se busca é o reconhecimento formal por parte do Estado, a fim de que as vulnerabilidades socioambientais não sejam cada vez maiores e que haja reparação histórica do Brasil com os ancestrais que foram escravizados. Trata-se da garantia de elementos fundamentais para que as comunidades de Picadinha possam efetivamente, ser consideradas cidadãs a partir da garantia do território, uma vez que não há cidadania sem justiça social.

## CONCLUSÃO

Buscou-se neste capítulo demonstrar, à luz das teorias decoloniais, que os efeitos da colonização perduram no tempo por meio da colonialidade do poder, do saber e do ser. Nesse sentido, o colonialismo moderno se faz de forma complexa e heterogênea por meio de um poder performativa epistemológico e ontológico, pela força do poder-saber-ser e se impõe como única episteme e ontologia possível.

Com um linguajar repleto de superioridade, em que palavras como descobrimento, civilização, conquista, catequização, Constituição, propriedade, se verifica que a epistemologia moderna ocidental amalgamou a natureza a um saber e poder homogêneo. A suposta ciência jurídica neutra é a técnica que transforma a natureza em bem, a terra em propriedade indisponível acima da vida e o título em documento comprobatório da posse. Conjuntamente, tem-se um processo de expropriação dos homens e mulheres de seus territórios.

Assim, utilizando-se dos estudos decoloniais que traduzem a injusta realidade da terra e do território na América Latina- fruto da colonização a pesquisa, concluiu-se que a luta pela terra da comunidade de Picadinha se assemelha a tantas outras comunidades negras rurais do país que, a despeito de terem seus direitos previstos no texto constitucional, não são contemplados pela ação do Estado para que eles sejam efetivados, perpetuando deste modo, a expropriação dos negros de suas terras. O direito ao território étnico é, antes de tudo, um direito humano, fundamental à manutenção dos modos de ser, fazer e viver das comunidades quilombolas, de modo que a negação do território condiz com a negação da própria identidade étnica do grupo, além de inviabilizar suas tradicionais formas de vida.

É clara a omissão do governo federal em não publicar o decreto presidencial de desapropriação da área reivindicada e já reconhecida por meio do RTID, uma das fases finais do processo de regularização fundiária. A demora na titulação de Picadinha mantém os negros em vulnerabilidades socioambientais, uma vez que além da suscetibilidade de violência material e simbólica por parte

dos fazendeiros que no território possuem propriedades, a utilização de agrotóxicos nas lavouras de soja e milho impacta negativamente a agricultura e a produção de orgânicos, prejudicando a sobrevivência digna dos quilombolas.

Entretanto, a injustiça social vivida pelas famílias de Picadinha não produz acanhamento e desesperança pela regularização de seu território. A luta pela terra traz esperança de que no futuro, as famílias que migraram para a cidade possam retornar às suas casas, os modos de ser, fazer e viver se tornem harmônicos, com a retomada integral de suas terras e a produção agrícola, indispensável à sobrevivência, esteja livre dos agrotóxicos de lavouras de soja que ali não existirão mais. Buscou-se demonstrar que a decolonialidade é teoria que busca identificar a contra-colonialidade, por meio das resistências ao longo do tempo.

É no cotidiano das resistências que mora a força motriz da decolonialidade. É ela que garante com que a luta de Dezidério Fellipe de Oliveira não termine consigo, mas siga, ainda que em meio a tantas violações de direito, forte no coletivo da comunidade. A decolonialidade do poder, do saber e do ser é o movimento radical que segue edificando a pedagogia das oprimidas e dos oprimidos, descrita por Paulo Freire. A terra quilombola de Picadinha escreve sua pedagogia decolonial por meio de corpos que, em Dourados, descrita como terra do agronegócio, re-existem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA. Documento do Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais. Rio de Janeiro, 1994. Disponível em: <<https://documentacao.socioambiental.org/documentos/03D00024.pdf>>.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, maio/ago. 2013, p. 89-117.

CÉSAIRE, Aimé. **Discurso sobre o colonialismo**. Lisboa: Sá da Costa, 1978

DIAS, Lúnia Costa. **Comunidade Quilombola Dezidério Fellipe de Oliveira**. Coleção Terras de Quilombo - Mato Grosso do Sul. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993

FANON, Franz. **Os condenados da terra**. RJ: Civilização Brasileira, 1968

FREIRE, Paulo Reglus Neves. **O Papel da Educação na Humanização**. Revista Paz e Terra, 1969.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

FLORES, Joaquín Herrea. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência. **Revista Sequência – Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 23, n. 44, p. 9-30, 2002. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15330/13921>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

HELD, Thaisa Maira Rodrigues; BOTELHO, Tiago Resende. In: RODRIGUES, Nina Tricia Disconzi; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; CALGARO, Cleide (Orgs.). **Direito constitucional ecológico**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2017, p. 379-406.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. SP: Companhia das Letras, 2014.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 16, n° 3, set./dez. 2018, p. 965-977. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v16n3/15.pdf>>. Acesso em 25 mar. 2020.

MACHADO ARÁOZ, Horacio. La 'Naturaleza' como objeto colonial. Una mirada desde la condición eco-bio-política del colonialismo contemporáneo. *Oniteiken*, n. 10. Boletín sobre prácticas y estudios de acción colectiva. **Publicación del Programa de Estudios** sobre acción colectiva y conflicto social. Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba: noviembre de 2010.

MIGNOLO, Walter. **La teoría política en la encrucijada descolonial**. Buenos Aires: Del Signo, 2009.

MUNANGA, KABENGELE. Origem e histórico do quilombo em África. In: MOURA, Clóvis (Org.). **Os quilombos na dinâmica social do Brasil**. Maceió: EDUFAL, 2001. p. 21-31.

O'DWYER, Eliane Cantarino. Terras de quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento. **TOMO**, São Cristóvão-SE, n.11, p. 43-58, jul./dez. 2007.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, globalización y democracia. **Sociedad y Política Ediciones**. Lima, Perú, 2000.

\_\_\_\_\_. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Argentina: Clacso. 2005. p. 117-142.

\_\_\_\_\_. **Colonialidad y modernidad/racionalidad**. *Perú Indígena*, v. 13, n° 29. p. 11-20, 1991.

RIOS, Aurélio Virgílio. Quilombos e Igualdade Étnico-Racial. In: PIOVESAN, Flávia;

SOUZA, Douglas Martins de (Coords.). **Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial**. BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPPIR. Brasília: SEPPPIR, 2006. p. 187-216.

ROJAS, Axel; RESTREPO, Eduardo. **Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos**. Colômbia: Universidade del Cauca, 2010.

SANTOS, Carlos Alexandre Barboza Plínio dos. **Fiéis Descendentes**: redes-irmandades na pós-abolição entre as comunidades negras rurais sul-mato-grossenses. Tese (Doutorado). 447 f. Universidade de Brasília – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social. Setembro. 2010.

SANTOS, Lourival dos. Por uma história do negro no sul do Mato Grosso: história oral de quilombolas de Mato Grosso do Sul e a (re)invenção da tradição africana no cerrado brasileiro. **CLIO: Revista de Pesquisa Histórica**, Recife, n. 35, p. 239-259, jul./dez., 2017.

SARUWATARI, Gabrielly Kashiwaguti. **Comunidade Quilombola Dezidério Felipe de Oliveira**: tradição, política e religião entre os “Negros da Picadinha”. 193 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Grande Dourados, 2014.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes; DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. **Discurso constitucional colonial**: um olhar para a decolonialidade e para o “novo” Constitucionalismo Latino-Americano. Revista pensar, Fortaleza, v. 21, n.1, p. 271-297, jan./abr. 2016.

# **GÊNERO E TERRA: CONTRIBUIÇÕES DA TEOLOGIA ECOFEMINISTA DE IVONE GEBARA**

DAVID F. L. GOMES  
MARIA CAROLINA FERNANDES OLIVEIRA

## **1 Introdução**

O presente texto tem um duplo objetivo: dar visibilidade à obra de uma das maiores intelectuais da história do Brasil e discutir criticamente as políticas públicas ligadas às questões da terra desde uma perspectiva feminista. O amálgama entre esses dois objetivos não é arbitrário: ele se justifica na medida em que a intelectual em questão é Ivone Gebara, e sua obra pode ser tomada como uma das principais referências para uma crítica feminista consistente dirigida às políticas de acesso à, e permanência na, terra no Brasil.

De um ponto de vista metodológico, duas considerações são importantes. Em primeiro lugar, os argumentos são apresentados mediante uma reconstrução categorial dos elementos centrais do pensamento de Ivone Gebara, por um lado, e mediante uma análise das tendências e características gerais das políticas de acesso à terra no país nas últimas décadas, por outro lado. Em segundo lugar, o que aqui se desenvolve insere-se no horizonte mais amplo de uma teoria da sociedade desenvolvida em três níveis distintos de reflexão (GOMES, 2019; 2020).

Nesse sentido, o primeiro passo é explicitar, em linhas muito gerais, o que está em jogo com essa noção de uma teoria da sociedade em três níveis. O passo seguinte é apresentar a trajetória e os conceitos fundamentais da obra teórica de I. Gebara. Por fim, ao terceiro passo cabe uma análise algo panorâmica das políticas públicas voltadas para o problema do acesso à, e da permanência na, terra em ligação com questões de gênero – quando fica evidente tanto a pertinência das críticas de I. Gebara quanto a ressonância tardia de sua Teologia Ecofeminista. A esses três passos correspondem respectivamente as três seções seguintes.

## 2 Uma teoria social de três níveis

Essa concepção teórico-social visa a oferecer-se como uma alternativa às abordagens universalistas abstratas – em geral, oriundas do Norte Global – incapazes de compreender as especificidades sociais de diferentes coletividades espalhadas pelo mundo, com sua história e sua cultura próprias. Ao mesmo tempo, porém, visa também a diferenciar-se de abordagens localistas que, no afã de destacar tais especificidades, acabam desconsiderando as articulações globais – universais, nesse sentido específico – que inevitavelmente vieram a impor-se historicamente.

Assim, em um primeiro nível é fundamental reconhecer que determinadas características estruturam, no limite, as relações sociais em, tendencialmente, qualquer lugar do mundo. A esse nível de reflexão pertencem abordagens teóricas como a teoria do valor-trabalho, desenvolvida por Karl Marx, e a teoria da sociedade fundada em termos linguísticos, de Jürgen Habermas (GOMES, 2019; 2020). Embora ambas as teorias tenham como seu contexto de gênese a Europa, na medida em que o modo de produção capitalista expandiu-se pelo mundo inteiro a compreensão desse modo de produção construída em termos de uma crítica da economia política também passa a ter seu contexto de validade ampliado para além das fronteiras europeias. De igual maneira, se o referencial último da análise habermasiana não é um ou outro idioma singular, nem uma ou outra tradição cultural específica, mas a linguagem como aquisição evolutiva da espécie humana *qua* espécie humana e, portanto, como patrimônio comum dessa espécie, também seu contexto de validade transcende os limites de seu contexto europeu de gênese.

Todavia, complexos teóricos como a teoria do valor-trabalho – a crítica da economia política marxista – e a teoria da sociedade habermasiana, exatamente por alcançarem afirmações quanto a aspectos estruturantes da vida social invariantes globalmente, permanecem marcadas por um excessivo grau de abstração. Essa abstração não é, em si mesma, o problema: o problema emerge quando se demanda dessas teorias mais do que elas pretendem oferecer. Logo, para preservar o conteúdo de inteligibilidade imprescindível dessas teorias é indispensável complementá-las em um segundo nível de análise.

Nesse segundo nível, o que se torna claro é que, apesar de características estruturantes de fundo serem comuns a coletividades dispersas por regiões diferentes do mundo, a maneira como essas características comuns se desenvolvem no tempo pode variar a depender de em qual região do mundo encontra-se tal ou qual coletividade humana. Por meio de uma espécie de refração, a mesma lei do valor marxista, por exemplo, desdobra-se em suas consequências mais visíveis de modo distinto no centro e na periferia do capitalismo.

Seguindo essa perspectiva, seria necessário reconhecer nesse segundo nível de reflexão a principal clivagem que, no interior de um planeta compartilhado, estrutura distintamente as relações sociais no centro e na periferia, ou no

Norte e no Sul Globais: a clivagem colonial, isto é, a cisão entre países que ocuparam modernamente a condição de colônias, de um lado, e países que ocuparam modernamente a condição de metrópoles, de outro. A esse nível de reflexão pertencem complexos teóricos como a teoria da dependência e o pensamento decolonial em seus múltiplos matizes.

Mas também esse segundo nível de reflexão pode ser insuficiente para a compreensão de fenômenos sociais bastante específicos de uma determinada coletividade humana, de uma determinada sociedade. Afinal, mesmo países igualmente pertencentes à periferia do capitalismo, ao Sul Global, como são os países latino-americanos, possuem histórias sociais tão distintas que muitas vezes alguns dos problemas mais graves para alguns deles simplesmente não se colocam para outros. Um excelente exemplo é o caso brasileiro: a escravidão negra aqui desenvolvida condicionou e segue condicionando a tal ponto as relações sociais no Brasil que é impossível qualquer compreensão minimamente razoável da sociedade brasileira sem que se leve em conta seriamente esse elemento. Mas a consideração desse elemento não é reivindicável com a mesma tônica de imprescindibilidade em outros países latinos, como a Colômbia, e talvez não o seja de todo reivindicável em tantos outros, como Argentina ou Uruguai. Portanto, aos dois níveis anteriores de reflexão é preciso acrescentar um terceiro. Neste, o que vem para o primeiro plano são os eventuais elementos específicos das histórias sociais das diferentes coletividades humanas, elementos esses sem o tratamento dos quais tais coletividades não se dão a compreender adequadamente. As variadas obras que compõem, por exemplo, a tradição conhecida como “retratos do Brasil” encontram aqui, em regra, seu nível adequado de localização.

A obra de Ivone Gebara tem, já de partida, o mérito de ser uma das raras produções teóricas que se insere com propriedade em todos esses três níveis: abordando gênero, ecologia e teologia, trata-se sem dúvida de uma obra que desenvolve reflexões cujo contexto de validade não se resume ao Brasil ou à América Latina, mas se estende globalmente; ao mesmo tempo, estando em diálogo interno com a tradição da Igreja dos Pobres latino-americana, trata-se de uma obra que de uma ponta a outra se faz atravessar pela clivagem colonial, pela tensão centro-periferia ou Sul Global-Norte Global; por fim, emergindo de uma confluência entre teorização e militância, trata-se de uma obra atenta às especificidades da sociabilidade brasileira, principalmente no que diz respeito às relações de gênero e ao desenvolvimento dessas relações numa mediação recíproca com as relações estabelecidas com a natureza.

### **3 Ivone Gebara: teologia, gênero e ecologia**

É amplamente conhecido o sentido prático adquirido pela Teologia da Libertação no interior das lutas por transformações sociais na América Latina ao

longo da segunda metade do século XX<sup>1</sup>. De dentro da Teologia da Libertação, desdobra-se a Teologia Ecofeminista no Brasil, cuja principal autora é exatamente Ivone Gebara, alguém que pode ser situada entre aquelas pessoas cuja vida é inteiramente dedicada ao aperfeiçoamento de sua obra, e o compromisso com uma práxis emancipatória manifesta-se em todos os aspectos visíveis das relações e dinâmicas sociais. Tendo em conta os múltiplos processos estruturais, historicamente consolidados, de invisibilização de autoras mulheres no contexto teórico como um todo e também no contexto teórico crítico – tema, aliás, das reflexões de I. Gebara –, cabe iniciar a apresentação de seu pensamento pela apresentação de sua trajetória.

### **3.1 Erudição, militância, resistência e condenação**

Filósofa de formação, doutora em filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutora em ciências religiosas pela Universidade Católica de Lovaina, na Bélgica, a produção teórica de I. Gebara não enfrentou longas interrupções temporais, e, dos mais de trinta livros publicados, destacam-se “Teologia ecofeminista: ensaio para repensar o conhecimento e a religião” (1997) e “Rompendo o silêncio: uma fenomenologia feminista do mal” (2000). A sistematização consistente de questões pouco discutidas até então no cruzamento teórico entre religião, mulheres e ecologia fez do primeiro dos livros mencionados o principal texto para pensar a Teologia da Libertação sob a dupla perspectiva do gênero e do campo, sendo, portanto, base comum das reflexões posteriores no âmbito da literatura teológica feminista no Brasil e na América Latina.

Nascida em São Paulo, a freira católica pertencente à Congregação das Irmãs de Nossa Senhora residiu no Nordeste por mais de 30 anos, entre Recife e Camaragibe, municípios da principal região metropolitana de Pernambuco. Lecionou no Instituto Teológico de Recife entre 1973 e 1989, preparando lideranças pastorais para a leitura do evangelho sob o enfoque dos mais pobres (RUETHER, 2014). Atuou na linha de frente do combate à pobreza e da conscientização política contra a ditadura civil-empresarial-militar juntamente com Dom Helder Câmara, Dom José Maria Pires, Dom Fragoso, padre Humberto Plumen e tantos outros nomes atuantes na região Nordeste no processo de formação política e religiosa centrada no compromisso com os mais pobres. Dentre seus principais esforços, também levantou, como teórica e como militante, a bandeira da reforma agrária, centrada na perspectiva das mulheres camponesas.

Em 1995, o Vaticano instaurou um processo contra Ivone Gebara em razão de suas críticas públicas aos dogmas da Igreja Católica, especificamente, por uma entrevista concedida à Revista Veja, em 1993, na qual defendeu abertamente a descriminalização do aborto, apoiando-se na realidade das mulheres

---

<sup>1</sup> Para a história da teologia da libertação na América Latina, conferir DUSSEL, 1999; VILELA, 2013.



pobres. Tomando como base a situação econômica e as experiências que lhe foram compartilhadas pelas mulheres de Camaragibe, I. Gebara sustentou:

A moral católica não atinge as mulheres ricas. Elas fazem aborto e têm os meios econômicos que garantem uma cirurgia em condições humanas. Portanto, a lei que a Igreja defende prejudica as mulheres pobres. O aborto deve ser descriminalizado e legalizado. Mais até: deve ser realizado à custa do Estado. Hoje, o aborto é a quinta causa de mortalidade feminina no Brasil. Quem morre são as mulheres carentes. Diante do fato de que o aborto é inevitável, é melhor fazê-lo em condições de dignidade. (...) O aborto não é pecado. O Evangelho nem trata disso. O Evangelho é um conjunto de histórias que provoca a misericórdia e ajuda na construção do ser humano. A dogmática em relação ao aborto foi fabricada ao longo dos séculos. (...) [o aborto] é legítimo em todos os casos em que a mãe, seja ela rica ou pobre, não tem condições psicológicas de assumir o bebê. A Igreja se atém ao princípio de que só quem pode tirar a vida de alguém é Deus. Eu também aceitei essa ideia. Mas hoje acho que a mãe tem, sim, algum direito sobre a vida que carrega no útero. O feto não pode sobreviver sem ela e, nessa osmose primordial, é lícito considerar que não tem sua própria vontade. Se a mãe não tem condições psicológicas de enfrentar a gravidez, tem o direito de interrompê-la. (GEBARA, 1993, p. 7-8)

Este é um trecho da entrevista que ensejou sua condenação à mesma punição atribuída em 1985 ao filósofo e teólogo brasileiro Leonardo Boff. Também a filósofa e teóloga feminista foi submetida à pena eclesial do chamado silêncio obsequioso, isto é, o afastamento compulsório da pregação e da publicação de textos por tempo determinado, segundo o Código de Direito Canônico. Foi nesse período que I. Gebara cursou o doutorado em Ciências Religiosas e, dois anos depois da punição, publicou a obra que iria nortear a Teologia Feminista no Brasil (GEBARA, 1997).

### **3.2 Das críticas internas à Teologia da Libertação ao desenvolvimento de uma Teologia Feminista**

A Teologia Ecofeminista de Ivone Gebara é gerada de dentro da Teologia da Libertação, mantendo-se intactos os pressupostos da defesa dos mais pobres e invisibilizados – ou seja, um compromisso estrito com a justiça social. Por outro lado, a hierarquização masculina das figuras sagradas e eclesiais, assim como a unicidade do Deus-pai-todo-poderoso, foram as premissas que, uma vez questionadas, deram causa ao nascimento de uma teologia preocupada com as determinações sociais de gênero, raça, etnia e cultura, teologia cujas lentes viriam a mostrar-se imprescindíveis na busca efetiva de uma justiça social plena<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Essa noção de uma justiça social plena não deixa de gerar um conjunto de questionamentos. Todavia, uma vez inserida num contexto de reflexão teológica ela adquire contornos mais específicos, uma vez que a ideia de plenitude comumente acompanha cânones teológicos distintos e, como quer que seja, é uma ideia forte na tradição teológica cristã.

O Deus-pai-todo-poderoso, para I. Gebara, corresponde à personificação da estrutura patriarcal da Igreja. Uma figura ensimesmada, absoluta, personificada no masculino, e cujo acesso, nunca pleno, é sempre mediado por homens de batina, também ensimesmados e necessariamente sozinhos em seus postos, através da pregação em um altar. Por conseguinte, sendo Deus a figura maior entre todas as outras, é também a maior fonte de justiça e de misericórdia, e o espelhamento desta premissa na hierarquia social da Igreja, assim como na estrutura das sociedades em que a religião católica exerceu influência, atribui por definição ao sexo masculino a capacidade para os grandes feitos sociais e políticos: são os homens os protetores, os sujeitos capazes de evitar uma tragédia, os sábios, os grandes heróis. Eis, segundo I. Gebara, o centro de todo o conhecimento teológico tradicionalmente estabelecido (GEBARA, 1997, p. 46):

Assim como a criação física (luz, água, verde) parece obra de uma “voz” masculina, também o processo libertador, explicitado como busca de justiça social parece reduzido a uma iniciativa masculina. Ler a História sem perceber essas reduções foi próprio do ensinamento patriarcal. Tal leitura influencia nosso conhecimento, nosso agir e nossa identidade religiosa, cultural, social e pessoal.

A História é compreendida como absolutamente dependente da vontade do Ser Supremo com imagem masculina. Este parece tomar partido e embora nem sempre se identifique de que lado está, o mundo bíblico situa-o frequentemente junto dos amantes da justiça e da misericórdia (de gênero mais masculino que feminino). Assim, as grandes decisões sociais e políticas e as obras de justiça e misericórdia proviriam do sexo masculino. (GEBARA, 1997, p. 46)

Às mulheres, em sentido oposto, atribui-se a responsabilidade pelas más escolhas, porque intuitivas e pouco racionais – a exemplo de Eva e o fruto proibido. Ao mesmo tempo, são instrumento das grandes lições morais das histórias bíblicas<sup>3</sup>. Maria personifica a outra face da intuição, o amor incondicional e a maternidade, cuja moral desagua no perdão, na resiliência e no cuidado. Daí advém a síntese do comportamento feminino ideal e do local legítimo das mulheres: o papel da cuidadora e o espaço doméstico.

A partir de personagens bíblicos fundamentais, Ivone Gebara elucida essas entrelinhas da hierarquia católica, as alterações nos cursos das narrativas ao longo dos anos e o impacto social de tudo isso ainda hoje:

O centro de todo o conhecimento teológico se situa na experiência masculina. Assim, o grande representante da luta do Êxodo é Moisés. As figuras femininas desaparecem do cenário. Quase não se percebe que três mulheres preparam o caminho de Moisés: sua mãe, sua irmã Miriam e a filha do Faraó que o criou. A

---

<sup>3</sup> “Phyllis Trible analisa tal situação: ‘Miriam se muda com o povo de Israel para o deserto enquanto desaparece do Êxodo. Mais tarde ela retoma na Bíblia, em conexão com um possível choque de liderança, do qual emerge. Esse ressurgimento ocorre no Livro dos Números, em que Miriam e Aarão são ouvidos acerca da autoridade de seu irmão. ‘Será que o Senhor falou apenas através de Moisés?’ Javé não puniu Aarão, mas Miriam: por sua rebeldia, foi atingida por uma doença de pele, talvez lepra, vindo a morrer mais tarde por causa dela.’” (TRIBLE, 1993 *apud* GEBARA, 1997, p. 46)

interpretação do texto, se não oculta totalmente a presença dessas mulheres, as nomeia muito discretamente. Phillis Trible, professora de Literatura Sagrada do “Union Theological Seminary” 45 de New York, mostra o quanto os traços das ações de mulheres na Bíblia foram apagados pela dominação patriarcal.

(...) O mundo doméstico, território das mulheres, não entraria na grande aventura de fazer acontecer a justiça, a solidariedade e a paz. Ao contrário, é o lugar de violentos castigos de Deus. Exemplos típicos são a história de Eva e de Miriam, irmã de Moisés e Aarão.

Comportamentos semelhantes se reproduzem hoje em nossa cultura patriarcal. As mulheres são sempre acusadas e consideram-se culpadas quando sua família não cresce harmoniosamente, quando os filhos têm problemas escolares e outros. A história oficial é sempre masculina, mas suas consequências nefastas com frequência recaem sobre os ombros femininos. O mesmo se dá nas igrejas. As mulheres são sempre mais responsabilizadas do que os homens. Ver o ensinamento que se refere à limitação da natalidade e ao planejamento familiar. Os juízes masculinos são mais condescendentes com seus semelhantes. (GEBARA, 1997, p. 47)

Ainda que sensível à situação das mulheres, dos povos tradicionais, das pessoas negras e das minorias invisibilizadas, a Teologia da Libertação não teria abandonado essa hierarquia. As parábolas continuaram a ser contadas a partir das balizas patriarcais, o que significa a manutenção dos papéis de gênero e, mais do que isso, de uma pauta que não alcançava as raízes problemáticas desse binarismo.

Em termos epistemológicos, o grande mérito da Teologia da Libertação foi recuperar o elo entre os ensinamentos de Jesus e a luta contra as cotidianas injustiças sociais. Todavia, ao tentar fazer dialogarem os conceitos “luta de classes”, “sociedade sem classes” e “Reino de Deus”, a Teologia da Libertação teria fracassado na tentativa de criação de uma abordagem verdadeiramente nova: “apenas se acrescentam aspectos da epistemologia da modernidade numa perspectiva teológica de libertação integral dos pobres da América Latina” (GEBARA, 1997, p. 53).

A figura de Jesus, por exemplo, não teria sido enfrentada por esses teólogos, mas ressignificada para justificar e endossar a opção pelos pobres e pela justiça social. Para I. Gebara, “trata-se de uma tentativa de harmonizar dois universos epistemológicos sem a eliminação ou modificação de nenhum deles. A questão é saber qual prevalece com mais intensidade no discurso teológico” – pergunta para a qual uma resposta mais completa não se alcança sem uma análise profunda da diversidade e da complexidade dos escritos dos teólogos da Libertação (GEBARA, 1997, p. 53).

Nessa perspectiva de uma crítica interna, a Teologia Feminista seria a sintetização do processo de rompimento com as verdades eternas<sup>4</sup> e

---

<sup>4</sup> “A epistemologia patriarcal, especialmente a teológica, repousa em ‘verdades eternas’. O que significam elas? São verdades indiscutíveis, a substância na qual repousariam conhecimentos verdadeiros porque seriam manifestação da Luz divina em nós. Afirmar Deus como Ser Absoluto, criador de todas as coisas, faz

inquestionáveis do catolicismo por aquelas e aqueles que não abandonam o motivo fundante da Teologia da Libertação: a opção preferencial pelos pobres a partir dos ensinamentos de Jesus Cristo – mas, desta vez, sob a lente do feminismo (GEBARA, 1997, p. 54):

Entre os níveis do saber situo-me a partir do saber religioso, a partir do qual tentarei fazer epistemologia ecofeminista. O saber religioso contém muito do que chamaríamos “irracional”, embora dotado de certa racionalidade. Nele falamos de seres, situações, relações que nem sempre podem ser partilhadas ou explicadas. Aí está a “irracionalidade”. Não se trata de oposição à razão humana, mas abertura a horizontes, experiências e discursos que escapariam a uma racionalidade totalmente verificável. O dever de pensar este “irracional-racional” se impõe com mais força às mulheres que no Brasil e na América Latina parecem ser as maiores “consumidoras” destas experiências, mas não necessariamente produtoras delas. A relação entre consumo e produção não é direta e proporcional, embora haja produtoras que consomem seu produto. Entretanto, há nesta relação produtores que impõem seu produto e consumidoras que o acolhem, reproduzem e o tornam necessidade vital, sem perceber a dependência e a falta de autonomia da qual são “vítimas” no ato de consumir o “produto” (GEBARA, 1997, p. 26).

A Teologia da Libertação se estruturou em torno da opção pelos pobres, dos oprimidos, como critério para a reconstrução do mundo, como base para o processo de salvação. Essa matriz ética presente nos profetas e profetizas e na tradição de Jesus é retomada igualmente pela Teologia Feminista. Entretanto, a maior parte das teologias feministas separa-se de certa forma da teologia masculina da libertação quando se trata da manutenção da dogmática patriarcal, das imagens de Deus masculinas e de um conceito de salvação estreito que inclui apenas a pessoa individual de Jesus de Nazaré. (GEBARA, 2006, p. 300)

Explicadas as bases que de uma crítica à Teologia da Libertação levaram à elaboração da Teologia Feminista de Ivone Gebara, o próximo passo é compreender como essa proposta teórica relaciona-se, também numa crítica interna, com o Ecofeminismo.

### **3.3 Do Ecofeminismo essencializante a uma Teologia Ecofeminista**

Ao considerar as questões de gênero arraigadas nas linhas e nas entrelinhas dos dogmas católicos, a Teologia Feminista conseguiria dar um passo maior em direção à justiça social plena<sup>5</sup>. Entretanto, para Ivone Gebara essa construção teológica careceria ainda de mais um elemento mediador: a ecologia. Neste ponto, é necessário abrir um parêntese. A filósofa evoca o dinamismo dos elementos mediadores, o que significa que, ao interferirem nos processos sociais analisados, esses elementos – que mediaram a análise – sofrem recíproca

---

parte dessas verdades eternas. Acrescentam-se as verdades reveladas que segundo a tradição cristã não podem ser condicionadas aos diferentes contextos socioculturais embora se manifestem neles. É como se elas aparecessem na história concreta mas proviessem de uma realidade para além ou anterior a ela.” (GEBARA, 1997, p. 47)

<sup>5</sup> Conferir nota 2, acima.

interferência. Como sinalizadores, gênero e ecologia não podem ser compreendidos como instrumentos que pairam sobre os processos sociais para serem utilizados a critério do observador quando lhe for conveniente, pois compõem organicamente a sociedade:

A epistemologia ecofeminista introduz a questão de gênero e a questão ecológica como mediações para a compreensão e interpretação do mundo e do ser humano. Tais mediações não são instrumentos ou objetos para o conhecimento no sentido de que as empregamos como meios para conhecer a realidade. “Mediação” tem um significado mais amplo: aquilo que é meio e finalidade constitutiva do sujeito que conhece e da realidade que se dá a conhecer. O meio não é instrumento que uso e descarto quando não necessito mais dele. Nesse sentido, “meio” é meio e início e fim que se incluem num mesmo processo cognitivo; a dimensão feminina é constitutiva da realidade humana assim como a ecológica, embora estas só recentemente tenham emergido à luz da consciência histórica. (GEBARA, 1997, p. 67)

Seguindo adiante em seu raciocínio, a ecologia é necessária como elemento mediador porque a noção consolidada pelas sociedades modernas, e tomada como verdade atemporal, de que “a natureza é objeto de estudo do homem” influencia profundamente o dualismo patriarcal homem/mulher: ao atribuir-se ao sexo feminino a qualidade da intuição em detrimento da razão, e, por conseguinte, a sensibilidade aos “instintos primitivos” – característica ausente no estereótipo masculino –, a mulher acaba por ser assemelhada mais ao objeto de estudo do homem do que ao próprio homem, no sentido estrito da palavra – isto é, ser humano do sexo masculino (GEBARA, 1997, p. 66).

Além disso, reduzir a natureza à condição de objeto de estudo significa desconsiderar as respostas que ela própria apresenta enquanto organismo vivo e em movimento, que responde positivamente ou negativamente às interferências humanas, que necessita de tempo para se regenerar, e que pode, inclusive, não se regenerar a depender do quão invasiva for a interferência humana. Essa condição atribuída à natureza por anos e que, em grandíssima medida, ainda se atribui leva o planeta, cada dia mais, a um hiperaquecimento generalizado – o que coloca progressivamente as possibilidades da vida como um todo, inclusive a humana, em xeque. A necessidade de superação dessa atribuição condicionante a partir da busca por uma relação de mutualismo entre natureza e sociedade é outro motivo pelo qual a ecologia seria necessária como elemento de mediação.

Mas a ênfase que I. Gebara dá à ecologia não é bem entendida sem que se tenha em mente outro aspecto crucial de sua obra: a crítica ao binarismo *razão x emoção*. Intimamente ligado ao que representa a construção das personalidades do Deus-pai-todo-poderoso e da Maria-mãe-de-Deus, decorre uma lista longuíssima de binarismos que dão forma às relações interpessoais nas sociedades cristãs: *criador x criatura, raciocínio lógico x instinto, virilidade x fragilidade, sabedoria x perdão, capacidade x responsabilidade, produção x reprodução, público x privado, ciência x empiria*. Todos esses são conceitos duros que dificultam o

trânsito entre as características opostas e, com isso, contribuem para a manutenção engessada de relações opressivas tal qual já estão postas. Por exemplo, se o trabalho tomado em si se legitima no polo masculino dos conceitos binários, o trabalho feminino é considerado mera ajuda, simples tarefa de auxílio, àqueles que detêm a legitimidade para o exercício do trabalho em si. Também a casa quase nunca é completamente íntima do homem<sup>6</sup>, que, por sua vez, quase nunca se envergonha de desconhecer as dinâmicas e tarefas do próprio lar, pois seu espaço legítimo seria a esfera pública:

Sabemos o quanto a sociedade patriarcal insistiu na separação entre o domínio do público e o privado. O público era um domínio masculino e o privado ou doméstico, feminino. Atribuiu força e coragem aos homens; fragilidade e temor as mulheres. Ora, isso não é essencialismo, mas cultura fundada em interpretações biológicas e culturais ideologizadas. E isso tem a ver com nossa maneira de nos aproximar do mundo, de desenvolvermos nossos papéis sociais e o conhecimento que temos deles. Não fazemos valer uma essência feminina pré-determinada, nem uma natureza bruta a ser domada, mas a realidade concreta relacional de um estado de fato, no qual nosso conhecimento de mulheres se desenvolveu e permaneceu reduzido ao universo doméstico. (GEBARA, 1997, p. 66-67)

No horizonte dessa lógica binária, são os homens que detêm a capacidade e a lucidez para construir o conhecimento formal, enquanto às mulheres se destina o espaço da empiria, da experimentação, das trocas de vivências, que, por sua vez, estão atreladas às relações com a natureza de modo geral. Esse dualismo em específico merece destaque por ser reflexivamente reforçado por uma parcela do Ecofeminismo, cuja premissa fundamental é a suposta mística ligação das mulheres à natureza (TAVARES, 2014, p. 2).

Manuela Tavares, doutora em estudos de gênero e coordenadora do Centro Interdisciplinar de Estudos de Gênero<sup>7</sup> da Universidade Aberta de Lisboa, apresenta as principais correntes do pensamento ecofeminista desde suas primeiras manifestações, na década de 1970, na França, em que o objetivo era resgatar a “natureza feminina”, associando a opressão das mulheres à opressão da natureza:

A identificação das mulheres com a natureza e como suas guardiãs surgiu como uma mensagem positiva por parte das ecofeministas, pois as mulheres não tinham as “mãos sujas” dos processos de industrialização que em nome do desenvolvimento destruíam o ambiente (TAVARES, 2014, p. 2).

O Ecofeminismo surgiu, assim, na contramão do que o movimento feminista vinha há décadas rechaçando:

---

<sup>6</sup> Não se trata de desconsiderar as exceções, mas de exemplificar os desdobramentos do patriarcado e das matrizes católicas como estruturas que se confundem e interferem radicalmente na estruturação dos papéis de gênero na sociedade – e que, por isso mesmo, fazem com que experiências feministas no núcleo familiar tradicional ainda sejam exceções.

<sup>7</sup> Para mais informações sobre o grupo e sobre a autora, consultar o endereço eletrônico <<http://cieg.iscsp.ulisboa.pt/sobre-nos/equipa-do-cieg/direcao/item/67-manuela-tavares>>. Acesso em 30 de abril de 2020.

As correntes liberal, radical e marxista tinham dificuldades em conviver com estas ideias. A corrente liberal, porque assente nos percursos individuais das mulheres por carreiras profissionais e pelo acesso à política e ao desenvolvimento tecnológico, não aceitava ideias que pusessem em causa este tipo de percurso emancipatório para as mulheres. A corrente radical considerava uma capitulação à libertação das mulheres o seu regresso à mística da mulher-mãe e ao determinismo biológico que tinha guiado as suas vidas. A corrente marxista na sua componente ortodoxa não tinha em consideração os movimentos ecologistas, subalternizando-os às contradições de classe. As feministas socialistas/marxistas ao darem importância ao trabalho das mulheres fora de casa não deixavam de analisar as condições precárias desse trabalho e a sobrecarga das mulheres com duplas e triplas tarefas. (TAVARES, 2014, p. 3)

Três grandes teorizações derivaram inicialmente da proposta comum ecofeminista: o Ecofeminismo cultural ou espiritual, o social ou construtivista e o Ecofeminismo crítico<sup>8</sup>. Embora a teoria de I. Gebara tenha pontos de convergência com as duas últimas correntes, não se pode dizer que seja filiada a qualquer delas, pois são construções que emergiram do contexto europeu ou norteamericano – e, no caso de Vandana Shiva, indiano. Diferentemente, pode-se dizer que a filósofa e teóloga brasileira é uma das primeiras a vindicar o Ecofeminismo na América Latina e a primeira a fazê-lo de modo sistemático no Brasil, sobre as bases da teologia. Por essa razão, ela é considerada por grandes teóricas da área a fundadora de uma Teologia Ecofeminista própria e que determina as bases da Teologia Ecofeminista no Brasil (RUETHER, 2014, p. 175).

Um dos traços distintivos da Teologia Ecofeminista de Ivone Gebara é justamente a contestação de teorizações ecofeministas que sustentam a ligação mística – constituída sobre o alicerce de uma lógica binária – entre as mulheres e a natureza. Em sua leitura, nada há de ontológico, de essencial, nessa ligação, emanando ela na verdade de séculos de racionalização patriarcal:

A perspectiva ecofeminista, junção de certa ecologia com certo feminismo, quer mostrar a conexão entre a dominação das mulheres e da natureza do ponto de vista da ideologia cultural e das estruturas sociais e também introduzir novas formas de pensar, em vista da “ecojustiça”. A luta pela justiça nas relações humanas implica uma prática de justiça em relação ao ecossistema. Não haverá vida humana sem a vida do planeta com suas inúmeras expressões. (GEBARA, 1997, p. 29)

Então o ecofeminismo, ou pelo menos o ecofeminismo com o qual eu trabalho, não quer, de forma alguma, acentuar a ligação da mulher com a natureza, mas justamente quer denunciar essa acentuação que vem de um sistema patriarcal racionalista que aproxima o masculino da razão e o feminino da natureza como se fôssemos produtos inferiores. E foi esta aproximação que criou distorções filosóficas, antropológicas e, evidentemente, distorções sociais. (2001, p. 79-80)

Se, portanto, a obra de I. Gebara tem como um de seus pilares uma crítica interna à Teologia da Libertação, outro de seus pilares fundamentais é uma

---

<sup>8</sup> Para uma compreensão aprofundada de cada corrente, consultar TAVARES, 2014.

crítica interna ao Ecofeminismo. E, em ambos os casos, sem deixar de ser uma teologia – embora uma teologia crítica, avessa aos dogmas e pronta para os necessários questionamentos radicais –:

Quando fazemos a pergunta “a que experiência humana corresponde falar de Deus, de Encarnação, de Trindade, de Ressurreição, de Eucaristia?”, nos enchemos de espanto. Às vezes parece que estamos à beira do ateísmo ou da heresia porque estas perguntas só se justificam naqueles que foram adoecidos pela dúvida ou perderam o respeito pela autoridade das igrejas. Nos sentimos tomados(os) de medo por ousar perguntas como estas. Entretanto, elas animam a perspectiva ecofeminista. (GEBARA, 1997, p. 59)

É da complexidade dessas tensões que emerge uma obra tão robusta quanto singular: uma Teologia Ecofeminista própria, cujo contexto de gênese latino-americano faz dela algo imprescindível para todas e todos que queiram discutir neste sofrido continente os variados temas sobre os quais versa I. Gebara. Afinal, para ela uma teologia comprometida com o ideal de justiça social só é coerente em seu percurso se considerar as determinações históricas de gênero e de ecologia, e, por conseguinte, se for capaz de confrontar a condição de inferioridade atribuída às mulheres e à natureza, o que só é possível a partir de uma reconstrução daquilo que são nossas referências culturais (GEBARA, 1997, p. 29).

#### **4 Políticas públicas para o campo em sua relação com questões de gênero: ressonâncias tardias da Teologia Ecofeminista**

Se os problemas das relações de gênero e da suposta ligação mística entre mulheres e natureza afeta em alguma medida as mulheres como um todo, as mulheres camponesas vivenciam essas condicionantes sob contornos ainda mais duros. Por estarem em uma relação literal e contínua com a terra, as tarefas consideradas domésticas não se limitam à já extenuante jornada de cuidado da família e da casa, mas se estendem ao cuidado com os animais, com a horta, com o solo, com a plantação.

Retomando o que foi dito acima, quando os homens realizam essas tarefas elas são consideradas trabalho; se desempenhadas pelas mulheres, ao contrário, atribui-se a elas o caráter de “ajuda”. Os homens “colhem” e “ordenham”, as mulheres “cuidam da colheita” e “cuidam da ordenha”. Não se trata apenas de destacar o caráter simbólico das palavras, mas de colocar em relevo as premissas que condicionam a descrição de uma tarefa de forma distinta quando realizada por um ou outro gênero. Isso ocorre porque, como discutido no tópico anterior, o espaço historicamente atribuído às mulheres como legítimo para sua permanência é o ambiente doméstico, e, nesse sentido, qualquer ação realizada num espaço público deve ficar à sombra do protagonismo masculino.

Não por acaso, as lutas das mulheres camponesas têm ao longo do tempo visado a atribuir limites legais ao trabalho doméstico para que se possa



reconhecer formalmente a condição de trabalhadora rural<sup>9</sup>. Os dogmas patriarcais da Igreja Católica, no entanto, têm repercutido historicamente nessa luta.

Na tentativa de impor limites ao trabalho doméstico, o percurso das lutas por políticas públicas para o campo frequentemente atrelou políticas de gênero a políticas de maternidade. Estas, por certo, são de extrema importância para mulheres camponesas que têm filhas e filhos: acesso a creches, a ônibus escolares, a merenda, a incentivo e compensações econômicas às mulheres-chefes de família, todas essas são políticas necessárias para a diminuição da sobrecarga de trabalho e da precarização das condições de vida dessas mulheres. Todavia, em razão do acoplamento entre políticas de gênero e políticas de maternidade – acoplamento, por sua vez, derivado em larga medida da configuração patriarcal de mundo presente nas concepções católicas fortemente atuantes na luta agrária –, estas pautas foram tomadas ao longo do tempo de tal maneira que existem pouquíssimos incentivos ao acesso e à permanência na terra para mulheres camponesas que não possuem filhas e filhos. Como se a condição de ser mulher, por si só, não fosse suficiente para políticas de incentivo. E, ao mesmo tempo, como se as políticas de maternidade fossem suficientes para reparar a opressão patriarcal contra as mulheres camponesas, porque, consciente ou inconscientemente, espera-se de todas as mulheres a maternidade.

Diversos exemplos expressam a prevalência dessas concepções patriarcais, com suas consequências perversas. De um ponto de vista institucional, políticas específicas de gênero desacopladas de políticas de maternidade – e, por consequência, de políticas de família em geral – são importantes dentre outras razões porque a noção católica de família não contempla a necessária divisão do controle sobre a renda disponível, o que significa que as políticas públicas voltadas para a unidade familiar acabam reforçando a manutenção da renda, e da decisão sobre os usos da renda, nas mãos dos homens, simbolicamente considerados como chefes de família, ainda que na prática estejam ociosos. Carmen Diana Deere, economista estadunidense cuja obra é dedicada às políticas da terra e à reforma agrária, realizou um levantamento das lutas de mulheres pelo acesso à terra no Brasil a partir da segunda metade do século XX até o início do XXI e sintetizou o seguinte panorama:

De acordo com o Primeiro Censo de Reforma Agrária de 1996, somente 19.905 mulheres foram beneficiadas diretamente pela reforma agrária, representando 12,6% do total nacional de 157.757. (...) A fração relativamente baixa de beneficiárias reflete a discriminação às mulheres que prevaleceu antes da reforma constitucional de 1988 e o fato de que ela não foi eliminada por medidas que

---

<sup>9</sup> Em 1991, por exemplo, em associação com a Comissão de Mulheres Rurais da CUT, a AIMTR-Sul organizou uma grande campanha com relação ao censo populacional de 1991, para que as mulheres rurais se declarassem no questionário trabalhadoras rurais, em vez de donas de casa ou trabalhadoras familiares não remuneradas. Essa campanha foi lançada com uma caravana de cerca de mil mulheres rurais de 15 estados, em marcha para festejar o Dia Internacional da Mulher em Brasília, em março de 1992. Entre outras reivindicações estava a derrubada do veto de Collor à licença-maternidade paga para trabalhadoras familiares não remuneradas (aprovada no Congresso em 1993). Conferir DEERE, 2004, p. 189.

estabelecem a igualdade formal entre mulheres e homens. O Estatuto da Terra de 1964, a legislação sobre a reforma agrária vigente até 1985, deu prioridade a chefes de famílias maiores que quisessem dedicar-se às atividades agrícolas. Esses critérios discriminavam as mulheres, uma vez que, segundo as normas culturais, se um homem reside na casa, ele é sempre considerado seu chefe, uma norma apoiada no Código Civil de 1916 até que também foi modificada pela reforma constitucional de 1988. O critério do tamanho da família foi desfavorável à mulher chefe de família, uma vez que, por definição, são menores do que as famílias chefiadas por homens, dada a ausência de um adulto homem na primeira. Além disso, na seleção de beneficiários, o INCRA aplicou um sistema de pontuação através do qual homens de idade entre 18 e 60 eram premiados com 1,0 ponto, ao passo que as mulheres desse grupo de idade eram premiadas com somente 0,75 pontos, sendo a discriminação pelo sexo mantida para os filhos. Essa norma, obviamente, discriminou as mulheres chefes de família, bem como aquelas famílias com grande número de filhas. Os critérios em relação à quantidade de experiência no trabalho agrícola também discriminavam todas as mulheres, uma vez que o trabalho agrícola das mulheres – seja como trabalho familiar não pago, seja como trabalhadoras assalariadas temporárias – tem sido bastante invisível e desvalorizado, e tem sido difícil para as mulheres provarem sua experiência na agricultura. (DEERE, 2004, p. 184)

Mas não é só de um ponto de vista institucional – logo, objetivo e externo – que a noção patriarcal de família se impõe: em um estudo realizado com as trabalhadoras rurais nordestinas em 1994, a pesquisadora Maria José Carneiro percebeu que a consciência da posição de subordinação das mulheres dentro da família ainda estava viva no imaginário das mulheres – ou seja, em uma perspectiva subjetiva, interna:

A simbiose mulher-terra-família é constitutiva da identidade feminina no campo e impõe-se como paradigma para as relações sociais de gênero e para a posição da mulher no campo. A indivisibilidade da renda familiar é sustentada pela própria lógica da organização social camponesa e com ela é afirmada a estrutura de autoridade dentro da família.

Finalmente, essas reflexões nos levam a reconhecer que a luta pela cidadania da mulher do campo começa pela luta pelo reconhecimento de seu estatuto profissional, mas esbarra nos valores culturais que definem o gênero feminino. Nesse sentido o caminho traçado pelo movimento das mulheres trabalhadoras rurais é limitado pelas próprias relações sociais de gênero no campo e, desta forma, distingue-se qualitativamente dos movimentos sociais urbanos. (CARNEIRO, 1994)

Nesse cenário, uma formação de base que pudesse contribuir para o esclarecimento e a crítica dessa moldura patriarcal seria crucial para moldar a própria compreensão das mulheres como sujeitos cujas pretensões e projetos independem, ao menos no sentido formal, do vínculo com os homens que compõem o mesmo núcleo familiar. Contudo, em grande medida não foi esse o papel que as religiosas e os religiosos progressistas, adeptas e adeptos dos preceitos da Teologia da Libertação, assumiram nos projetos e processos de formação de base nas comunidades agrárias.

Como discutido no primeiro momento do presente texto, a Teologia da Libertação foi fundamental para ressignificar os fundamentos cristãos e aliá-los à luta dos e pelos mais pobres. Ademais, é impossível não reconhecer o movimento político-eclesial dos teólogos da libertação contra os retrocessos da ditadura civil-empresarial-militar como um movimento definitivo na luta pela reforma agrária e na construção de importantes sujeitos coletivos, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra<sup>10</sup>.

Entretanto, como salientou I. Gebara (2002), a aproximação do evangelho à realidade dos camponeses e aos movimentos por acesso à terra não enfrentou as determinações basilares da noção de família. Por conseguinte, as principais iniciativas nascidas no seio da evangelização progressista na segunda metade do século passado – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento de Educação de Base (MEB), Movimento de Evangelização Rural (MER), Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), Comissão da Pastoral Operária (CPO), Comissão Pastoral do Negro (CPN), Comissão Justiça e Paz (CJP), Comissão Pastoral da Mulher (CPM), Comissão Pastoral da Criança (CPC) e Comissão Pastoral da Terra (CPT) (MITIDIERI, 2008, p. 138) – mantiveram intocados os preceitos patriarcais.

Exemplificativamente, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), nascida em 1975, possuía seis eixos de atuação. Nenhum deles, contudo, era centralmente voltado às opressões de gênero, como se observa abaixo:

I. Defendendo a terra trabalhada – os posseiros; II. Organizando a resistência – barragens e grandes projetos; III. Conquistando a terra que é de todos – os sem-terra; IV. Garantindo a permanência na terra – agricultura familiar; V. Preservando a natureza para garantir a vida; VI. Buscando resgatar a dignidade humana – boias-frias e trabalhadores escravos; VII. Defesa e promoção dos direitos. (MITIDIERI, 2008, p. 158)

Analisando os documentos publicados pela CPT até o fim do século passado, percebe-se que, dentre alguns títulos que a comissão vindicava para si, estava o de “pastoral de fronteira”, pois, nas palavras de seu secretariado,

nascida na fronteira agrícola da Amazônia aprendeu a viver e a buscar a fronteira sempre: da sociedade com a marginalidade, do campo com a cidade, das

---

<sup>10</sup> A reforma agrária estava uma vez mais na pauta nacional brasileira da década de 1980, em grande parte como resultado das ações do MST. O movimento nasceu no Sul do Brasil no final da década de 1970, em torno de uma série de ocupações. No início da década de 1980 – período de transição do regime militar para a democracia – essas ocupações se tinham espalhado nacionalmente. As origens do movimento estão nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que proliferaram nas áreas rurais e nas favelas, começando na década de 1960 junto com a teologia da libertação (...) apoiadas pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), (...) [que] também desempenhou um importante papel em reunir trabalhadores sem-terra de diferentes estados. Depois de uma série de encontros regionais, o primeiro encontro nacional em 1984 resultou na fundação do MST, que segue sendo a principal força na luta pela reforma agrária. Conferir DEERE, 2004, p. 177.

estruturas sindicais e populares com os trabalhadores organizados ou não, das Igrejas com o mundo, da Igreja Católica com as outras Igrejas, da religião cristã com outras religiões, da realidade com a utopia. (CPT, 1997)

Nessa ideia de fronteira, por mais atrativa que seja, esconde-se, porém, uma consequência paradoxal: embora se buscassem atingir, sob o princípio da fronteira, os grupos mais subalternizados, não se voltaram os olhos para as questões prementes que atravessam internamente todos esses grupos, como são as questões de gênero. A luta pelos homens pobres, no sentido lato, era a luta por todos os pobres – homens e mulheres –, não sendo questionadas as particularidades que marcavam os papéis de gênero dentro de cada uma das estruturas, fosse nas famílias, nos sindicatos ou nas linhas de frente dos movimentos sociais.

Na virada do século, quando “as mulheres” passaram finalmente a figurar entre as preocupações explícitas da CPT, as determinações de gênero que ao longo dos anos não foram sistematicamente confrontadas pela Teologia da Libertação foram que como sutilmente transmitidas para as pautas então suscitadas, uma vez que o debate pelo “papel das mulheres” seguia atrelado à família e à maternidade. Em 2001, por exemplo, a CPT da Paraíba divulgou os eixos do evento anual de formação de trabalhadores e agentes pastorais. Dentre as temáticas, estava o ponto 7: “Encontro de Mulheres – O papel das mulheres na sociedade e nas lutas; O dia das mães e a questão social; O papel da mulher na família, na comunidade e na sociedade” (MITIDIERI, 2008, p. 364). Iniciativas mais específicas, como a Pastoral da Mulher, também não fugiam do incentivo às características atribuídas ao feminino, como a sensibilidade e a disposição naturalizada para o trabalho em grupo.

Quando havia uma iniciativa em sentido contrário, não era raro que as próprias lutas camponesas minassem os debates. A Comissão Nacional de Mulheres do MST, por exemplo, organizada na segunda metade da década de 1980 para defender a criação de organizações de mulheres dentro do movimento e de cada assentamento, parou de funcionar em 1989, quando o próprio MST aumentou a pressão para que as energias fossem concentradas na reforma agrária:

As questões de gênero eram vistas como questões causadoras de divisões para o movimento, especialmente em um momento (durante o governo Collor) em que as lutas pela reforma agrária estavam se tornando ainda mais disputadas e, em alguns casos, violentas. A primeira preocupação foi com a unidade do movimento – uma luta que exigia unidade de todos os membros da família. (DEERE, 2004, p. 188)

Outro exemplo do quão longe foi e ainda vai o reflexo da influência católica patriarcal na construção das pautas camponesas pode ser encontrado no fato de que, no ano 2000, quando os direitos especificamente da mulher à terra finalmente passaram a ser defendidos por alguns movimentos sociais rurais, a

principal pauta da Marcha das Margaridas<sup>11</sup> – maior manifestação de mulheres rurais já feita até então – era o direito ao título de propriedade conjunta para casais de terras sob reforma agrária.

Em síntese, pois, pode-se dizer que, no campo, a noção católica patriarcal de família permaneceu fortemente ativa nas pautas femininas. Mas esse quadro, por suposto, não é estático. Embora as mudanças caminhem a passos vagarosos, no cenário mais recente, considerando os últimos dez anos, começam a despontar alguns desdobramentos das preocupações da Teologia Ecofeminista e dos movimentos auto-organizados das trabalhadoras rurais. As políticas públicas agrárias passam lentamente a ser pensadas à luz do afastamento necessário entre os conceitos “mulher”, “mãe” e “família”. A Marcha das Margaridas, por exemplo, incluiu na pauta anual de 2011 a agroecologia (SILIPRANDI, 2017), o que significa incluir as premissas reivindicadas pela Teologia Ecofeminista para a construção da identidade das mulheres rurais como detentoras do direito à terra independentemente dos vínculos familiares.

Emma Siliprandi, coordenadora do projeto de apoio ao desenvolvimento rural sustentável da América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, traça o histórico desse movimento paralelo desde as bases:

O envolvimento das mulheres rurais brasileiras com os temas da agroecologia e da produção orgânica não é recente, e o aparecimento da proposta de um programa nacional na pauta das Margaridas de 2011 não foi um acaso. Presentes desde sempre nas experiências de produção alternativa no Brasil (em grupos de base, associações, cooperativas e redes), as mulheres passaram a expressar politicamente suas preocupações com as políticas públicas da agricultura e do meio ambiente a partir da sua organização nos sindicatos e em movimentos autônomos, por volta da década de 1980, ao mesmo tempo em que reivindicavam acesso a recursos produtivos (como a terra) e o seu reconhecimento como trabalhadoras rurais (com direitos sociais e previdenciários, por exemplo). Da mesma forma, os temas da alimentação saudável e da soberania alimentar estiveram presentes em muitas das mobilizações de diferentes categorias de mulheres rurais, pelo menos nos últimos vinte anos. (SILIPRANDI, 2017, p. 282)

[Os movimentos de mulheres passaram a dar] destaque para as agricultoras como sujeitos produtivos, e a palavra “feminista” não estava ali por acaso; consolidava-se, entre estes setores, a visão de que era necessário promover a autonomia das mulheres rurais, rompendo com a visão “extensionista” tradicional, dos anos 1960, de que a mulher agricultora era considerada apenas como

---

<sup>11</sup> “(...) foi coordenada pela Comissão de Mulheres da CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – em aliança com uma das organizações regionais de mulheres rurais autônomas, o Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE) e com outros grupos. (...). Na metade da década de 1990, a CONTAG filiou-se à CUT. Até então, as duas organizações eram combativas participantes na luta pela reforma agrária, frequentemente atuando junto ao MST, mas também competindo com ele nos níveis local, estadual e/ou nacional. O movimento autônomo de mulheres rurais, hoje ligado à Articulação Nacional das Mulheres Trabalhadoras Rurais (ANMTR), tem suas raízes nas atividades dos comitês eclesiais de base nas décadas 1960 e 1970 e no surgimento do novo sindicalismo na década de 1980.” (DEERE, 2004, p. 176)

esposa e mãe, dedicada a atividades complementares àquelas realizadas pelo marido (SILIPRANDI, 2002 *apud* SILIPRANDI, 2017, p. 282).

A Teologia Ecofeminista parece, então, estar finalmente começando a colher os frutos de um percurso de reivindicações periféricas na luta por políticas públicas rurais e pela reforma agrária. A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)<sup>12</sup>, por exemplo, criada com a edição do decreto 7.794/2012, nasceu como resposta à luta por ampliação e efetivação de ações de promoção do desenvolvimento rural sustentável, visando à produção de alimentos saudáveis combinada com a preservação dos recursos naturais. Mas se tornou um dos principais espaços de reivindicação das trabalhadoras rurais em uma perspectiva não mais atrelada às noções católicas patriarcais: “[nas diretrizes da PNAPO] os compromissos com as mulheres estão presentes desde os desafios que orientaram a sua elaboração, no diagnóstico, e em todos os eixos onde são apresentadas as iniciativas a serem apoiadas” (Brasil, 2013, p. 40 *apud* SILIPRANDI, 2017, p. 286).

## 5 Considerações finais

Se a negação de direitos não implica a impossibilidade de lutar por eles – pelo contrário, é exatamente o motivo dessa luta –, a conquista de direitos, por seu turno, não significa a garantia de sua permanência. Depois de muitos anos, as questões inicialmente suscitadas pela Teologia Ecofeminista lentamente passaram a ser levadas efetivamente em consideração. Mas a adoção de uma nova postura pelas organizações eclesiais de base, levando a um redirecionamento da agenda de movimentos rurais ligados à ação de pastorais, continua um tema em disputa.

O trabalho realizado por E. Siliprandi consultou trabalhadoras rurais que participaram da organização do PNAPO desde o início do processo de elaboração política, e a necessidade de constante disputa dos espaços políticos expressa-se nas palavras de uma das entrevistadas: “nas reuniões, a gente não podia nem ir ao banheiro, pois corria o risco de, naquele intervalo, os nossos temas serem tirados da pauta”. (SILIPRANDI, 2017, p. 278).

Em suma, a conformação secular de uma sociedade baseada em dogmas católicos patriarcais exige das mulheres esforço contínuo, e, em que pese os avanços não possam ser desconsiderados, as organizações de trabalhadoras rurais precisam estar em permanente alerta. Este pequeno texto, ciente dos limites de qualquer teoria mas atento às imbricações complexas entre teoria e práxis, pretende ter podido contribuir, um pouco que seja, com essa incessante luta por um mundo melhor.

---

<sup>12</sup> Um panorama completo das políticas nacionais agrárias pode ser encontrado em <<http://www.agroecologia.gov.br/politica>>. Acesso em 10 de maio de 2020.

## 6 Referências bibliográficas

BECHER, Caroline; KLANOVICZ, Jó. **Mulheres camponesas e os desafios do acesso às políticas públicas para igualdade de gênero**. Revista Latino-americana de Geografia e Gênero, Ponta Grossa, v. 7, n. 2, p. 159-177, 2016.

BRASIL ECOLÓGICO, Agroecologia. **Política Nacional**. Disponível em: <<http://www.agroecologia.gov.br/politica>>. Acesso em 10 de maio de 2020.

BUTTO, Andréia. **Mulheres rurais e autonomia**: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

CANDIOTTO, Jaci de Fátima Souza. **A Teologia ecofeminista e sua perspectiva simbólico-cultural**. Revista Horizonte, Belo Horizonte, v. 10, n. 28, p. 1395-1413, out./dez. 2012.

CARNEIRO, Maria José. **Mulheres no campo**: notas sobre a sua participação política e a condição social do gênero. Estudos Sociedade e Agricultura, n. 2, p. 11-22, 1994.

CPT (Org.). Os rostos da CPT hoje. In: **A Luta pela Terra**: a comissão pastoral 20 anos depois. São Paulo: Paulus, 1997.

DEERE, Carmen Diana. **Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004.

DUSSEL, Enrique. **Teologia da Libertação** – Um panorama do seu desenvolvimento. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GEBARA, Ivone. **Aborto não é pecado**. Revista Veja, 6 de outubro de 1993. Disponível em: <<https://estudosnacionais.com/wp-content/uploads/2017/04/Ivone-Gebara-Entrevista-VEJA.pdf>>. Acesso em 18 de abril de 2020.

GEBARA, Ivone. **Antologia de textos**. São Bernardo do Campo: Nhanduti Editora, 2010.

GEBARA, Ivone. **Teologia Ecofeminista**: ensaio para repensar o Conhecimento e a Religião. São Paulo: Editora olho d'água, 1997.

GOMES, David F. L. **Constitucionalismo e dependência: em direção a uma Teoria da Constituição como Teoria da Sociedade**. Conferência proferida no IV Congresso Internacional de Direito Constitucional e Filosofia Política. São Paulo: USP, 13 de novembro de 2019.

GOMES, David F. L. **A Escola de Frankfurt, o Pensamento Decolonial e suas debilidades recíprocas**: para um universalismo a partir do Sul. No prelo, 2020.  
JURKEWICZ, Regina Soares (org.). **Teologias fora do armário**: teologia, gênero e diversidade sexual. Jundiaí, SP: Max Editora, 2019, p. 56 a 73.

MMC, Movimento de Mulheres Camponesas. **A afirmação de muitas histórias**. Disponível em: <<http://www.mmcbrazil.com.br/site/node/44>>. Acesso em março de 2020.

MUSZINSKI, Luciana. **A teologia da libertação e a luta pela reforma agrária**: os casos dos assentamentos 24 de novembro e 25 de outubro – Capão do Leão (RS). 2010. 143 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas.

NUNES, Emanuel Márcio. **Políticas agrárias e agrícolas no contexto do desenvolvimento do Nordeste**: evolução, desafios e perspectivas. Revista Planejamento e Políticas Públicas, PPP, n. 43, p. 92 a 123, jul. /dez. 2014.

MITIDIERO JÚNIOR, Marco Antonio. **A ação territorial de uma igreja radical. Teologia da Libertação, luta pela terra e a atuação da Comissão Pastoral da Terra no Estado da Paraíba**. Tese de doutoramento aprovada no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008.

ROSADO-NUNES, Maria José. **Teologia Feminista e a crítica da razão religiosa patriarcal**: entrevista com Ivone Gebara. Florianópolis: Revista Estudos Feministas, 14(1), 294-304, janeiro-abril, 2006.

RUETHER, Rosemary Radford. **Ivone Gebara**: Teóloga Ecofeminista Latino-Americana, Revista Mandrágora, v.20. n. 20, 2014, p. 175-185.

SILIPRANDI, Emma. **Rompendo a inércia institucional**: as mulheres rurais e a política nacional de agroecologia e produção orgânica. In. Grupo de Trabalho “Mujeres, agroecología y economía solidaria”, do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso), 2017.

TAVARES, Manuela. **Ecofeminismo(s)**. Lisboa: Centro de Documentação e Arquivo Feminista Elina Guimarães, 2014. Disponível em: <[https://www.cdcofeminista.org/wp-content/uploads/2014/02/ECOFEMINISMO\\_Manuela\\_Tavares\\_5fev2014UF.pdf](https://www.cdcofeminista.org/wp-content/uploads/2014/02/ECOFEMINISMO_Manuela_Tavares_5fev2014UF.pdf)>. Acesso em 18 de abril de 2020.

TAVARES, Silvana Beline; MIRANDA, Adriana Andrade. **Diriti de Bdè Burè: Um olhar ecofeminista rumo à redistribuição e reconhecimento**. Revista de Gênero, Sexualidade e Direito, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 137-152, 2017.

VILELA, Daniel M. **Utopias esquecidas**. Origens da Teologia da Libertação. São Paulo: Fonte Editorial, 2013.



# O PANTANAL TRANSFRONTEIRIÇO BOLÍVIA-BRASIL-PARAGUAI E AS GENTES PANTANEIRAS: A INVISIBILIDADE SOCIAL NO CONTEXTO SOCIOAMBIENTAL

JOÃO BATISTA ALVES DE SOUZA  
KAROLINE BATISTA GONÇALVES

## Introdução

Este capítulo tem como objetivo central apresentar uma relação direta entre o território pesquisado e os sujeitos envolvidos em um processo de invisibilidade social, permitindo a constatação das vivências das gentes pantaneiras no Pantanal Transfronteiriço, que abarca parte da Bolívia, Brasil e Paraguai. Procuramos evidenciar quem são as outras “gentes pantaneiras” que habitam esse ambiente, e são inseridas num processo onde as territorialidades que esses sujeitos produzem junto ao Pantanal são desprezados por grupos de interesse. Em nossa análise optamos por utilizar o termo Pantanal Transfronteiriço, tal qual é pontuado por Gonçalves (2019), por entender que esse ambiente perpassa as fronteiras entre Bolívia-Brasil-Paraguai, estando localizado entre os biomas Cerrado, Floresta Amazônica e Chaco abrangendo uma multiplicidade de sujeitos e territorialidades. Ademais, ele é caracterizado pelo ciclo hidrológico que determina os períodos de cheia e seca.

Somado a isso, Ab’Sáber (1988), aponta que o Pantanal é um caso particular de área ou faixa de contato e transição entre o domínio do cerrado e o chaco central, essa região conduziu diversos pesquisadores a uma lamentável confusão conceitual através da aplicação simplista da expressão “ecossistema pantaneiro” à totalidade do conjunto fisiográfico regional, o autor alerta que, ao utilizar uma expressão reducionista, estaríamos simplificando o grande desdobramento de ecossistemas terrestres e aquáticos existentes no Pantanal, como podemos observar a seguir:

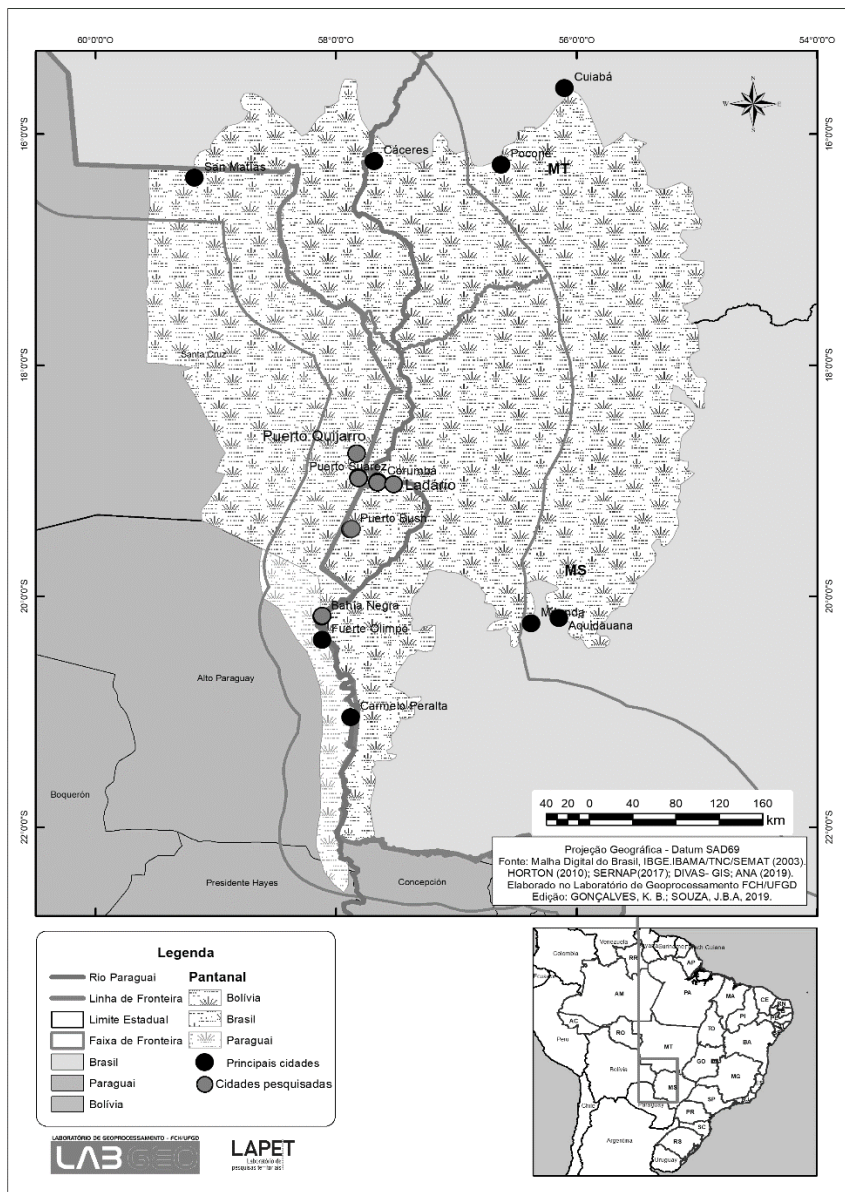
Os estudos históricos e socioeconômicos disponíveis, por sua vez, são muito fragmentários e assistemáticos, incluindo fatos que dizem respeito às terras pantaneiras com fatos outros que se referem a setores eminentemente peripantaneiros ou extrapantaneiros. Não existe, por razões óbvias, uma rede urbana do Pantanal, mas, de qualquer forma, há que se obter uma compreensão mais ampla da rede urbana peripantaneira, no interesse do entendimento das relações das atividades econômicas e sociais do Pantanal com os núcleos urbanos que lhe dão sustentação múltipla e garantia de economicidade, por meio de infraestrutura de transportes e serviços administrativos e comerciais indispensáveis (AB'SABER, 1988, p. 10).

Logo, verificamos que a caracterização apresentada pelo autor revela que existem os setores peripantaneiros ou extrapantaneiros, nesse contexto podemos vislumbrar o Pantanal para além da fronteira, neste caso os núcleos urbanos abrangem o interior do Pantanal e não apenas seu entorno, ou seja, o peripantanal.

O autor ressalta ainda, que não há uma rede urbana do Pantanal, no entanto, existem núcleos urbanos como é o caso das cidades brasileiras: no Mato Grosso do Sul; Corumbá com uma população estimada em mais de 110 mil habitantes, Aquidauana com 44 mil habitantes, Miranda com 25 mil habitantes, Ladário com 17 mil habitantes e Porto Murtinho com 13 mil habitantes, enquanto no Mato Grosso as cidades pantaneiras são; Cáceres, 93 mil e Barão do Melgaço com 7 mil habitantes. Na Bolívia estão localizadas as cidades de San Matias com 6 mil habitantes, Puerto Suarez, 22 mil habitantes, Puerto Quijarro com 12 mil habitantes e Puerto Busch que tem uma população mínima composta por militares. No Pantanal paraguaio os núcleos urbanos estão localizados nas cidades de: Bahia Negra com um pouco mais de 5 mil habitantes, Fuerte Olímpio com um pouco menos de 2 mil habitantes e Carmelo Peralta com um pouco mais de 4 mil habitantes.

Esses municípios concentram a maioria das chamadas “gentes pantaneiras”; porém nesse artigo apresentaremos as outras gentes pantaneiras que moram nos municípios de Corumbá, Puerto Suarez, Puerto Quijarro, Puerto Busch e Bahia Negra, conforme mapa 01. Além disso, será possível observar a extensão do Pantanal pelos países vizinhos:

**Mapa 1.** Localização dos municípios pesquisados no Pantanal Transfronteiriço (Bolívia – Brasil – Paraguai)



No intuito de apresentar elementos que fundamentem nossa discussão nossa análise tem como ponto de partida o Pantanal Sul-mato-grossense, lugar que atrai centenas de turistas todos os anos, buscando contemplar as belezas da fauna e flora. Considerado santuário ecológico, e a maior planície alagável do planeta, está localizado entre morrarias, cortado pelo rio Paraguai, e foi ocupado por portugueses e espanhóis ao longo da história. No caso do município de Corumbá, seu processo de formação está relacionado a disputa pelo território entre colonizadores espanhóis e portugueses no Século XVII, em 1778 foi fundada a Vila de Nossa Senhora da Conceição de Albuquerque que se tornaria a mais importante cidade portuária.

Corumbá é uma das cidades mais antigas do estado Mato Grosso do Sul, também conhecida como cidade branca, pelo aspecto da cor clara de sua terra, e por estar localizada sobre uma formação de calcário, que dá a tonalidade clara as terras. Segundo dados do IBGE (2000) é o município que concentra a maior população parda e negra do estado de Mato Grosso do Sul, no qual essa região nos revela a riqueza cultural da fronteira entre Brasil e Bolívia e oculta três comunidades quilombolas, das vinte e duas existentes no estado.

Ab'Saber (1988), salienta que o Pantanal apresenta uma complexa dinâmica natural, no entanto, não foi realizado um levantamento histórico, que incluísse corretamente o passado e o cotidiano do homem residente na vastidão dos pantanais:

A história disponível refere-se mais propriamente às classes dominantes e produtoras do que à sociedade total do Pantanal e seu entorno. Ainda há muito o que fazer para se restaurar o legado do passado, em face de uma área de grandes vazios, complexa dinâmica natural e forte vocação para a implantação de instrumentos preservacionistas. Enquanto não se fizer uma história total, incluindo corretamente o passado e o cotidiano do homem residente na vastidão dos pantanais, que mais do que outras permanecem um tanto isolados das regiões social e economicamente mais dinâmicas do país, praticamente nada terá sido feito no campo de sua autêntica historiografia (AB'SABER, 1988, p. 10).

O autor, enfatiza que a história disponível sobre o Pantanal, alude às classes dominantes como protagonistas e produtoras, enquanto o homem pantaneiro, ou seja, as outras gentes pantaneiras permaneceram isoladas das regiões sociais, logo foram inseridas num processo de invisibilidade social.

No que diz respeito ao “ser pantaneiro”, Ribeiro (2014), salienta que existem pelo menos quatro grupos que representam as “gentes pantaneiras”: I) os proprietários dos empreendimentos turísticos, II) os proprietários de terras, III) os trabalhadores das fazendas, IV) os trabalhadores do turismo, que vivem e produzem no Pantanal.

Nesse contexto, verificamos que os grupos classificados pela autora, representam o “pantaneiro contemporâneo”. Por outro lado, Banducci (2012), enfatiza que o pantaneiro está diretamente ligado a diversidade étnica e cultural, vinculado a memória da ocupação pastoril dessa região, o que podemos considerar o “pantaneiro histórico”.

Decorrente das reflexões de Ab'Saber (1988) e Banducci (2012), corroboramos que a existência de multiplicidade étnica e cultural da gente pantaneira, é o que comprova a complexidade que compõem o universo social do Pantanal, entre essas gentes e grupos que formam os “pantaneiros”. Além disso, não podemos esquecer que, enquanto não se fizer uma história da totalidade dessas gentes pantaneiras, incluindo corretamente o passado e o cotidiano do homem que residente na vastidão dos pantanais, não será possível compreender o que é “ser pantaneiro”.

## **Metodologia**

Visando alcançar os resultados apresentados nessa pesquisa, optamos em trabalhar com um procedimento metodológico que envolveu a combinação entre pesquisa de campo e pesquisa bibliográfica. Desta forma, parte dos elementos que fundamentam a identificação dessas outras gentes advém das vivências e andanças pelo Pantanal dos três países (Bolívia, Brasil e Paraguai), resultando na identificação das “gentes pantaneiras”, trabalho realizado num período que perfaz três anos.

Concomitante a pesquisa de campo, iniciamos a pesquisa bibliográfica, que forneceu elementos para identificar as gentes pantaneiras. Nesse aspecto, a realização das pesquisas de campo em distintas áreas do Pantanal Transfronteiriço, foram indispensáveis para identificar esses sujeitos.

A pesquisa foi realizada em quatro etapas: primeiro, foi realizada a pesquisa documental nas atas de criação das associações das comunidades quilombolas, certificados de auto definição expedido pela Fundação Cultural Palmares-FCP. Além da análise das legislações ambientais que dispõem sobre as áreas protegidas nos três países que constituem o Pantanal Transfronteiriço.

A segunda etapa, diz respeito a realização das entrevistas com os seguintes sujeitos: lideranças e membros das comunidades quilombolas, equipe do INCRA do setor quilombola que atende a região de Corumbá. Somado a isso, foi realizada uma “escuta ativa e metódica” com o analista do Instituto Chico Mendes (ICMBio) responsável pelo gerenciamento do Parque Nacional do Pantanal Matogrossense, agentes das ONGs Instituto Homem Pantaneiro (Brasil), Lidema (Bolívia) e Guyra Paraguay (Paraguai). Em relação aos dados acerca da população estimada, foram obtidos nos seguintes órgãos: No Brasil no IBGE (2010), na Bolívia o levantamento foi realizado através do Gobierno del Departamento de Santa Cruz (2008), enquanto no Paraguai por meio da Municipalidad de Bahia Negra e Fuerte Olímpio (2008).

Já a terceira etapa englobou a produção de uma cartografia das gentes pantaneiras, nesse aspecto produzimos o mapeamento do Pantanal Transfronteiriço (Bolívia, Brasil e Paraguai), através de visitas técnicas, captação de imagens, inserção de dados no Google Maps. Por meio do uso de um Sistema de Posicionamento Global (GPS) foram coletados pontos com as coordenadas

geográficas nas pesquisas de campo em algumas comunidades. Esses pontos foram extraídos do GPS e espacializados no Pantanal Transfronteiriço. Para a realização do mapeamento foram utilizados dados das unidades territoriais do Brasil e Mato Grosso do Sul elaborados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), da SERNAP (Servicio Nacional de Áreas Protegidas) na Bolívia e da SEAM (Secretaria del Ambiente) no Paraguai. A base hidrográfica utilizada foi da ANA (Agência Nacional de Águas) para representação do rio Paraguai no Pantanal e da SERNAP que forneceu a base hidrográfica do lado boliviano.

A quarta e última etapa, envolveu a coleta de dados, captação de imagens, marcação de pontos de GPS, em seguida no (LABGEO) Laboratório de Geoprocessamento da UFGD, que detém a licença de uso do software ArcGIS (ESRI, 2018) foi produzido o mapa de localização das outras gentes pantaneiras no Pantanal Transfronteiriço (ver mapa 2). O mapa além de identificar esses sujeitos, promove a visibilidade daqueles que durante muito tempo estiveram isolados e esquecidos pela sociedade dominante, conforme apontou Ab'saber (1988).

Posto isso, a análise levará em consideração os sujeitos e comunidades que vivem na faixa de fronteira dos países que abrangem esse ambiente, conforme área apresentada no mapa 1. É importante ressaltar, a fronteira que perpassa esse ambiente assume um papel social de classificação, onde cada Estado soberano gerencia sua área com práticas advindas de sua legislação e seus aspectos históricos culturais. Por esse motivo, os sujeitos a serem observados são aqueles que vivem interações e estabelecem relações em uma área em que o limite é imposto apenas para as relações sociais e não para os elementos da natureza.

Para a realização deste trabalho, nos pautamos numa reflexão esclarecedora acerca da identificação das “gentes pantaneiras”, o que levou a busca de dados através da pesquisa bibliográfica e de campo, fornecendo elementos que permitiram identificar as gentes pantaneiras, e qual a proximidade e relação de pertencimento que eles estabelecem com esse ambiente.

A realização das pesquisas de campo em distintas áreas do Pantanal, foram fundamentais para identificar as gentes pantaneiras, sendo estas realizadas nos seguintes lugares: na Bolívia, Parque Nacional Otuquis, comunidade Chaleira Warnes; no Brasil, Parque Nacional do Pantanal Mato-Grossense, comunidade Paraguai Mirim e nas comunidades quilombolas localizados na sub-região Paraguai do Pantanal sul-mato-grossense; e no Paraguai no Parque Nacional Río Negro, na Estación y Reserva Biológica Três Gigantes e Bahía Negra.

## **As outras gentes pantaneiras e o processo de invisibilidade social**

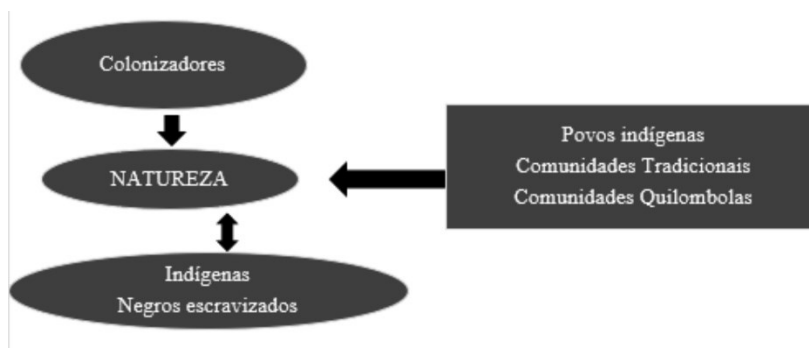
Partimos do pressuposto de que invisibilidade social está relacionada a pessoas que desenvolvem atividades que não despertam o reconhecimento social e adequada remuneração, e ainda uma categoria em especial se vê estigmatizada tanto na ótica do consumo quanto no que se refere ao reconhecimento social (SOBRAL, 2009). Ao analisarmos o Pantanal Transfronteiriço observamos

que o “ser pantaneiro” quase sempre está ligado aos grupos de interesse que desenvolvem alguma atividade econômica, e os sujeitos que estabelecem uma relação de dependência com esse ambiente exclusivamente para garantirem sua sobrevivência, não são reconhecidos como “pantaneiro”. Em concordância com Celeguim *et al* (2009) o termo invisibilidade social é estudado e foi criado pela sociologia, no qual define pessoas ou grupos a margem da sociedade, os problemas e a existência deles deixam de ser vistos pelas outras pessoas, tornando-os invisíveis. Desde o início do século XVI, o continente americano passou a sofrer com os impactos causados pelos colonizadores europeus. Os colonizadores não consideram as relações que os povos indígenas e as comunidades tradicionais tinham com a natureza e a terra, tal qual, adverte Souza Filho:

Na América Latina os povos originários e a natureza sofreram direta e fortemente o impacto da colonização moderna. De fato, a expansão da modernidade a partir do século XVI alterou profundamente o processo de organização dos povos residentes na América e afetou de forma destruidora a natureza no continente. Os povos foram sucumbindo, miscigenados, assimilados ou sumariamente mortos, forçados a perder a identidade, a língua, a cultura e o território ancestral para se transformar, individualmente, em trabalhadores nem sempre livres. A natureza, saqueada e substituída, foi empobrecendo em sua densa e rica diversidade, perdendo espécies, exuberância e beleza. O extrativismo de grandes quantidades de minérios e a monocultura de vastas extensões foram a tônica da colonização, além da forma de trabalho baseado na escravidão e no servilismo (SOUZA FILHO, 2017, p. 198).

Posto isso, entendemos que, o processo de invisibilidade social das gentes pantaneiras iniciou-se durante o processo de colonização e ocupação do Pantanal Transfronteiriço, seja pelos espanhóis (Bolívia e Paraguai) e por portugueses (Brasil), que surrupiaram a natureza, desprezando as relações que esses povos tinham com esta, conforme o esquema representado na figura 1.

**Figura 01:** Gênese da invisibilidade social das gentes pantaneiras.



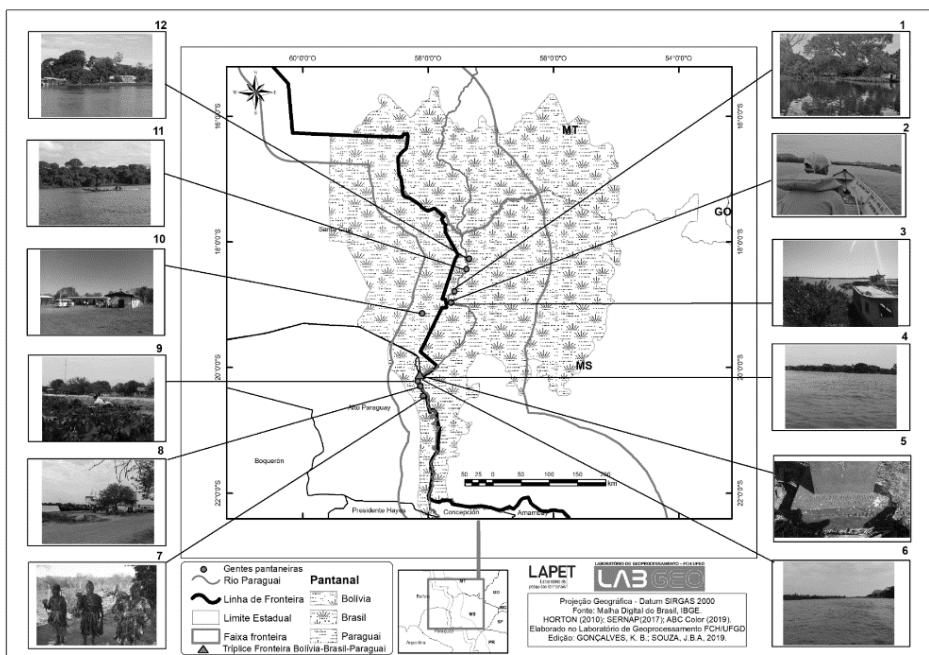
**Fonte:** Elaborado pelos autores.

É nítido ao observarmos no esquema apontado na figura 1, que os colonizadores traziam uma relação de apropriação da natureza, ou seja, como se eles estivessem fora desta; enquanto que os indígenas e negros escravizados tinham um sentimento de proximidade e pertencimento com a natureza.

Diante dessa perspectiva, entendemos que povos indígenas, comunidades tradicionais e comunidades quilombolas no Brasil e as comunidades bolivianas e paraguaias em pleno século XXI, encontram-se, muitas vezes, isolados dos núcleos urbanos pantaneiros, desprovidos de políticas públicas, e ainda são explorados pelos grupos de interesse que almejam desenvolver atividades econômicas nessa região. No entanto, essas comunidades procuram manter a mesma relação com a natureza, um exemplo dessa relação é a importância do Rio Paraguai na sobrevivência dessas gentes pantaneiras.

Durante as pesquisas de campo realizadas no Pantanal Transfronteiriço identificamos que, essas gentes possuem uma relação de dependência com esse ambiente, e muitas vezes vivenciam um processo de invisibilidade social, pois não estão diretamente ligadas as atividades produtivas desenvolvidas ali. Posto isso, a figura a seguir apresentará imagens de onde estão localizados esses sujeitos, bem como a multiplicidade de territorialidades que eles produzem no Pantanal Transfronteiriço:

**Mapa 2.** Localização das outras gentes pantaneiras no Pantanal Transfronteiriço Bolívia- Brasil- Paraguai





No que diz respeito a essas gentes pantaneiras verificamos que no Mato Grosso do Sul ao contrário dos quilombos existentes em outras regiões brasileiras, as comunidades quilombolas foram inseridas num processo de invisibilidade social frente à realidade do modo de produção capitalista. Esta questão fica evidente no Parecer Quilombola publicado em 2008 pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiros de Mato Grosso do Sul (IHGB/MS) Hildebrando Campestrini, traz:

Considerando que havia, no último quartel do século XIX, forte empenho de líderes pela libertação de escravos, a exemplo das Juntas de Emancipação nas principais vilas e cidades do sul de Mato Grosso, com resultados positivos; Considerando que, sobretudo após a Guerra da Tríplice Aliança, o número de escravos no sul de Mato Grosso era de reduzido significado; Considerando que não há documentos, nem ao menos indícios, que provem a existência, no atual Mato Grosso do Sul, de quilombos, mesmo que tardios. Manifestam-se, por unanimidade, no sentido de não reconhecer a presença de quaisquer núcleos quilombolas remanescentes em nosso Estado (CAMPESTRINI, 2008, p. 88).

Apesar desse processo de invisibilidade social, e da negação de sua existência apontada por Campestrini (2008) de acordo com o Programa Brasil Quilombo (2003), além dos quilombos constituídos no período da escravidão, muitos foram formados após a abolição formal da escravatura, essa forma de organização comunitária foi à única possibilidade de viver em liberdade num período de perseguições.

Dessa forma, as comunidades quilombolas originaram-se em diferentes situações, tais como doações de terras realizadas a partir da desagregação da lavoura de monoculturas, como a cana-de-açúcar e o algodão, terras que foram conquistadas por meio da prestação de serviços, inclusive de guerra, como no caso da Guerra do Paraguai, bem como áreas ocupadas por negros que fugiam da escravidão.

O processo histórico de formação das comunidades quilombolas pantaneiras, não se resume apenas à formação de núcleo familiares descendentes de escravos, pois apenas a formação sem a resistência ocorreria no risco da sua extinção.

No caso das comunidades quilombolas do Pantanal corumbaense foram constituídas a partir de quilombos contemporâneos, por famílias descendentes de escravos que passaram a viver como ribeirinhos e trabalhadores nas fazendas pantaneiras. Essas famílias migraram ao longo dos anos de acordo com o ciclo das cheias do Rio Paraguai.

Na imagem 2, do mapa 2 evidenciamos a prática da pesca pelo pescador da Comunidade Quilombola Ribeirinha Família Ozório (AQUIRRIO), que está localizada a 10 Km da fronteira com a Bolívia, conforme mapa 1, foi fundada por Miguel Ozório, neto de escravos. A trajetória da família Ozório sempre esteve ligada ao Rio Paraguai, desde a chegada da família no início da década de 1960 a Ilha de Chané e Porto São Pedro, essa trajetória seguiu sempre o ciclo das águas do Rio Paraguai, ou seja, nos períodos das cheias a família era obrigada a mudar de lugar, alterando sua trajetória sempre de acordo com a densidade de

drenagem do Rio Paraguai, conforme aponta a Ata 01, de criação da Associação da Comunidade Quilombola Família Ozório.

Consonante com as imagens 1 e 3 do mapa 2, revelam a existência da área apontada como Ilha do Pescador e identificada pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA) como Gleba 2, a comunidade reivindica a titulação desse território desde 2015, quando iniciou os estudos fundiários pelo INCRA e a realização do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID) dessa comunidade.

Enquanto a comunidade quilombola não tem acesso à terra, outro fator tem aumentado significativamente a vulnerabilidade social de seus moradores, nos últimos anos as atividades de pesca tem diminuído gradativamente, com o aumento das práticas turísticas na região, sendo assim, está cada vez mais difícil para os ribeirinhos terem acesso ao pescado. Eles tem que buscar o seu sustento a quilômetros de distância do núcleo familiar localizado na área periurbana de Corumbá, conforme aponta o mapa 2, figuras 1, 2 e 3.

Uma das alternativas encontradas pela comunidade quilombola de fazer-se da invisibilidade social, foi o cultivo de hortaliças na gleba 1, onde está localizado o núcleo de moradias da família Ozório. As hortaliças são comercializadas com feirantes bolivianos que cruzam a fronteira diariamente para comercializarem seus produtos nas feiras livres itinerantes da cidade de Corumbá.

Constatamos durante a pesquisa de campo que os quilombolas não possuem espaços, ou seja, não tem barracas para comercializarem as hortaliças nas feiras livres da cidade, espaço predominantemente dominado pelos bolivianos, comerciantes da cidade e alguns assentados do município.

Na imagem 4 do mapa 2, temos a Tríplice Fronteira pantaneira, onde Bolívia, Brasil e Paraguai se encontram. Durante as pesquisas de campo nos chamou atenção o fato dessa área ser identificada apenas pelo Paraguai que colocou sua bandeira nacional e um marcador denominado *Hito Tripartito*, conforme imagem 05 do mapa.

Com relação às gentes pantaneiras paraguaias identificamos a comunidade indígena Ishir, conforme imagem 7 do mapa 2. Eles estão instalados em uma área localizada entre Bahia Negra e Fuerte Olimpo, e estabelecem uma relação de dependência com o Pantanal, no qual garantem o seu sustento e possuem uma forte ligação cultural com o ambiente.

A imagem 08 do mapa 2 apresenta o meio de transporte de pessoas e mercadorias que percorre todo o Pantanal paraguaio, Trata-se do Barco Aquidabán, que parte todas as terças-feiras de Concepción- PY chegando a Bahía Negra-PY as sextas-feiras. Na imagem é possível perceber sua chegada a Bahía Negra, bem como o desembarque de pessoas e mercadorias.

A imagem 9 revela a relação de dependência que os moradores de Bahía Negra possuem com o Paraguai, nessa imagem é possível identificar uma senhora lavando roupa no Rio Paraguai. Na imagem 10, apresentamos a comunidade boliviana Chalera Warnes, que vivem na zona de amortecimento do Parque

Nacional e ANMI Otuquis. Os moradores dessa comunidade em sua maioria trabalham nas atividades ligadas a extração do minério de ferro no Cerrro Mutún, também localizado próximo ao parque.

Por fim, as imagens 11 e 12 do mapa 2 mostram, os ribeirinhos que formam a comunidade Paraguai Mirim, localizada em Corumbá. Tendo a pesca e a caça de iscas como principais atividades econômicas, eles estabelecem uma relação de dependência com o Pantanal que lhes garante o sustento. Além disso, o acesso à comunidade e o deslocamento está condicionado as águas do rio Paraguai.

Portanto, ao analisarmos essas “gentes pantaneiras”, evidenciamos que devido a sua condição social e a relação de dependência com esse ambiente, elas acabam sendo tratadas como outros grupos sociais, mas não como “gentes pantaneiras”, classificação essa que, tradicionalmente tem sido colocada para os grupos de poder que desenvolvem atividades econômicas na região.

### **Considerações Finais**

Este artigo apresentou um conjunto de reflexões acerca dos habitantes do Pantanal Transfronteiriço que caracterizamos como sendo as outras “gentes pantaneiras”, além dos já identificados por Ab’Saber (1988), Banducci (2012) Ribeiro (2014) que estudam a temática e apresentam os pantaneiros sendo povos isolados, ocupantes pastoris, proprietários de terras, empregados das fazendas, empresários do ramo turístico e trabalhadores do turismo.

Procuramos através das pesquisas de campo e dos mapeamentos realizados no Pantanal Transfronteiriço, uma tentativa de produzir a cartografia das gentes pantaneiras esquecidas pela sociedade dominante, conforme já apontou Ab’saber (1988).

Sobressai nessa cartografia quatro grupos de gentes pantaneiras; os quilombolas, ribeirinhos, bolivianos e paraguaios, ocorrendo articulações e trocas entre eles, como verificamos no caso dos quilombolas que mantêm relações comerciais com os bolivianos. Esse primeiro grupo além das atividades de pesca encontrou outras formas para a sobrevivência no pantanal brasileiro.

Já em relação ao segundo grupo os ribeirinhos, observamos que eles estabelecem uma relação de grande dependência com esse ambiente, que garante não apenas seu sustento, mas o deslocamento. Esse grupo vive basicamente da pesca e da coleta de iscas que são comercializadas em sua maioria para os turistas, tendo suas vidas modificadas a cada seis meses de acordo com o ciclo hidrológico que determina os períodos de seca e cheia. E por fim, temos as comunidades bolivianas e paraguaias, no qual a realidade em relação ao “ser pantaneiro”, assim como no Brasil, está quase sempre destinada aos grupos de interesse, que desenvolvem atividades produtivas nesse ambiente. Portanto, procuramos evidenciar como as relações de poder acabam definindo o sentimento de pertencimento em relação a um ambiente transfronteiriço, e ao mesmo tempo evidenciar

os grupos que vivem um processo de invisibilidade social, simplesmente por estabelecerem uma relação de dependência com o Pantanal.

## Referências Bibliográficas

AB'SABER, A.N. O Pantanal Mato-Grossense e a teoria dos refúgios. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Geografia**, 50, n. especial, t.2, p.9-46. 1988.

AB' SABER, A. N. **Brasil Paisagens de exceção, o litoral e o Pantanal Mato-Grossense: Patrimônios básicos**. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2006.

ABDON, M.M. & SILVA, J.S.V. (2006) **Fisionomias da Vegetação nas Sub-regiões do Pantanal Brasileiro**. São José dos Campos: INPE e Embrapa Informática Agropecuária. CR-ROM.

BANDUCCI JUNIOR, A. **O Pantanal e sua gente: diversidade étnica e cultural**. In: Edvaldo Cesar Moretti; Álvaro Banducci Júnior. (Org.). **Pantanal: territorialidades, culturas e diversidade**. 1ed.Campo Grande - MS: Editora da UFMS, 2012, v., p. 9-25.

BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2007, pp. 693-713.

COSTA, E. A. **Conflito pelas terras e pelas águas: notas das relações entre mineradoras e proprietários rurais em Corumbá**. In: Revista GEOgraphia. p. 53-80,2013.

CAMPESTRINI, Hildebrando. Mato Grosso do Sul: Conflitos étnicos e fundiários. Campo Grande, [s. n.], 2008.

CELEGUIM, Cristiane R. J. et al. **A invisibilidade social no âmbito do trabalho**. **Revista Científica da Faculdade das Américas**. São Paulo. v. 3 n.1, p. 1, 2009. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/18935497-A-invisibilidade-social-no-ambito-do-trabalho.html>>. Acesso em 10 out. 2019.

FONTES, L.P.S.; SANTOS, M.C. **Operações e configurações básicas de receptores GPS Navegação**. Ponto de Referência, ano 1, n.1, ago. 2006. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/documentos/geodesia/pmrg/revista\\_ponto\\_de\\_referencia.pdf](http://geoftp.ibge.gov.br/documentos/geodesia/pmrg/revista_ponto_de_referencia.pdf)>. Acesso em 01 ago. 2019.

GONÇALVES, Karoline Batista. **Pantanal Transfronteiriço (Bolívia-Brasil-Paraguai) e as Áreas Protegidas**: Da produção de territórios as iniciativas de conservação. Tese (Doutorado em Geografia), UFGD, Dourados-MS, 2019.

MARÉS DE SOUZA FILHO, C. F. (2017). **A Essência Socioambiental do Constitucionalismo Latino-Americano** - Revista Da Faculdade De Direito Da UFG, 41(1), 197-215. Disponível em: <<https://doi.org/10.5216/rfd.v41i1.46887>>. Acesso em 26 mar. 2020.

RIBEIRO, Mara Aline dos Santos. **Entre os ciclos de cheias e vazantes a gente do Pantanal produz e revela geografias**. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências - UNICAMPI. Campinas, SP, p. 249, 2014.

SOBRAL, Natália Gomes et. al. **Gênero e invisibilidade social entre catadores de materiais recicláveis de Campina Grande/PB**. In: Anais eletrônicos...II Seminário Nacional Gênero e Práticas Culturais. João Pessoa/PB, 26 a 28 de outubro de 2009.

# LA EVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y EL POTENCIAL EMANCIPADOR DE LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA

RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU

## 1. La evolución democrática: legitimidad y capacidad emancipadora

Una vez han quedado atrás los intentos de construir grandes concepciones de la democracia que la abarcaran como un fenómeno homogéneo e igual en todo espacio y lugar, nos hemos tropezado con la realidad: la necesidad de encontrar explicaciones que nos acerquen al significado del concepto *democracia* en el marco de nuestras necesidades actuales y con la vista puesta tanto en el pasado -la experiencia histórica- como en el futuro -la democracia como medio de progreso colectivo-. En este sentido, como se ha afirmado en otro ámbito (Martínez Dalmau, 2018:21.22), el concepto de democracia está directamente relacionado con el de evolución de la humanidad. No un concepto de evolución biológica, sino de evolución política, que es la que señala la diferencia entre el ser humano y el resto de seres vivos. En el transcurso histórico la política ha sido principalmente determinada por las élites, que han luchado constantemente por mantener el poder. De hecho, es justamente esa dualidad de contrarios, oligarquía-pueblo, la que define la democracia<sup>1</sup>. Por esa razón, el concepto de democracia no puede ser genérico, sino que necesariamente debe estar contextualizado en el marco histórico; no hay posibilidad de definir qué es democrático y qué no lo es si no lo analizamos en su contexto histórico.

En este sentido, la democracia es en su sustancia legitimidad del poder fundamentada en la soberanía popular. Pero esa legitimidad vierte su capacidad emancipadora en el reconocimiento de derechos entendidos como acciones (de

---

<sup>1</sup> Sobre la lucha histórica de la democracia y la oligarquía cfr. PISARELLO, GERARDO, *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*. Madrid:Trotta, 2011.

hacer o de no hacer) atendidas que pueden ser reclamadas individual o colectivamente. Iniciando por el primer derecho sin el cual no puede existir la democracia, que es el propio *derecho a la democracia* (Cohen 2006:225-248; Christiano 2011:142.176), los procesos emancipadores desprendidos de ella abarcan el arco temporal propio del momento histórico que es protagonista de su realización. La relación nuclear entre democracia y carácter emancipador se vuelca en cada momento histórico en el reconocimiento de los derechos propio de este tiempo. Y es en ese sentido cuando podemos referirnos propiamente a la evolución histórica de los derechos que ha desembocado en el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos, un proceso que arranca a finales del siglo XX y que verá sus resultados concretos en las primeras décadas del siglo XXI<sup>2</sup>.

## **2. La construcción histórica de los derechos y su relación con los derechos de la Naturaleza**

La construcción de los derechos ha sido obra intelectual de las personas y ha evolucionado constantemente a lo largo de la Historia. «Omne ius hominum causa constitutum est» (“Todo el derecho se ha creado por razón de los hombres”) sea posiblemente la frase que mejor resume el concepto del Derecho en su origen, el mundo romano, aunque su autor, Hermogeniano, sea ya de época tardía; pero, como afirma BLANCH (2008:2), se trata de un jurista notable en medio de una época de franca decadencia, entre los siglos III y IV, que se hace eco de una experiencia secular construida durante siglos por los juristas romanos. Finalmente el gran paso se da en el tránsito a la Modernidad, hacia los siglos XVI-XVII, donde cuajaron un cambio de mentalidad arraigado en el humanismo renacentista, la apertura hacia una nueva ética humanista, y la noción de progreso vinculado a la de tolerancia (PECES-BARBA et alt., 2003:15-263).

El concepto moderno de derechos nació vinculado a la aparición del Estado moderno y al reconocimiento de ámbitos exentos de poder político. Si los derechos medievales surgieron como la defensa de determinados privilegios nobiliarios a medida que las monarquías acumulaban el poder, las revoluciones liberales a partir de la inglesa, en el siglo XVII, manifestaron la necesidad de limitar el poder y crear ámbitos de libertad exentos de toda decisión externa; limitar el poder y garantizar los derechos es el fundamento del constitucionalismo (MARTÍNEZ DALMAU, 2012:3). Pero los derechos ya no se entendieron como privilegios, sino como condiciones necesarias de la vida en comunidad. La revoluciones liberales aplicaron las tesis contractualistas por las cuales el Estado surgía del contrato libremente realizado entre las personas, por lo que es el pacto el que

---

<sup>2</sup> Se seguirá a continuación la argumentación de MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN, “Fundamentos para el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos”, FERNANDO DE CARVALHO DANTAS, LILIANA ESTUPIÑÁN, RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU y CLAUDIA STORINI, *Derechos de la naturaleza: Teoría, práctica y política*. Valencia: Pireo, 2019.

legítima al poder político (MARTÍNEZ DALMAU, 2012:4). De hecho, los cimientos de la teoría del poder constituyente tal y como vio la luz entre finales del siglo XVIII y principios del XIX se nutrieron del racionalismo contractualista, de conceptos democráticos como *pueblo*, *soberanía popular* y *voluntad general*, que se constituyeron como potenciales plataformas emancipadoras para el avance futuro en derechos (MARTÍNEZ DALMAU, 2019:351).

Pero estos primeros derechos liberales, que contaron con su principal manifestación en las revoluciones liberales norteamericana y francesa, estaban destinados principalmente a garantizar la libertad, y sus titulares eran fundamentalmente hombres propietarios. A finales del siglo XIX, fruto de las revoluciones democráticas que se sucedieron desde la mitad del siglo y que discutían la hegemonía del Estado liberal conservador, se manifestó una nueva evolución en los derechos tanto en su contenido como en su titularidad. Por un lado el progreso en la sustantividad de los derechos, en especial en cuanto a nuevos regímenes de participación social y política. Por otro lado, la extensión de la titularidad de los derechos, que avanzó hacia su universalidad con la eliminación del sufragio censitario y la incorporación de las mujeres como titulares de derechos, entre ellos el del voto, que profundizaba la paulatina equiparación de los derechos de las mujeres a los de los hombres. El motor principal de estas conquistas fueron los movimientos feministas organizados en diferentes colectivos (MARRADES 2001:211).

Un nuevo avance en el progreso de los derechos se experimentó durante el siglo XX, en particular a partir de la creación de los tribunales constitucionales durante el periodo de entreguerras y de los tribunales internacionales de derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial. Una *vis expansiva*, en términos de CUBERO (2017), que abarcó no solo nuevos contenidos -sanidad, medio ambiente, educación, vivienda...- sino, especialmente, nuevas titularidades: migrantes, minorías sexuales, colectividades, pueblos indígenas... Una verdadera mutación en el significado de los derechos que revolucionó tanto los fundamentos filosóficos como los cauces jurídicos de positivación en el marco del Estado constitucional y la protección de los sujetos y las minorías históricamente marginadas en la construcción de los derechos (en general, cfr. PÉREZ-LUÑO, 1995).

Por otro lado, tampoco era absolutamente extraño en la Historia el reconocimiento jurídico del mundo natural. De hecho, como explica ZAFFARONI (2011:23-29), los animales fueron reconocidos como sometidos al Derecho a través de la responsabilidad, y son numerosos los ejemplos históricamente registrados en los que los animales eran juzgados, torturados o condenados hasta las ideas ilustradas del siglo XVIII que enlazan directamente con el contractualismo. El contractualismo entendía que la relación del poder público estaba sometido a la racionalidad, y uno de sus principales exponentes fue el criticismo kantiano. "Fuera del contrato quedaban, de hecho, los animales, pues era inconcebible que celebrasen un acuerdo en el sentido tradicional que concediese el poder al soberano. Por ende, Kant, como la expresión más alta de la tesis contractualista, limitó

la ética y el derecho a las relaciones entre humanos” (ZAFFARONI 2011:39). Tesis contractualistas ya han sido superadas por la complejidad del pensamiento político, en particular por las teorías contemporáneas sobre la democracia, que suelen poner énfasis en el papel fundante del pueblo a través del potencial transformador del constitucionalismo democrático (HUGHES 2018:1-19).

Finalmente, la *vis expansiva* de la evolución de los derechos ha alcanzado a la Naturaleza como titular. La construcción de los derechos es, como hemos visto, paulatina y evolutiva, y es en ese recorrido emancipador en el que nos encontramos en un momento histórico dado, entre finales del siglo XX y principios del siglo XXI, con la teorización primero y posterior positivación de los derechos de la Naturaleza.

Desde la legislación municipal en los años noventa del siglo XX hasta la incorporación en Constituciones de última generación, los derechos de la Naturaleza han ido experimentando lenta pero progresivamente un proceso de objetivación en la regulación jurídica de diferentes países. Ciudades norteamericanas como Barnstead, New Hampshire; Spokane, Washington; o Pittsburgh, Pennsylvania, han reconocido los derechos de la Naturaleza (BURDON:71 y ss). La ordenanza de Barnstead de 2008 puede servir de ejemplo: “Las comunidades naturales y los ecosistemas poseen derechos inalienables y fundamentales. Los derechos a existir y florecer dentro de la ciudad de Barnstead. Los ecosistemas incluirán, entre otros, humedales, arroyos, ríos, acuíferos, y otros sistemas de agua”<sup>3</sup>.

Pero ha sido en las Constituciones de última generación, el denominado *nuevo constitucionalismo latinoamericano*, donde aparecen las condiciones para reconocer y garantizar constitucionalmente los derechos de la Naturaleza. En particular, la síntesis entre pensamiento liberal clásico, fundamentos del constitucionalismo social y cosmovisiones indígenas. “A diferencia del constitucionalismo clásico, que se limita a establecer de forma genérica los derechos y no se preocupa por la individualización y colectivización, de acuerdo con cada caso- de los mismos, es fácil observar en los textos del nuevo constitucionalismo la identificación de grupos débiles (mujeres, niños y jóvenes, discapacitados, adultos mayores...) y una interpretación amplia de los beneficiarios de los derechos” (VICIANO y MARTÍNEZ DALMAU 2011:21-22). Y es en ese marco cuando apareció expresamente el reconocimiento constitucional de la Naturaleza como sujeto de derechos en el artículo 10 de la Constitución ecuatoriana de 2008: “La Naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución” (en general, APARICIO, 2011), y en varios textos legales posteriores, entre ellos la Constitución de la Ciudad de México de 2017<sup>4</sup>. En los sistemas del *Common Law* el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos ha tenido lugar en países como Nueva Zelanda (Río Whanganui, 2017; Te Urewera, 2014) o Australia (río Yarra, 2017). Es decir, el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos se

---

<sup>3</sup> Barnstead Water Rights & Local Self-government Ordinance. As amended Oct. 20, 2007. Section 5.1.

<sup>4</sup> Artículo 18.2 y 18.3.



ha abierto paso en la legislación comparada de varios países y en los últimos años ha contado con relevantes avances tanto en el marco de la regulación positiva como en su aplicación jurisprudencial<sup>5</sup>.

El reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos es hoy en día, por lo tanto, un hecho jurídico constatable en una amplia diversidad de países, y el momento histórico que lo ha hecho posible forma parte del proceso emancipador producido por la evolución de los derechos; un proceso que en estos momentos abarca jurisdiccionalmente la protección de la Naturaleza. Pero este reconocimiento objetivo no explica por sí solo la capacidad de la Naturaleza de ser titular de derechos ni la conveniencia de que lo sea, puesto que si no existiría esta capacidad podría constituir un simple significante jurídico vacío. Pasemos por lo tanto a contestar las dos preguntas cardinales de este trabajo: ¿La Naturaleza puede ser sujeto de derechos? Y, si es el caso, ¿la Naturaleza debe ser sujeto de derechos?

### 3. Cuestiones sobre la Naturaleza como sujeto de derechos

Desde la positivación de los derechos de la Naturaleza en la Constitución ecuatoriana de 2009 han aparecido argumentos críticos, a su vez contestados por los defensores del cambio de paradigma. ÁVILA (2011:36-43), entre los segundos, realiza un interesante ejercicio de negación-afirmación en su crítica a las doctrinas jurídicas clásicas que cuestionarían la posibilidad misma de que la Naturaleza pudiera actuar como sujeto de derechos. Este autor identifica cuatro razones por las cuales la doctrina clásica entendería que la Naturaleza no podría ser sujeto de derechos: 1. La dignidad (la Naturaleza no es un fin en sí misma, porque los fines son siempre dados por los seres humanos; luego la Naturaleza no puede ser digna); 2. El derecho subjetivo (el diseño normativo se basa en el reconocimiento de la capacidad del ser humano en exigir un derecho, patrimonial o fundamental, ante los tribunales; el status jurídico se refiere a personas, colectividades o grupos de personas; la Naturaleza no podría ser titular de derechos subjetivos); 3. La capacidad (la Naturaleza no puede manifestar su voluntad ni obligarse con otro ser, por lo que no podría tener capacidad como titular de derechos); y 4. La igualdad (la Naturaleza no puede ser considerada igual ni puede ejercer su libertad en el marco del contrato social, por lo que el Estado no puede ser funcional a su protección. El propio autor (ÁVILA 2011 44: 55) desarrolla una versión crítica contra los fundamentos antropocéntricos que excluirían a cualquier ser no humano de la titularidad de los derechos: 1. El ser humano puede ser un medio para que la Naturaleza cumpla sus fines, por lo que se aplicaría el principio de la dignidad; 2. El concepto de derecho subjetivo evoluciona hacia la

---

<sup>5</sup> La actualización permanente de los avances legislativos en Derecho comparado puede verse en el citado programa de Naciones Unidas *Armonía con la Naturaleza*, <<http://www.harmonywithnatureun.org/rightsOfNature/>>.

expansión y mayor integración de sujetos protegidos; 3. La capacidad ya está reconocida a personas jurídicas, que son entes ficticios; no hay ninguna razón por la que no puede entenderse la capacidad de la Naturaleza por vía de la representación; y 4. El contrato social del liberalismo clásico puede ser ampliado hacia un contrato con representación de seres no humanos.

Cuando en los años noventa del siglo XX comenzó a vislumbrarse un cambio de paradigma que apuntaba hacia la posibilidad de que la Naturaleza se considerara sujeto de derechos, autores como ROLSTON (1993) advirtieron de que el lenguaje y el marco de los derechos había sido únicamente un constructo humano sobre los humanos, y que la ética en el Occidente moderno ha consistido casi enteramente en una ética interhumana: encontrar una manera para que las personas se relacionen moralmente con otras personas (ROLSTON 1993:252). De hecho, la modernidad, que hunde sus raíces en el pensamiento humanista, se enmarca en el denominado *paradigma antropocéntrico* restrictivo entendido como “la actitud que presenta a la especie humana como el centro del mundo, disfrutando de su hegemonía sobre otros seres y funcionando como dueños de una Naturaleza que existe para satisfacer sus necesidades”; paradigma hoy cuestionado por varias escuelas críticas (DOMANSKA 2011:118-130).

De hecho, la hegemonía antropocéntrica restrictiva en el pensamiento social ha cuestionado la existencia propia de los “derechos de los animales” como categoría general, a pesar de que el reconocimiento de cierto límite a la acción del ser humano sobre el mundo animal data de antiguo y ha sido objeto de interés por varios pensadores, en particular filósofos, a partir de la modernidad (en general, MOLINA, 2018). Pero desde el análisis teórico el asunto ha sido más ambiguo. “El concepto de derechos de los animales es problemático. Podemos hablar con cierta plausibilidad de los derechos de los chimpancés y delfines, nuestros parientes cercanos en la Naturaleza que casi parecen tener personalidades. Sin embargo, es más difícil hablar de los derechos de las aves o de los murciélagos a pesar de que los murciélagos son mamíferos también, y es preocupante hablar de cualquier derecho sobre las ostras y los insectos moviéndonos entre los diferentes rangos de animales. El concepto de derechos se traduce desde los asuntos humanos hacia las relaciones entre humanos y animales cada vez con mayor dificultad” (ROLSTON 1993:257). Al final, el argumento jurídico es el mismo tanto entre quienes niegan la capacidad de los animales para ser sujetos de derechos como para quienes niegan la titularidad de la Naturaleza para ser sujeto de derechos: la esencia humana en la razón de ser de los derechos.

Es decir, las doctrinas clásicas suelen desconocer que la Naturaleza pueda ser sujeto de derechos porque solo lo podrían ser los seres humanos. CORTINA (2011:21-24) sintetiza claramente este paradigma antropocéntrico restrictivo de la humanidad como condición para ser sujeto de derechos: solo deben considerarse sujetos de derechos los seres que gozan de la capacidad -virtual o actual- de reconocer qué es un derecho y de apreciar que forman parte de una vida digna. No se podría, por lo tanto, defender a la Tierra -y a la Naturaleza, por ende-

como sujeto de derechos, sino que deberíamos construir una ética de la responsabilidad y el cuidado de la Tierra para preservar su valor, pero siempre relación con los seres humanos. Desde este planteamiento los derechos únicamente corresponderían a quienes pudieran tener la capacidad intelectual para reconocer qué significan esos derechos y su trascendencia para vivir una vida realizada; es decir, los seres humanos. En semejante sentido, CAMPAÑA (2013:9-38) niega que los derechos de la Naturaleza puedan considerarse como una innovación trascendental, sino que sería un ejemplo de retórica jurídica por la falta de capacidad y de eficacia que denotarían.

Ahora bien; hacer depender los derechos, como lo hace el paradigma antropocéntrico, de la capacidad y de la responsabilidad del sujeto no es congruente con el hecho de que las sociedades modernas reconocen derechos a personas que no son capaces de tal comprensión intelectual y, de hecho, la existencia en los ordenamientos jurídicos penales del propio concepto de inimputabilidad -sujeto que no es responsable ni culpable por un acto que él mismo ha cometido- rompe con la relación entre sujeto de derechos, capacidad y responsabilidad. Como afirma ZAFFARONI (2011:54-55) “el argumento de que no es admisible el reconocimiento de derechos porque no puede exigirlos (ejercer las acciones, hacerse oír judicialmente) no se sostiene, porque son muchos los humanos que carecen de capacidad de lenguaje (...) o que nunca lo tendrán (...) y, sin embargo, a nadie se le ocurre negarles este carácter”. Es más, los tipos penales que sancionan el maltrato animal reconocen necesariamente a los animales como sujetos de derechos, aunque como hemos visto es una capacidad muy cuestionada por una parte de la doctrina. Pero no puede ser de otra forma porque, como indica ZAFFARONI (2011:54), el bien jurídico protegido en el delito de maltrato de animales “no es otro que el derecho del propio animal a no ser objeto de la crueldad humana, para lo cual es menester reconocerle el carácter de sujeto de derechos”.

Por otro lado, el tratamiento de las personas jurídicas se ha asimilado progresivamente al de las personas físicas, hasta el punto que las personas jurídicas son consideradas habitualmente como titulares de derechos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos cuenta con numerosa jurisprudencia respecto al reconocimiento de personas jurídicas como sujeto de derechos, entre ellas organizaciones no gubernamentales, asociaciones o personas jurídico-privadas en general, organizaciones no gubernamentales, asociaciones o personas jurídico-privadas en general o las confesiones religiosas (BRAGE 2005:116), y esta posición es frecuente en la mayor parte de tribunales constitucionales del mundo. Hoy en día incluso se reconoce en varios ordenamientos jurídicos -como el español a partir de la reforma de 2010 del Código penal- la responsabilidad penal de personas jurídicas (DÍEZ RIPOLLÉS 2012:1-32) que, por lo tanto, también cuentan con derechos como a la defensa o al juicio imparcial. Y esas personas jurídicas, es necesario recordarlo, son construcciones ficticias dotadas de esta naturaleza a través del Derecho creado por la voluntad humana.

En definitiva, los derechos son constructos humanos que han ido evolucionando con el tiempo y que pueden considerarse jurídicamente como tales cuando de ellos se desprenden consecuencias jurídicas. Por lo tanto, como se ha argumentado, la titularidad de los derechos puede abarcar personas jurídicas y, por lo tanto, sujetos no humanos, y no parece haberse expuesto ninguna argumentación consistente que pueda negar la posibilidad teórica de que la Naturaleza sea sujeto de derechos no solo subjetivos, sino reconocidos jurídicamente (objetivos). El reconocimiento jurídico (CRUZ, 2015:1503) es el fundamento de la distinción entre derechos subjetivos, (-rights-, facultades o pretensiones del individuo para reclamar algo de otros) de los derechos objetivos (-law-, Derecho propiamente dicho, como sinónimo de ley y de ordenamiento jurídico). El concepto *sujeto de derechos* en sentido jurídico no se refiere solo a una relación ética o moral, sino objetiva y productora de consecuencias jurídicas. Quién sea el sujeto beneficiado de la protección jurídica corresponde definirlo al Derecho.

En definitiva, puesto que el Derecho -y, por ende, los derechos- son constructos humanos que han evolucionado históricamente, se han ampliado tanto en su sustantividad como en su titularidad, y hoy en día se reconoce ampliamente derechos de sujetos que solo existen *de iure* o que no cuentan con condiciones intelectuales para reconocer la vigencia de los derechos, no debería existir -como se ha hecho alusión- ningún inconveniente en que los sujetos de derechos no sean personas. Por lo tanto, la Naturaleza puede ser sujeto de derechos.

Siguiendo esta línea argumental, puesto que como hemos visto no existen problemas teóricos para que el concepto “sujeto de derechos” alcance a los derechos de la Naturaleza, la siguiente pregunta debe ser si existen argumentos de algún género para que sea conveniente avanzar en esta ampliación de los sujetos de derechos; esto es, analizar críticamente la utilidad de esta expansión. Se trata de contestar a la pregunta: ¿la Naturaleza debe ser sujeto de derechos?

En este sentido entendemos que existen al menos dos fundamentos argumentativos para justificar que la Naturaleza debe ser sujeto de derechos: 1) el ético, en relación con la persona y su entorno; y 2) el pragmático, sobre la viabilidad de la propia especie humana en la tierra y la posibilidad de que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza mejore su protección.

1) La aparición del ser humano y su relación con la Naturaleza se fundó sobre la dependencia originada por las necesidades y por la supervivencia de una especie humana aún poco desarrollada, por lo que la acción antrópica era muy limitada y en consonancia con el resto del mundo natural; pero a partir del neolítico se convirtió en una relación de explotación de la Naturaleza por el hombre, tímida al principio y decidida después, hasta llegar a los procesos depredadores de la modernidad y, especialmente, la contemporaneidad (HARARI, 2014).

La construcción ética occidental, como hemos visto, ha sido erigida en torno a la hegemonía del ser humano y la marginación del resto de seres a un plano secundario. Incluso las grandes construcciones contemporáneas como *dignidad humana*, “utopía realista de los derechos humanos” en términos de

HABERMAS (2010:3-25), hace referencia solo al hombre, sin matices. La pregunta que cabe realizarse ahora en el marco de la evolución de la ética es: ¿debe mantenerse el fundamento de la ética en la visión exclusivamente antropocéntrica que pone todos los recursos materiales a disposición del hombre, o es necesario ampliar los márgenes éticos hacia el entorno natural que rodea al hombre para entender que la ética no solo impregna al ser humano sino también a su entorno?

A principios de los años ochenta del siglo XX STUTZIN (1984:97-114) acuñó un término que apunta hacia este nuevo paradigma de la ética en su rama jurídica: el *imperativo ecológico*. El dilema moral era clave en su argumentación: el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza “implica necesariamente la superación del tradicional enfoque antropocéntrico del Derecho; guardando las proporciones, puede compararse con la superación de la visión geocéntrica del universo, la cual permitió al hombre conocer el espacio en toda su verdadera dimensión. Es de esperar que el Derecho logre dar un paso similar y penetre resueltamente en el nuevo ámbito, dejándose guiar por el lema “in dubio pro natura”, antes que la magnitud de la crisis ecológica del mundo haga inútil todo esfuerzo jurídico por resolverla” (STUTZIN (1984:114). Siguiendo este hilo argumental, en términos de GUDYNAS (2015) deberíamos avanzar desde una ética antropocéntrica a una ética biocéntrica; esto es, desde una ontología dominante que prevalece en la modernidad, binaria, dualista y asimétrica, hacia una ética biocéntrica, producto de la existencia de ontologías alternas, que entiende el entorno natural incorporado en el marco ético, por lo que la Naturaleza dejaría de ser vista como mercancía o capital. El paso de una ética antropocéntrica a una ética biocéntrica implica la ampliación del espectro de consideraciones éticas en aquello que GUDYNAS (2015) denomina *ética ecocéntrica*, que reconoce valores propios de los ecosistemas que van más allá de los instrumentales pero que es diferente del biocentrismo, concepto más amplio que destaca valores intrínsecos, propios de la globalidad de la vida en la que se desarrolla el ser humano y todo el resto de especies.

Aunque desde posturas reduccionistas o exaltadas se pueden considerar el biocentrismo y el antropocentrismo como enfoques contrarios, desde luego no lo son. En ningún momento el biocentrismo contradice el principio básico de la *dignidad humana*, sino que lo complementa y lo expande. El giro biocéntrico denuncia las limitaciones del enfoque antropocéntrico, y complementa al ser humano en el marco del mundo natural en el que vive, que condiciona y a la vez está condicionado por las relaciones recíprocas que deberían ser de complementariedad y de convivencia. En términos de MUÑOZ (2014:205), la ampliación de la moral es posible e implica la corrección del antropocentrismo y su debida proyección hacia la Naturaleza. “Lo que aquí está de fondo es la idea según la cual a la crisis ecológica sólo se puede responder adecuadamente desde una postura antropocéntrica amplia y realista. Descalificar al antropocentrismo sin más, equivaldría a debilitar al ser humano en tanto sujeto autónomo y crítico, con lo cual se debilitaría aquello a través de lo cual puede contribuir a un mejor futuro”.

2) Pero existe un argumento esencialmente pragmático que guarda relación con la viabilidad de la permanencia de la especie humana sobre la tierra, especialmente con el compromiso intergeneracional. Si admitimos que el mundo tal y como lo hemos conocido está bajo amenaza, y que es un propósito del ser humano luchar contra estas amenazas, la pregunta que cabe hacerse es: ¿la consideración de la Naturaleza como sujeto de derechos es relevante a efectos de su protección y para luchar contra las amenazas que se ciernen sobre la Naturaleza?

La principal razón de ser de la consideración de la Naturaleza como sujeto de derechos es lo que CAMPAÑA (2013:16), desde una perspectiva crítica, denomina “justificación utilitarista”, que buscaría “elevar” el nivel de protección jurídica a la Naturaleza, asumiendo que las leyes ambientales son insuficientes y que se han revelado ineficientes para detener la destrucción del medio ambiente y preservarlo para futuras generaciones. Es decir, el reconocimiento jurídico de estos derechos buscaría incorporar garantías para hacer efectivas las políticas de protección ambiental y contra el cambio climático. Este beneficio en la conservación ecológica sería el fundamento de la intervención del Derecho y justificaría la aparición de la Jurisprudencia de la Tierra (*Earth Jurisprudence*). En resumen, el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza sólo sería conveniente si se tratara de un instrumento útil para luchar contra las amenazas que se ciernen sobre la vida en la Tierra y proteger realmente la Naturaleza<sup>6</sup>.

Lo cierto es que no parece difícil argumentar que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza y la incorporación de garantías para su vigencia mejorará en todo caso las medidas para luchar contra las amenazas a la vida en la Tierra. Cuando nos encontramos con sentencias de avanzada en Ecuador desde la conocida decisión de reconocimiento de los derechos del río Vilcabamba por parte de la Corte Provincial de Justicia de Loja (2011, Juicio n° 11121-2011-0010); en Colombia desde el reconocimiento de los derechos del río Atrato (2016, Sentencia de la Corte Constitucional T-622/16) y en aquellos países en los que se aplica el paradigma biocéntrico, las garantías tienden a mejorar la situación y a revertir los procesos antrópicos que se cernían sobre los entornos naturales protegidos por el Derecho en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Cuestión diferente sería conocer si los resultados de la ejecución de estas sentencias han contado con más o menos dificultades o aceptación; este análisis

---

<sup>6</sup> Si bien pueden existir otros motivos que apoyarían este reconocimiento, como los éticos a los que ya hemos hecho referencia que incluyen un nuevo trato con el mundo que nos rodea, o la posibilidad de considerar positivamente el mestizaje entre el liberalismo constitucional y la cosmovisión indígena. En términos de ACOSTA (2017:2946-2947), “el tránsito de la Naturaleza objeto a la Naturaleza sujeto ha empezado. En realidad está viva en las percepciones de los pueblos indígenas desde hace mucho tiempo atrás. Y en un esfuerzo poderoso y genial de mestización ha sido recogido por muchos juristas y no juristas (...) en la defensa de los derechos de los otros. Este proceso salpica a los escenarios internacionales que reconocen el valor intrínseco de la Naturaleza (...) permite explicar las diferentes luchas y comprender que hay un interés superior y general en estas luchas por los territorios”.

implicaría hacer referencia a un problema mayor, la aplicación del derecho, pero desde luego abarcaría aristas que irían mucho más allá de los derechos de la Naturaleza.

De hecho, el compromiso con las generaciones futuras cuenta ya con cierto recorrido jurídico en sentencias como la de la Corte Suprema de Colombia de 5 de abril de 2018 (STC 4360-2018) que manifestó sin ambages la necesidad de tutelar los derechos de las generaciones futuras en materia climática y declaró a la Amazonía como sujeto de derechos. Las generaciones futuras, afirma la sentencia, son sujetos de derechos, y corresponde al gobierno actual tomar las medidas concretas para proteger el país y el planeta, por lo que requiere al Gobierno colombiano para que detenga la deforestación de amplios territorios de la Amazonía y apueste por un desarrollo sostenible que garantice la protección de la Naturaleza y el clima para las generaciones presentes y futuras. Esta sentencia, en términos de TORRE-SCHAUB (2018:1-12), manifiesta una tendencia en el Derecho que inspirará a jueces de todo el mundo y que está configurando lo que podríamos denominar un derecho constitucional a un desarrollo sostenible.

Siempre podrá aducirse que en muchos países plenamente comprometidos con la transición ecológica no encontramos un reconocimiento explícito de la Naturaleza como sujeto de derechos. Pero el argumento a contrario no merma la afirmación anterior: la Naturaleza está más protegida si se le reconoce la titularidad de sus derechos (en general, PRIETO, 2013).

#### **4. Conclusiones.**

La democracia vierte el fundamento de su legitimidad en la emancipación. Y la emancipación se traduce en la adquisición de derechos de acuerdo con el momento histórico en que nos situemos. Sólo en ese contexto puede comprenderse el surgimiento del reconocimiento jurídico de la naturaleza como sujeto de derechos.

La evolución de los derechos y su capacidad emancipadora se traduce en dos dinámicas principales: por un lado, el contenido de los derechos que en su evolución es de progreso y abarca aspectos gradualmente más amplios; por otro lado, los titulares de los derechos, que también han experimentado un avance democrático hacia la integración desde la consideración de los derechos como privilegios de pocos hacia la incorporación de sujetos históricamente apartados, como determinadas minorías o colectividades. Es en ese marco en el que se sitúa el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos, que solo podía darse en el tiempo histórico en el que la evolución progresiva de los derechos abarcara sujetos no humanos y en el que el antropocentrismo restrictivo sea completado por el giro biocéntrico. Puesto que los derechos objetivos son constructos sociales, la decisión de considerar a la Naturaleza como sujeto de derechos manifiesta una voluntad humana que prospera únicamente cuando existen las condiciones subjetivas y objetivas para proceder a este reconocimiento.

Respecto a la pregunta ¿puede la Naturaleza ser considerada titular de derechos?, la respuesta es claramente afirmativa. Si los derechos objetivos son una decisión consciente, un constructo social, puede aplicarse a sujetos no humanos, como de hecho ocurre con el reconocimiento de derechos de las personas jurídicas. Las manifestaciones de derechos de los animales son, de hecho, ejemplos concretos de titularidades no humanas de los derechos que solo posiciones doctrinales rígidas y poco argumentadas podrían negar. De hecho, son cada vez más los ordenamientos jurídicos que reconocen la titularidad de los derechos a la Naturaleza o a determinados componentes particulares suyos, como ríos, montañas o parajes.

Respecto a la pregunta ¿debe la Naturaleza ser considerada titular de derechos?, la respuesta también es afirmativa. Por un lado, desde el prisma ético, el giro biocéntrico manifiesta una ética más amplia, que reconoce al ser humano en el marco natural en el que desarrolla su vida; por lo tanto, tiene en cuenta a la Naturaleza y su protección como uno de los elementos cardinales que consiguen que la dignidad humana cobre vigencia. Por otro lado, el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos ayuda a su protección a través de las garantías que el Derecho coloca a su disposición, por lo que es siempre positivo a la hora de decidir medidas para la lucha contra las amenazas al medio ambiente.

## **Bibliografía**

ACOSTA, ALBERTO. 2017 “Los Derechos de la Naturaleza como puerta de entrada a otro mundo posible”. *Direito&Praxis* vol. 8, nº4, págs. 2927-2961.

APARICIO WILHELMI, MARCO. 2011 “Nuevo constitucionalismo, derechos y medio ambiente en las constituciones de Ecuador y Bolivia”. *Revista General de Derecho Público Comparado* nº 9, págs. 1-24.

ÁVILA SANTAMARÍA, RAMIRO. 2011 “El derecho de la Naturaleza. Fundamentos”, en Espinosa Gallegos-Anda, Carlos y Pérez Fernández, Camilo (eds.), *Los derechos de la Naturaleza y la Naturaleza de sus derechos*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, págs. 35-70.

BALDIN, SERENA. 2017 “Los derechos de la Naturaleza: de las construcciones doctrinales al reconocimiento jurídico”. *Revista General de Derecho Público Comparado* nº 22, págs. 1-28).

BELL, MIKE. 2003 “Thomas Berry and an Earth Jurisprudence. An Exploratory Essay”. *The Trumpeter* vol. 19, nº 1.

BLANCH NOUGUÉS, JUAN MANUEL. 2008 “Ius, iustitia y persona: A propósito de la pregunta antropológica”. *Revista General de Derecho Romano* 10, 2008, págs. 1-19.

BRAGE CAMAZANO, JOAQUÍN. 2005 “Aproximación a una teoría general de los derechos fundamentales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”. *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 74, págs. 111-134.



BURDON, PETER. 2010. "The Rights of Nature: Reconsidered". *Australian Humanities Review* 49. págs. 69-89.

CAMPAÑA, SIMÓN FARITH. 2013 "Derechos de la Naturaleza: ¿innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político?". *Juris Dictio* vol. 15, págs. 9-38.

CHRISTIANO, THOMAS. 2001 "An Instrumental Argument for a Human Right to Democracy". *Philosophy & Public Affairs* vol. 39, n. 2, pp. 142-176.

COHEN, JOSHUA. 2006 "Is there a Human right to Democracy?", en Spynowich, Christine, *The Egalitarian Conscience. Essays in Honour to G. A. Cohen*. Nueva York: Oxford University Press.

CORTINA ORTS, ADELA. 2011 "¿Se puede hablar de Derechos de la Tierra?". *Temas para el Debate* nº 195, págs. 21-24.

CUBERO MARCOS, JOSÉ IGNACIO. 2017 "La vis expansiva de los derechos fundamentales y su incidencia en la configuración y exigibilidad de los derechos sociales". *Revista Española de Derecho Constitucional* nº 110, págs. 105-140.

CRUZ PARCERO, JUAN ANTONIO. 2015 "Concepto de derechos", en Fabra Zamora, Jorge Luis y Núñez Vaquero, Álvaro (coords.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*. México: IJ-UNAM.

DÍEZ RIPOLLÉS, JOSÉ LUIS. 2012 "La responsabilidad penal de las personas jurídicas. Regulación española". *InDret* nº 1/2012, págs. 1-32.

DOMANSKA, EWA. 2011 "Beyond Anthropocentrism in Historical Studies". *Historiein*, nº10, págs. 118-130

GUDYVAS, EDUARDO. 2015 *Derechos de la Naturaleza: ética biocéntrica y políticas ambientales*. Buenos Aires: Tinta Limón.

HABERMAS, JÜRGEN. 2010 "El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos". *Diánoia*, vol. LV, nº 64, págs. 3-25.

HARARI, YUVAL NOAH. 2014 *Sapiens. De animales a dioses: Una breve historia de la humanidad*. Barcelona: Debate.

HUGHES, CARYS. 2018 "The transformative potential of constituent power. A revised approach to the New Latin American Constitutionalism". *Latin American Perspectives* vol. XX, nº XXX, págs. 1-19.

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN. 2012 "El ejercicio del poder constituyente en el nuevo constitucionalismo". *Revista General de Derecho Público Comparado* nº 11, págs. 1-15.

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN. 2018 "¿Qué implica un Estado constitucional?" Democracia, Estado social y globalización", en Grillo Coutinho Leonardo da Silva, Sayonara; Balmant Echenique, Lilian; y Bariso, Thiago, *Reformas institucionais de austeridade, democracia e relações de trabalho*. Ltr, Sao Paulo.

MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN. 2019 "Parlamento, representación, soberanía", en AA.VV., *Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia*. Valencia: Corts Valencianes.

MARRADES PUIG, ANA. 2001 "Los derechos políticos de las mujeres: evolución y retos pendientes". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 36-37, págs. 195-214.

MOLINA ROA, JAVIER ALFREDO. 2018 *Los derechos de los animales. De la cosificación a la zoológica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

MUÑOZ FONNEGRA, SERGIO. 2014 "Ampliando la moral: Reflexiones sobre la consideración moral de la Naturaleza". *Bajo Palabra. Revista de Filosofía*. II época, n° 9, págs. 203-212.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, GREGORIO; FERNÁNDEZ GARCÍA, EUSEBIO (dirs.). ANSUÁTEGUI ROIG, FRANCISCO JAVIER; RODRÍGUEZ URIBES, JOSÉ MANUEL (coords.) 2003 *Historia de los derechos fundamentales I*, Tránsito a la Modernidad. Madrid: IDHBC; Dykinson.

PÉREZ-LUÑO, ANTONIO ENRIQUE. 2003. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos.

PISARELLO, GERARDO. 2011. *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*. Madrid: Trotta.

PRIETO MÉNDEZ, JULIO MARCELO. 2013 *Derechos de la Naturaleza. Fundamento, contenido y exigibilidad jurisdiccional*. Quito: Corte Constitucional.

ROLSTON, HOLMES. 1993 "Rights and Responsibilities on the Home Planet". *Yale Journal of International Law* 18, 251-279.

TORRE-SCHAUB, MARTA. 2018 "La protection du climat et des générations futures au travers des «droits de la nature»: l'émergence d'un droit constitutionnel au «bien vivre» (A propos de l'arrêt de la Cour Suprême de la Colombie du 5 avril 2018)". *Revue Droit de l'Environnement*, 267, págs. 1-12.

VICIANO PASTOR, ROBERTO y MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN. 2011 "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal". *Revista General de Derecho Público Comparado* n° 9, págs. 1-24.

ZAFFARONI, EUGENIO RAÚL. 2011 *La Pachamama y el humano*. Buenos Aires: Ediciones Mardres de la Plaza de Mayo.

# NATUREZA JURÍDICA DO INDIGENATO ELEMENTOS PARA DISTINÇÃO DO DIREITO A TERRA E A CARACTERIZAÇÃO DA POSSE INDÍGENA

IBRAIM ROCHA

## 1. INTRODUÇÃO

Um dos pontos mais controvertidos sobre o tema do direito a terra das comunidades indígenas é o elemento do marco Temporal como declarado pelo STF, a partir da análise do caso Raposa Serra do Sol, usado pela corte para aferir a manifestação da posse das comunidades indígenas, mas que não afasta outros elementos da especificidade da relação da comunidade com a terra e que origina o direito ao usufruto exclusivo indígena, permissivo para a reivindicação e garantia da efetividade do direito subjetivo a terra, inclusive nos casos de retirada violenta da comunidade, princípio fundamental reconhecido pela Corte.

O propósito deste artigo é discutir a natureza do Indigenato e a conexão com o elemento do marco temporal nas terras indígenas como debatido pelo STF. O tema assume especial relevância quando a Suprema Corte reabre este debate, a partir do voto do Ministro Barroso, relator do Recurso Extraordinário 1017365 que considerou preenchido o requisito da repercussão geral para discutir a posse indígena, onde detecta flagrante risco da criação de precedentes “que fomentem situação de absoluta instabilidade e vulnerabilidade dos atos administrativos editados com âmbito nacional”.<sup>1</sup>

A partir da literalidade do texto constitucional, que não prevê uma data para a configuração da posse indígena como se refere o STF na tese do marco temporal, a maioria da doutrina já aponta a incorreção interpretativa a partir deste processo hermenêutico, como se fará um breve inventário. Entrementes, este artigo adota uma linha interpretativa diferente, embora acabe no mesmo ponto, que é afirmar a suficiência do texto constitucional a tutelar o direito a

---

<sup>1</sup><<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=404272>>.

terra, sem a necessidade do marco temporal, o qual se revela uma redundância e irrelevante, dentro dos próprios marcos hermenêuticos da Corte. Retoma-se a própria interpretação do STF no caso Raposa Serra do Sol que é enfático em “afastar” o marco temporal, nos casos de violência contra as comunidades, limitador da aplicação do referido elemento, garantindo a realização do direito subjetivo de acesso à terra. Com efeito, demonstrar-se-á, que ocorre uma certa confusão teórica entre o *Indigenato* como fundamento protetivo da posse indígena e os elementos pelos quais se afere a sua extensão. E que não se confunde com elementos para a *declaração* desta posse, que é congênita.

Para justificar essa distinção, primeiro se resgata a clássica teoria de João Mendes Junior a respeito da natureza jurídica do Indigenato e a colocamos face os votos dos ministros, demonstrando que não há uma incompatibilidade visceral, mas um reconhecimento contextual dentro dos votos apesar de algumas afirmativas em contrário, sobre a suposta “insuficiência” da teoria do *Indigenato*, que precisa ser revalorizada, mas ao mesmo tempo posta no seu exato limite conceitual. Alerta-se, porém, que se considera a partir das lições de Mendes Junior que o Indigenato não pode ser usado com elemento para definir a extensão da posse indígena embora essencial para reconhecer a nulidade de outros direitos frente a este direito subjetivo fundamental a terra.

Também se considera na análise as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e, especialmente a decorrente do precedente firmado no caso *Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*. Sentença de 5 de fevereiro de 2018, que foi a primeira condenação do Estado Brasileiro, relevante para corrigir rumos de interpretação e ação.

## **2. REVISITANDO A TEORIA DE JOÃO MENDES JUNIOR SOBRE O INDIGENATO.**

João Mendes Junior inicia a sua clássica obra “Os indígenas do Brasil, seus Direitos Individuais e Políticos”, escrita no início do século XX, introduzindo os elementos extrajurídicos que o motivam a escrever a obra, elogiando aqueles homens da nascente República que, como Rodolpho Miranda, Ministro da Agricultura, promoveram o “despertar da consciência do Governo na obrigação de proteger os primários e naturais possuidores do território nacional”<sup>3</sup> sem olvidar a necessidade de sua catequese e civilidade.

Logo se percebe que a preocupação, longe de ser a proteção da cultura indígena contra o aculturalismo e assimilação, visa proteger a posse dos formadores originais da nacionalidade, fundadores da pátria, justificava suficiente da necessidade da proteção para a formação e afirmação da nacionalidade brasileira. Não espanta, portanto, que ao iniciar o primeiro livro da obra, com longa exposição de como se realizou a afirmação dos direitos indígenas nos Estados Unidos da América, em que se firmaram vários tratados entre os índios como nações independentes frente a nova nação que nascia, até que “o acto de 3 de Março de 1871, pelo qual o Congresso declara que d’ora em diante, nenhuma

nação ou tribu indiana será reconhecida como poder independente, mas isto sem prejuízo dos tratados já concluídos”<sup>2</sup> e , após este ato, diversos planos surgiram para proteger os índios estadunidenses contra diversas usurpações e crimes e especialmente reconhecendo-lhes o direito de “como os homens, da lei do homestead, assegurando-lhes o direito de cidadãos, logo que sejam dissolvidas as tribus”<sup>3</sup>, ou seja registra o sucesso no processo de assimilação dos índios estadunidenses. Percebe-se, assim, que apesar de distinguir que no direito estadunidense a forma de organização das tribos indígenas era muito diferente das tribos brasileiras, e mais resistentes a tomada de suas terras, no livro 2, vai reforçar o elemento que ensaia no final do livro 1, que é o romantismo que relaciona com a presença indígena e cuja aculturação e catequização aperfeiçoam a *raça brasileira* <sup>4</sup>.

Apesar deste enfoque Mendes Junior não deixa de caracterizar a proximidade dos regimes originários de direitos indígenas dos EUA e Brasil frente o Estado, decorrente da sua liberdade originária. Por isso, registra que a semelhança do direito estadunidense, os reis portugueses também reconheciam a autonomia dos índios em relação a jurisdição nacional, citando a Provisão de 9 de Março de 1718, na qual el-rei reconhece que “estes homens (os índios) são livres e ISENTOS DE MINHA JURISDIÇÃO, que os não pode obrigar a sahirem de suas terras para tomarem um modo de vida que elles se não agradam, o que, se não é rigoroso captivo, em certo modo parece que offende a liberdade”, embora este mesmo ato apresente exceção aqueles índios que “são bravos, que andam nús, que não reconhecem rei, nem governador, não vivem com modo e forma de república, atropelam as leis da natureza, neste caso podem ser obrigados por força e medo que desçam do sertão para as aldêas”<sup>5</sup>. Afirma-se, um direito natural a existência indígena que deve ser respeitado pelo Estado, desde que não represente risco para os que estão sob a jurisdição do rei e à própria jurisdição real, segundo o princípio da *autonomia das tribos*. Portanto, nem de longe, se pode pensar que reconhecer a *autonomia das tribos* impediria ou imporá um limite ao processo de aculturação, mas essa liberdade era uma forma de permitir o processo mesmo de formação da identidade nacional, e destaca como o processo de miscigenação do europeu com o índio era positivo para formação brasileira, afirmando mesmo que “os bandeirantes eram, em geral, filhos de europeu e índia” <sup>6</sup>e que a maioria não queria ser confundida com atacantes de índios. Encerra este capítulo destacando que dentre as Cartas Régias de D. João VI, de 1808, que autorizaram guerra aos índios, a Carta Régia de 5 de novembro, ressaltava aos índios que

---

<sup>2</sup>MENDES JUNIOR, João. Os indígenas do Brazil, seus Direitos Individuais e Políticos. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912, p. 16.

<sup>3</sup>Ibid., p. 17.

<sup>4</sup>Ibid., p. 19.

<sup>5</sup>Ibid., p. 30.

<sup>6</sup>Ibid., p. 36.

“se quiserem fazer aldear, e viver debaixo do jugo de Minhas Leis cultivando as terras, que se lhes aproximarem, já não só ficarão sujeitos a serem feitos prisioneiros de guerra, mas serão considerados como cidadãos livres (...) debaixo das Minhas Leis protectôras de sua *segurança individual e de sua propriedade*”<sup>7</sup>.

Com isto João Mendes Junior estabelece as raízes históricas do direito a terra dos índios, por estarem no território nacional antes de que qualquer outro componente humano, ou mesmo autoridade, e era o sangue que originariamente protegia a terra e a cultivava, e que permitia formar a identidade autenticamente nacional, sempre reconhecida até mesmo pelos reis portugueses e, assim, mais relevante seria a garantia da posse de suas terras na independência e posteriormente na República, quando escreveu a obra.

Por isso, o terceiro livro, inicia por destacar que “assim como os reis de Portugal não se julgavam com ampla jurisdição sobre os índios, também não se podia, desde logo, julgar com essa jurisdição o novo governo do Brasil”<sup>8</sup>, decorrente da independência. E, isto ocorre decorrente da própria forma como os indígenas se inseriram na história nacional, que, segundo a sua narrativa “a tendência para declarar a autonomia dos índios não foi tão explícita; mas a razão disto é que os índios, entre nós, entraram, como vimos, mais do que nos Estados Unidos da América do Norte, no cruzamento das raças”. E conclui com um libelo romântico de como esta unidade forma a cidadania brasileira, onde se amalgamaram a formar uma única identidade, acolhido no art. 6º da Constituição do Império, pelo nascimento no Brasil<sup>9</sup>. Isto permite concluir que para João Mendes Junior não se tratava de garantir os direitos a terra dos índios como povos diferentes, mas sim como brasileiros originários, cujo direito de posse se manifestava de forma diferente dos outros brasileiros e, assim, ele buscava o fundamento deste direito subjetivo dos cidadãos originários ocupantes das terras brasileiras. Esta proteção, permitiria continuar este processo de aperfeiçoamento do elemento humano da nação pelo processo de miscigenação.<sup>10</sup>

Mendes Junior vai destacar como o ato mais importante, posterior a independência, a Lei de 27 de outubro de 1831, que revogava as Cartas Regias de 1808, abolindo a servidão dos índios, e os considerando como órfãos<sup>11</sup>, para lhe serem aplicadas as cautelas a que se refere, ou, seja, o regime que reconhece os

---

<sup>7</sup> MENDES JUNIOR, João. Os indígenas do Brazil, seus Direitos Individuais e Políticos. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912, p.41

<sup>8</sup> Ibid., p. 43.

<sup>9</sup> Ibid., p. 47.

<sup>10</sup> “A realidade é que a alma indígena americana pensa, julga, raciocina, coordena raciocínios, com o mesmo vigor de atenção, reflexão, analyse, synthese, comparação e apprehensão comparativa; a alma indígena está sujeita às mesmas paixões a que está sujeita a alma europeia, mostrando, porém, superioridade na temperança, na energia da paciência e até, digamos a verdade, até na justiça e na caridade. A alma do descendente de indígena cruzado com europeu, é tão vigorosa, e às vezes mais vigorosa do que a alma do puro europeu ou do puro indígena; e tem a vantagem de unir a ambição do europeu à longanimidade do indígenas, temperando uma pela outra”, Cf. MENDES JUNIOR, p.51.

<sup>11</sup>Ibid., p. 52.

índios como incapazes e que devem ser tutelados pelo Estado. Ao chegar neste ponto Mendes Junior passa a localizar como as diversas leis concernentes ao aspecto fundiário passaram a ressaltar as terras indígenas de ocupação por terceiros, por isso mesmo, ele afirma que passa a “estudar o direito territorial dos índios, quer no regimen das sesmarias, quer no regimen das terras devolutas”<sup>12</sup>. Portanto, esse corte revela que existem elementos extrajurídicos que fundamentam estas exceções legais de respeito ao direito à terra indígena, e com eles não se confundem, os quais narrou nos livros 1 e 2, da obra. Ele, portanto, distingue o fundamento do direito a terra dos instrumentos que garantem o direito fundiário a terra. Ou seja, os primeiros são os fundamentos primários da posse decorrentes da simples história do grupo humano, como habitantes originais da terra brasileira, que obrigam a concessão da garantia fundiária a terra.

Ela resgata que mesmo sob o regime das sesmarias, que eram concessões de vastas extensões de terras onde o donatário tinha a obrigação de promover a exploração e o povoamento, pode-se encontrar disposições que vedam a ocupação de terras indígenas. A Lei de 6 de julho de 1755, obrigava o donatário a “ser reservado o prejuízo e direito dos índios, primários e naturaes senhores delas”<sup>13</sup>. Com a extinção do regime de sesmarias, e o advento da primeira Lei de Terras do Brasil, a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, também reservava das terras devolutas as necessárias, não só para a fundação de povoações e abertura de estradas e mais fundações públicas, como para a colonização dos indígenas.<sup>14</sup> O relevante em ambos os regimes, nem é tanto o resgate de como a legislação reconhecia que as terras indígenas não poderiam ser ocupadas e não se caracterizavam como devolutas, que até hoje se define por exceção da sua aplicação a algum fim, mas sim que apresenta como estas terras apossadas pelos indígenas, não poderiam ser destinadas ou desvirtuadas desta finalidade, a que estavam reservadas.<sup>15</sup> É preciso entender que o *indigenato* é reconhecido como uma forma de origem da própria formação territorial da nação neste processo de aculturação que ele descreve como o destino natural do indígena, e do aperfeiçoamento da brasilidade pela miscigenação, daí reconhecer que “tanto o *indigenato*, como o *colonato*, podem ser preliminares da municipalização”<sup>16</sup>.

Ao reconhecer que o *indigenato* é um título *cogenito*, ao passo que a *ocupação* é um título *adquirido*, nada mais está a afirmar que é um direito frente ao qual nenhum outro direito se pode opor pois, segundo o alvará de 1º, de abril de 1680, “o *indigenato* não é um facto dependente de legitimação, ao passo que a

---

<sup>12</sup> MENDES JUNIOR, João. Os indígenas do Brazil, seus Direitos Individuais e Políticos. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912, p. 54.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>15</sup> “Desde que os índios já estavam aldeados com cultura e morada habitual, essas terras por elles occupadas, si já não fossem deles, também não poderiam ser de posteriores possesores, visto que estariam devolutas; em qualquer hypothese, suas terras lhe pertenciam em virtude de direito à reserva, fundado no Alvará de 1 de abril de 1680, que não foi revogado, direito esse que jamais poderá ser confundido com uma posse sujeita à legitimação e registro”. Cf. MENDES JUNIOR, p. 57.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 58

*ocupação*, como facto posterior, depende de requisitos que a legitimem”<sup>17</sup>. Portanto a distinção é para assegurar como aquela posse gera um direito de domínio que deve apenas ser declarado, vez que pré-existente.<sup>18</sup> Esta diferenciação entre a *ocupação* e o *indigenato* não é apenas de como este se constitui mas sobretudo como deve ser reconhecido pelo Estado, pois que sejam *órfãos* os índios, os seus direitos devem ser protegidos contra agentes dolosos, dever que se impõe ao Estado, cabendo ao governo “um encargo análogo ao usufructo e não podem ser alienadas enquanto o Governo, por acto especial, não conceder aos índios o pleno gozo dellas”<sup>19</sup>, previsto no art. 72 do regulamento de 1854.

Candido Mendes Junior apresenta uma justificação jurídica de como a posse indígena limita a aquisição ou constituição de outros direitos sobre as mesmas áreas, inclusive do Estado, obrigado que está a obedecer e garantir este usufruto, daí reconhecer que não podem ser consideradas terras devolutas e, tal assertiva, permite relacionar por 1º lugar entre os *títulos originários de propriedade*, que não podem ser derogados frente a outros pretendentes a aquisição de terras, “as terras possuídas por hordas selvagens colectivamente organizadas, cujas posses não estão sujeitas à *legitimação*, visto que o seu título não é a *ocupação*, mas o *indigenato*”, como descreve nas páginas 64 e 65 dentre os 9 títulos originários que se impõe observar “aos sertanejos”, ao ir finalizando a dissertação. Aqui encontra-se o fundamento da nulidade de eventuais “títulos” sobre terras indígenas, pois são terras que não são legitimáveis, porque objeto de reserva originária, com encargo do Estado proteger. E por isso cita, em seguida, os casos daqueles que na faina de ter um título de aquisição “recorreram ao expediente dos chamados *grillos*”<sup>20</sup>.

Conclui-se que, segundo a doutrina de Cândido Mendes Junior, não é pre-ocupação e nem finalidade do *indigenato* definir a extensão da posse indígena, mas protegê-la, contra eventuais outras ocupações que sobre ela queiram se constituir, dado que o seu fundamento é a originária existência indígena com os primeiros e naturais possuidores da terra brasileira, e qualquer posse, ou direito que se coloque frente a essa é nulo, ou forma de grilagem, uma nulidade congênita. Ele não dispensa uma única linha para descrever a extensão ou o modo pelo qual se manifesta a posse indígena, apenas parte dela como o fato que deve ser respeitado sob pena de absoluta nulidade. A perda desta distinção, limite e

---

<sup>17</sup>MENDES JUNIOR, João. Os indígenas do Brasil, seus Direitos Individuais e Políticos. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912, p. 58.

<sup>18</sup> “A *ocupação* é uma *apprehensio rei nullius* ou *rei derelictae* (...); ora as terras de índios, congenitamente apropriadas, não podem ser consideradas com *res nullius*, nem como *res derelictae*; por outra, não só se concebe que os índios tivesse *adquirido*, por *simples ocupação*, aquilo que lhes é *congênito* e *primário*, de sorte que relativamente aos índios estabelecidos, não há uma simples posse, há um título *immediato* de domínio; não ha, portanto, posse a legitimar, ha domínio a reconhecer e direito originário e preliminarmente reservado”. Cf. MENDES JUNIOR, *Ibid.*, p. 59.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 60-61.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p 65.



alcançe do indigenato tem causado muita confusão interpretativa, ainda que involuntariamente.

### 3. RESENHA CRÍTICA DA DOCTRINA DESABONADORA DO MARCO TEMPORAL.

Um breve resgate crítico de como a doutrina tem analisado o *marco temporal* demonstrará que ainda que relevantes há uma insuficiência para uma crítica conceitual e consistente à decisão do STF, a ensejar uma virada no processo interpretativo, capaz de influenciar o caminho adotado pela Corte, isso decorre do fato que a Corte busca configurar elementos para definir a extensão da posse indígena, e acaba por confundir com uma “atualização” da doutrina do Indigenato, o que numa análise acurada não estaria em causa, e sem uma crítica deste viés da interpretação da Corte a resposta acaba por se revelar circular.

José Afonso da Silva em magistral parecer apresenta respostas que bem resumem a interpretação dominante contrária ao marco temporal definido pelo STF. Inicia por situar a questão a partir do reconhecimento dos direitos indígenas como direitos fundamentais de solidariedade, por pertencer a este grupo social como uma unidade, acolhido no sistema constitucional brasileiro a partir da Carta de 1934, como expresso nos parágrafos 5 e 7 do parecer<sup>21</sup>. E apesar de declarar tais direitos como direitos naturais, contrapõe ao marco temporal fixado pelo STF o marco da carta revogada de 1934, que faria irracional o argumento do STF frente a história do ordenamento jurídico nacional. Este argumento parece lógico, mas acaba por exigir para a existência do Indigenato uma data de nascimento, e, assim, diminui a importância do argumento da natureza de um direito fundamental ou natural que, por ser tal antecede e é dever do Estado proteger.

Existe um outro enfoque mais interessante na análise de Afonso da Silva que é demonstrar que as decisões do própria STF que usam o marco temporal tal como definido no precedente Raposa Serra do Sol, contrariam as próprias premissas da decisão, ao criar definições sobre o que seria o renitente esbulho, e que são contraditórias com a análise do laudo antropológico do caso concreto, ou, seja, mais que um erro de interpretação jurídica, demonstra uma má avaliação das provas, o que é bem fora da curva da função da Suprema Corte. Aponta este

---

<sup>21</sup> 5. Como se nota, os direitos dos índios às terras por eles tradicionalmente ocupadas preexistem ao próprio reconhecimento constitucional, porque entranhadamente à sua existência comunitária. Nesse sentido, pode-se dizer que são *direitos naturais*, porque coexistentes com o próprio ser das comunidades indígenas e que o sistema constitucional, desde a Constituição de 1934, acolheu como forma de direito constitucional fundamental, direitos humanos fundamentais dos índios que têm, para eles um valor de sobrevivência física e cultural, tanto quanto têm para todos nós os direitos humanos consagrados nos documentos constitucionais e declarações internacionais.

7. Repita-se: esses direitos são *direitos fundamentais dos índios*, que podem ser classificados na categoria dos *direitos fundamentais de solidariedade*, tal como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. *Direitos de solidariedade*, porque têm, ao mesmo tempo, uma dimensão “individual” e uma dimensão “coletiva”, uma vez que concernem à pessoa humana: o *índio* como tal, assim como a coletividades humanas: as comunidades indígenas.<sup>4</sup> São direitos supraestatais e, pois, direitos absolutos, natureza essa que lhes confere a garantia de permanência, pois não podem ser eliminados.

erro no caso do RSM 29.087/DF, relativo às terras da etnia Guarani- Kaiowá, no Mato Grosso do Sul, cujas provas seriam suficientes para atender o conceito de renitente esbulho.<sup>22</sup>

Ao retomar o argumento sobre o conteúdo da norma do art 231 da CRFB ele mesmo desconstrói a necessidade de se apelar a um marco pretérito, e deveria insistir na natureza mesmo da origem do direito, ao invés de apostar numa gangorra de datas. Este argumento poderia encerrar a melhor resposta, sem exigir uma data:

Se são “reconhecidos... os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, é porque já existiam antes da promulgação da Constituição. Se ela dissesse: “são conferidos, etc.”, então, sim, estaria fixando o momento de sua promulgação como marco temporal desses direitos. ( Parágrafo 13, página 8 )

Porém, em seguida, explicita o conceito de marco, para explicar qual seria o melhor ponto no tempo, esta interpretação acaba por elevar o próprio argumento do marco temporal, como necessário, ainda que criticado como uma invenção esdrúxula do STF, fazendo uma busca do marco correto.<sup>23</sup> Os demais

---

<sup>22</sup>A decisão, enfim, concluiu pela desnecessidade de instrução probatória, por entender que os dados estão inseridos no laudo antropológico que subsidiou o processo administrativo. E daí passa a analisar o laudo, sublinhando as partes que, segundo os votos vencedores, provavam a ausência de índios nas terras, para concluir que “[os] excertos do laudo antropológico afastam quaisquer dúvidas sobre a anterior ocupação indígena da região na qual está inserido imóvel rural do Recorrente.” No entanto, desprezaram-se as passagens do laudo que favorecem aos índios, tais como: “A maioria das pessoas com mais de trinta anos que compõem essa parentela [dos Guyraroká] nasceram em Guyraroká e guardam uma viva memória do território e da vida comunitária que aí desenvolviam. (...) “As informações levantadas junto aos índios dão conta da concentração expressiva de população Kaiowá residindo na terra reivindicada em caráter permanente até o início da década de 1940”. Foi desprezada a passagem do laudo que mostra por que não existia índio, como esta: “Os Kaiowá só deixaram a terra devido às pressões que receberam dos colonizadores que conseguiram os primeiros títulos de terras na região. A ocupação da terra pelas fazendas desarticulou a vida comunitária dos Kaiowá, mas mesmo assim muitas famílias lograram permanecer no local, trabalhando como peões para os fazendeiros”. O laudo afirma que nos anos 40 as pressões dos fazendeiros que começam a comprar as terras na região tornaram inviável a permanência dos índios no local.(...) Esses fatos não foram sequer questionados na decisão em apreço, e, no entanto, eram fatos dependentes de provas que tornavam não líquido e certo o pedido do mandado de segurança. A decisão, para conceder a segurança, preferiu não tomar conhecimento de fatos graves que levaram o STJ a denegar a segurança como medida inapropriada.

<sup>23</sup>Mostra isso que a Constituição de 1988 é o último elo do reconhecimento jurídico- constitucional dessa continuidade histórica dos direitos originários dos índios sobre suas terras e, assim, não é o marco temporal desses direitos, como estabeleceu o acórdão da Pet. 3.388. O termo “marco” tem sentido preciso. Em sentido espacial, marca limites territoriais. Em sentido temporal, marca limites históricos, ou seja, marca quando se inicia situação nova na evolução de algo. Pois bem, o documento que deu início e marcou o tratamento jurídico dos direitos dos índios sobre suas terras foi a Carta Regia de 30 de julho de 1611, promulgada por Felipe II nos seguintes termos:(...) Aqui temos inequivocamente *um marco temporal* - o reconhecimento jurídico-formal - dos direitos originários dos índios sobre as terras que ocupam. Outro *marco* nessa continuidade histórica está no reconhecimento constitucional daqueles direitos. Por que, neste caso, temos um marco temporal? Porque se dá àqueles direitos uma nova configuração jurídico-formal, retirando-os das vias puramente ordinárias para consagrá-los como direitos fundamentais dotados de supremacia constitucional. Isso, como visto, se deu com a *Constituição de 1934*, cujo art. 129 os acolheu numa síntese expressiva essencial: “*Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las* . As demais Constituições deu continuidade a essa consagração formal até à Constituição de 1988 que acrescentou o reconhecimento de outros direitos, como se pode ver do ser art. 231. Mas, no que tange aos direitos originários sobre as terras indígenas.

argumentos sobre a natureza do direito indígena, que desenvolve em outros tópicos, acabam ficando diminutos face ao tema hermenêutico de que é preciso observar uma data temporal legislativa correta do nascedouro do Indigenato.

O dileto professor Carlos Marés e a Professora Liana Silva, numa das primeiras obras sobre o marco temporal, insistem mais no debate sobre a literalidade do texto constitucional que não elenca uma data para o exercício dos direitos indígenas para refutar a tese do STF.<sup>24</sup> A interpretação rebate a possibilidade do marco temporal integrar a comprovação da posse indígena por não estar previsto no texto constitucional a data a partir da qual se deve aferir a sua tradicionalidade. Recorrem as lições de Mendes Junior, sobre a anosidade do reconhecimento em nosso ordenamento jurídico do direito congênito do índio a terra, reconhecido o indigenato desde o período colonial, com base no Alvará de 1º de Abril de 1680.<sup>25</sup>

Buscam ainda, fundar, acertadamente, o direito à posse indígena em elementos antropológicos da ligação da comunidade com a terra e assim aparentam distinguir esta do Indigenato “tradicional”, ainda que não sejam expressos neste sentido.<sup>26</sup> Apesar desta abordagem do direito à terra seja correta, ela não favorece uma distinção clara do instituto do Indigenato segundo a doutrina de Mendes Junior e eventuais distinções de efeitos jurídicos, já que os ideais antropológicos atuais, não eram preocupações daquela época. Não se pode colocar no pensamento de Mendes Junior algo que não fazia parte do contexto de sua análise, e assim, não se pode tirar efeitos jurídicos que não poderia produzir.

---

<sup>24</sup>O legislador constituinte, ao dispor os verbos no presente, não se referiu à data da promulgação da Constituição. O marco temporal como critério objetivo é uma invenção jurídica na interpretação do STF. O tempo verbal no presente do indicativo nos remete à existência contemporânea dos povos indígenas e quilombolas. Logo, na interpretação literal da Constituição, não encontramos fundamento para o marco temporal de comprovação da “posse indígena” na data da promulgação da Constituição Federal (05 de outubro de 1988). Diferentemente do que a Constituição dispõe no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é o prazo de cinco anos do dever da União em concluir as demarcações de terras indígenas a partir da promulgação, o que não foi cumprido pelo Estado brasileiro. Cfr. SILVA, Liana Amin da; SOUZA FILHO, Carlos Marés. Marco temporal como retrocesso dos direitos territoriais originários indígenas e quilombolas. In: WOLKMER, Antonio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (Coord.). *Os direitos territoriais quilombolas: além do marco territorial*. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2016. p. 78

<sup>25</sup>SILVA, Liana Amin da; SOUZA FILHO, Carlos Marés. Marco temporal como retrocesso dos direitos territoriais originários indígenas e quilombolas. In: WOLKMER, Antonio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (Coord.). *Os direitos territoriais quilombolas: além do marco territorial*. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2016. p. 57

<sup>26</sup>:Assim como atualizadas as definições de povos e de propriedade no século XXI, também devemos atualizar a interpretação do direito originário à terra desde o surgimento de determinado povo ou comunidade. O sentido de direito congênito permanece, pois se trata de direito que nasce com o nascimento da própria comunidade. O direito à terra se vincula aos povos e às comunidades tradicionais, assim como tais grupos étnicos se vinculam ao seu território de origem. Esses grupos podem se afastar do seu território, mas não perdem a identidade ligada ao seu lugar de origem, território no qual forjaram sua cultura e sua sociedade Cfr. SILVA, Liana Amin da; SOUZA FILHO, Carlos Marés. Marco temporal como retrocesso dos direitos territoriais originários indígenas e quilombolas. In: WOLKMER, Antonio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (Coord.). *Os direitos territoriais quilombolas: além do marco territorial*. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2016. p. 80

Foi exatamente a falta de clareza do que é o Indigenato como instituto jurídico a partir das lições de Mendes Junior que abriu campo para a discussão do “fato indígena”, dos “círculos concêntricos” e ou do “marco temporal” na interpretação do STF, vez que seriam *cientificamente* mais adequados para fundar na atualidade o direito da posse indígena. De fato, apesar de relevante e acertada a crítica sobre a “invenção” do marco temporal pelo STF não se apresenta uma alternativa a questão da comprovação da posse indígena como um *fato* pois acaba por confundir aquela com o indigenato. Embora abordem os meios a serem perquiridos de forma correta para configurar a existência desse direito originário o que inclui “o direito à memória, à verdade e à reparação, por meio dos depoimentos dos velhos, anciãos, rezadores, xamãs e sábios das aldeias.(..) testemunhas de massacres ocorridos e da expulsão de suas comunidades da terra”<sup>27</sup>, não há uma distinção de peso do elementos antropológicos gizados na própria decisão do STF, pois a Corte valoriza o trabalho e expertise da ciência antropológica expressamente, embora inclua o marco da Constituição de 1988. Assim, esta análise, inadvertidamente, cai na mesma armadilha que cercou os Ministros do STF. Ao associar o marco temporal como um contraponto ao tradicional instituto do Indigenato, acabam por colocar como necessário situar sempre no tempo legislativo, ainda que usando a prova antropológica que é validada. Embora na sua abordagem expulsem da racionalidade o marco temporal, a divergência de fundo é sobre como a natureza jurídica do Indigenato, ou, sua atualização, serve para comprovar a extensão da posse tradicional indígena segundo o “correto’ marco temporal definido pelo direito positivo.

Este mal configurado dissenso interpretativo, fica mais evidente quando se analisa o texto do Professor Girolamo Treccani e Luana Alves, que ao fazer a análise dos direitos territoriais indígenas e a sua incompatibilidade com o marco temporal do STF, também concluem que haveria um correto marco temporal.<sup>28</sup> Os autores reforçam este argumento reafirmando que o reconhecimento constitucional à demarcação das terras indígenas remontam “à constituição de 1934, bem com prescinde a qualquer questão temporal” (...) a obrigação do Estado a partir da Constituição de 1988, além de reconhecer as terras ocupadas pelos povos indígenas é “também assegurar os seus direitos étnicos e culturais”<sup>29</sup>. A

---

<sup>27</sup>SILVA, Liana Amin da; SOUZA FILHO, Carlos Marés. Marco temporal como retrocesso dos direitos territoriais originários indígenas e quilombolas. In: WOLKMER, Antonio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (Coord.). *Os direitos territoriais quilombolas: além do marco territorial*. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2016.p. 61

<sup>28</sup>A Constituição de 1988 não pode ser considerada “marco temporal” como defendem alguns ministros que pretendem elevar o acórdão da Petição 3.388 como definidor do começo dos direitos indígenas, se marco temporal tiver que existir teriam que ser as Cartas Régias de 1609 ou 1611, ou, quando muito, a Constituição Federal da 1934 que dá status constitucional a este direito. Cfr. TRECCANI, Girolamo Domenico, ALVES, Luana Nunes Bandeira.. *Os Direitos Territoriais Indígenas e a (In) compatibilidade com o Marco Temporal*, In *Direitos Humanos na Amazônia*. Coord, Elísio Augusto Velloso Bastos, Luciana Costa da Fonseca e Patricia Blagitz Cichovski, São Paulo: Juspodium, 2017. p. 581

<sup>29</sup>TRECCANI, Girolamo Domenico, ALVES, Luana Nunes Bandeira.. *Os Direitos Territoriais Indígenas e a (In) compatibilidade com o Marco Temporal*, In *Direitos Humanos na Amazônia*. Coord, Elísio Augusto

ressalva da prescindibilidade da questão temporal fica diminuta, quando esta deveria ser o fator principal.

Apesar da crítica contundente ao marco temporal, os argumentos dos autores colacionados acabam por reforçar a natureza jurídica do Indigenato como um instituto jurídico que abre a janela do tempo aos direitos indígenas. E isto, ao fim e ao cabo, redundaria apenas por deslocar o tempo de onde poderiam ser aferidas as posses indígenas, mas reforçaria que é necessário saber onde está aberta a porta legal temporal. Logo, as bases para se aferir o direito indígena acabaria sempre por depender da validade dentro de um marco temporal sancionado pelo direito positivo. Invés de absurdo, o marco temporal passa a ser necessário e incontornável, abrindo um elemento de legitimidade para a escolha da janela temporal pelo STF, seja a vigente Constituição ou outra, ainda que não mais vigente.

Isto, aliás, estaria em pleno acordo com os princípios do positivismo jurídico kelseniano de que o fundamento racional para o direito é encontrado no direito posto por uma autoridade, segundo um fundamento exclusivamente jurídico, já que há a impossibilidade de estabelecer, *a priori*, determinados conteúdos que deveriam estar na Constituição Formal, a Constituição Escrita, pois, “como forma, pode assumir qualquer conteúdo e que, em primeira linha, serve para a estabilização das normas que aqui são designadas como Constituição material e que são o fundamento de direito positivo de qualquer ordem jurídica estadual”<sup>30</sup>. Obviamente, nenhum destes autores de primeira linha colocam a questão do marco temporal a partir deste viés positivista, nem mesmo o STF, mas sem o devido cuidado se pode dar azo a uma interpretação que destaque o direito posto, vigente ou não, como a origem e fundamento do direito originário da posse indígena, o que deve ser afastado. Por isso, todos estes doutrinadores reconhecem elementos da história do povo indígena como a origem dos direitos originários a legitimar a sua proteção, como se observa desde Mendes Junior. Porém, este autor, quando resgata os marcos legais é mais para demonstrar como as instituições jurídicas se curvaram frente a este fenômeno social, e que pinta como romântica a aculturação.

Neste corner é muito relevante quando Pedro Calafate leciona que o propósito integrador e de assimilação civilizacional sempre foram explícitos desde a doutrina de Mendes Junior, e em acordo com as origens da legislação portuguesa.<sup>31</sup> Logo não se pode retirar da teoria do Indigenato o que ela nunca teve o

---

Velloso Bastos, Luciana Costa da Fonseca e Patricia Blagitz Cichovski, São Paulo: Juspodium, 2017. p. 598

<sup>30</sup>KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Tradução João Batista Machado. Coimbra: Armênio Armado, 1984. p. 310-311.

<sup>31</sup>Em qualquer caso, o propósito integrador e de assimilação cultural e civilizacional permaneceu explícito não só no próprio João Mendes Júnior, mas em todos as constituições brasileiras, com exceção da já referida Constituição de 1988, que proclama o direito dos índios permanecerem índios, sem constrangimentos de nenhuma espécie. (...) Portanto, à luz da legislação portuguesa, os índios do Brasil deveriam ser persuadidos a deixarem de ser índios. Para tanto, teriam que ser “resgatados” dessa condição, sem dolo ou malícia, deslocando-se para as proximidades das povoações coloniais, a fim de serem aldeados e

objetivo de ser, como teoria jurídica, dar legitimidade para o direito de ser índio. O correto é limitar o efeito jurídico de declarar a nulidade sobre quaisquer direitos que se oponham ao direito de acesso a terra dos índios, desde quando existam e se confrontem com outros eventuais possuidores.

A Constituição de 1988 reconhece e dá amplitude legal a posse indígena para preservar os modos de ser e viver indígena, abandonando o termo *silvícola*, como se observara em todas as Cartas anteriores.<sup>32</sup> O uso do termo *silvícola* nos textos constitucionais anteriores expressa o caráter assimilacionista e somente com a Emenda Constitucional nº 1/67 é que se expressa constitucionalmente a nulidade de direitos contra a posse e domínio de terras afetadas aos índios, mas não confronta este direito de uso exclusivo da terra e a nulidade decorrente com a mesma extensão da Carta vigente, que condiciona até mesmo eventuais direitos de exploração da União dos recursos naturais, que ocorre por exceção, como se vê do parágrafo 6º do art. 231 da CRFB.

Isto mostra a mudança total de paradigma da Carta de 1988 no aspecto do modelo de posse que passa a ser garantida, e que não existia desde a origem da teoria do Indigenato, e o aspecto das nulidades da teoria do Indigenato é reforçada com a constituição de 1988, com explícito abandono do contexto onde foi gestada. Nenhum dos autores analisados defende que ao se observar o marco temporal de 1934 se deve resgatar o aspecto da assimilação indígena da época do texto constitucional, ou da época da colônia. Assim, somente se fazendo esta distinção de contexto e fins é que se torna claro qual o cerne da teoria do Indigenato no seu aspecto estritamente jurídico, comum a todas as épocas constitucionais, inclusive a de 1988.

O exposto basta para demonstrar a necessidade de se reposicionar o senso interpretativo frente ao STF a fim de se abandonar o marco temporal não porque a corte situa o Indigenato em 1988, mas porque questão da posse indígena com a Constituição de 1988 é, de forma unânime, o nascedouro de outro patamar de proteção da comunidade indígena e que, por isso mesmo, exige uma

---

evangelizados.CALAFATE, Pedro. Raízes Jusnaturalistas do Conceito de Direitos Originários dos Índios na Tradição Constitucional Brasileira: Sobre o Conceito de Indigenato. In Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, [S.l.], n. 16, nov. 2016.pp. 269 ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/354>>. Acesso em: 24 mar. 2020

<sup>32</sup>Constituição de 1934 :Art. 129. Será respeitada a posse de terra de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, vedado aliená-las; Constituição de 1937:Art. 154. Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, porém, vedada a alienação das mesmas.; Constituição de 1946:Art. 216. Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem.; Constituição de 1967:Art. 186. É assegurada as silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes.; Emenda Constitucional nº 1 de 1969: Art. 198. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existente. § 1º Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas. § 2º A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior não dão aos ocupantes direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a Fundação Nacional do Índio.

mais larga compreensão deste direito subjetivo a terra indígena, a permitir uma efetiva proteção aos *direitos reconhecidos aos índios para a proteção de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições*, e que inclui os *direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam* como descrito no caput do art. 231 o que é reforçado pela teoria do indigenato, limitada ao aspecto de uma teorias das nulidades.

#### 4. REPOSICIONANDO O DISSENSO INTERPRETATIVO DO MARCO TEMPORAL.

Apresenta-se uma linha argumentativa que, ainda que não seja absolutamente inovadora, pretende deixar mais evidente os princípios que devem guiar a resposta certa sobre a natureza jurídica do Indigenato e o afastamento do marco temporal, qualquer um que seja.

Uma boa prática interpretativa exige princípios que contribuam para realizar os propósitos da comunidade, perguntas corretamente formuladas permitem obter respostas verdadeiras porque fundadas em princípios.<sup>33</sup> Por seguir esta linha clássica adota-se o pensamento de Dworkin para orientar as respostas. Quando Ronald Dworkin, descreve como o direito atua para realizar os propósitos de determinada comunidade, segundo determinados princípios que elege, ele abre o importante debate sobre a relação entre a interpretação e o Direito, o que envolve apresentar argumentos sobre o que faz uma interpretação de uma prática social ser melhor que outra, e como uma exposição jurídica promove uma mais satisfatória interpretação dessa complexa e crucial prática<sup>34</sup>.

Esta prática social não pode se realizar sem determinados princípios que permitem interpretar os propósitos ou compromissos de determinado ordenamento jurídico, revelando a concepção de Justiça que lhe é inerente. Por isso, é relevante ressaltar que Dworkin apresenta uma concepção dos Direitos Subjetivos, segundo a qual sua obrigatoriedade origina-se de decisões políticas do passado, de acordo com a melhor interpretação que elas podem significar para a comunidade, o que ajuda a explicar melhor as complexas relações entre o direito e outros fenômenos sociais. Portanto, o conteúdo do direito depende da moral e valores da comunidade<sup>35</sup>. Assim, para Dworkin e sua Teoria do Direito como Integridade, a concepção de Direitos Subjetivos, em que se incluem os direitos fundamentais, exige reconhecer que esses direitos pertencem às pessoas e que são patrocinados por princípios que promovem a melhor justificativa para a prática

---

<sup>33</sup>Cfr. ARISTÓTELES. *Metafísica*. Tradução Vincenzo Cocco e notas de Joaquim de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979. Livro II. p. 26. (Coleção os Pensadores). ARISTÓTELES. *Sobre a alma*. Tradução Ana Maria Lóio. São Paulo: Martins Fontes, 2013. p. 33-34. No opúsculo *A Ideia do Bem entre Platão e Aristóteles*, Hans-Georg Gadamer faz um interessante exercício filosófico de construção de um diálogo entre os princípios da filosofia platônica e aristotélica, ainda que sublinhando a sua distinção, destaca que no campo da filosofia prática (moral) há evidente convergência entre estes pensadores. Cfr. GADAMER, Hans-Georg. *A idéia do bem entre Platão e Aristóteles*. Tradução Tito Lívio Cruz Romano. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 10.

<sup>34</sup> DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986. p. 86.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 96.

jurídica como um todo<sup>36</sup>, como corolário, o papel central do Judiciário, dentro da sua concepção de direitos fundamentais.

Por isso, quando o STF declara a exigibilidade do direito a terra indígena, é consequente lhe reconhecer e atribuir a natureza de um direito humano fundamental, o que permite a defesa de direitos subjetivos das comunidades indígenas relacionados ao direito de acesso a terra, além de permitir afastar antagonismos com outros direitos, garantindo a sua exigibilidade e proteção judicial, dispensando a necessidade da intervenção do legislador<sup>37</sup>. Neste contexto é que se revela muito mais interessante a doutrina que situa a crítica ao marco temporal a partir de uma análise do significado da posse indígena e como a instituição do marco temporal implica um retrocesso ao assimilacionismo, como faz Dailor Sartori Junior<sup>38</sup>.

Não é objeto deste texto discutir como o STF aplicou o marco temporal em casos concretos, mas apontar porque este não pode ser confundido com o Indigenato e a sua incompatibilidade com a extensão constitucional da posse indígena advinda de 1988, considerando os próprios termos dos votos do caso Raposa Serra do Sol. A falta de clareza dos limites do Indigenato leva a uma contradição com os princípios que o STF construiu para reconhecer o direito subjetivo indígena à terra. O debate da natureza jurídica do Indigenato precisa encontrar outro caminho que lhe dê plena autonomia para ser um elemento a mais para afastar o marco temporal, presente ou passado, mas sem alterar o seu efeito jurídico que é limitado ao aspecto da nulidade, como exposto na doutrina de Mendes Junior, reforçando que a posse indígena prescinde de um marco temporal, embora como qualquer posse deve ser situada no espaço e no tempo, mas com sua especificidade.

Não faz sentido conectar a posse indígena com a data do surgimento da norma de direito positivo que lhe confere efetividade, mas em outros elementos, os quais o direito positivo reconhece como válidos cultural e socialmente, que

---

<sup>36</sup>DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986. p. 152.

<sup>37</sup>DWORKIN, Ronald. *Justice for hedgehogs*. Cambridge: Belknap of Harvard University, 2011. p. 407.

<sup>38</sup>Dailor Sartori Junior faz uma síntese bem competente dos casos de aplicação da tese do marco temporal pelo STF, das terras indígenas Guyarará e Limão Verde, onde aponta que o que realmente tem impactado negativamente nas decisões destes casos é como se compreende o renitente esbulho que impediria a perda da tradicionalidade da ocupação pela aplicação do marco temporal, a partir de elementos civilistas, e limitando, especialmente no caso da TI Limão Verde, restringiu até mesmo a compreensão sobre o que poderia ser considerado resistência, com base no voto do Ministro Teori Zavascki. Bem resumindo o drama indígena, de cuja resistência à expulsão comprovada de suas terras somente é válida se representar, de preferência, uma *demanda possessória judicializada*, sem nada valer a ação silenciosa de permanência, o apelo aos órgãos indigenistas tutelares e a resistência física de enfrentamento. Mas, apesar disto, acaba por concluir que não haveria um cenário final de derrota a causa indígena neste aspecto, pois outras ações pautadas em agosto de 2017 para análise do Plenário sobre a expressão “terras tradicionalmente ocupadas”, duas ações foram adiadas e 3 foram julgadas, mas se referiam a áreas já demarcadas e consolidadas no passado, sem a aplicação do marco temporal e, onde os Ministros reafirmaram o “caráter originário dos direitos e revisaram algumas manifestações da Segunda Turma, como a exigência de conflito judicializado para caracterizar o renitente esbulho, demonstrando que não são unânimes na Corte e podem vir a ser revistas no futuro”. SARTORI JUNIOR, Dailor. O “marco temporal da ocupação” e os direitos territoriais indígenas: retorno ao paradigma integacionista? In *Vukápanavo: Revista Terena*, vol.1, n.1, p.125-147



merecem a tutela jurídica, cuja extensão deve ser aferida por outros elementos, que não se deve buscar na teoria do Indigenato, mas esta tem o importante papel de ser fundamento para a proteção da posse originária, ao permitir decretar a nulidade das pretensões jurídicas que teimam em prevalecer sobre o direito subjetivo protegido constitucionalmente, especialmente com os largos contornos da Constituição de 1988. Nenhum direito é ilimitado, pois a própria noção de aplicação jurídica e a sua conexão com o ato de interpretar para obter a verdade, já revela a sua historicidade e do próprio ser que a revela, cuja complexidade a obra de Heidegger expressa no conceito de Dasein.<sup>39</sup> Neste passo, o STF ao estabelecer no processo de interpretação os limites para a aplicação do direito subjetivo, não impede a discussão sobre se avançou a Corte para além do texto constitucional, mas as contradições somente podem ser demonstradas pela via hermenêutica. Neste caminho de aparente contradição deve ser reconstruído o romance em cadeia a partir de critérios que permitam avaliar se há ou não sério risco a realização do direito fundamental reconhecido.

Para cumprir esta tarefa, Dworkin na sua exposição sobre o Poder Judiciário procura estabelecer limites para avaliar o exercício concreto da discricionariedade judicial, mas sem ignorar o papel do legislador e da política no contexto da Teoria do Direito como Integridade, o que permite avaliar o resultado da prática interpretativa e apontar critérios para reconhecer possíveis erros no exercício da discricionariedade judicial.

Neste caso concreto, o STF por meio de todos os votos dos Ministros fixou expressamente que o direito subjetivo indígena, decorre diretamente do texto constitucional, e, ao interpretar os critérios do art. 231 e 232 da CRFB, declara a especificidade do direito indígena, como um direito de minoria, historicamente em desvantagem, que levam a necessidade de um espaço fundiário que assegure meios de subsistência e preservação de identidade, como está bem resumido no item 9 da Ementa do acórdão da Pet. 3.388.<sup>40</sup> Declaram os Ministros que os critérios para a definição das terras indígenas estão previstos no texto constitucional e permitem a sua demarcação para atender os objetivos elencados, além disso reconhecem que os requisitos do procedimento fixados na norma regulamentar não violam a regra constitucional de 1988, base material do direito

---

<sup>39</sup>Benedito Nunes, profundo interprete da obra de Heidegger, assim explica o Dasein: "O Dasein continua sendo o lugar da verdade originária, só que agora a abertura pertence ao ser e não a ele; dir-se-ia que a iniciativa vem do ser e não do homem. Dir-se-ia também que o projeto só é mundo-formativo (weltbilden) porque o homem já se expõe ao ente em sua disposição, e, por conseguinte, na assinalada condição de sua facticidade, como um ai, onde o ser se projeta. Cfr. NUNES, Benedito. *Do primeiro ao último começo*. In: Crivo de Papel. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 49.

<sup>40</sup>9.A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS COMO CAPÍTULO AVANÇADO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. Os arts. 231 e 232 da Constituição Federal são de finalidade nitidamente fraternal ou solidária, própria de uma quadra constitucional que se volta para a efetivação de um novo tipo de igualdade: a igualdade civil-moral de minorias, tendo em vista o proto-valor da integração comunitária. Era constitucional compensatória de desvantagens historicamente acumuladas, a se viabilizar por mecanismos oficiais de ações afirmativas. No caso, os índios a desfrutar de um espaço fundiário que lhes assegure meios dignos de subsistência econômica para mais eficazmente poderem preservar sua identidade somática, linguística e cultural.

possessório diferenciado, que constitui verdadeiros territórios<sup>41</sup>, como se verifica no item 11.4. da Ementa.<sup>42</sup>

Os Ministros reforçam que as terras indígenas devem seguir espectros mais elásticos para a sua definição, por meio de critérios científicos específicos, que se encontram na antropologia, logo não se pode ler os critérios levantados na sua interpretação como condicionantes técnicos da expertise da ciência antropológica. Em nenhum momento os ministros contestam a expertise dos antropólogos e nem a legitimidade que lhes é conferida por Lei, é um reconhecimento da ciência social aplicada a definição do contorno da posse indígena, como declara expressamente o Ministro Ayres Brito “Afinal, é mesmo ao profissional da antropologia que incumbe assinalar os limites geográficos de concreção dos comandos constitucionais em tema de área indígena.”. O que é reforçado pelo Ministro Menezes Direito, que aos transcrever partes do Laudo para fundamentar as suas conclusões e demonstrar que o seu senso de concretude constitucional está bem presente no caso e revelado nos laudos antropológicos do caso concreto, e afirma o seguinte juízo jurídico sobre os decretos que regulamentaram e regulam a demarcação de terras indígenas:

Ora, se há uma diferença entre um e outro diploma normativo no que se refere à chamada fase de identificação do processo de regularização esta é, no Decreto nº 1.775/1996, a expressa exigência de um laudo antropológico para fundar a regularização da área. De todo modo, o certo é que tanto em um quanto em outro fica clara a atribuição do antropólogo de um papel

---

<sup>41</sup>Embora no item 7 da Ementa o STF afaste o uso do termo territórios indígenas, por confundir o conceito de território com a ideia de jurisdição político administrativa, é conceito assente nas ciências sociais o uso do termo território no sentido de área de uso comum de um grupo humano, sem a necessária conotação de geopolítica, mesmo que em disputa pelos recursos naturais. Neste sentido cfr BERTONE, Leão Ferreira; MELLO, Nelo Aparecida de. Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? In: STEINBERG, Marília et al. *Território, ambiente e políticas espaciais*. Brasília, DF: Paralelo 15; LGE, 2006. p. 146, BENNATI, José Heder; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. As áreas protegidas no Brasil: uma estratégia de conservação dos recursos naturais. In: COSTA, Paulo Sérgio Weil A. (Coord.). *Direitos humanos em concreto*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 246, BECKER, Bertha Koiffmann. Conflitos de uso do território e desafios às políticas públicas. In: AMAZÔNIA: geopolíticas na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 135. A legislação brasileira também reconhece o uso do termo neste sentido, especificamente destinado ao uso das terras por comunidades tradicionais, por exemplo, O Decreto Federal nº 6.040/2007 define como territórios tradicionais os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, conforme dispõem os arts. 231 da CF e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (art. 3º, I, do Decreto Federal nº 6.040/2007). O art. 7º, 4. da Convenção 169 da OIT - Art. 7º. 1 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

<sup>42</sup>11.4. O marco do conceito fundiariamente extensivo do chamado "princípio da proporcionalidade". A Constituição de 1988 faz dos usos, costumes e tradições indígenas o engate lógico para a compreensão, entre outras, das semânticas da posse, da permanência, da habitação, da produção econômica e da reprodução física e cultural das etnias nativas. O próprio conceito do chamado "princípio da proporcionalidade", quando aplicado ao tema da demarcação das terras indígenas, ganha um conteúdo peculiarmente extensivo.

preponderante, que envolve a coordenação de todo o trabalho. Assim, o relatório do antropólogo é o "foco" desse processo.

Isto permite dizer que para a medição e demarcação das terras indígenas serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados concretamente pela ciência antropológica, e nem poderia ser diferente, pois não cabe a uma corte constitucional fundar ou refundar uma ciência, mas nela se amparar para melhor interpretar o texto constitucional, como fez o Ministro Menezes Direito. Então o que explica os ministros levantarem a tese do marco temporal se isto não faz sentido para a antropologia, ciência que retrata a extensão do direito a terra dessa posse diferenciada? Só pode ser uma razão de ordem jurídica a confusão sobre o limite jurídico da teoria do Indigenato. É interessante observar que quando o Ministro Menezes Direito acende a questão da Teoria do Fato Indígena, o faz para explicar como se apresenta a posse indígena, e, o Ministro Aires Brito, tenta contrapor o Indigenato como forma de posse privilegiada protegida e diferenciada pelo texto constitucional ainda que sem contradição com outras formas de uso da terra, como se vê nos parágrafos 77 e 78. In verbis:

Um discurso jurídico-positivo que já não antagoniza colonização e indigenato, mas, ao contrário, intenta conciliá-los operacionalmente e assim é que nos coloca na vanguarda mundial do mais humanizado trato jurídico da questão indígena.

(...)

o meio ambiente a serviço do indigenato, e não o contrário, na lógica suposição de que os índios mantêm com o meio ambiente uma relação natural de *unha e carne*.

De fato, o Ministro Menezes Direito argumenta que a sua questão não é a eventual nulidade de outros títulos frente aos indígenas, mas como localizar concretamente esta posse no espaço, como aduz na página 25 do seu voto, afirmando que "Assim, é a ciência que oferece os meios de identificação do âmbito da presença indígena ou, em outras palavras, do fato indígena."

Neste diapasão torna-se relevante o voto da Ministra Carmen Lúcia, que mais longamente expôs a teoria de Mendes Junior e apesar de a "abandonar" em prol da Teoria do Fato indígena, acaba vendo no conflito das posses o fundamento para prevalecer a indígena a partir do aspecto da nulidade por se realizar a disputa sobre terras da união. In verbis

Daí porque não é mais necessário recorrermos à conhecida exposição de João Mendes Jr. sobre o *indigenato*. A Constituição de 1988 reconheceu aos índios os direitos originários *sobre as terras que tradicionalmente ocupavam* na data da sua promulgação. ***Direi, pois, ainda outra vez: disputa entre agentes econômicos e índios, por terra indígena, consubstancia disputa juridicamente impossível; em situações como tais não há oposição de direitos; ao invasor de bem público não se pode atribuir direito nenhum.*** Em termos gentis, embora plenos de vigor: a suposição de que no caso de Raposa Serra do Sol houvesse disputa pela terra entre índios e qualquer agente econômico privado configuraria evidente tolice, rematada insensatez ( sem negrito no original)

Isto permite afirmar, que ao se colocar o Indigenato como uma interpretação de quando surge o direito à terra pelos indígenas, localizando no tempo onde se situa posse imemorial, ao invés de focar nos efeitos da nulidade de outras pretensões frente a este direito congênito, os juristas estendem o seu significado para investigar um campo próprio da antropologia, ciência competente para revelar e dá substância ao fenômeno social protegido pelo texto constitucional. Que o texto constitucional de 1988 adota critérios inovadores, calcados na boa ciência antropológica para a efetiva proteção da cultura indígena é fato inconteste, como deve ser que os juristas não podem alterá-los ao seu olhar, que certamente não é racional. Mas reconhecer que identificados estes critérios, existe uma justificativa jurídica para decretar a nulidade que decorre do instituto do Indigenato é racional. Não existe incompatibilidade da Teoria do Fato Indígena como a teoria do indigenato desde que aquela sem presente como uma forma de legitimar constitucionalmente os critérios pelos quais a ciência antropológica constrói a legitimidade do diferencial da posse indígena.

Quando se olha a antropologia se pode observar que a objetivação da posse diferenciada indígena é antecedida pela busca da resposta a questão fundamental: *o que é ser índio*?. Que os Ministros do STF não enfrentaram e nem precisam. Pois quando não se entende a necessidade dessa pergunta - o que é ser índio? - que se acende o erro da obrigatoriedade de temporalizar a posse indígena num espaço temporal fixo, como um critério legal, como se esta fosse a condição para se proteger o *ser índio*, objetivo constitucional. Sobre *ser índio* o antropólogo José Pacheco de Oliveira Filho ilumina a questão:

O trabalho do antropólogo deve evitar contemporizações, explicitando que reconhece e considera como povo indígena toda coletividade que por suas categorias e circuitos de interação se distingue da sociedade nacional, e se reivindica como “indígena”, isto é, se pensa como descendente de populações de origem pré-colombiana”

(...)

Ainda que fosse possível estabelecer qual o território ocupado por um povo indígena há centenas de anos atrás, isso não significa necessariamente que esse seja o território reivindicado pelos seus membros atuais. Só a pesquisa antropológica poderá dizer como o território é pensado pelo próprio grupo étnico no momento presente”<sup>43</sup>

Da mesma forma, a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha em obra clássica constituída sob os alhores da constituinte de 1987, aponta sobre as comunidades e o ser índio:

---

<sup>43</sup>OLIVEIRA FILHO, José Pacheco. Os Instrumentos de Bordo: Expectativas e Possibilidades do Trabalho do Antropólogo em Laudos Periciais. In Perícia Antropológica em Processos Judiciais. Organizadores Orlando Sampaio Silva, Lidia Luz e Cecilia Maria Vieira Helm. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1994. pp. 126 e 134.

Comunidades indígenas são aquelas que se consideram segmentos distintos da sociedade nacional em virtude de consciência de sua continuidade histórica com sociedades pré-colombianas.

É índio quem se considera pertencente a uma dessas comunidades e é por ela reconhecido como membro<sup>44</sup>

Isto permite dizer que a indagação sobre a terra ocupada em qualquer marco temporal é uma falsa questão perante o objeto a ser protegido que é o modo de viver do grupo humano especialmente protegido, conectado a povos pré-colombianos, a existência das origens do grupo podem ser muito antigas, mas como organismo social, o que interessa é proteger o existir atual e garantir o futuro, para o qual a própria extensão do território depende de todo um contexto da sua própria mobilidade e sobretudo identidade e resistência como indígena, dos usos que faz das terra neste processo. Privilegiar uma data específica não faz sentido para o estudo antropológico, pois o que importa é como a história documentada no tempo do grupo justifica a terra reivindicada na atualidade, e que lhe permita continuar a existir no futuro. Alerta-se que é um erro jurídico comum desta leitura da teoria do Indigenato colocar no texto constitucional a palavra *imemorial* que nele não existe, a partir da interpretação daquela teoria para além do seu objetivo, de supostamente justificar a posse *imemorial indígena*, como se observa no voto do Ministro Menezes Direito. In verbis:

Proponho, por isso, que se adote como critério constitucional não a teoria do indigenato, mas, sim, a do fato indígena.

A aferição do fato indígena em 5 de outubro de 1988 envolve uma escolha que prestigia a segurança jurídica e se *esquiva das dificuldades práticas de uma investigação imemorial da ocupação indígena. (sem grifo no original)*

Ora, ***não existe a palavra imemorial ou posse imemorial no texto constitucional nos art. 231 e 232 da CRFB***, pois dispensável para o objetivo e quando o parágrafo 4º do art. 231 declina que *as terras de que trata são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis*, nada diz respeito a exigência de ser imemorial a posse, com efeito existem diversos dispositivos legais, que reconhecem nulidades, por ordens de razão pública, assim, por exemplo, o art. 214 caput da Lei 6.015/73 de que as nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta, o parágrafo único do art.168 do Código Civil, declara que as nulidades devem ser pronunciadas pelo juiz, quando conhecer do negócio jurídico ou dos seus efeitos e as encontrar provadas, não lhe sendo permitido supri-las, ainda que a requerimento das partes, e que dispõe, ainda, sobre a nulidade dos negócios jurídicos, no art. 166, incisos I e VI, de que é nulo quando for ilícito, impossível ou indeterminável o seu objeto ou, tiver por objetivo fraudar lei imperativa, daí que o art. 169 do Código Civil declara que o negócio jurídico nulo não é suscetível de

---

<sup>44</sup>CUNHA, Manuela Carneiro da. *Direitos dos Índios*. São Paulo: Brasiliense, 1987, p.26

confirmação, nem convalesce com o decurso do tempo. Se no âmbito do direito privado é possível e justificável uma teoria das nulidades, tanto o mais para proteger direitos constitucionais de comunidades historicamente ameaçadas de extinção.

Portanto, o parágrafo 4º do art. 231 é apenas o reverso da teoria da nulidade específica, decorrente da teoria do Indigenato albergada no parágrafo 6º do art. 231 da CRFB, então a interpretação jurídica deve se limitar a fonte normativa para explorar e explicar as consequências jurídicas de uma exposição da posse indígena fundamentada segundo os cânones antropológicos, que constrói a razão da necessidade do território reivindicado pela comunidade e que se adequa ao texto constitucional que não se refere a uma posse imemorial, mas “as terras que tradicionalmente ocupam” “terras tradicionalmente ocupadas” objeto da posse indígena, como prevê o art. 231 parágrafos §1º, 2º da CRFB. Isto demonstra, que seja do ponto de vista antropológico ou jurídico, não se necessita de um marco temporal de onde a posse indígena deva ou passe a ser validada, mas é a partir do espaço territorial necessário à proteção da organização social, costumes, línguas, crenças e tradições indígenas, e utilizadas para suas atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. que definem os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.(art. 231 caput e parágrafo 1º, da CRFB). Portanto, é a resistência do ser índio que é validado pelo tempo, mesmo contra o esbulho violento, e que consolida o direito subjetivo constitucional a terra.<sup>45</sup>

A indagação sobre o direito dos índios a reivindicar territórios em cidades inteiras, caso não exista o marco temporal de 1988, é o típico argumento *reductio absurdum* que levanta a falsa necessidade do marco temporal, uma cidade com seu concreto e esgoto, certamente não faz nenhum sentido para uma comunidade indígena, como não faz sentido pro grupo viver numa área com rio poluído e esgotado, é isto que não se compreende ao não se alinhar o direito a terra com o objetivo de proteção ao *ser índio*, o território indígena é condição de vida e não de acumulação patrimonial.<sup>46</sup> Logo, como não se trata de proteger a posse imemorial de uma terra, mas

---

<sup>45</sup> Para um estudo da jurisprudência nacional e internacional envolvendo terras indígenas é muito didática a obra. Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. Manual de jurisprudência dos direitos indígenas / 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. – Brasília : MPF, 2019.

<sup>46</sup>Muito importante o resgate de como o texto de 1988 teve a decisiva influência da luta organizada de lideranças indígenas, no processo constituinte, como bem retrata Carolina Ribeiro Santana e Thiago Mota Cardoso no artigo Direitos territoriais indígenas às sombras do passado In ,Rev. Direito Práxis., Rio de Janeiro, Vol. 11, N.01, 2020 p. 89-116. Como leciona Ailton Krenak como seu povo vê a terra :“ O nome krenak é constituído por dois termos: um é a primeira partícula, kre, que significa cabeça, a outra, nak, significa terra. Krenak é a herança que recebemos dos nossos antepassados, das nossas memórias de origem, que nos identifica como “cabeça da terra”, como uma humanidade que não consegue se conceber sem essa conexão, sem essa profunda comunhão com a terra. Não a terra como um sítio, mas como esse lugar que todos compartilhamos, e do qual nós, os Krenak, nos sentimos cada vez mais desraizados — desse lugar que para nós sempre foi sagrado, mas que percebemos que nossos vizinhos têm quase vergonha de admitir

sim o grupo humano cuja resistência do espaço e no tempo é o centro da pesquisa antropológica, que obviamente vai se estender a um maior ou menor espaço de tempo, de acordo com a necessidade de justificar no presente o território e a proteção do grupo no futuro. Então, a rigor não se pode exigir um marco temporal da ocupação indígena pois a reivindicação do território diz respeito às necessidades presentes e de como o grupo enfrentou o entorno no passado e enfrenta no presente para continuar a existir desde um passado pré-colombiano, e neste contexto se há algo imemorial a ser comprovado, está conectado a tradição oral destes grupos e não a uma posse perdida no tempo. Ninguém pode negar que os índios são uma minoria em risco eminente, que a Constituição preserva o existir hoje e a continuar a ser presente no futuro, as suas lutas no passado e perda de território fazem parte do seu ato de resistir, que pode e deve ter significado para a situação atual, vez que o grupo reconheça que o território reivindicado é relevante para o seu *ser indígena*. Nenhum dos votos dos ministros do STF ressalta o contrário, mesmo quando afirmam o decantado marco temporal a razão dos ministros se dobra frente a retirada violenta, *expressa no conceito de renitente esbulho*, dado este notório fato histórico.

Nenhuma pesquisa antropológica vai começar por indagar onde estava a comunidade em 1988 ou qualquer outro marco, mas vai traçar como o grupo manteve a sua diferenciação na sociedade e, neste processo, qual área é relevante para continuar este processo social de resistência para finalmente ter um local de paz.

O marco temporal não faz sentido para a antropologia e não pode ser imposto como um dever ao antropólogo, não apenas por que violaria esta ciência, reconhecida a expertise pelo STF, mas também porque não faz sentido jurídico frente o objetivo constitucional de efetiva proteção aos direitos reconhecidos aos índios para a proteção de sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, mediante o reconhecimento dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, como descrito no caput do art. 231 da CRFB, permitindo realizar o direito fundamental de *ser índio*.

## **5. PROTEÇÃO DO TERRITÓRIO INDÍGENA – CAPÍTULO CONCRETO DE PROTEÇÃO DO *SER INDÍGENA*. – ELEMENTOS DE INTERPRETAÇÃO CONSTRUTIVISTA.**

Dworkin na sua tarefa de criar critérios para avaliar o exercício concreto da discricionariedade judicial, apresenta três princípios morais práticos, e, que

---

que pode ser visto assim. Quando nós falamos que o nosso rio é sagrado, as pessoas dizem: “Isso é algum folclore deles”; quando dizemos que a montanha está mostrando que vai chover e que esse dia vai ser um dia próspero, um dia bom, eles dizem: “Não, uma montanha não fala nada”. Quando despersonalizamos o rio, a montanha, quando tiramos deles os seus sentidos, considerando que isso é atributo exclusivo dos humanos, nós liberamos esses lugares para que se tornem resíduos da atividade industrial e extrativista. Do nosso divórcio das integrações e interações com a nossa mãe, a Terra, resulta que ela está nos deixando órfãos, não só aos que em diferente graduação são chamados de índios, indígenas ou povos indígenas, mas a todos” cfr KRENAK, Ailton. Ideias para Adiar o Fim do Mundo. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.p. 24

se utiliza a seguir;

O primeiro é o princípio da Integridade na Legislação, o qual exige que o legislador, ao criar as normas, mantenha-se coerente com os princípios da comunidade, que neste caso o STF declarou presentes nos artigos. 231 e 232 da CRFB, esta integridade da legislação se revela pelo reconhecimento que os requisitos do procedimento fixados na norma regulamentar para a medição e demarcação das terras indígenas não violam a norma constitucional - Decreto Federal nº 1.775/96 - com especial relevo ao trabalho antropológico, que toma em consideração critérios de territorialidade indicados pela comunidade indígena<sup>47</sup>.

O segundo é o princípio da Integridade nos processos judiciais, que exige dos juízes que as normas sejam analisadas e decididas de forma coerente com os princípios da comunidade. Tal princípio explica como e por que deve ser permitido o poder especial e próprio das cortes, em que os juízes devem compreender o corpo do direito que administram como um todo, em vez de um conjunto de decisões desconectadas que seriam livres para fazer ou alterar uma por uma<sup>48</sup>. Não se pode negar que o texto constitucional protege este especial patrimonial cultural que é expressão do ser índio, que está em acordo com os princípios do art. 1º, II e IV, e art. 3º, I e IV da CRFB, de respeito a dignidade da pessoa humana e objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou quaisquer outras formas de discriminação, como declara o Ministro Lewandoski, na página 3 do seu voto, formando um todo integrado com o argumento de que a posse tradicional indígena é "um heterodoxo instituto de Direito Constitucional, e não uma ortodoxa figura de Direito Civil", como expresso pelo Ministro Aires Brito, espelho dos artigos 231 e 232 da CRFB.

O terceiro princípio prático apresentado por Dworkin, é o princípio da Integridade Política, fornecido para orientar a atuação judicial segundo o Direito como Integridade. Esse princípio revela a personificação da Comunidade ou do Estado que se dirige segundo princípios de equidade, justiça e devido processo legal. Assemelha-se ao caminho de entrega particular que as pessoas adotam

---

<sup>47</sup>Veja o item 3 da Emenda.3.INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. 3.1. Processo que observou as regras do Decreto nº 1.775/96, já declaradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.045, da relatoria do ministro Joaquim Barbosa. Os interessados tiveram a oportunidade de se habilitar no processo administrativo de demarcação das terras indígenas, como de fato assim procederam o Estado de Roraima, o Município de Normandia, os pretensos posseiros e comunidades indígenas, estas por meio de petições, cartas e prestação de informações. Observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa. 3.2. Os dados e peças de caráter antropológico foram revelados e subscritos por profissionais de reconhecidas qualificação científica e se dotaram de todos os elementos exigidos pela Constituição e pelo Direito infraconstitucional para a demarcação de terras indígenas, não sendo obrigatória a subscrição do laudo por todos os integrantes do grupo técnico (Decretos nºs 22/91 e 1.775/96). 3.3. A demarcação administrativa, homologada pelo Presidente da República, é "ato estatal que se reveste da presunção juris tantum de legitimidade e de veracidade" (RE 183.188, da relatoria do ministro Celso de Mello), além de se revestir de natureza declaratória e força auto -executória. Não comprovação das fraudes alegadas pelo autor popular e seu originário assistente.

<sup>48</sup>DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986. p. 167.



determinadas convicções, ideais ou projetos, o que pode parecer uma forma de metafísica de má qualidade, mas que tomado como um princípio, impõe reconhecer que os agentes públicos atuam em nome de todos os membros da comunidade e a necessidade de tratar a responsabilidade coletiva como anterior à responsabilidade de cada uma das autoridades<sup>49</sup>.

É importante reconhecer, que no conjunto geral da decisão tomada, não se pode negar que o STF observa o princípio da Integridade Política, pois funda a sua decisão em juízo morais que justificam a política de proteção e titulação das terras indígenas, a partir do reconhecimento da existência de uma moralidade da comunidade, personificada no ordenamento jurídico que exige uma especial política afirmativa, ao reconhecer ações no presente e no passado, colocam estas comunidades em situação de discriminação e a necessidade de proteção. Logo, pode-se reconhecer que além das regras explícitas postas por decisões políticas do passado, como é o caso da definição deste direito na Constituição de 1988, de forma inovadora, fechando a porta da cultura de assimilação, há a possibilidade de haver outras normas provenientes dos princípios que essas decisões assumem, para a sua realização histórica. E que devem ser consideradas para tornar legítima a ação interpretativa.

Segundo estes princípios é que se pode não só limitar como avaliar as decisões judiciais sob o aspecto do controle da discricionariedade, que tomados em conjunto criam uma organicidade das normas públicas que podem expandir e contrair, conforme as necessidades. Essa sofisticação da comunidade a torna capaz de sentir e explorar o que esses princípios demandam em circunstâncias novas, sem necessidade de alteração legislativa ou jurisprudencial a cada ponto de conflito. O Direito como Integridade promove a fusão das circunstâncias políticas e privadas, uma como espírito da outra, promovendo o benefício de ambas<sup>50</sup>. A partir desta exposição, pode-se entender que, de acordo com o Direito como Integridade, as proposições jurídicas são verdadeiras se elas se apresentam ou derivam de princípios de Justiça, equidade e devido processo legal, que promovem a melhor interpretação construtiva da prática legal da Comunidade, e que tal concepção do direito somente faz sentido entre pessoas que também desejam equidade e justiça<sup>51</sup>.

Neste diapasão, quando se pode enxergar que o STF orientou a sua decisão segundo os três princípios práticos do Direito como Integridade, como descritos, e na avaliação dos casos concretos segue o laudo antropológico, que não se reporta a um marco temporal, mas descreve como as comunidades enfrentaram o entorno no seu processo de diferenciação, não se pode considerar como legítimo uso da discricionariedade judicial a decisão da corte de exigir o marco temporal a 5 de outubro de 1988, ainda, que no caso concreto declare foi

---

<sup>49</sup> DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986. p. 167, 175.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 188, 190.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 225-263.

atendido, pois este requisito em nada favorece a melhor leitura interpretativa, para o objetivo constitucional de proteção das comunidades indígenas. Isto demonstra, que não há na decisão a substancial adequação com os princípios de justiça que a própria corte reconhece, a exigência do marco temporal, violando a equidade, e o devido processo legal, por criar um requisito incompatível com a moral da comunidade personificada.

Ademais, a não observância desta integridade pela falta de justiça e equidade se mostra mais claro quando se observa que a corte já afastou no caso das terras quilombolas o marco temporal para a comprovação do direito a terra, afirmando que além de não existente no texto do art. 68 do ADCT, tal elemento, não foi previsto no ato regulamentar do Decreto nº Decreto nº 4.877/2003, ao julgar a ADI 3239 – *Dem vs Quilombos*.

Portanto, no caso das Comunidades Indígenas afastar o marco temporal de 5 de outubro de 1988 é necessário para além de ressalvar os casos de retirada violenta da comunidade, resultado de buscar no trabalho de Hércules a melhor leitura, já que se reconhece que este não busca o que ele acredita ser o melhor resultado substantivo, mas sim a melhor justificativa para o evento legislativo do passado, segundo a melhor luz, reconhecendo este como ato de um poder legislativo democraticamente eleito, a justificar o ato como um todo e não apenas o final<sup>52</sup> da história da comunidade.

Afinal, como a Teoria do Direito como integridade não só permite mas alimenta diversas formas de conflitos substantivos ou tensão da melhor interpretação do direito e não se dá em contrariedade ao princípio de que a Integridade da atividade Judicial é soberana sobre o Direito. Isso ocorre porque deseja o reconhecimento de todos, como uma associação de princípios, de uma comunidade governada por uma singular e coerente visão de justiça, equidade e devido processo legal, nas devidas proporções<sup>53</sup>. E assim não se elimina o dever da comunidade de aperfeiçoar a prática interpretativa, mesmo que proveniente de Hércules, que é um membro da comunidade, ainda que com especiais atribuições. Seguindo essas pegadas, é um imperativo racional afastar o marco Temporal para definição das terras indígenas decorrente da relação da comunidade com a terra, pelo resgate histórico da resistência da comunidade, que legitima a reivindicação e garantia da efetividade do direito subjetivo a terra e do ser indígena, princípios fundamentais reconhecidos pelo STF.

Parte-se assim, por um caminho que reafirma o romance em cadeia, da continuidade histórica do direito, pois as decisões do passado não encerram a história, ademais que a aplicação do marco temporal acaba ocorrendo por uma confusão do instituto jurídico do indigenato, que não se destina a definir a especificidade da relação de comunidades indígenas com a terra, que o STF reconhece a especificidade. É preciso afastar a leitura equivocada de que ao se reconhecer

---

<sup>52</sup> DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986. p. 339.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 404.

a importância que o Poder Judiciário exerce dentro da Teoria do Direito como integridade, este seria incontestável, ou que a interpretação de Hércules sempre é final, como decorrente do exercício de sua discricionariedade, pois na verdade os 3 princípios morais práticos da integridade na legislação, integridade nos processos judiciais e integridade política, buscam limitar essa discricionariedade, permitindo a efetividade do princípio democrático<sup>54</sup>.

## **6. A INTERPRETAÇÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE O DIREITO PROPRIEDADE DAS COMUNIDADES INDÍGENAS.**

Importante elemento no processo de interpretação do direito subjetivo das comunidades indígenas a terra a uma especial proteção de seus usos, costumes e tradição é o resgate das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH, a respeito do direito de propriedade indígena, a partir da violação do art. 21 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

A violação deste direito não se limita ao conceito de domínio, mas sobretudo de proteger a posse das comunidades, ainda que não esteja formalmente regularizada, como ocorreu na sentença preliminar de 1º de fevereiro de 2000, no caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs Nicarágua*, bem como a sentença de mérito, do mesmo caso, proferida em 31 de agosto de 2001, o Estado da Nicarágua foi condenado por violar esse direito com a concessão de exploração florestal nas áreas, sem prévio diálogo com a comunidade indígena. A demarcação da área somente foi iniciada pela Nicarágua depois, mas não prejudicou o recebimento e o julgamento da demanda perante a CIDH, pela violação do art. 21, por haver comprovação da posse, apesar da inexistência de domínio e a necessidade de proteção de bens imateriais, como exposto nos itens “e” e “g” do parágrafo 103<sup>55</sup>, e parágrafos 143 a 145,<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup>Para uma crítica de Dworkin a partir do elemento da discricionariedade judicial Cfr VERBICARO, Loiane Prado. *Judicialização da Política, Ativismo e Discricionariedade Judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. pp. 387 e 389. Para uma crítica do processo interpretativo e discricionariedade judicial, sem cair no positivismo jurídico cfr, STRECK, Lenio Luiz. O que é isto - decido conforme minha consciência? 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013 STRECK, Lenio Luiz. Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011 STRECK, Lênio Luis. Hermenêutica (e) m crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

<sup>55</sup>Está expressa, nos seguintes termos: “e- los miembros de la Comunidad subsisten de la agricultura familiar y comunal, de la recolección de frutas y plantas medicinales, la caza y la pesca. Estas actividades, así como el uso y goce de la tierra que habitan, son llevadas a cabo dentro de un espacio territorial de acuerdo con un esquema de organización colectiva tradicional; (...)” g. la Comunidad no tiene un título real de propiedad sobre las tierras que reclama;”

<sup>56</sup> “143. El artículo 21 de la Convención Americana reconoce el derecho a la propiedad privada. A este respecto establece: a) que “[t]oda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes”; b) que tales uso y goce se pueden subordinar, por mandato de una ley, al “interés social”; c) que se puede privar a una persona de sus bienes por razones de “utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”; y d) que dicha privación se hará mediante el pago de una justa indemnización.” (...) 144. Los “bienes” pueden ser definidos como aquellas cosas materiales apropiables, así como todo

A CIDH declara que a noção de domínio e da posse sobre as terras indígenas não necessariamente corresponde à concepção clássica de propriedade, mas merecem igual proteção a outras formas que estão abrangidas no art. 21 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, pois desconhecer as versões específicas do direito ao uso e gozo dos bens, dados pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo, equivaleria a sustentar que somente existe uma forma de usar e dispor dos bens, o que faria ilusória a proteção do artigo convencional para muitas pessoas, especialmente das comunidades tradicionais<sup>57</sup>.

Embora possa haver especificidades dos grupos sociais, não deixam todos de refletir um componente muito objetivo que é a violação de um território de uma comunidade tradicional, pela discussão sobre efeitos diretos ou indiretos de uma posse comunitária a legitimar o direito de propriedade, estabelecendo os julgados um parâmetro objetivo para a defesa desses territórios, e que pode ser aplicado a um território ainda não delimitado oficialmente, cuja posse efetiva pode ser afetada por inclusive por uma decisão estatal. Em todos os casos, se a avalia é o uso histórico da terra, as especificidades da manifestação, lugares sagrados e tempo da ocupação como parte do conflito pela propriedade/posse da terra. Reitera-se que o elemento central é saber como as diferentes formas de apossamento devem provocar mudanças na maneira hermenêutica de pensar o direito de propriedade, dando sentido específico para coisas específicas, em lugares específicos, de forma que tenham formas e impactos específicos, representando significados particulares<sup>58</sup>.

Nos parágrafos 149 e 171 da sentença *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* é expressa a conclusão de que o reconhecimento dessa propriedade é pressuposto de pertinência do reconhecimento das violações de direitos humanos indígenas e esse aspecto conclusivo, apesar de se fundamentar

---

derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de tener un valor. (...)“145.Durante el estudio y consideración de los trabajos preparatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reemplazó la frase “[t]oda persona tiene el derecho a la *propiedad privada*, pero la ley puede subordinar su uso y goce al interés público” por la de “[t]oda persona tiene derecho al *uso y goce* de sus bienes. La Ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”. Es decir, se optó por hacer referencia al “uso y goce de los *bienes*” en lugar de “propiedad privada.

<sup>57</sup>Nestes sento na sentença de 17/6/2005, caso *Comunidade Indígena Yakye Axa vs Paraguai*, além do conceito amplo de propriedade, a CIDH aduziu no debate as normas da Convenção 169 da OIT, de como esse direito deve ser avaliado pelo Estado, em diálogo com as comunidades especialmente se em confronto entre a posse indígena e outras formas de domínio, inclusive a do Estado. No caso da *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*, o tribunal assinalou que a posse da terra deveria bastar para que os membros das comunidades indígenas obtenham o reconhecimento oficial da dita propriedade e o consequente registro. No caso *Comunidade Moiwana*, a Corte considerou que os membros do povo N’djuka, donos legítimos das suas terras tradicionais, ainda que não tivessem sua posse, porque saíram delas em consequência dos atos de violência de que foram vítimas. Nos casos *Comunidad indígena Yakye Axa e Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*, o tribunal considerou que os membros da comunidade estavam facultados, inclusive pelo direito interno, a apresentar requerimentos de reivindicação das terras tradicionais, e ordenou como medida de reparação que o Estado identificasse as terras e as entregasse de maneira gratuita.

<sup>58</sup>CLIFFORD, Geertz. O Saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: O SABER local: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução Vera Mello Joscelyne. Petrópolis: Vozes, 1997. Cap. 8. p. 351-356.

em violação do direito de propriedade, redimensiona sua visão tradicional, pois é calcada num significado plural e diferenciado, permitindo a assertiva de que o fundamental é garantir a posse e usos tradicionais desses grupos humanos, de maneira a preservar do seu direito de existir diferenciado, flexibilizando o monopólio do Estado moderno em ditar o que é o direito, para caracterizar a violação de direitos da comunidade indígena pelo próprio Estado mesmo que tenha reconhecido o território<sup>59</sup>.

O próprio STF funda o reconhecimento do direito das comunidades indígenas a partir da interpretação do art. 215, § 1º da CRFB, de que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional, que, na forma do art. 216, constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomado individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver.

Assim, como nos casos decididos pela CIDH não cabe a discussão sobre um marco temporal, mas como se dá a relação da comunidade indígena com um território que se situa historicamente no tempo, mesmo em situações que se reconheça a propriedade do Estado, isto não afasta a necessidade de compatibilização desse direito com os direitos das comunidades indígenas, como aliás previsto na Constituição do Brasil, já que tais direitos sobre o território têm caráter essencial para as comunidades, impondo, no mínimo, diálogo prévio sobre eventuais decisões do Estado, como por exemplo, usando o instituto da consulta prévia, para proteger territórios indígenas, já reconhecidos pelo Estado, mas também aqueles que, ainda não destinados, tenham uma posse que pode ser diretamente afetada pela ação estatal, prejudicando o seu uso tradicional, e como tal, a sua proteção é dever do Estado, como manifestação cultural que também se expressa de forma econômica<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup>149. En el presente caso, la Corte constata que no está en duda la propiedad comunal del Pueblo Sarayaku sobre su territorio, cuya posesión ejerce en forma ancestral e inmemorial, lo cual fue expresamente reconocido por el Estado mediante adjudicación realizada el 12 de mayo de 1992 (*supra* pár. 61). Sin perjuicio de lo anterior, además de lo señalado en la parte de hechos (*supra* párrs. 51 a 57), la Corte considera pertinente destacar el profundo lazo cultural, inmaterial y espiritual que la comunidad mantiene con su territorio, para comprender más integralmente las afectaciones ocasionadas en el presente caso.. “171. La debida protección de la propiedad comunal indígena, en los términos del artículo 21 de la Convención en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, impone a los Estados la obligación positiva de adoptar medidas especiales para garantizar a los pueblos indígenas y tribales el ejercicio pleno e igualitario del derecho a los territorios que han usado y ocupado tradicionalmente. De tal manera, conforme al artículo 29.b) de la Convención, las disposiciones del artículo 21 de este instrumento deben interpretarse en conjunto con otros derechos reconocidos por el Estado en sus leyes internas o en otras normas internacionales relevantes. Bajo la normativa internacional, no es posible negar a las comunidades y pueblos indígenas a gozar de su propia cultura, que consiste en un modo de vida fuertemente asociado con el territorio y el uso de sus recursos naturales.

<sup>60</sup>Marques Neto, Floriano de Azevedo Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas / Floriano de Azevedo Marques Neto; prefácio de Maria Sylvania Zanella Di Pietro; apresentação de Odete Medauar. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014. Esse aspecto do objetivo da proteção da posse diferenciada pode ser observado na Jurisprudência do Supremo Tribunal

A característica ímpar da posse indígena que legitima o dever de reconhecimento da “propriedade” da União no Brasil, em nada diminui na Carta Magna o contexto protetivo dos valores que ela encerra, e nesse contexto deve sempre se aplicar considerando a especificidade da posse para a proteção de seus usos e costumes<sup>61</sup>. Por isso o voto do Ministro Carlos Aires Brito apresentou um libelo do significado positivo, cultural e fraterno que o processo de demarcação das terras indígenas deve representar para a nação brasileira, iluminando o conceito de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, revelando o espírito de uma posse singular a espelhar esse direito subjetivo das comunidades indígenas<sup>62</sup>.

A partir do caso Povo Indígena Xurucu e seus Membros vs Brasil, sentença de 5 de fevereiro de 2018, em que se discutiu a violação do direito à propriedade coletiva e à integridade pessoal do Povo Indígena Xucuru, violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, prevista nos artigos 21, 5, 8 e 25 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2,, importantes pontos foram fixados. Houve a condenação do Brasil por não assegurar a efetividade do direito de propriedade da comunidade, apesar de demarcada a área, decorrente da demora na demarcação e não realização tempestiva da desintrusão de terceiros, que fragilizou a *segurança jurídica* da efetividade do direito por *limitar o*

---

Federal, que, ao julgar o RE nº 183.188/MS-Com. *Indígena de Jaguapire vs Octávio Junqueira Leite de Moraes e outra*, cujo relator foi o Min. Celso de Mello, por meio da Primeira Turma, ressalta na sua argumentação. Aduziu o Ministro Celso de Mello; “A importância jurídica da demarcação administrativa homologada pelo Presidente da República — ato estatal que se reveste de presunção *juris tantum* de legitimidade e de veracidade — reside na circunstância de que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, embora pertencentes ao patrimônio da União (CF, art. 20, XI), acham-se afetadas, por efeito de destinação constitucional, a fins específicos voltados, unicamente, à proteção jurídica, social, antropológica, econômica e cultural dos índios, dos grupos indígenas e das comunidades tribais. A QUESTÃO DAS TERRAS INDÍGENAS – SUA FINALIDADE INSTITUCIONAL. – As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios incluem-se no domínio constitucional da União Federal. As áreas por elas abrangidas são inalienáveis, indisponíveis e insuscetíveis de prescrição aquisitiva. A Carta Política, com a outorga dominial atribuída à União, criou, para esta, uma propriedade vinculada ou reservada, que se destina a garantir aos índios o exercício dos direitos que lhes foram reconhecidos constitucionalmente (CF, art. 231, §§2º, 3º e 7º), visando, desse modo, a proporcionar às comunidades indígenas bem-estar e condições necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.”

<sup>61</sup>O Capítulo VIII da CRFB, dedicado aos indígenas, em nenhum momento utiliza a palavra propriedade, mas salvaguarda essa posse étnica de diversas formas, como no art. 231, quando reconhece como “direitos originários” *sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens, sendo estas terras inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis* (art. 231, *caput c/c* § 4º).

<sup>62</sup>Declarou o Ministro Aires Brito sobre a tradicionalidade da ocupação indígena: “um tipo qualificadamente *tradicional*, de perdurabilidade da ocupação indígena, no sentido entre anímico e psíquico de que viver em determinadas terras é tanto pertencer a eles, os índios (“Anna Pata, Anna Yan”: “Nossa Terra, Nossa Mãe”). Espécie de cosmogonia ou pacto de sangue que o suceder das gerações mantém incólume, não entre os índios enquanto sujeitos e as suas terras enquanto objeto, mas entre dois sujeitos de uma só realidade telúrica: os índios e as terras por ele ocupadas. As terras, então, a assumir o *status* de algo mais que útil para ser um ente. A encarnação de um espírito protetor. Um bem sentidamente congênito, porque expressivo da mais natural e sagrada continuidade etnográfica, marcada pelo fato de cada geração aborígine transmitir a outra, informalmente ou sem a menor precisão de registro oficial, todo o espaço físico de que se valeu para produzir economicamente, procriar e construir as bases da sua comunicação linguística e social genérica. Nada que sinalize, portanto, documentação dominial ou formação de uma cadeia sucessória. *E tudo a expressar, na perspectiva da formação histórica do povo brasileiro, a mais originária mundividência ou cosmovisão*”.

*exercício sobre a totalidade do território declarado*<sup>63</sup>. Mas a CIDH reconheceu que de ponto de vista normativo não havia falhas no processo a gerar insegurança jurídica, de como se procedia o reconhecimento do direito, pois no caso brasileiro, não se necessitava esperar, como normalmente se faz para ponderar os direitos pois que “os direitos de propriedade coletiva já tenham sido definidos”, sendo o ato era declaratório, garantido a nível constitucional e infraconstitucional, como decide nos parágrafos 127 a 129<sup>64</sup>.

Aliás, a CIDH rejeita o argumento de que haveria alguma omissão legislativa que implicasse um descumprimento do artigo 2º da Convenção Americana, referente ao direito de propriedade da comunidade previsto no art. 21, por não adotadas medidas legais para assegurar os direitos, se reconhece a completude do ordenamento jurídico brasileiro na tutela adequada do direito de propriedade indígena, como se vê nos §§ 166<sup>65</sup> e 205.<sup>66</sup> Da sentença, com as suas especificidades, e que decorre da própria natureza destes usos que são fundamentais para a continuidade da existência destes grupos humanos diferenciados, no seu modo de se relacionar com a terra. Em nenhum momento, a corte precisou reivindicar

---

<sup>63</sup> Assim declara a corte “162. Portanto, o Tribunal conclui que o processo administrativo de titulação, demarcação e desintrusão do território indígena Xucuru foi parcialmente ineficaz. Por outro lado, a demora na resolução das ações interpostas por terceiros não indígenas afetou a segurança jurídica do direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru. Nesse sentido, a Corte considera que o Estado violou o direito à proteção judicial e o direito à propriedade coletiva, reconhecidos nos artigos 25 e 21 da Convenção, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento.”

<sup>64</sup>127. Nesse sentido, a Corte constata que no Brasil a ponderação anteriormente descrita não é necessária, atendendo à Constituição Federal e sua interpretação por parte do Supremo Tribunal Federal, a qual confere preeminência ao direito à propriedade coletiva sobre o direito à propriedade privada, quando se estabelece a posse histórica e os laços tradicionais do povo indígena ou tradicional com o território, ou seja, os direitos dos povos indígenas ou originários prevalecem frente a terceiros de boa-fé e ocupantes não indígenas. Além disso, o Estado afirmou que tem o dever constitucional de proteger as terras indígenas.;128. Também é importante destacar que a titulação de um território indígena no Brasil reveste caráter declaratório, e não constitutivo, do direito. Esse ato facilita a proteção do território e, por conseguinte, constitui etapa importante de garantia do direito à propriedade coletiva. Nas palavras do perito proposto pelo Estado, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, “quando uma terra é ocupada por um povo indígena, o Poder Público tem a obrigação de protegê-la, fazer respeitar seus bens e demarcá-la [...] Isso quer dizer que a terra não necessita estar demarcada para ser protegida, mas que ela deve ser demarcada como obrigação do Estado brasileiro. A demarcação é direito e garantia do próprio povo que a ocupa tradicionalmente”. A demarcação, portanto, seria um ato de proteção, e não de criação do direito de propriedade coletiva no Brasil, o qual é considerado originário dos povos indígenas e tribais;129. A controvérsia no presente caso ocorre, portanto, quando se trata de determinar se as ações executadas pelo Estado no caso concreto foram efetivas para garantir esse reconhecimento de direitos e o impacto que sobre ela teve a demora nos processos. Além disso, a Corte analisará se a demora em resolver as ações judiciais interpostas por terceiros não indígenas afetaram a segurança jurídica do direito à propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru.

<sup>65</sup> 166. Com base nas considerações acima, esta Corte considera que não dispõe de elementos para determinar que norma poderia estar em conflito com a Convenção e, muito menos, como essa eventual norma impactou, de maneira negativa, o processo de titulação, reconhecimento e desintrusão do território Xucuru. Por conseguinte, a Corte conclui que o Estado não é responsável pelo descumprimento do dever de adotar disposições de direito interno, estabelecido no artigo 20 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 21 do mesmo instrumento.

<sup>66</sup>205. A Corte considera que não se demonstrou a necessidade de adoção de um recurso simples, rápido e efetivo que tutele o direito dos povos indígenas no Brasil, levando em conta que tanto a Constituição como leis infraconstitucionais e sua interpretação por parte dos tribunais superiores confere proteção a esses direitos, nem tampouco ficou provado o descumprimento do dever de adotar disposições de direito interno relacionado ao processo de reconhecimento, titulação e desintrusão do território Xucuru.

uma origem pré-colombiana, ou marco temporal, tal como se discute seria a função tradicional do Indigenato no direito brasileiro, apenas aponta a história específica da comunidade no território reivindicado, e as violências que sofreu com maior ou menor registro no tempo, o fundamental é proteger o seu direito atual de propriedade de forma integral<sup>67</sup>.

A condenação no caso Xucuru deve ser considerado na interpretação do STF também, como as demais decisões da CIDH, de forma a aperfeiçoar a interpretação constitucional, vez que o Brasil reconhece a sua jurisdição, e, a natureza da posse indígena é suficiente e independe de um marco temporal, deve se reduzir o Indigenato ao seu campo específico da teoria das nulidades, para melhor proteger o direito indígena.

## 8. CONCLUSÃO.

A crítica ao marco temporal não deve passar por uma interpretação que use a semântica textual do texto constitucional de 1988, mas por meio de uma interpretação construtiva que valorize o significado da posse indígena como suporte a legitimar o direito subjetivo da comunidade indígena a continuar coletivamente a ser índio, dever do Poder Público de proceder a demarcação destas terras segundo seus usos, costumes e tradições, como reconhecido pela Suprema Corte e reforçado pela Jurisprudência da CIDH.

Nos processos concretos de demarcação de terras indígenas, é preciso reiterar a distinção dos elementos da posse, seus campos práticos de aplicação dos critérios de prova da posse da comunidade, segundo os elementos antropológicos de especificidade da relação das comunidades com a terra, que se alinha com o instituto do Indigenato apenas no que este fundamenta a prevalência daquele direito pela especificidade da nulidade de outras pretensões, salvo as indenizações por benfeitorias de boa-fé.

Este momento histórico da pandemia do Covid-19 reforçam até mesmo como uma necessidade da humanidade a preservação de modos de existir que dialoguem com a natureza não como recuso mas como condição de ser, e assim a

---

<sup>67</sup>As principais condenações do Brasil neste caso foi garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros ou agentes do Estado que possam depreciar a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território. Devendo concluir o processo de desintração do território indígena Xucuru, efetuando os pagamentos das indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território, em prazo não superior a 18 meses, Com respeito à sentença de reintegração de posse favorável a Milton do Rego Barros Didier e Maria Edite Barros Didier, caso a negociação não fosse realizada para indenização por benfeitorias de boa-fé, o Brasil deverá avaliar a possibilidade de sua compra ou a expropriação dessas terras, por razões de utilidade pública ou interesse social. Ou alternativamente, oferecer ao Povo Indígena Xucuru terras alternativas, da mesma qualidade física ou melhores, as quais deverão ser contíguas a seu território titulado, livres de qualquer vício material ou formal e devidamente tituladas em seu favor. O Brasil foi condenado a indenizações por dano imaterial, decorrente dos sofrimentos e as aflições causados decorrente da demora e insegurança jurídica e em consideração às violações de direitos humanos, com a criação de um fundo de desenvolvimento comunitário no montante de US\$1.000.000,00 (um milhão de dólares dos Estados Unidos da América).



melhor luz impõe ao STF rever a jurisprudência sobre o marco temporal para as terras indígenas por ser incompatível com os pressupostos e finalidade do texto constitucional na proteção das comunidades indígenas.

## 9. BIBLIOGRAFIA

ARISTÓTELES. *Metafísica*. Tradução Vinzenzo Cocco e notas de Joaquim de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

\_\_\_\_\_. *Sobre a alma*. Tradução Ana Maria Lóio. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

BECKER, Bertha Koiffmann. Conflitos de uso do território e desafios às políticas públicas. In: AMAZÔNIA: geopolíticas na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BENNATI, José Heder; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. As áreas protegidas no Brasil: uma estratégia de conservação dos recursos naturais. In: COSTA, Paulo Sérgio Weil A. (Coord.). *Direitos humanos em concreto*. Curitiba: Juruá, 2008.

BERTONE, Leono Ferreira; MELLO, Nelo Aparecida de. Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? In: STEINBERG, Marília et al. *Território, ambiente e políticas espaciais*. Brasília, DF: Paralelo 15; LGE, 2006

Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 6. Manual de jurisprudência dos direitos indígenas / 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. – Brasília : MPF, 2019.

CALAFATE, Pedro. **Raízes Jusnaturalistas do Conceito de Direitos Originários dos Índios na Tradição Constitucional Brasileira: Sobre o Conceito de Indigenato**. In **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 16, nov. 2016, pp. 269 ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/354>>. Acesso em: 24 mar. 2020

CUNHA, Manuela Carneiro da. *Direitos dos Índios*. São Paulo: Brasiliense, 1987,

CLIFFORD, Geertz. O Saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: O SABER local: novos ensaios em antropologia interpretativa. Tradução Vera Mello Joselyne. Petrópolis: Vozes, 1997.

DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. *Justice for hedgehogs*. Cambridge: Belknap of Harvard University, 2011.

GADAMER, Hans-Georg. *A idéia do bem entre Platão e Aristóteles*. Tradução Tito Lívio Cruz Romano. São Paulo: Martins Fontes, 2009.]

GUEDES, Iris Pereira, SCHÄFER, Gilberto; LARA, Leonardo Severo de. Territórios Indígenas: Repercussões do SIDH no Direito Brasileiro. In ,Rev. Direito Práxis., Rio de Janeiro, Vol. 11, N.01, 2020 p. 179-206.

GUIMARÃES, Proteção Legal das Terras Indígenas. (541-592),In Direito Agrário Brasileiro. Coordenador Raimundo Laranjeira. São Paulo: LTR, 1999.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Tradução João Batista Machado. Coimbra: Armênio Armado, 1984.

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

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas / Floriano de Azevedo Marques Neto; 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MENDES JUNIOR, Os indígenas do Brazil , seus Direitos Individuais e Políticos. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912

NUNES, Benedito. *Do primeiro ao último começo*. In. Crivo de Papel. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

PINHEIRO, Maria Sebastiana Barbosa. Análise do Discurso do STF sobre o Marco Temporal de Ocupação.. Belém: PPGD/ICJ-UFPA, 2019 (dissertação de Mestrado) (mineo)

SARTORI JUNIOR, Daillor. O “marco temporal da ocupação” e os direitos territoriais indígenas: retorno ao paradigma integracionista? In *Vukápanavo: Revista Terena*, vol.1, n.1, p.125-147

OLIVEIRA FILHO, José Pacheco. Os Instrumentos de Bordo: Expectativas e Possibilidades do Trabalho do Antropólogo em Laudos Periciais. In *Perícia Antropológica em Processos Judiciais*. Organizadores Orlando Sampaio Silva, Lidia Luz e Cecilia Maria Vieira Helm. Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1994.

ROCHA, Ibraim.POSSE E DOMÍNIO NA REGULARIZAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ANÁLISE DE UM AMAZÔNIDA. *Revista de Direito Ambiental* | vol. 30/2003 | p. 127 - 154 | Abr - Jun / 2003.

\_\_\_\_\_.O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB A MELHOR LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. *Revista dos Tribunais* | vol. 954/2015 | p. 33 - 82 | Abr / 2015.

\_\_\_\_\_.Consulta Prévia Como Direito Humano Fundamental das Comunidades Indígenas.*Revista Direito e Política*. São Paulo: IBAP/Letra da Lei, Vol 24/2016. p. 135 – 195.

ROCHA, IBRAIM.Política Pública de Acesso a água e Liberdade. In *Direito Ambiental, Recursos Hídricos e Saneamento*. São Paulo: Letras Juridicas, 2017; p. 591 - 626.

\_\_\_\_\_. e CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas.”Retrocessos” do ordenamento jurídico-econômico brasileiro, em especial quanto à propriedade agrária- Um diálogo com Hegel.In *Revista de Direito e Política*. Vol 25, Ano XVII – 2019.p.161-183

\_\_\_\_\_. Comunidades Quilombolas e Direito a Terra Após ADI 3239. Um Libelo de Liberdade Contra o Retrocesso. (110 – 134). In *Direito Ambiental e o Princípio da Vedação de Retrocesso/ Fernando Walcacer, Guilherme Purvin, Sheila Pitombeira,(organizadores)*, Florianópolis:Tribo da Ilha; São Paulo: IBAP, Instituto Brasileiro de Advocacia Pública; APRODAB- Associação dos Professores de Direito Ambiental,do Brasil, 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado e o Direito na transição pós-moderna: para um novo senso comum sobre o Poder e o Direito. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 30, p. 32, jun. 1990.

SANTANA, Carolina Ribeiro e CARDOSO, Thiago Mota. Direitos territoriais indígenas às sombras do passado In ,*Rev. Direito Práxis*., Rio de Janeiro, Vol. 11, N.01, 2020 p. 89-116

SILVA, José Afonso da. PARECER. Marco Temporal. Maio 2016 (mimeo).

SILVA, Liana Amin da; SOUZA FILHO, Carlos Marés. Marco temporal como retrocesso dos direitos territoriais originários indígenas e quilombolas. In: WOLKMER, Antonio Carlos; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco (Coord.). *Os direitos territoriais quilombolas: além do marco territorial*. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 2016.

STRECK, Lenio Luiz. O que é isto - decido conforme minha consciência? 4 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e Consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011

STRECK, Lênio Luis. Hermenêutica (e)m crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

TRECCANI, Girolamo Domenico, ALVES, Luana Nunes Bandeira.. Os Direitos Territoriais Indígenas e a (In) compatibilidade com o Marco Temporal, In *Direitos Humanos na Amazônia*. Coord, Elísio Augusto Velloso Bastos, Luciana Costa da Fonseca e Patricia Blagitz Cichovski, São Paulo: Juspodium, 2017.

VERBICARO, Loiane Prado. *Judicialização da Política, Ativismo e Discricionariedade Judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.



# **SOCIOAMBIENTALISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: OS DESAFIOS APÓS 31 ANOS DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

EYMMY GABRIELLY RODRIGUES DA SILVA  
AIANNY NAIARA GOMES MONTEIRO

## **1 INTRODUÇÃO**

O surgimento do socioambientalismo no Brasil está associado ao momento histórico, político e jurídico de rompimento de antigos paradigmas do sistema legal moderno que, até então, resistia em reconhecer direitos coletivos. Neste contexto, o socioambientalismo ganhou destaque porque tinha como novo paradigma de desenvolvimento e democracia, a garantia da sustentabilidade ambiental e social.

Em 1988, a promulgação da nova Constituição brasileira trouxe à baila um conjunto de direitos e garantias individuais e coletivas que a colocaram em um novo patamar na ordem jurídica pátria, pois foi o primeiro texto constitucional no Brasil a prever a garantia de direitos socioambientais, imprimindo boas repercussões, e grandes expectativas dos grupos sociais, principalmente na Amazônia. No entanto, a mudança no atual cenário político brasileiro possui ressonância na Amazônia e tem apresentado sérios entraves à garantia desses direitos.

Este artigo busca, portanto, demonstrar, como a mudança no atual cenário político e jurídico do país repercute na Amazônia brasileira, respondendo à seguinte problemática: quais desafios o movimento socioambiental enfrenta na Amazônia brasileira, 31 anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988)?

Para responder ao referido questionamento, utiliza-se o método de abordagem dedutivo-analítico e o método de procedimento bibliográfico, a partir dos referenciais teóricos principais: Joan Martinez Alier (2011), Joaquim

Shiraishi Neto (2011), Joaquim Marianne Schimink e Charles Wood (2012), Juliana Santilli (2012) e Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2017).

O desenvolvimento argumentativo será dividido em três seções. Na primeira, apresenta-se o histórico do processo de ocupação da Amazônia a partir da década de 60 até a promulgação da CRFB/1988. Na segunda seção, descreve-se como surgiu o movimento socioambiental, seu conceito e fundamentos. Na terceira seção, avalia-se as principais mudanças legislativas que ocorreram durante os 31 anos após a promulgação da CRFB/1988 e que repercutem diretamente na garantia dos direitos socioambientais.

## **2 A AMAZÔNIA NO CONTEXTO BRASILEIRO (1960-1988)**

A Amazônia compõe 53% da área terrestre total do Brasil, com aproximadamente 5 milhões de quilômetros quadrados, é a parte do planeta com maior diversidade biológica e grandes extensões de terras ainda não alteradas (ZANIRATO, 2010). Também é marcada pela diversidade cultural e de saberes sobre os complexos e variados ecossistemas naturais (CASTRO, 2004), mas que, além de ser caracterizada pela sociobiodiversidade, também é conhecida pela insegurança fundiária, por conflitos fundiários, pela grilagem de terras públicas, pelo desmatamento e pelos grandes projetos desenvolvimentistas que impactam as populações locais.

No final da década de 60, durante o regime militar, o governo brasileiro adotou uma série de políticas de desenvolvimento, com o objetivo de atrair investimentos estrangeiros e estimular o acúmulo de capital no setor industrial do país. Para modernizar a economia, a estratégia era conceder incentivos fiscais, financiados pelo Banco da Amazônia (Basa)<sup>1</sup>, adotando medidas de contenção de salários para impulsionar o crescimento econômico e reduzir os desequilíbrios regionais e setoriais (SCHIMINK; WOOD, 2012).

Nesse período, a Amazônia desempenhou um papel de destaque no plano geral de desenvolvimento do regime militar. A existência de ricos recursos – naturais, minerais – ainda inexplorados, e os vastos territórios, considerados pelo governo militar, pouco povoados, mesmo com cerca de 250 mil indígenas que ali moravam, justificada em termos da necessidade geopolítica de proteger o interior do Brasil da invasão estrangeira, fizeram com que a Amazônia fosse considerada um bom lugar para absorver investimentos de capital e excedente de mão de obra de outras regiões do Brasil, além de impedir o suposto crescimento do comunismo no país (SCHIMINK; WOOD, 2012).

---

<sup>1</sup> Schimink e Wood (2012) destacam a Operação Amazônia, introduzida em 1966, na qual eram oferecidos incentivos fiscais generosos financiados pelo referido banco. Além disso, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) substituiu a SPVEA como o órgão executor dos programas do governo federal, que poderia cancelar os projetos se o investimento proposto fosse abandonado ou se os recursos fossem mal utilizados.

Sobre o direito à terra, Schimink e Wood (2012) destacam que as medidas de reforma agrária objetivavam centralizar o poder nas mãos de tecnocratas em Brasília. A indústria de falsificação de títulos expandiu-se cada vez mais e atingiu novos níveis de inventividade. Em alguns casos, os falsificadores aperfeiçoaram a arte de envelhecer papel e imitar a tinta de documentos antigos para simular concessões de terras datadas até mesmo do século XIX.<sup>2</sup> (TRECCANI, 2010; TRECCANI; MONTEIRO; PINHEIRO, 2017).

O Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971 ampliou a autoridade do INCRA em relação às terras situadas a até 100 km de cada margem das estradas federais. Sob a justificativa de segurança e desenvolvimento nacionais, o decreto transferiu cerca de 70% de toda a terra no estado do Pará - para o domínio federal. Esse foi um dos grandes momentos que deram origem à indefinição fundiária que temos hoje na Amazônia, e especialmente no estado do Pará. (RODRIGUEZ *et al.*, 2013)

Ao lado da insegurança fundiária, os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais eram constantemente ameaçados. A visão dos militares, caracterizada pela fusão do desenvolvimentismo com as preocupações com a segurança nacional, foi particularmente nociva aos grupos tribais na Amazônia. Os habitantes originários da região, inicialmente empurrados para o interior pelos colonizadores europeus, eram agora tratados como intrusos no terreno brasileiro. Todavia, a política federal sob o regime militar enfatizava a “integração” dos índios na sociedade nacional (SCHIMINK; WOOD, 2012).

As novas rodovias e os esforços de colonização afetaram os territórios de 96 grupos indígenas. Outros 65 grupos moravam em terras onde o governo federal reivindicava jurisdição. Doenças, como malária, sarampo e gripe, levadas pelos operários da construção de estradas, tiveram efeitos desastrosos entre as tribos que antes viviam isoladas (SCHIMINK; WOOD, 2012). As políticas de desenvolvimento e integração da Amazônia rasgaram a floresta e, com a abertura de estradas como a Transamazônica, a Belém-Brasília, a BR 364, a BR 174 e a Perimetral Norte, atingiram Povos como os Waimiri-Atroari, Yanomami, Arara, Parakanã, Cinta Larga e Nambikwara, entre muitos outros, foram duramente afetados, inclusive por expedições de extermínio com participação do poder público (HECK; LOEBENS; CARVALHO, 2005).

As décadas de 70 e 80 do século XX foram, portanto, significativamente negativas para a história da Amazônia brasileira e dos povos indígenas e comunidades tradicionais que vivem na região. Isso porque no início dos anos 70 desenvolveu-se na Amazônia brasileira todo um esforço para modernizá-la, com base no PIN, que preconizou a colonização da terra por pequenos produtores em lotes de 100 hectares, em ambos os lados da rodovia. No entanto, a euforia inicial logo deu lugar a uma apreciação mais sóbria das dificuldades envolvidas nos

---

<sup>2</sup> A concessão de aforamentos e a apropriação de terras com base em títulos de posse, característica da “gestão” fundiária no estado do Pará, também foram fatores que corroboraram para a indefinição fundiária.

projetos agrícolas em áreas tropicais. Colonos assentados pelo INCRA em Marabá, Altamira e Itaituba enfrentaram numerosos problemas, especialmente no escoamento da produção para o mercado (SCHIMINK; WOOD, 2012).

Nesse contexto, a violência tornou-se lugar comum, uma vez que vários sujeitos - dentre eles pecuaristas, grileiros e camponeses agricultores, entraram em disputa pelo controle dos territórios então acessíveis (LOUREIRO; PINTO, 2005). Quando chegaram, colidiram entre si e com os nativos da região, os quais resolveram defender seu modo de vida contra os invasores. Diversos confrontos ocorreram, ceifando a vida de milhares de pessoas. Esse cenário conferiu ao Pará a notoriedade como o “faroeste” da Amazônia (SCHIMINK; WOOD, 2012), situação que perdura até os dias atuais.

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2020), em 2019 foram registradas 1.254 ocorrências de conflitos por terra no Brasil e 32 assassinatos, 20 ocorreram na região norte, sendo 12 vítimas no Pará, estado que lidera a lista de estados mais violentos seguido de Amazonas com 6 casos, Maranhão com 4 e Mato Grosso com 3. Somente no Estado do Pará, que figura entre os três estados mais conflituosos, foram 150 ocorrências, envolvendo territórios quilombolas, terras indígenas, projetos de assentamentos, posseiros, ribeirinhos e trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra. Foram identificadas ainda 11 situações de trabalho escravo em atividades minerárias, pecuária, carvoeiras e madeireiras e 34 conflitos por água.

A forte presença militar na região Amazônica deu ao governo federal o direito de colocar pessoas de sua confiança nos postos políticos locais. Na zona rural, aqueles que ajudaram os camponeses a resistir à expropriação promovida pelos fazendeiros foram considerados, pelos militares e autoridades policiais, como instigadores comunistas. Além disso, “as autoridades militares interpretaram o clamor internacional contra o desmatamento e contra a ameaça aos grupos indígenas como conspiração imperialista e os violentos confrontos entre fazendeiros e camponeses, como evidências de infiltração comunista” (SCHIMINK; WOOD, 2012, p. 39). Portanto, verifica-se que é nesse contexto que a preocupação com as questões ecológicas e sociais se tornaram ainda mais legítimas. Todavia, houve um acirramento dos conflitos entre os diferentes grupos locais, deixando nítida a disputa pela terra e, conseqüentemente, pelo poder.

Após 1974, documentos oficiais publicados alertavam o governo a suspender o influxo de camponeses migrantes e a adotar uma estratégia de assentamento diferenciado na região. Essa nova abordagem refletiu-se no II Plano Nacional de Desenvolvimento, que estabeleceu uma agenda regional chamada Polamazônia. O objetivo era criar polos de crescimento por meio do redirecionamento de investimentos públicos e privados para áreas com alegado potencial econômico: pecuária e operações agrícolas e de mineração em larga escala.

Entretanto, essa agenda enfatizava um conjunto de ideias que desde os anos 50, políticos e planejadores no Brasil tinham abraçado o paradigma desenvolvimentista. Esse paradigma trazia implícito uma série de conclusões



negativas: pequenos produtores foram considerados ineficientes, os camponeses considerados culturalmente retrógrados; as atividades extrativas praticadas por indígenas e comunidades tradicionais amazônicas foram vistas como características antiquadas de uma forma de existência indesejada, e sistemas de conhecimentos tradicionais foram completamente desvalorizados (SCHMINK; WOOD, 2012).

Sobre a violência e a militarização dos órgãos fundiários, Schimink e Wood (2012) destacam que a mudança nas prioridades de desenvolvimento intensificou os conflitos de terra na fronteira. Na Amazônia, incidentes violentos surgiram com mais frequência entre os posseiros, que haviam respondido à chamada do governo para esquemas de colonização por pequenos agricultores, e investidores atraídos pelos lucros que poderiam ser obtidos com a aquisição de terras, usando os subsídios dos programas de incentivo fiscal. A forma como os confrontos ocorreram tinham a mesma base, variando em poucos detalhes.

Desse modo, à medida que os conflitos de terra aumentavam no sul do Pará, também aumentavam as tensões entre os garimpeiros e as companhias mineradoras. À medida que o garimpo manual perdia seu caráter tradicional nos anos 70, os conflitos com as mineradoras legalmente constituídas tornaram-se mais comuns (SCHMINK; WOOD, 2012; TRECCANI, 2014). Trata-se de uma atividade economia em expansão, na qual a valorização dos minérios no mercado internacional impulsionou uma corrida cada vez maior sobre as reservas minerais amazônicas (TRECCANI, 2014).

Todavia, no final dos anos 70 houve um período de gradual abertura política no Brasil. Esse ambiente político mais favorável possibilitou que os críticos falassem sobre tópicos “que antes os teriam colocado na cadeia” (SCHMINK; WOOD, 2012, p. 46). Especialmente na Amazônia, a abertura política coincidiu com a crescente mobilização dos pequenos agricultores, garimpeiros, seringueiros e indígenas. O que se iniciou com esporádicos protestos locais evoluiu, na década seguinte, para movimentos de resistência que encontraram aliados entre os partidos de oposição estaduais e nacionais.

No final dos anos 70, os conflitos entre garimpeiros e as companhias de mineração já encontravam paralelo com as crescentes tensões por conflitos fundiários no sul do Pará. Nesse período, as políticas de desenvolvimento para a Amazônia já estavam subordinadas à defesa da posição política e ideológica do regime ante a crescente oposição apoiada pela Igreja progressista e partidos políticos emergentes. Quando os militares repassaram o poder às mãos de um governo civil, no início de 1985, os conflitos sobre a terra e minerais estavam longe de uma solução como na época em que o regime militar, de maneira tão confiante, havia iniciado sua conquista amazônica (SCHMINK; WOOD, 2012)

Os autores supramencionados ressaltam que o legado deixado pela intervenção federal na Amazônia foi uma grande confusão burocrática que a nova administração teria que resolver, mas essas problemáticas continuidades observadas na transição entre o Brasil pré e pós-democracia não significavam que nada havia

mudado na Amazônia, pelo contrário. No final dos anos 80, os interesses expressos pelos movimentos de base na região e pelos grupos de oposição em nível nacional coincidiam cada vez mais com o teor do novo debate internacional sobre as consequências ambientais dos modelos convencionais de desenvolvimento.

Almeida (2012) explica que a intervenção do Estado na Amazônia, através de políticas protecionistas, moldadas em termos meramente mercantis, abriu possibilidades de uso intensivo e imediato dos recursos naturais em prol de políticas de crescimento econômico, dentro de uma perspectiva desenvolvimentista, travestida de “desenvolvimento sustentável”, que teria surgido no âmbito internacional como um avanço ao desenvolvimento econômico, incorporando “às questões econômicas outras perspectivas – sociais, ambientais, institucionais, políticas e culturais -, de maneira a proporcionar maior equidade nas relações estabelecidas em meio ao processo de desenvolvimento adotado” (MARTINS, 2014, p. 221-222), mas que “passou a ser usada com sentidos tão diferentes que até já se esqueceu qual foi a sua gênese” (VEIGA, 2008, p. 163).

Nesse período, o plano dos militares de desenvolver e controlar a região Amazônica estava em franca decadência. Na zona rural, demandas por terra e minerais por parte de grandes investidores foram efetivamente contestadas por camponeses, garimpeiros, indígenas e seringueiros. Desse modo, a crítica à forma de desenvolvimento da Amazônia, que teve início no Brasil no final dos anos 70, logo encontrou eco na crescente preocupação mundial com o desmatamento e seus efeitos sobre povos locais e mudanças climáticas globais. (SHIRAISHI NETO, 2011)

Assim, verificou-se que conservacionistas e ambientalistas no Brasil e no exterior passaram a compartilhar um novo vocabulário e um conjunto de metas similares, que possibilitava a construção de um novo discurso, que deu visibilidade e legitimidade às alternativas propostas por pequenos produtores na Amazônia.

Quando tratam da organização da resistência na Amazônia, Schimink e Wood (2012) reforçam que o clima de debate político aberto e a emergência de grupos de oposição e partidos políticos à procura de eleitorados em nível nacional coincidiram com uma nova fase de movimentos de resistência na Amazônia. No final da década de 70 e no início dos anos 80, as lutas de camponeses, seringueiros, garimpeiros, indígenas e outros grupos afetados pelas mudanças que estavam ocorrendo na região começaram a assumir uma forma mais organizada. A tendência para uma ação coletiva foi facilitada pela melhor comunicação entre os grupos, e estava associada à crescente compreensão de que as únicas chances de sucesso estavam nos esforços coordenados (SCHIMINK; WOOD, 2012).

Desse modo, diante do clima político que caracterizou os últimos anos do regime militar, a mobilização de camponeses, seringueiros e garimpeiros tornou-se cada vez mais evidente. Mesmo nas mais remotas comunidades da região, protestos organizados surgiram contra as empresas que tentavam explorar os recursos florestais, como a madeira e o palmito. Além disso, com a proximidade

da eleição presidencial, vários partidos políticos passaram a correr atrás de novos eleitorados (SCHIMINK; WOOD, 2012).

Já na década de 90, os termos do debate amazônico tinham se alterado. As consequências ambientais e sobre os direitos humanos provocadas pelas políticas de desenvolvimento tornaram-se alvo de manchetes no Brasil e ao redor do mundo. A expansão da pecuária na Amazônia, outrora peça central no programa de modernização, foi condenada em favor de atividades extrativistas que deixariam a floresta intacta. Outras questões sobre a equidade e a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento foram postas em evidência, induzindo a uma nova apreciação da Amazônia tradicional.

Nesse contexto, segundo Shiraishi Neto (2011), há duas tendências que claramente vêm redefinindo a Amazônia nas últimas duas décadas: a primeira é apoiada no papel do Estado na região que retoma e “atualiza” o pensamento geopolítico de vertente militar e tem como pilar o desenvolvimento pelos interesses dos que querem explorar economicamente a região através da aquisição e ocupação de terras por grandes proprietários e empresas de monocultivo, intensificação da exploração dos recursos minerais e energéticos, em contraposição aos modos de vida de povos e comunidades tradicionais; e a segunda que segunda seria “a emergência dos movimentos sociais da região amazônica, que se definem e são definidos por critérios de identidade étnica” (SHIRAISHI NETO, 2011, p. 27), com a emergência da organização dos povos e comunidades tradicionais da região até então invisibilizados pelo Poder Público.

Portanto, podemos afirmar que o que ocorreu na Amazônia brasileira, desde a década de 70, não foi um processo único de mudança, definido somente pela ocupação física do espaço e pela exploração dos recursos materiais. Foi, sobretudo, uma multiplicidade de frentes em disputa, simultâneas e sobrepostas, que impulsionaram a reação de grupos étnicos que até então era invisibilizados pelo discurso oficial e, pela primeira vez na história, os povos amazônicos começaram a ter voz na decisão de seu futuro, repercutindo diretamente no que hoje conhecemos como socioambientalismo, cujo marco jurídico fundamental foi a CRFB/1988.

Por fim, segundo Almeida (2010), a CRFB/1988 reconheceu jurídica-formalmente os direitos de grupos tradicionais, fortalecendo as ações de mobilização dos movimentos com medidas implementadoras dos dispositivos constitucionais e de instrumentos jurídicos internacionais elaborados por agências multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). A seguir, veremos os antecedentes históricos e os fundamentos do movimento socioambiental no Brasil.

### **3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E FUNDAMENTOS DO MOVIMENTO SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL**

A crise ecológica do mundo contemporâneo desencadeou a construção de uma racionalidade de combate à degradação socioambiental que valoriza o interesse coletivo em detrimento do individual e no fortalecimento de práticas e

tecnologias mais sustentáveis, mediante o uso de um pensamento científico transdisciplinar. Isso porque a questão ambiental demanda, por si só, um conjunto complexo de análises em busca de soluções a curto e longo prazo (KASSMAYER; LIMA BARRETO, 2012).

Desse modo, à medida que se acelerava a destruição do meio ambiente através de práticas produtivas da sociedade industrial moderna, com a implementação de grandes projetos desenvolvimentistas, foram surgindo movimentos que se organizavam para combatê-las. Joan Martinez Alier (2011), um grande referencial da economia ecológica, propôs a divisão em três principais correntes: o culto ao silvestre, o evangelho da ecoeficiência e o ecologismo dos pobres.

O culto ao silvestre é a primeira corrente ambientalista, em termos cronológicos, e defende a natureza intocada, o amor aos bosques primários. Trata-se do protecionismo representado por John Muir e pelo Sierra Club (ALIER, 2011). Essa corrente surge do apreço pelas belas paisagens. A base científica que respalda essa corrente ambientalista é fornecida pela biologia da conservação, e mesmo que não existissem, Alier (2011) afirma que durante os últimos 30 anos, o culto ao sagrado tem sido representado no ativismo ocidental pelo movimento da ecologia profunda, que traz uma proposta biocêntrica do mundo, em contraste com a postura antropocêntrica superficial.

Assim, a principal proposta política dessa corrente é manter as reservas naturais, denominadas parques nacionais ou naturais livres da interferência humana. Para os defensores desta vertente, hoje em dia não se preserva só a vida silvestre, como também é restaurada através da desativação de algumas represas.

A segunda corrente é preocupada com os efeitos do crescimento econômico, não só nas áreas de natureza original, como também na economia industrial, agrícola e urbana. Os defensores desta vertente acreditam no desenvolvimento sustentável, na modernização ecológica e na boa utilização dos recursos. É um movimento de engenheiros, economistas, e tem sido descrita como o vínculo empresarial com o desenvolvimento sustentável. Trata-se de correntes ecologistas até então dominantes, não só nos Estados Unidos, mas também no cenário mundial. Elas convivem atualmente em simultaneidade, e se cruzam as vezes (ALIER, 2011).

Já o ecologismo dos pobres, também chamado de ecologismo popular, movimento de justiça ambiental, ecologismo da *livelihood*, do sustento, da sobrevivência humana e ecologia da libertação, é uma corrente que considera que o crescimento econômico implica em maiores impactos no meio ambiente, chamando a atenção para o deslocamento geográfico das fontes de recursos e das áreas de descarte dos resíduos (ALIER, 2011).

Segundo Alier (2011), trata-se de da relação entre os países industrializados que importam matérias primas e bens de consumo do Sul, causando o avanço da fronteira na direção de novos territórios. No entanto, o eixo principal dessa corrente não é uma reverência sagrada à natureza, e sim um interesse material pelo meio ambiente como fonte de subsistência, não em razão da

preocupação com os direitos das demais espécies e das futuras gerações, mas pelos humanos pobres de hoje. A ética desta corrente nasce de uma demanda por justiça social contemporânea entre humanos.

A luta pela justiça ambiental nos EUA foi um movimento organizado contra os casos locais de racismo ambiental, que possui fortes vínculos com o movimento dos direitos civis de Martin Luther King dos anos de 1960. Nesse contexto, “populações carentes de poder político e econômico arcavam com uma parte desproporcional dos riscos e danos produzidos pela sociedade industrial, pois seus bairros e territórios eram os preferidos para a instalação de aterros sanitários, incineradores e fábricas poluentes” (LISBOA, 2009, p. 130).

Para Alier (2011), em comparação com o culto ao silvestre, o movimento por justiça ambiental é um produto da mentalidade estadunidense, no entanto, o ecologismo dos pobres é uma denominação aplicada aos movimentos do Terceiro Mundo que lutam contra os impactos ambientais que ameaçam os pobres, e que constituem a maior parte da população em outros países.

Desse modo, essa corrente tem apresentado crescimento a nível mundial em razão dos inevitáveis conflitos ecológicos distributivos. Com a expansão da economia, mais resíduos são gerados, mais os sistemas naturais são comprometidos, mais se deterioram os direitos das gerações futuras, e mais o conhecimento sobre os recursos genéticos são perdidos. Além disso, as novas tecnologias possuem “surpresas”, perigos desconhecidos que lhe são incorporados e levam à conflitos de justiça ambiental.<sup>3</sup>

No Brasil, apesar da crítica ambiental existente desde o período colonial e que apontava para a ligação íntima entre práticas agrícolas que devastam o meio ambiente e a existência de trabalho escravo (PÁDUA, 2002; SILVA; FISCHER; MESQUITA, 2017), os primeiros movimentos ambientalistas vão surgir apenas no século XX, com a criação de entidades conservacionistas, bem como os primeiros parques naturais (SANTILLI, 2012; LISBOA, 2009).

Segundo Schimink e Wood (2012), ao final dos anos 80, tanto os vínculos diretos estabelecidos com os ambientalistas internacionais quanto as alianças forjadas com os partidos políticos de oposição no Brasil iniciaram o fortalecimento de grupos locais com recursos e credibilidade de que eles jamais tinham usufruído. Nesse período, o poder político começou a mudar: os seringueiros, garimpeiros, pequenos agricultores, indígenas e ribeirinhos tornaram-se mais organizados e aprenderam a proteger seus interesses mais efetivamente contra as ameaças de fazendeiros, companhias de mineração, especuladores de terra e burocratas, e foram mostrando cada vez mais que poderiam vencer grandes discussões contra seus adversários.

Além disso, somado ao resultado dos impactos devastadores que o desenvolvimento patrocinado pela ditadura causou na década de 1970, na agricultura o

---

<sup>3</sup> Enquanto nos EUA houve preferência para o termo ecologista para designar o movimento ambientalista mais preocupado com as questões sociais, no Brasil os termos mais utilizados pelos ambientalistas preocupados com a questão social são socioambientalistas ou justiça ambiental. (LISBOA, 2009).

crédito fácil para os novos cultivos comerciais, como a soja, o milho, o arroz, o trigo, fomentou a mecanização e o uso de intensivo de agrotóxicos (LISBOA, 2009).

Por isso que as políticas adotadas para a Amazônia se baseiam em um “protecionismo da natureza”, o que “implica, primeiramente, a identificação de recursos naturais estratégicos e subordiná-los à implementação de grandes obras de infraestrutura e à expansão dos produtos para o mercado de *commodities*, consideradas essenciais para o ‘desenvolvimento sustentável’” (ALMEIDA, 2012, p. 64).

O termo “desenvolvimento sustentável”, portanto, incorporado na linguagem dos agentes estatais, bancos mundiais e de empresas privadas, vem sendo utilizado como um recurso meramente discursivo e fortemente influenciado pela economia neoclássica que permitiu que as escolhas ambientais fossem traduzidas por preferências de mercado, seguindo o modelo tradicional de desenvolvimento neoliberal (REDCLIFT, 2003).

Desse modo, podemos afirmar, com base em Santilli (2012) que o socioambientalismo consiste no movimento que iniciou na metade dos anos 80 através de articulações políticas entre movimentos sociais e ambientalistas, que coincide com o processo histórico de redemocratização ocorrido no Brasil, no fim do regime militar e promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

Foi nesse momento de abertura política, fruto de intensas mobilizações, que o conjunto normativo aplicado aos povos e comunidades tradicionais que passaram a emergir politicamente organizados em movimentos sociais e possibilitou “a inserção na Carta Magna de capítulos e de artigos que plantaram as sementes dos chamados ‘novos’ direitos<sup>4</sup>, constituindo também as bases do que aqui denominados ‘direitos socioambientais’” (SANTILLI, 2012, p. 51).

Segundo Santilli (2012), a concepção do socioambientalismo foi construída a partir da ideia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. No entanto, ela vai além. O seu desenvolvimento tem como base a ideia de que:

[...] em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade (SANTILLI, 2012, p. 27).

Portanto, nasce um novo paradigma de desenvolvimento, no qual promove-se e valoriza-se a diversidade cultural, bem como a consolidação do

---

<sup>4</sup> Ressalta-se que a expressão novos “direitos” não devem ser interpretados na sua literalidade, uma vez que não são “inteiramente novos, [pois], na verdade, por vezes, o ‘novo’ é o modo de obter direitos que não passam pelas vias tradicionais – legislativa e judicial -, mas provêm de um processo de lutas específicas e conquistas das identidades coletivas plurais para serem reconhecidos pelo Estado ou pela ordem pública constituída” (WOLKMER, 2012, p. 35).

processo democrático do país, com ampla participação social na gestão ambiental. Conforme Boaventura de Sousa Santos, trata-se de um novo paradigma de desenvolvimento ecossocialista, que se contrapõe ao paradigma capital-expansionista<sup>5</sup> (SANTOS, 2003 apud SANTILLI, 2012).

Assim, baseado no pressuposto de que as políticas públicas ambientais só teriam eficácia social e sustentabilidade política se incluíssem as comunidades locais e promovessem uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais, o socioambientalismo passou a representar uma alternativa ao conservacionismo/preservacionismo ou movimento ambientalista tradicional, mais distante dos movimentos sociais e das lutas políticas por justiça social, e cético quanto à possibilidade de envolvimento das populações tradicionais na conservação da biodiversidade (SANTILLI, 2012).

Isso porque, para uma parte do movimento ambientalista tradicional/preservacionista, as populações tradicionais – e os pobres de maneira geral – representam uma ameaça à conservação ambiental, e as unidades de conservação devem ser protegidas permanentemente dessa ameaça. É interessante destacar que o movimento ambientalista tradicional tende a se inspirar em modelos de preservação ambiental importados de países do Primeiro Mundo, onde as populações urbanas procuram, principalmente em parques, desenvolver atividades de recreação em contato com a natureza, mantendo intactas as áreas protegidas. Longe das pressões sociais típicas de países em desenvolvimento, com populações pobres e excluídas, o modelo preservacionista tradicional funciona bem nos países desenvolvidos do Norte, mas não se sustenta politicamente aqui.

Tendo em vista que a relação com os recursos naturais é orientada hoje pelos mercados, dentro da lógica da sustentabilidade econômica mundialmente incorporada pelo fenômeno da globalização, estes conflitos devem, portanto, ser analisados como parte de um conflito mundial sobre os rumos de desenvolvimento (LEROY, 2010). Nesse sentido, sem perder de vista o local, Moreira (2017, p. 15) adverte para a “necessidade de rediscussão de padrões de desenvolvimento vigentes e das suas consequências específicas para povos e comunidades tradicionais”.

Logo, pode-se dizer que “o socioambientalismo é uma invenção brasileira, sem paralelo no ambientalismo internacional, que indica precisamente o rumo de integrar políticas setoriais, suas perspectivas e atores, num projeto de

---

<sup>5</sup> Boaventura de Sousa Santos descreve as características do paradigma capital-expansionista em que, essencialmente, o desenvolvimento social é medido pelo crescimento econômico baseado no desenvolvimento industrial e tecnológico virtualmente infinitos e na descontinuidade total entre a natureza e a sociedade. Já o paradigma emergente, o ecossocialista, é descrito pelo referido autor com as seguintes características: o desenvolvimento social é avaliado pela forma como são satisfeitas as necessidades humanas fundamentais, ou seja, quanto mais diversos e menos desigual, maior será o desenvolvimento social. Desse modo, o paradigma socialista resulta de um diálogo intercultural amplo e tem como base o pressuposto de que “todas as culturas têm um valor de dignidade humana, o que permite uma hermenêutica multicultural e transvalorativa” (SANTILLI, 2012, p. 28).

Brasil que tenha a sua cara e possa, por isso mesmo, ser politicamente sustentado” (SANTILLI, 2012, p. 33).

Um importante marco no processo de democratização do Brasil e que é fundamento do socioambientalismo brasileiro foi a promulgação da CRFB/1988 que passou a dar sólido arcabouço ao socioambientalismo. Tanto a biodiversidade quanto a sociodiversidade são protegidas pela referida constituição, que adotou o paradigma socioambiental. Segundo Kássmayer e Barreto (2012, p. 133):

O paradigma socioambiental consolidado definitivamente com a Constituição Federal de 1988 é intrinsecamente transversal a todo o ordenamento jurídico, assegurando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações e tornando-se um verdadeiro critério interpretativo de todo o texto constitucional. Em outros termos, não há que se falar de proteção ambiental, sem o respeito à dignidade da pessoa humana, aos direitos culturais, à justa distribuição das riquezas, aos direitos políticos de participação democrática, enfim, aos direitos associados à distribuição territorial.

Além disso, um marco na história do ambientalismo internacional e nacional foi a realização da ECO-92, no Rio de Janeiro. Vários documentos internacionais foram assinados durante o evento<sup>6</sup> e que hoje são referências para o direito ambiental internacional, pois pautam a formulação de políticas públicas sociais e ambientais, não só no Brasil, mas no mundo (SANTILLI, 2012).

A referida autora também observou que o ambientalismo nos anos 1980 seguia uma dinâmica bissetorial, centrada nos setores governamental e não-governamental. Já durante a segunda metade da década de 1980 e nos anos 1990, o ambientalismo se tornou “multissetorializado”: a difusão da consciência ambiental em todas as camadas da população brasileira, a institucionalização da área ambiental no país com a criação do Ministério do Meio Ambiente, transformação do Ibama em agência executora, reestruturação do Conselho Nacional de Meio Ambiente, ampliação da participação da sociedade civil, bem como a emergência do socioambientalismo, são causas importantes (SANTILLI, 2012).

Desse modo, concordamos com Santilli (2012) ao considerar que a promulgação da CRFB/1988 é um grande marco para o socioambientalismo brasileiro e que a orientação socioambiental presente na referida constituição deve ser feita através de uma leitura holística dos dispositivos constitucionais, levando em consideração, conjuntamente, a biodiversidade e a sociodiversidade.

No que tange ao meio ambiente enquanto novo capítulo da CRFB/1988 e sua transversalidade, Santilli (2012) destaca que pela primeira vez na história brasileira uma constituição dedicou um capítulo inteiro sobre o meio ambiente,

---

<sup>6</sup> Os documentos são: 1) A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, contendo 27 princípios que fundamentam e norteiam toda a legislação ambiental. 2) A Convenção sobre Diversidade Biológica; 3) Declaração de princípios para um consenso global sobre o manejo, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas; 4) Convenção-quadro sobre mudanças climáticas; 5) a Agenda 21.



fundamentado no princípio do desenvolvimento sustentável, o qual passou a permear todo o texto constitucional e leis ordinárias brasileiras. Além disso, reforça que em razão da sua natureza coletiva, o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecido como um direito<sup>7</sup> de terceira geração.<sup>8</sup>

Quanto à cultura e meio ambiente, Santilli (2012) entende que a CRFB/1988 adotou uma concepção unitária, seguindo uma tendência internacional de tratar de forma integrada o patrimônio nacional e cultural. Para a autora, o multiculturalismo permeia todos os dispositivos constitucionais dedicados à proteção da cultura. Além disso, o novo conceito de patrimônio cultural incorporado pela CRFB/1988, engloba não só os bens culturais materiais ou tangíveis, como também os bens culturais imateriais, ou intangíveis.<sup>9</sup>

Há uma forte influência do multiculturalismo<sup>10</sup> na proteção constitucional aos povos indígenas e aos quilombolas, não apenas na proteção às criações e manifestações culturais dos diferentes grupos sociais formadores da sociedade brasileira, mas também a preocupação do legislador constituinte em assegurar direitos culturais e territoriais especiais aos povos indígenas e quilombolas que gozam de um peculiar regime jurídico-constitucional, distinto das demais populações tradicionais (SANTILLI, 2012).

Além disso, Souza Filho (2017, p. 199) reforça que a CRFB/1988 rompeu com o passado, uma vez que “até então os sistemas legais admitiam direitos até a integração dos indígenas como indivíduos, isto é, até serem trabalhadores ou desempregados”. Com o novo paradigma, os povos passaram a ter o direito de continuar sendo povos.

Portanto, é necessária uma leitura holística dos dispositivos constitucionais para se sustentar a orientação socioambiental presente na CRFB/1988. A síntese socioambiental emerge do texto constitucional com a aplicação dos princípios de interpretação constitucional, que nos auxiliam a considerar, conjuntamente, a biodiversidade e a sociodiversidade.

#### **4 O CENÁRIO BRASILEIRO 31 ANOS APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

---

<sup>7</sup> Santilli (2012) explica que a doutrina mais recente passou a adotar o termo “dimensões” ao invés de “gerações”, uma vez que os direitos humanos resultam de um processo de fazer-se e de complementariedade permanente, portanto, trata-se de um direito de terceira dimensão.

<sup>8</sup> A autora também reforça os dispositivos que indiretamente tratam do meio ambiente, ratificando o reconhecimento da sua transversalidade bem como da necessidade de que todas as políticas setoriais devem incorporar o componente e as variáveis ambientais.

<sup>9</sup> Por exemplo, no capítulo que trata sobre povos indígenas, há a garantia de proteção não só as terras tradicionalmente ocupadas e os recursos naturais existentes, como também aos seus costumes, crenças e tradições.

<sup>10</sup> O multiculturalismo descreve a existência de uma multiplicidade de culturas no mundo, que coexistem e se interfluenciam tanto dentro como forma de um mesmo Estado-nação, e, como projeto político, aponta para a celebração ou reconhecimento dessas diferenças culturais. Desse modo, a CRFB/1988 claramente tem uma orientação multicultural ao reconhecer os direitos coletivos dos povos indígenas, quilombolas enquanto povos cultural e etnicamente diferenciados (SANTILLI, 2012).

Verificou-se na seção 3 deste artigo que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) foi um grande marco jurídico para o direito socioambiental e os anos 80 tiveram grande significado para o processo de redemocratização. Os golpes militares e o final desses regimes foram marcados pela emergência de vários movimentos sociais e populares. Desse modo, os novos direitos rompem com os paradigmas da dogmática jurídica tradicional pois ao serem “[...] conquistados por meio de lutas sociopolíticas democráticas, têm natureza emancipatória, pluralista, coletiva e indivisível, impondo novos desafios à ciência jurídica” (SANTILLI, 2012, p. 19).

No entanto, 31 anos se passaram desde a promulgação da CRFB/1988 e muitas mudanças puderam ser verificadas desde então. Uma das mais marcantes diz respeito às alterações do Código Florestal, que passou a ser disposto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, revogando a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Trata-se de uma das leis mais ambientais mais importantes do país e que foi objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903, 4937 perante o Supremo Tribunal Federal (STF), por violar a tutela constitucional dada ao meio ambiente.

O STF considerou constitucional grande parte da Lei nº 12.651/2012. Dentre os pontos considerados constitucionais pelo STF, existe a anistia da obrigação de recuperar áreas de Reserva Legal (RL) que foram desmatadas ilegalmente antes de 22/07/2008 em pequenos imóveis rurais (art. 59, §§ 4º e 5º e art. 60); a possibilidade de que produtores rurais que desmataram ilegalmente suas Áreas de Proteção Permanente (APPs) antes de 22/07/2008 possam ter novas autorizações para desmatamento (art. 7º, §3º); a possibilidade de redução da RL em 50% nos municípios ou Estados ocupados por Terras Indígenas (TIs) e Unidades de Conservação (UCs) na Amazônia Legal (art. 12, §§ 4º e 5º), a permissão para atividades agrícolas em encostas com mais de 45º e topos de morros, dentre outros.

Outra mudança importante ocorreu em 2017, com a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou leis que tratavam sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal, como a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. A Lei nº 13.465/2017 incluiu o § 14 ao art. 18 da Lei nº 8.629/1993, dispondo que para fins de interpretação, a outorga coletiva de títulos de domínio e de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) que são outorgados aos beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica (BRASIL, 2017). Essa alteração impossibilita a titulação coletiva em nome de associações, federações, portanto, limita a segurança jurídica aos povos e comunidades tradicionais da Amazônia na titulação coletiva dos territórios.

A partir de 2019, a política ambiental e fundiária brasileira passou por fortes mudanças, que ameaçam e violam ainda mais os direitos socioambientais reconhecidos constitucionalmente. Conforme carta elaborada pela Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB), o atual governo

federal já estabeleceu 10 (dez) mudanças, e que se divide em 2 (dois) eixos: revisão das atribuições dos órgãos burocráticos e legais e flexibilização das normas ambientais, agrárias e fundiárias. Além disso, do ponto de vista do direito socioambiental, a negação de direitos aos povos indígenas e comunidades tradicionais tem sido muito frequente. Ver-se-á a seguir cada um dos eixos e quais são esses direitos.

#### **4.1 REVISÃO DOS ÓRGÃOS BUROCRÁTICOS E LEGAIS**

No que diz respeito à revisão dos órgãos burocráticos, no dia 01/01/2019 foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 870/2019, que estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Tal medida propunha a reorganização dos Ministérios e mudanças de suas atribuições. (BRASIL, 2019b) A MP nº 870/2019 foi convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. (BRASIL, 2019c)

No que diz respeito a questão ambiental, foi verificada a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (art. 21, § 3º da Lei nº 13.844/2019) e estabelecimento do MAPA como órgão gestor das florestas públicas e responsável por demarcar e titular territórios ocupados por povos quilombolas. (art. 21 § 2º da Lei nº 13.844/2019)

Além disso, a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, fundamental para apoiar as comunidades quilombolas e tradicionais, foi extinta, bem como a transferência da Agência Nacional de Águas (ANA) e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) do MMA para o Ministério de Desenvolvimento Regional, conforme art. 30, IV da Lei nº 13.844/2019. (BRASIL, 2019c) Desse modo, houve o esvaziamento da pasta do meio ambiente e a vinculação da política de recursos hídricos aos interesses econômicos e desenvolvimentistas.

Verificou-se ainda o esvaziamento do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), seja pela delegação de competências federais, na sua quase totalidade, para os Estados e Municípios, seja por sua militarização nas direções, em detrimento de seus quadros técnicos. (APRODAB, 2019)

Destaca-se que antes da MP nº 870/2019, a identificação, delimitação, a demarcação e o registro de terras tradicionalmente ocupada por indígenas era de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Após a conversão da referida MP, se tornou do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), conforme art. 21, XIV, e § 2º da Lei nº 13.844/2019. Além disso, a FUNAI e o Conselho Nacional de Política Indigenista, que pertenciam, respectivamente, ao Ministério da Justiça e à FUNAI, passariam a fazer parte do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (art. 44, XVII da Lei nº 13.844/2019). (BRASIL, 2019c). O argumento do governo federal é a necessidade de diminuir a

quantidade de Ministérios, alcançando apenas as pautas consideradas menos importantes pelo atual governo.

Essas alterações burocráticas preocupam aos socioambientalistas, pois coloca em evidência o projeto político do atual governo para a Amazônia. Sob o argumento da redução dos gastos com ministérios, observou-se o ataque direto aos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais que, no local representa grande interferência na FUNAI, no ICMBio, IBAMA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Fundação Cultural Palmares (FCP) e outros órgãos criados e que tiveram grande importância para a concretização de direitos coletivos e na defesa do meio ambiente no Brasil e, conseqüentemente na Amazônia.

Essas mudanças administrativas facilitam e aproximaram grupos ruralistas dos órgãos dos ministérios, afastando da agenda do governo os movimentos sociais e representações de povos e comunidades tradicionais. Além disso, garantiu ao Estado maior liberdade, seja no âmbito do executivo ou no Legislativo, para a realização de revisão de normas ambientais e fundiárias que agradam aos setores ruralistas e agronegócio. Vale lembrar que o governo federal vem desestruturando órgãos como o INCRA, com o da dotação de 50 milhões de reais destinados à reestruturação de cargos e carreiras no INCRA, autarquia responsável pelos processos de regularização fundiária federal e de titulação dos territórios quilombolas (AGÊNCIA SENADO, 2019); também contingenciou em 90% o orçamento da FUNAI, previsto na Lei Orçamentária Anual de 2019 (BARROS, 2019).

No Pará, os chefes de fiscalização do IBAMA foram exonerados dos cargos duas semanas após comandar coordenarem uma operação contra o garimpo ilegal na Amazônia (MAISONNAVE, 2020). Essas medidas administrativas, portanto, representam claros obstáculos à concretização dos direitos socioambientais de povos indígenas e comunidades tradicionais constitucionalmente reconhecidos em 1988.

## **4.2 FLEXIBILIZAÇÃO DE NORMAS AMBIENTAIS E FUNDIÁRIAS**

No que tange à flexibilização de normas ambientais, a APRODAB (2019) elenca a autorização para a realização do leilão de petróleo nas proximidades do santuário ecológico de Abrolhos, bem como a acelerada liberação de novos agrotóxicos. Trata-se de uma medida que compromete a saúde humana como um todo, bem como a segurança alimentar e a preservação dos solos e recursos hídricos. (APRODAB, 2019).

Nesse sentido, até o final de maio de 2019, haviam sido autorizados 197 novos registros de agrotóxicos. Em 28/06/2019, o Partido Verde protocolou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 599 questionando atos do MAPA que liberaram esses registros, uma vez que contrariam diversos preceitos fundamentais da CRFB/1988, tais como o direito à saúde, à alimentação e ao meio ambiente equilibrado.

Destaca-se que 11 dos agrotóxicos liberados pelo MAPA são proibidos pela legislação internacional, e a liberação não foi precedida de análise séria de segurança química nem de impacto tóxico e ambiental. A referida ADPF foi distribuída ao Ministro Marco Aurélio, mas ainda não houve apreciação da cautelar nem do mérito. (BRASIL, 2019f)

Em 03/03/2020 a Rede Sustentabilidade propôs a ADPF nº 656, com pedido de medida cautelar, em face da Portaria MAPA nº 43, de 21 de fevereiro de 2020, publicada em 27/02/2020, que, no âmbito do Ministério, acabou criando um mecanismo de liberação tácita de agrotóxicos e de outros químicos extremamente perigosos à saúde humana e à saúde animal, o que afronta à CRFB/1988. (BRASIL, 2020d)

Desse modo, em 01/04/2020, o ministro Ricardo Lewandowski deferiu a liminar e suspendeu os efeitos da referida portaria na parte que estabelece prazos para a aprovação tácita de agrotóxicos, dispensando-se a análise pelos órgãos competentes. Na decisão, o ministro Lewandowski destacou o perigo de grave lesão à saúde pública que a liberação indiscriminada de agrotóxicos pode causar, situação que se potencializa ainda mais em razão da atual pandemia de Covid-19. (BRASIL, 2020d)

Ademais, houve a redução, em número e representatividade, das cadeiras do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão fundamental para a realização da Política Nacional do Meio Ambiente, e que garante, por sua ampla representatividade, o princípio Democrático na elaboração das políticas públicas ambientais. Além disto, houve uma diminuição drástica das ações de fiscalização ambiental, que resultou no crescimento exponencial da devastação ambiental, em especial, do desmatamento da Amazônia.

Outro aspecto verificado pela APRODAB (2019) consiste na ameaça de transformação de unidades de conservação do tipo proteção integral em centros comerciais de turismo, como os que existem em Cancun. Entretanto, tal modelo viola a previsão do art. 225, parágrafo primeiro, inciso III, da CRFB/1988, bem como a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000).

Além disto, houve a flexibilização da caça através da Portaria nº 150 - COLOG, de 5 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a normatização administrativa de atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça (BRASIL, 2019d). Segundo o art. 18 caçador é a pessoa física registrada no Comando do Exército, vinculada a entidade ligada a caça e que realiza o abate de espécies da fauna, com arma de fogo, em observância às normas de proteção ao meio ambiente, conforme o art. 55 do Decreto nº 10.030/2019<sup>11</sup>. Trata-se de ato administrativo que possibilita a ameaça à fauna em benefício da indústria armamentista.

---

<sup>11</sup> Art. 55. Para fins do disposto neste Regulamento, considera-se caçador a pessoa física registrada no Comando do Exército vinculada a entidade ligada à caça e que realiza o abate de espécies da fauna, em observância às normas de proteção ao meio ambiente. Parágrafo único. São consideradas entidades de caça

Todas essas ações já foram efetivadas, seja através de medidas provisórias, decretos, seja por meio de portarias. No entanto, ameaças foram apresentadas seja pelo presidente, seja por seu ministro, seja por sua bancada parlamentar, quais sejam:

- a) A revisão de todas as 334 unidades de conservação federais;
- b) O esforço para tirar a credibilidade do Fundo Amazônia, com acusações vagas e não comprovadas de irregularidades na aplicação de seus recursos, especialmente por ONGs parceiras, além da tentativa de desvio de finalidade do Fundo Amazônia, para destinar os recursos para objetivos diversos dos estabelecidos pelos seus doadores;
- c) A reforma do Código Florestal para desobrigar desmatadores a restaurar APPs e reservas legais, por meio de edição de nova medida provisória, já que a original já caducou;
- d) O fim da reserva legal, já proposta por meio de projeto legislativo. (APRODAB, 2019, on-line).

Essas ações levaram os ex-ministros do Meio Ambiente, de posições político-partidárias e governos diversos, a não só denunciar publicamente a política anti-ambiental do atual governo federal, mas também abrir uma sindicância pelo TCU para investigar as irregularidades no âmbito do MMA.

No que diz respeito à questão agrária, fundiária e ambiental, no Estado do Pará, por exemplo, um Projeto de Lei (PL) de Terras foi apresentado pelo executivo à Assembleia Legislativa e foi aprovado em dois turnos no mesmo dia, e sem qualquer debate entre os diversos segmentos que seriam impactados pela nova legislação, dentre eles representantes de comunidades remanescentes de quilombo, beneficiários de assentamentos coletivos e representantes dos movimentos sociais.

O PL nº 129/2019 foi objeto de críticas e de notas técnicas (BRASIL, 2019e; BRITO, 2019; PARÁ, 2019b, 2019c), dividindo opiniões entre movimentos sociais e os setores ligados ao agronegócio. Todavia, isso não impediu que o PL fosse convertido em lei e sancionado com poucos vetos.

Assim, a Nova Lei de Terras do Estado do Pará - Lei nº 8.788, de 8 de julho de 2019, dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Pará e revoga a legislação anterior sobre o tema (PARÁ, 2019a). Com a nova lei, parte considerável do patrimônio fundiário do estado passará para mãos privadas com possibilidade de preço até nove vezes inferior ao do mercado de terras, sem grande expectativa de contrapartida social e ambiental, facilitando a legalização de terras públicas ocupadas ilegalmente, impactando na grilagem de terras e, conseqüentemente, no aumento da violência no campo (BRASIL, 2019c).

---

os clubes, as associações, as federações e as confederações de caça que se dedicam a essa atividade e que estejam registradas no Comando do Exército (BRASIL, 2019a, on-line).

Por fim, em 11/12/2019, a Presidência da República apresentou a Medida Provisória nº 910/2019, que visa alterar 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.

Brito e Barreto (2020) observam que se trata de mais uma mudança na legislação que trata sobre regularização fundiária no Brasil e segue uma tendência de ampliar para todo o Brasil as regras de regularização aplicáveis na Amazônia Legal. Os autores entendem que a MP beneficiará casos recentes de grilagem, pois possibilita a anistia do crime de invasão de terra pública àqueles que praticaram entre o final de 2011 e 2018; permite a titulação de áreas públicas desmatadas ilegalmente no referido período; amplia a regra de emissão de títulos com dispensa de vistoria sem criar um procedimento robusto de checagem de bando de dados já disponíveis, e, no que tange à questão ambiental, a MP 910/2019 aumenta o risco de desmatamento e agravamento da crise climática.

Há ainda uma grande ampliação da extensão de terras públicas que podem ser privatizadas, e que possuem uma projeção imediata no desmatamento e venda por valores abaixo do mercado. Soma-se ao fato de que a nova disciplina permite a regularização de ocupações com área superior a 15 módulos fiscais – até 2500 hectares, conforme art. 2º da MP 910/2019 que altera o art. 13 § 3º, IV da Lei nº 11.952/2009. (BRASIL, 2020b)

Constata-se pelas notas técnicas que a forma de regularização fundiária proposta pela presidência é um estímulo à grilagem de terras públicas e a propagação dos conflitos fundiários na Amazônia e no Brasil. Conforme dados apresentados pelo Ministério Público Federal, parte significativa das áreas a serem regularizadas pela MP 910/2019 proveem de contratos celebrados sob a denominação de Contrato de Alienação de Terra Pública (CATP) e Contrato de Compromisso de Compra e Venda (CPCV), os quais são utilizados no processo de “ocupação” da Amazônia Legal, sobretudo nos Estados de Rondônia, Pará e Mato Grosso. (BRASIL, 2020b)

Esses instrumentos foram utilizados e transferiram a particulares milhares de hectares de terras, sob diversas condições resolutivas, muito especificamente pagar determinado valor e implantar projeto de exploração agropecuária num certo prazo (BRASIL, 2020b). Como a grande parte desses contratos não foram honrados pelos beneficiários, a constante prorrogação de prazos possibilita que beneficiário descumpra as cláusulas, mas que uma nova legislação possa futuramente alterar os prazos e condições e possibilitar a regularização.

O Relator da MP 910/2019, o Senador Irajá Abreu, publicou projeto de lei de conversão que altera o texto original da medida. No entanto, a nova versão manteve ou agravou alguns dos problemas do texto inicial, além de trazer novos aspectos negativos. (BRITO, 2020)

Nesse sentido, Brito e Barreto (2020) destacam que para resolver o problema fundiário na Amazônia com segurança jurídica, são necessárias algumas medidas básicas, que não dependem de alterações legislativas, e sim de planos de governo, tais como:

Organizar as bases de dados dos órgãos de terra (federal e estaduais), para identificar quais áreas já foram tituladas e quais ainda necessitam de destinação; ampliar coordenação de ações entre órgãos de terras federais e estaduais, para permitir compartilhamento das bases de dados organizadas e identificar oportunidade de atuação conjunta para reduzir custos; modernizar e automatizar os métodos de trabalho dos órgãos fundiários, trazendo agilidade das demandas de titulação, seja para emitir título ou indeferir pedidos não procedentes e retomar o controle de áreas cujos processos foram indeferidos; cancelar administrativamente matrículas de imóveis feitas com títulos falsos, retomar o controle do poder público sobre essas áreas e punir os criminosos responsáveis pela falsificação e roubo de terra pública; dar transparência sobre os processos de privatização de terras públicas (ou seja, de titulação de terras), bem como criar mecanismos que permitam alertar sobre situações de fraude ou conflitos, que não devem ser tituladas; acelerar o atendimento de demandas de regularização prioritárias por lei, como territórios indígenas, de populações quilombolas e tradicionais. (BRITO; BARRETO, 2020, p. 11)

Não obstante as ações de elaboração de notas e cartas serem importantes, pois possuem peso técnico e político, elas não são suficientes. Um movimento contrário precisa ser feito para cessar a onda de destruição do patrimônio público, do arcabouço jurídico construído de forma democrática e de espaços institucionais que foram construídos e conquistados ao longo das últimas décadas, através de muita luta, pela sociedade brasileira.

Recentemente, a FUNAI editou a Instrução Normativa (IN) nº 9, de 16 de abril de 2020, publicada no Diário Oficial de 22 de abril de 2020, disciplinando o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. Em resumo, a IN permite a titulação de terras a particulares dentro de áreas indígenas constitucionalmente protegidas, ao prever que “não cabe à FUNAI produzir documentos que restrinjam a posse de imóveis privados em face de estudos de identificação e delimitação de terras indígenas ou constituição de reservas indígenas” (Art. 1º, § 2º) (BRASIL, 2020a), portanto, ainda não demarcada.

O MPF, em recomendação à Presidência da FUNAI para que anule e se abstenha de cumprir a IN nº 9, de 16 de abril de 2020, destacou o caráter inconstitucional, anticonvencional e ilegal da IN por contrariar a natureza do direito dos indígenas às suas terras como direito originário e da demarcação como ato declaratório, além criar a indevida precedência da propriedade privada sobre as terras indígenas (BRASIL, 2020c).

As revisões de órgãos burocráticos e legais bem como edição de novas normas que alteram prazos e possibilitam a regularização fundiária e ambiental daqueles que irregularmente ocupam as áreas ou que cometeram crimes



ambientais, demonstram desmonte das estruturas que visam proteger o patrimônio público em favor de interesses privados e em detrimento do reconhecimento e regularização de territórios coletivos e da manutenção de áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação. Essa situação se intensifica e preocupa, especialmente por sua franca caminhada no momento de crise sanitária da COVID-19, que vem implicando seriamente os menos favorecidos do país.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou responder à seguinte problemática: quais desafios o movimento socioambiental enfrenta na Amazônia brasileira, 31 anos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988)? Para responder ao referido questionamento, o raciocínio argumentativo desenvolve-se em três seções.

Inicialmente, identificou-se que a biodiversidade da Amazônia brasileira e sua extensão territorial sempre chamou a atenção de empresários e dos militares, que utilizaram uma estratégia desenvolvimentista e de integração nacional em detrimento dos direitos territoriais e ambientais de povos e comunidades tradicionais. Assim, o socioambientalismo nada mais é do que a resposta dos movimentos sociais e ambientais que lutavam por esses direitos, que culminou na sua materialização na CRFB/1988.

No entanto, hoje, 31 anos após a promulgação da CRFB/1988, o cenário brasileiro, especialmente na Amazônia onde estão localizados grande parte dos povos e comunidades tradicionais e das áreas protegidas, não é favorável à proteção desses direitos. Constata-se que vários discursos e atitudes dos militares na Amazônia na década de 70 estão retornando como pautas e medidas adotadas com maior ênfase pelo atual governo federal, desde o fim do regime militar: a revisão dos órgãos burocráticos e legais, bem como das regras que regiam o uso da terra e dos recursos minerais; a ênfase na propriedade privada e nos incentivos para acumulação de capital e mudança tecnológica; o “preenchimento” de espaços considerados vazios, e a integração dos índios à sociedade não-indígena.

Também verifica-se que as significativas mudanças que efetivamente ocorreram no período anterior à promulgação da CRFB/1988, deveram-se à pressão orquestrada dos movimentos de base e que muito se evoluiu após a promulgação da CRFB/1988 até hoje, seja em garantias de direitos sociais, territoriais e ambientais, seja na previsão de instrumentos jurídicos previstos em leis infraconstitucionais, como Lei de Ação Civil Pública, reforçando a atuação do Ministério Público na defesa de direitos difusos e individuais indisponíveis, na proteção do meio ambiente e dos povos tradicionais. No entanto, o cenário político atual tem desmantelado esses direitos, fazendo um movimento de regressão ao discurso e práticas da década de 70.

Desse modo, os desafios que o movimento socioambiental enfrenta hoje são grandes, e devem ser superados através da atuação conjunta com outros

setores da sociedade preocupados com o retrocesso na pauta socioambiental, a partir de bases multidimensionais - físico, econômico, político e ideológico – de modo a fazer frente às estratégias adotadas pelo atual governo federal e de governos estaduais e municipais, que cada vez mais se alinham às medidas adotadas no Planalto em termos ambientais e territoriais. Também é imprescindível a atuação de instituições como Ministério Público Estadual e Federal, Universidades, organizações não-governamentais que tenham interesse nessas pautas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Orçamento de 2019 vira lei. **Senado Notícias**. 16/01/2019, 11h56. Atualizado em 22/01/2019, 09h48. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/16/orcamento-de-2019-vira-lei>. Acesso em: 03 maio 2020.

ALIER, Joan Martínez. **O Ecologismo dos Pobres**. São Paulo: Contexto, 2011.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Apresentação. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **Direitos dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos definidores de uma Política Nacional**. 2. ed. Manaus: UEA, 2010, p. 9–10. Disponível em: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/DireitosdospovosedascomunidadesradicionaisnoBrasil.pdf>. Acesso em: 30. abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a "proteção" e o "protecionismo". **Cad. CRH**. 2012, vol. 25, n. 64, pp. 63-72. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792012000100005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000100005). Acesso em: 30 abr. 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL. Carta em defesa do meio ambiente, do direito ambiental e da Política Nacional do Meio Ambiente. **Revista PUB Diálogos Interdisciplinares**. Jun. 2019. Disponível em: <https://www.revista-pub.org/post/carta-em-defesa-do-meio-ambiente-do-direito-ambiental-e-da-politica-nacional-do-meio-ambiente>. Acesso em: 07 dez. 2019.

BARROS, Ciro. Operando com 10% do orçamento, Funai abandona postos e coordenações em áreas indígenas. **El País** 27 mar. 2019, 15h21. Disponível em: [https://brasil.el-pais.com/brasil/2019/03/27/politica/1553700198\\_051341.html](https://brasil.el-pais.com/brasil/2019/03/27/politica/1553700198_051341.html). Acesso em 03 maio 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out.1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/constitucao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm). Acesso em: 25 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 10.030, de 30 de setembro de 2019**. Aprova o Regulamento de Produtos Controlados. Brasília, DF, 30 set. 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10030.htm). Acesso em: 26 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971**. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.

Brasília, DF, 1 abr. 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164.htm). Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **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, 18 jul. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm). Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 25 abr. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 01 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 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; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n º 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 01 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, 1 jan. 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 01 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF, 18 jun. 2019c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm). Acesso em: 29 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Portaria nº 150 - COLOG, de 5 de dezembro de 2019.** EB 64447.045758/2019-29. Dispõe sobre normatização administrativa de atividades de colecionamento, tiro desportivo e caça. 2019d Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/clique-aqui-ler-portaria.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA/FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Instrução Normativa Nº 9, de 16 de abril de 2020.** Disciplina o requerimento, análise e emissão da Declaração de Reconhecimento de Limites em relação a imóveis privados. Brasília, DF, 22 abr. 2020a. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-9-de-16-de-abril-de-2020-253343033>. Acesso em: 03 maio 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Nota Técnica nº 11/2019-PFDC/MPF, de 26 de junho de 2019.** 27 jun. 2019e. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-11-2019-pfdc-mpfc>. Acesso em: 28 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **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. 3 fev. 2020b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/nota-tecnica-1-2020>. Acesso em: 29 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. **Recomendação nº 13/2020.** Ao Presidente da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, Marcelo Augusto Xavier da Silva, que anule imediatamente, por patente inconstitucionalidade, inconveniência e ilegalidade a Instrução Normativa/Funai n. 09, de 16 de abril de 2020, publicada na edição de 22 de abril de 2020 do Diário Oficial da União. 2020c. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/Documentos%20para%20link/RECMT.pdf>. Acesso em: 02 maio 2020.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 599.** Relator: Ministro Marco Aurélio. Número Único: 0025161-59.2019.1.00.0000. 2019f. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5727410>. Acesso em: 30 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 656-DF.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJe: 01 abr. 2020d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF656liminar.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020

BRITO, Brenda. **Nota Técnica sobre o Projeto de Lei Estadual nº 129/2019 que altera as regras para regularização fundiária no Pará.** Belém: Imazon, 2019. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota-tecnica-sobre-o-projeto-de-lei-estadual-no-129-2019-que-altera-as-regras-para-regularizacao-fundiaria-no-para/>. Acesso em: 26 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica sobre o relatório do Senador Irajá Abreu referente à Medida Provisória (MP) n.º 910/2019.** Belém: Imazon, 2020. Disponível em: [https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2020/03/NotaTecnica\\_IrajaAbreu\\_MP910-2019.pdf](https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2020/03/NotaTecnica_IrajaAbreu_MP910-2019.pdf). Acesso em: 30 abr. 2020.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **Nota técnica sobre Medida Provisória n.º 910/2019**. Belém: Imazon. 2020. Disponível em: [https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2020/02/Nota\\_Tecnica\\_MP910-2019.pdf](https://k6f2r3a6.stackpathcdn.com/wp-content/uploads/2020/02/Nota_Tecnica_MP910-2019.pdf). Acesso em: 01 abr. 2020.

CASTRO, Edna. Transformações ambientais na Amazônia: problemas locais e desafios internacionais. In: **Amazônia, terra e civilização: uma trajetória de 60 anos**. Belém: Banco da Amazônia, 2004, p. 45-78.

CPT. **Conflito no Campo – Brasil 2019**. Goiânia: CPT Nacional, 2020.

HECK, Egon; LOEBENS, Francisco; CARVALHO, Priscila D. Amazônia indígena: conquistas e desafios. **Estudos avançados**. [online]. 2005, vol. 19, n. 53, pp. 237-255. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24091.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2020.

KÄSSMAYER, Karin; LIMA BARRETO, Nathalia. A dimensão territorial dos direitos socioambientais: um olhar jusgeográfico para a crise socioambiental. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 1, p. 107-149, jan. 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6296/6224>. Acesso em: 07 mar. 2020.

LEROY, Jean Pierre. Amazônia: território do capital e território dos povos. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs) **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, p. 92 – 103.

LISBOA, Marijane Vieira. Socioambientalismo: coerências conceituais e práticas entre os movimentos. In: PETERSEN, Paulo (org.). **Apoios: Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009, p. 129-138.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 77-98, ago. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142005000200005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 mar. 2020.

MAISONNAVE, Fabiano. Ibama exonera chefes de fiscalização após operação contra garimpo. **Folha de São Paulo**. Manaus, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/04/ibama-exonera-chefes-de-fiscalizacao-apos-operacao-contragarimpo.shtml>. Acesso em: 03 maio 2020.

MARTINS, Maria de Fátima. Índice de Sustentabilidade para Amazônia (ISA): modelo de monitoramento da sustentabilidade a partir de indicadores e critérios de análise. In: VIEIRA, Ima Célia et all (org). **Ambiente e sociedade na Amazônia: uma abordagem interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014, p. 221-249. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=HraX-DwAAQBAJ&pg=PT155&lpq=PT155&dq=%C3%8Dndice+de+Sustentabilidade+para+Amaz%C3%B4nia+\(ISA\):+modelo+de+monitoramento+da+sustentabilidade+a+partir+de+indicadores+e+crit%C3%A9rios+de+an%C3%A1lise&source=bl&ots=op-ZEwYjJL&sig=ACfU3U3T0w7rTRPg5dT7uEzF\\_zb3NvjHA&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwj6zquB0JPPAhX7LLkGHV2KDvoQ6AEwAHoECAoQAQ#v=onepage&q=%C3%8Dndice%20de%20Sustentabilidade%20para%20Amaz%C3%B4nia%20\(ISA\)%3A%20modelo%20de%20monitoramento%20da%20sustentabilidade%20a%20partir%20de%20indicadores%20e%20crit%C3%A9rios%20de%20an%C3%A1lise&f=false](https://books.google.com.br/books?id=HraX-DwAAQBAJ&pg=PT155&lpq=PT155&dq=%C3%8Dndice+de+Sustentabilidade+para+Amaz%C3%B4nia+(ISA):+modelo+de+monitoramento+da+sustentabilidade+a+partir+de+indicadores+e+crit%C3%A9rios+de+an%C3%A1lise&source=bl&ots=op-ZEwYjJL&sig=ACfU3U3T0w7rTRPg5dT7uEzF_zb3NvjHA&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwj6zquB0JPPAhX7LLkGHV2KDvoQ6AEwAHoECAoQAQ#v=onepage&q=%C3%8Dndice%20de%20Sustentabilidade%20para%20Amaz%C3%B4nia%20(ISA)%3A%20modelo%20de%20monitoramento%20da%20sustentabilidade%20a%20partir%20de%20indicadores%20e%20crit%C3%A9rios%20de%20an%C3%A1lise&f=false). Acesso em: 30 abr. 2020.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos**: Uma análise a partir dos Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

PÁDUA, José Augusto. **Um Sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2002.

PARÁ. **Lei nº 8.878, de 8 de julho de 2019**. Dispõe sobre a Regularização Fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará, revoga a lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009 e o Decreto-Lei nº 57, de 22 de agosto de 1969. 2019a. Disponível em: [http://www.iterpa.pa.gov.br/sites/default/files/lei\\_no8.878-2019.pdf](http://www.iterpa.pa.gov.br/sites/default/files/lei_no8.878-2019.pdf). Acesso em: 26 mar. 2020.

\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ – MPPA. **Promotores solicitam que nova lei agrária passe por consulta pública**. Pará. 18/06/2019b, às 12:19. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/promotores-solicitam-que-nova-lei-agraria-passe-por-consulta-publica.htm>. Acesso em: 23 mar. 2020.

\_\_\_\_. AGÊNCIA PARÁ. **Com nova lei, Estado promove regularização fundiária e combate grilagem e desmatamento**. 26/06/2019c 07h30 - Atualizada em 27/06/2019 13h27. Por Elck Oliveira (SECOM). Disponível em: <https://agenciapara.com.br/noticia/13474/>. Acesso em: 30 abr. 2020.

REDCLIFT, Michael R. **Os Novos Discursos de Sustentabilidade**. In: *Contra-discurso do desenvolvimento sustentável*. Belém: UNAMAZ, 2003. p. 47-74.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.) et al. *Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. Série Repensando o Direito*. N. 48. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em: [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/volume\\_481.pdf](http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/volume_481.pdf). Acesso em: 10 fev. 2020.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. [livro eletrônico]. São Paulo: Petrópolis, 2012.

SCHIMINK, Marianne; WOOD, Charles. **Conflitos Sociais e a formação da Amazônia**. Belém: ed. UFPA, 2012, p. 35-60;73-190.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. *Novos movimentos sociais e padrões jurídicos no processo de redefinição da região amazônica*. In: SHIRAIISHI NETO, Joaquim et al. [Orgs.]. **Meio ambiente, território e práticas jurídicas**: enredos em conflito. São Luís: EDUFMA, 2011. p. 23-52.

SILVA, Eymmy Gabrielly Rodrigues da; FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha; MESQUITA, Valena Jacob Chaves. *Estrutura fundiária do Brasil: reflexos na ocupação da fronteira agrícola e na utilização de mão de obra da Amazônia Legal*. In: BASTOS, Elísio Augusto Velloso; FONSECA, Luciana Costa da; CICHOVSKY, Patrícia Blagitz. (coord) **Direitos Humanos na Amazônia**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 160-161.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. *A essência socioambiental do Constitucionalismo Latino-Americano*. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, v. 41, n. 1, p. 197-215, jan/jun. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/46887>. Acesso em: 07 jul. 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; PINHEIRO, Maria Sebastiana Barbosa. Consolidação de dados fundiários: um caminho para a gestão fundiária na Amazônia Legal. *In: III Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico*. UNICAMP, Instituto de Economia, 2017. Disponível em: [http://governancadeteras.com.br/2017/wp-content/uploads/2018/01/TRECCANI-Girolamo\\_CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-DE-DADOS-FUNDI%C3%81RIOS\\_UFPA.pdf](http://governancadeteras.com.br/2017/wp-content/uploads/2018/01/TRECCANI-Girolamo_CONSOLIDA%C3%87%C3%83O-DE-DADOS-FUNDI%C3%81RIOS_UFPA.pdf). Acesso em: 18 abr. 2020.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Pará, do caos fundiário à terra de direitos. *In: ITERPA. Relatório de Gestão 2010 e Análise do Período 2007 – 2010*. Belém, 2010.

\_\_\_\_\_. Populações Tradicionais e Mineração. *In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo. Direito e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2014, p. 161-190.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

ZANIRATO, Silvia Helena. O patrimônio natural no Brasil. **Patrimônio e Cultura Material**. Projeto História nº 40, junho de 2010. p. 127-145 Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/revph/article/download/6127/4449>. Acesso em: 01 maio 2020.





# O CONSUMO CONSCIENTE E A LIGAÇÃO TERRA E NATUREZA NO DEBATE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

THAIS GISELLE DINIZ SANTOS  
KATYA REGINA ISAGUIRRE-TORRES

## Introdução

Novos arranjos territoriais e produtivos são responsáveis por mudanças no sistema agroalimentar, o que afeta o acesso dos(as) consumidores(as) a alimentos saudáveis. Estas mudanças requerem estudos e pesquisas aprofundados a fim de abarcar modos e escalas de produção de alimentos; relacionamento entre produção e consumo, assim como o papel do Estado, da Sociedade Civil e dos Movimentos Sociais frente à solução da problemática da fome e o acesso ao mercado de alimentos.

Diferentes abordagens produtivas são incentivadas partir da busca por formas alternativas de consumo, o que impulsiona a agricultura e a produção baseada em técnicas e saberes locais/tradicionais de menor impacto ambiental e de maior valorização dos aspectos sociais e culturais. Face a este cenário, é interessante captar a percepção dos(as) consumidores(as) acerca do sistema agroalimentar hegemônico, a fim de desvelar a possibilidade de conceber um sistema agroalimentar socioambientalmente adequado, este tido, na perspectiva da ruralidade e do socioambientalismo, como multicultural e equilibrado, compreendendo o campo como lugar de reprodução da vida e de equidade social e ambiental, capaz de oferecer condições de produzir e de viver com autonomia e ofertando alimentos saudáveis de acordo com a diversidade cultural de cada região do país.

Esta outra perspectiva do sistema agroalimentar reside no reconhecimento do direito humano a alimentação como núcleo estruturante de suas ações, que se esperam sejam não só adequadas aos diferentes aspectos das escolhas dos grupos sociais mas também como respeitador dos diversos modos de vida, sendo portanto um direito que deve ser lido a partir de uma matriz não eurocêntrica e que considere as variáveis das sociedades latino-americanas.

Josué de Castro, médico e pesquisador de referência internacional<sup>1</sup>, entendeu a fome como um fenômeno complexo de manifestações simultaneamente biológicas, econômicas e sociais. A sua análise das condições de desigualdade social e sua interferência na fome e desnutrição denunciavam a predominância de visões unilaterais do problema e a falta de correlações das dinâmicas naturais e culturais. Analisando os hábitos alimentares dos diferentes grupos humanos ligados a determinadas áreas geográficas, Josué de Castro conclui que a fome é “mais trágica expressão do subdesenvolvimento econômico” (1984 [1946], p. 291). Sendo assim, a superação do subdesenvolvimento (ou do próprio paradigma dominante do desenvolvimento) continua sendo uma condição essencial para efetivar a soberania e a segurança alimentar.

Os estudos da Geografia da fome são importantes do ponto de vista epistemológico por que reconhecem a complexidade e a multidimensionalidade da alimentação na perspectiva socioambiental. A ideia de complexidade é central no pensamento de Edgar Morin. Para o autor (Morin, 2007 [1999], p. 38) “há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico)”. A determinação da complexidade surge da relação de interdependência entre os diversos campos da atuação humana e, deste modo, cada parte contém a totalidade e vice versa.

A fome é um fenômeno complexo e assim deve ser a interpretação do Direito à Alimentação Adequada e Culturalmente Adaptada (DHAA), reconhecido como um direito fundamental social pela emenda à Constituição n. 64 de 2010. Sua interpretação, que reúne as dimensões social, cultural, ambiental e econômica tem uma trajetória que decorre do reconhecimento no plano internacional. Da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966) e do Comentário n. 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU (1999) concebemos que ter acesso a alimentos saudáveis envolve questões que vão além do binômio qualidade/quantidade. Assim, falar de Direito Humano e Fundamental à Alimentação significa analisar as condições da disponibilidade do alimento em critérios de raça, classe e gênero, da análise da quantidade e qualidade suficiente e garantir a acessibilidade ao alimento de forma a não interferir com a fruição de outros direitos humanos. Nesse sentido fala-se de direito humano à alimentação adequada e culturalmente adaptada, reconhecendo que não existe apenas uma única dieta aceitável e que os padrões de alimentação vão ser definidos de acordo com cada povo e sua cultura,

---

<sup>1</sup> Josué de Castro publicou o livro "Geografia da Fome" em 1946. Em 1951, foi eleito presidente do Conselho da Food and Agricultural Organization (FAO). Foi deputado federal por Pernambuco, pelo Partido Trabalhista Brasileiro, de 1954 a 1958 e de 1958 a 1962. Foi designado embaixador do Brasil na Conferência Internacional de desenvolvimento, em Genebra, na Suíça no ano de 1962. Com o golpe militar de 1964, perdeu o cargo de embaixador e seu nome integrou a lista dos cassados políticos pela Ditadura Militar. Morreu no exílio em 24 de setembro de 1973. Para compreender mais sobre o autor e a importância de suas obras recomenda-se o documentário de Sílvio Tendler: Josué de Castro: cidadão do mundo (1995).

respeitando-se os artigos 215 e 216 da Constituição de 1988. Para a produção agrícola, o respeito aos ciclos da natureza busca garantir a promessa de sustentabilidade que decorre do artigo 225 da Constituição de 1988.

A institucionalização desse direito é anterior ao seu reconhecimento constitucional, de onde vale recordar a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 2003 e a entrada em vigor da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Lei nº 11.346/2006. Dentre as estratégias governamentais a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e o Programa Fome Zero (2003), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a Previdência Social Rural e o Benefício de Prestação Continuada foram, em seu conjunto, determinantes para que o país saísse do mapa da fome no ano de 2014<sup>2</sup>. O risco, com o retrocesso dos programas sociais que ocorre após 2015, é de que o país regresse ao mapa, com os cortes financeiros das políticas sociais<sup>3</sup> e a aprovação de projetos de lei que favorecem a manutenção de um modelo agrícola que se volta à exportação e que se sustenta em padrões intensivos de uso de agrotóxicos. O Brasil está na liderança mundial do consumo de agrotóxicos desde 2010, com “uma média de mais de cinco quilos para cada brasileiro por ano” (DOSSIÊ ABRASCO, 2015, p. 113) e disso resulta que “cerca de um terço dos alimentos consumidos cotidianamente pelos brasileiros está contaminado pelos agrotóxicos” (DOSSIÊ ABRASCO, 2015, p. 57)<sup>4</sup>. É preciso discutir pelo enfoque epistemológico e político o sistema agroalimentar brasileiro tendo como centro da discussão os desafios para uma alimentação saudável, que respeite o ambiente e a diversidade cultural, pois esse é o viés da Constituição Federal de 1988.

O ponto de partida dessa discussão passa por desconstruir os mitos do agronegócio brasileiro, sendo para isso importante indagar quem produz alimentos no país. Os dados do Censo do IBGE de 2006 já apontavam a relevância das agriculturas familiar e camponesa para a produção alimentar, responsável

---

<sup>2</sup> Segundo o relatório produzido pela FAO: “O Fome Zero foi o primeiro passo para traduzir a decisão para pôr fim à fome e introduzir uma nova abordagem para o país que colocou a segurança alimentar e nutrição e inclusão social no centro da agenda do governo, vinculando políticas macroeconômicas, sociais e agrícolas” (FAO, IFAD and WFP. 2014, p. 23).

<sup>3</sup> Como, por exemplo, a proposta de lei orçamentária para 2018. De acordo com a Contag “os maiores cortes foram na Política de Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar, que perdeu R\$ 3,98 bilhões, impactando principalmente nos recursos para o crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e assistência técnica. Os cortes também foram expressivos nos recursos destinados às políticas de comercialização, formação de estoques reguladores e garantia de preço dos produtos. O Programa de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política de Desenvolvimento Territorial, que já contavam com orçamento reduzido, frente as suas necessidades, para 2018 terão cortes expressivos de 26,8% e 28,8%, respectivamente, diminuindo em muito o seu alcance e ações de combate à pobreza e de inclusão das populações em situação de vulnerabilidade. Para exemplificar, o programa Cisternas, que é fundamental para amenizar o problema da seca na região do semiárido nordestino teve um corte de 84% do orçamento comparado com 2017” (CONTAG, 2018).

<sup>4</sup> De acordo com amostras coletadas em 26 estados brasileiros pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) da Anvisa de 2011. Desse total 63% das amostras apresentaram contaminação, sendo que 28% apresentaram las não autorizados (Nas) para aquele cultivo e/ou ultrapassaram os limites máximos de resíduos (LMRs) considerados aceitáveis (Cf. DOSSIÊ ABRASCO 2015, p.56).

por cerca de 70% dos alimentos que compõem a cesta básica da população (IBGE, 2006). A área média da agricultura familiar, segundo o Censo de 2006, é de 18,37 hectares. Pelos dados produzidos pelo dossiê Abrasco, 27% dos produtores de pequenas áreas rurais de 0 a 10 hectares e 36% das áreas de 10 a 100 hectares utilizam agrotóxicos, sendo que esse consumo chega a 80% nas propriedades maiores que 100 hectares (DOSSIÊ ABRASCO, 2015, p. 53).

Uma política de soberania e segurança alimentar deve buscar fortalecer as condições de produção de alimentos saudáveis reconhecendo quem de fato produz o alimento e assim, pensar em políticas públicas construídas com a participação dos sujeitos sociais que incentivem estratégias produtivas que visem a autonomia dos grupos, a proteção da agrobiodiversidade e a menor dependência dos insumos externos e o uso dos agroquímicos e sementes patenteadas. O incentivo às alternativas de comercialização, com a aproximação entre consumidores e produtores é uma, dentre as diferentes variáveis que podem contribuir para uma mudança do sistema agroalimentar.

As mudanças no perfil do consumo individual, no entanto, só podem promover uma mudança com a consciência de que o ato de consumir é político e estratégico<sup>5</sup>. Isso não ocorre sem uma educação socioambiental crítica, capaz de desvendar os limites do modelo dominante de produção agroalimentar. Não é isso que vemos na mídia dominante. No ano de 2016, por exemplo, uma campanha produzida pela Rede Globo de Televisão e com previsão de duração até junho de 2018 caracterizada pelo *slogan* “agro é pop, agro é tech, agro é tudo”, buscou conquistar a opinião pública com o *greenwashing* do modelo dominante de produção agrícola. A campanha nada menciona do alto índice de concentração de terras no país, do uso abusivo de agrotóxicos, do esvaziamento do campo com a agricultura tecnificada e da exploração do trabalho escravo.

Para além do agronegócio, a produção agroecológica das agriculturas familiar e camponesa, vem apresentando resultados crescentes, como por exemplo, na realização da 3ª Feira Nacional da Reforma Agrária, realizada em 2018 na cidade de São Paulo. A Feira, organizada por trabalhadoras e trabalhadores do Movimento Sem Terra (MST) disponibilizou cerca de 420 toneladas de alimentos agroecológicos e uma grande variedade de produtos de todas as regiões do país (MEDEIROS 2018). Cerca de 260 mil pessoas visitaram a feira, o que ressalta a importância das escolhas críticas e conscientes acerca do que comprar e do que consumir. O modelo de produção agroecológico representa uma estratégia de resistência relevante para a efetividade do DHAA. A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) se institucionalizou com o Decreto nº 7794, de 20 de agosto de 2012 e a Portaria Interministerial de nº 54, de 12 de

---

<sup>5</sup> Como afirma Portilho, partimos da premissa de que “as propostas de consumo sustentável restritas à esfera individual são limitadas, limitantes e desagregadoras. As ações de caráter coletivo, via movimentos sociais, ao contrário, podem ampliar as possibilidades de ambientalização e politização das relações de consumo, contribuindo para a construção da sustentabilidade e para a participação na esfera pública” (PORTILHO, 2005, p. 36).

novembro de 2013, que instituiu o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). A divulgação da Feira da Reforma Agrária, experiência de grande impacto para dizer que outro modelo de produção agroalimentar é possível, no entanto, não tem o mesmo espaço midiático que o modelo hegemônico do agronegócio.

Essa escolha da mídia, ao lado da prevalência de políticas públicas que favorecem o agronegócio, indicam a necessidade de refletir acerca das supostas “invisibilidades” das agriculturas no país. Ao entender a fome enquanto fenômeno complexo urge reconhecer a existência das diferentes experiências e políticas públicas e analisar suas capacidades de mudar a produção agroalimentar para um paradigma social, culturalmente justo e de maior equilíbrio ambiental. Assumir a diversidade das práticas de agricultura no país é um passo importante para a busca de soluções para o problema da fome, questão essa que perpassa discussões de diferentes dimensões, tais como a representatividade democrática, a análise de impactos ambientais, a garantia efetiva de condições de produção e de vida no campo etc.

O contexto que apresentamos nessa introdução é relevante para afirmar que a pesquisa do ponto de vista das escolhas dos consumidores não pode ser interpretada sem a análise das múltiplas causalidades do problema da fome e da indagação acerca de quem são os grupos que se beneficiam com a manutenção do atual sistema de produção agrícola. Sem uma avaliação complexa, o apelo ao consumo “verde” ou “solidário” não contribui de forma suficiente para alterar os padrões do sistema agroalimentar.

## **1. O atual sistema agroalimentar brasileiro e as percepções acerca de uma crise global**

Vivemos uma crise global no setor de alimentos. Em 2008 o Banco Mundial informou que o preço dos alimentos subiu 83% entre 2005 e 2008 e que vários grãos tiveram aumento de preços bastante significativos em relação ao ano anterior, como por exemplo o trigo, com aumento de 130% e a soja, com 87% de crescimento nos preços (WORLD BANK, 2013, p. 01/03). No entanto, a historiografia dos sistemas agrários demonstra que muitas foram as crises famélicas enfrentadas em diferentes civilizações. Nota-se que as causas da fome em muitos momentos parecem se repetir, o que nos leva a questionar as causas da distribuição e acesso aos alimentos. Na Idade Média, uma das primeiras grandes fomes europeias teve início em 1031 e perdurou até 1033, sendo uma das mais duradouras registrada. Conforme testemunhos escritos, conduziu a uma situação tão extrema de fome que levou à prática do canibalismo (GLABER, 1996).

Embora seja comum a sustentação da natureza técnica e ambiental deste acontecimento histórico, a descrição de Raoul Glaber indica a existência de outros fatores: "Existia um mercado, no entanto bastante limitado, e as pessoas pareciam morrer de fome, mesmo depois de esgotados os recursos locais"

(GLABER, 1996). Portanto, ainda que a produção local seja reconhecida como uma das causas de tal crise, o autor entende que a ineficiência nas trocas comerciais constituía importante fator na ocorrência desta grande crise alimentar na Europa medieval. Diversos outros excertos narram dificuldades alimentares na Europa da Baixa Idade Média (TURA, 1933), sendo uma constante a problemática dos efeitos nocivos do sistema de trocas presente na época, da necessidade de sua regulamentação, tal como da insegurança alimentar decorrente de suas práticas.

O estudo das crises cíclicas dos sistemas agrários europeus devem ser entendidas dentro do gradual estabelecimento de uma economia de mercado, a partir da ampliação do comércio e do crescimento das cidades, o que conduz a sociedade a um regime cada vez mais diferenciado daquele próprio da Alta Idade Média. No século XVII as crises alimentares tornam-se ainda mais fortes e mortais do que aquelas da Idade Média, situação que perdurou até o século XVIII. As razões deste largo período de fome massiva atinam principalmente às guerras, às limitações impostas aos camponeses, às mudanças climáticas e também à ineficiência técnica da agricultura, o que conduz a humanidade à primeira revolução agrícola da modernidade (EDKINS, 2000, p. 32).

Verifica-se que estudiosos da área reconhecem que o problema das crises alimentares esteve na história humana ocidental muito mais ligado à ineficiência dos sistemas de trocas e de suas estratégias de determinação de preços, situação que se agravou na passagem para a economia de mercado, com a ocorrência de crises mais devastadoras e prolongadas (EDKINS, 2000, p. 36). Neste sentido, são esclarecedoras as palavras de Jenny Edkins (2000, p. 45): “A fome não consiste em um problema para as ciências naturais, mas sim para as ciências sociais, em especial para a ciência econômica.”. Ou seja, trata-se muito mais de um problema socioeconômico, decorrente das estratégias de mercado e da distribuição de recursos, do que em um problema ligado à produtividade.

Igualmente elucidativas são as palavras de Rudolf H. Strahn ao analisar a realidade da atual crise alimentar a partir de dados da FAO e do Banco Mundial, conforme sustenta (1991, p. 41):

A fome não é simplesmente uma fatalidade. A fome é provocada. De fato, a terra produz alimento de sobra para todos os homens que nela vivem. A fome e a subalimentação não provêm, portanto, de uma penúria alimentar, elas são a consequência de uma repartição desigual entre países, entre regiões, entre as diversas classes e até mesmo no interior de um único vilarejo ou lar. A quantidade disponível de calorias e proteínas que a terra produz dão uma ração cotidiana de 3140 calorias e de 65 gramas de proteínas, quando as necessidades alimentares médias no mundo chegam a 2400 calorias por pessoa.

Enquanto os países industrializados possuem cerca de 800 calorias excedentes em sua alimentação diária, os países em desenvolvimento contam com 1000 calorias abaixo do recomendado (PONTIFÍCIO, 2003, p. 85). Isto é, o mundo

conserva disparidade na alimentação humana, muito também em razão de questões culturais e religiosas, porém o principal problema diz respeito ao acesso. As dificuldades técnicas na produção agrícola levam os países em desenvolvimento à necessidade de importar a maior parte dos alimentos que suprem as suas necessidades internas, o que os conduz à instabilidade, sobre o assunto esclarece Ziegler (2011, p. 21, grifos das autoras):

No **Sahel**, um hectare semeado de cereais produz de **600 a 700 quilos**. Na **Bretanha**, em Beauce, em Baden-Wurtemberg, na Lombardia, 1 hectare de trigo produz **10 toneladas** (10.000 quilos). Esta diferença de produtividade não se explica, evidentemente, por disparidades de competência. Os agricultores Bambara, Wolof, Mossi ou Toucouleurs trabalham com a mesma energia e a mesma inteligência que seus colegas europeus. A diferença se deve às condições de que dispõem. No Benim, em Burkina Faso, no Níger ou no Mali, a maioria dos agricultores não pode valer-se de nenhum sistema de irrigação, nem de insumos minerais, nem de sementes selecionadas, nem de defensivos contra predadores. Como há três mil anos, eles praticam a “agricultura da chuva”.

A alimentação dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento depende dos produtos que chegam de outros territórios e essa dependência gera grande vulnerabilidade da demanda interna, de forma que quadros de fome podem se instalar devido a qualquer variação no comércio alimentar. Nos séculos XX e XXI, a alimentação humana passou por grandes mudanças, a artificialização tomou proporções nunca vistas antes e grande parte da produção agroalimentar passou a se basear em sementes transgênicas e agrotóxicos.

A produção alimentar nunca antes havia se voltado tanto ao comércio e isso gerou efeitos de várias proporções na segurança alimentar. Além da alimentação tornar-se cada vez mais homogênea<sup>6</sup>, com mesmas espécies de plantas sendo cultivadas nos mais diferentes locais do planeta, gradativamente é transformada em uma mercadoria como tantas outras. A especulação e a definição de preços por meio da bolsa de valores estão intrinsecamente relacionadas com esse fenômeno.

A compreensão deste processo perpassa a análise da permanência de relações de colonialidade e dependência. Em grande medida, desde o sistema colonial foi estruturado um processo de acumulação de riquezas baseado na alimentação, com base em relações alimentares e econômicas entre metrópole e colônia. Neste processo, com base em uma economia mundo capitalista

---

<sup>6</sup> Juliana Santilli utiliza do termo “paradigma fixista”, desenvolvido por Christophe Bonneuil, para explicar como os critérios de homogeneidade e estabilidade favorecem o sistema hegemônico de produção agroalimentar. “As concepções vigentes – da variedade homogênea e estável como a mais ‘perfeita’ e adequada a qualquer sistema agrícola e de que os cientistas são os únicos capazes de realizar inovações na agricultura – fundamentaram as leis de sementes aprovadas no período pós-revolução verde, que se inspiraram em leis de países industrializados e procuraram sustentar, juridicamente, um modelo industrial de produção de sementes. Tais leis tentaram, na verdade, promover a ‘modernização’ da agricultura por meio de uma imposição legislativa artificial, que ignora a realidade sociocultural e econômica e dos sistemas agrícolas dos países em desenvolvimento”. (SANTILLI, 2009, p. 137)

(MÉDICE, 2012, p. 27), ao mesmo tempo em que se propiciou o intercâmbio de espécies e técnicas de preparo de alimentos, operou-se a homogeneização mediante a apropriação cultural e o comércio. Desde de tal momento, os alimentos foram ressignificados enquanto mercadorias. O colonialismo inaugurou a noção de modernidade e produziu a noção de colonialidade, enquanto dominação cultural, submissão, opressão e racismo (QUIJANO, 2011, p. 238/240), que permanece e é estruturante na compreensão de novas tendências de mercantilização dos alimentos e consequentemente da natureza (WALSH, 2008, p. 135/139).

Considerando que a natureza cíclica de crises da economia capitalista, a realocação produtiva é constante, demandando acumulações recorrentes por meio da exploração do trabalho e da natureza. Na organização internacional fundada em nações, os países inseridos nessa ordem em relações econômicas e sociais assimétricas, são vulneráveis ao assédio colonizador, que permanece avançando sobre os territórios. O processo de crescente mercantilização dos alimentos e da terra o qual se incrementa nos anos 2000 faz parte deste processo de colonialidade.

Entre 2006 e 2009 foi registrado o maior aumento de famintos na História, a despeito das boas colheitas registradas pela FAO. Os números da fome e da desnutrição apresentaram esse aumento abrupto por razões que vão para além da produção e que decorrem do aumento no preço dos alimentos e da crise alimentar da atualidade (ZIEGLER, 2011, p. 27). Em 2006 o preço dos alimentos começou a subir, alcançando ápice em 2008. As razões deste fato ocorrem desde 2004, quando os fundos especulativos passaram a apresentar interesse pelo setor agroalimentar, citando Laetitia Chavreul explica Ziegler (ZIEGLER, 2011, p. 154):

Os fundos especulativos mergulharam nos mercados agrícolas, provocando uma amplificação da volatilidade. (...). As matérias-primas agrícolas se banalizam na medida de um objeto de mercado. A partir de 2004, os fundos especulativos começaram a se interessar por esse setor, considerado subestimado, o que explica o desenvolvimento dos mercados de futuros. Em Paris, a quantidade de contratos sobre o trigo passou, entre 2005 e 2007, de 210.000 a 970.000 (...). Ou seja, a especulação apresenta-se como um fenômeno que ganha relevância no comércio internacional e que a partir de 2004 começa a ser praticado inclusive no mercado de alimentos, de forma totalmente despreocupada com as consequências à segurança alimentar de milhões de pessoas

Devido à possibilidade de aumento repentino nos preços dos produtos alimentares o mundo vive outra crise alimentar, de proporções que se alargam rapidamente, e para enfrentá-la deve ser repensado o caminho tomado na produção agroalimentar. Vários fatores, os quais são a base do atual sistema agroalimentar, devem ser analisados, como a produção de agrocarburentes, a degradação ambiental, as mudanças climáticas, a produção baseada em sementes transgênicas e agrotóxicos, a transformação dos alimentos em mercadoria e a sua consequente especulação (ZIEGLER, 2011, p. 151). Com base no anuário estatístico da FAO relativo à 2013, Jean Ziegler já alarmava o mundo com o fato da



produção mundial de alimentos ser suficiente para alimentar 12 bilhões de pessoas com uma dieta de 2,2 mil calorias, ou seja, quase duas vezes a população mundial, no entanto cerca de 1 bilhão de pessoas permanecer subalimentada (ZIEGLER, 2011).

Diante deste panorama, diversas instituições defendem a expansão da produção de grãos, pautado em grandes agro empreendimentos, como solução ao problema da fome (ALMEIDA, 2010, p. 102/104). Trata-se de solução ilógica para o Brasil, e para grande parte dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento (ALMEIDA, 2010, p. 106). De início, deve-se considerar que o modelo de produção dos agro empreendimentos afeta diretamente o preço dos outros alimentos, visto que possuem preços negociados pela lógica da bolsa de valores, o que afeta o preço dos demais alimentos em cascata. Além disso, não é neste tipo de empreendimento que vêm sendo produzidos os produtos relevantes para a segurança alimentar dos povos.

No Brasil, em relação à área total ocupada pela agricultura familiar, em 2007, 45% era destinada a pastagens, 28% a florestas e 22% a lavouras. Ainda assim, o modelo familiar de agricultura era responsável pela produção da maior parte do cultivo base da alimentação brasileira, isto é, por 88,30% da mandioca, 68,7% dos feijões, 47,0% do milho, 35,1% do arroz e 30,30% dos cafés (FRANÇA, 2009, p. 17/27).

Isto é, os dados do IBGE denotam a importância representada pelas agriculturas familiar e camponesa na construção de um paradigma de segurança e soberania alimentar, visto serem responsáveis pela produção da maior parte dos alimentos que representam a cesta básica no Brasil. É notável, portanto, sua relevância no fornecimento ao mercado interno, mesmo em meio a uma forte concentração de terras (15% dos proprietários de terra concentram mais de 75% da área cultivada). Esta situação é vislumbrada também em outros países (STRAHM, 1991, p. 105):

Num meio idêntico, os pequenos proprietários rurais produzem, por hectare, muito mais que os grandes proprietários. É a razão pela qual uma melhor repartição da terra teria como consequência um melhor auto abastecimento. (...) No Paquistão, as pequenas propriedades produzem por hectare 6,6 milhões de calorias, as grandes 4,1 milhões. Ocorre o mesmo para as empresas agrícolas do Brasil e da Colômbia. Os pequenos proprietários utilizam sua terra de forma muito mais intensiva e trabalham mais duramente a terra, o que diminui evidentemente a renda por hora de trabalho (...)

Os dados sobre a distribuição de terras tanto no Brasil, quanto em outros países como no Paquistão, demonstram a existência de concentração de grandes extensões de terra no controle de poucos proprietários, os quais se dedicam ao modelo empresarial de produção; denotam também que neste formato a produtividade proporcional é inferior e voltada a produtos menos relevantes para a alimentação humana. Paralelamente, neste países, a agricultura camponesa

ocupa área imensamente inferior e produz mais intensivamente na terra, gerando produtos mais relevantes para a alimentação da população.

Ou seja, tais dados evidenciam que há um forte viés na produção agrícola destes países no sentido de retirar da terra produtos mais facilmente comercializáveis na lógica mercadológica, isto é, produtos que possam ser escoados em grande volume e empregando menor trabalho, de preferência com base em preços controlados pelo mercado financeiro internacional e pela bolsa de valores, muito embora com preços mais baixos por quantidade. Assim, embora estes produtos possuam um preço mais baixo no mercado podem ser comercializados na pura lógica de mercadoria: em série, em grandes quantidades e pautados na exportação, a lógica industrial é a mesma do que a produção de qualquer outra mercadoria e possibilidade de comercializar grandes volumes compensa os menores preços na perspectiva do empresário rural.

Diante disso, percebe-se que no Brasil “a estrutura agrária concentrada não foi obstáculo para a continuidade do processo de crescimento econômico, mas sim para o processo de desenvolvimento socioeconômico que eleva a qualidade de vida da população em geral”. (ROMEIRO, 2013, p. 146-147). Em verdade, a estrutura agrária concentrada brasileira deu substrato justamente para o modelo de produção rural fundado na mercadoria ao revés de alimentação e vida.

Portanto, conflitando com a complexidade já apontada acerca da multidimensionalidade do direito à alimentação, os alimentos são hoje considerados, na interpretação dominante, como mercadorias. No Brasil, onde o processo de mercantilização dos alimentos, e também das terras, só avança, o efeito sobre a alimentação é ainda mais devastador do que em outros países com estrutura mais protetiva do direito à alimentação.

O direito à alimentação é um direito fundamental, o qual decorre do bem terra, bem indispensável à vida. É na terra que o ser humano desenvolve sua forma de vida e concretiza seu direito de ir e vir, é da terra que o ser humano retira sua alimentação e é por isso que as necessidades materiais dos seres humanos, por milênios, provieram do trabalho na terra (WOOD, 2000, p. 13). No entanto, no contexto da economia de mercado insiste-se na ideia de que a terra é uma mercadoria e que conseqüentemente os seus produtos também o são.

Embora diversas formas de mercado tenham existido ao longo da História, na realidade capitalista este ente passa a ter função sem precedentes. Nos termos de Ellen Meiksins Wood (2000, p. 14): “tudo numa sociedade capitalista é uma mercadoria produzida para o mercado”, inclusive o alimento. O conceito do alimento como mercadoria leva a uma concepção restrita do DHAA. Isso por que o objetivo maior da indústria alimentícia é “a disponibilidade de produtos gerados por alta tecnologia industrial associada aos ingredientes de fácil aquisição e baixo custo” (MACHADO *et al*, 2016, p. 12). O ato de comer passa a ser entendido como resultado de uma aparente liberdade de escolha (aparente por que as escolhas são dirigidas pelos agentes de mercado e pela mídia). A liberdade individual, base do projeto moderno, à luz do desenvolvimento capitalista,

produz uma visão igualmente reducionista da cidadania submetendo-a ao sistema de compras. Será o patrimônio de cada um(a) que confere maior ou menor força para fazer valer os seus direitos. E assim, a figura do consumidor individual não parece suficiente para produzir alterações no sistema agroalimentar.

Como observado na introdução a fome é um problema complexo e de causalidade múltipla. Para a busca de soluções faz-se necessário discuti-la no campo social, político, econômico e cultural – o que exige também uma análise acerca da produção do conhecimento. A epistemologia socioambiental detém potencial para contribuir na ressignificação da alimentação e, por consequência, do consumo, enquanto atos políticos sociais. As ciências podem auxiliar a repensar o projeto moderno e a entender as rupturas que afastaram o sentido social da alimentação e as causas estruturais e conjunturais da problemática da fome. O tradicional isolamento dos campos científicos deve ceder espaço à análises inter ou transdisciplinares, para entender as inter-relações da natureza, das culturas e, desse modo, contribuir para incentivar outras formas de reflexão que considerem os saberes científicos e não científicos que se voltam à proteção da agrobiodiversidade.

Por agrobiodiversidade entenda-se todo o processo que vem sendo realizado pela humanidade de guarda, melhoria e conservação das sementes. As práticas das agriculturas familiar e camponesa tem um papel importante na conservação das espécies e igualmente na diversidade da produção agroalimentar, pois conservam realidades culturais diversificadas, o que estimula maior variedade de cultivos assim como diferentes estratégias de preservação/conservação da natureza. No manejo da agrobiodiversidade procura-se conhecer as características dos ecossistemas e as variáveis socioambientais que a informam. Este conceito é um referencial importante na definição das estratégias e das políticas públicas para uma alimentação saudável e que respeite a diversidade cultural.

## **2. A relação produção-consumo na perspectiva do sistema agroalimentar multicultural e equilibrado**

A agricultura continua a desempenhar papel importante, mesmo nos países avançados, portanto não assistimos ao fim do rural (WANDERLEY, 2000, p. 95), mesmo o modelo de produção encontrando-se em um contexto de crise desde os anos 80, o qual é explicado em ao menos três dimensões: econômica, social e ambiental (WANDERLEY, 2000, p. 95). Ainda na década de 70 os pesquisadores da ruralidade dividiram-se em duas correntes: a da total urbanização e do fim do rural, construída principalmente a partir do pensamento de Henri Lefebvre, em contraposição à corrente que previa o renascimento rural, defendida por Bernard Kayser (VEIGA, 2006, p. 341/345). Lefebvre propôs o conceito de sociedade urbana para se referir à sociedade pós-industrial e o conceito de revolução urbana, a fim de demonstrar o período em que a sociedade passa por mudanças, como o aumento da industrialização, pelas quais haveria uma

prevalência do urbano (VEIGA, 2006, p. 342). Já Kayser, parte da mudança demográfica operada nos espaços rurais para concluir que “a retomada de crescimento no mundo rural tomado globalmente, como nos burgos e pequenas cidades, é o resultado da *difusão no espaço dos efeitos da modernização e do enriquecimento do conjunto da sociedade.*” (VEIGA, 2006, p. 343). Portanto, para o estudioso ocorreria o renascimento da ruralidade.

No Brasil, um dos estudiosos a tratar do tema é José Eli da Veiga. Este autor contrapõe-se à visão de Lefebvre, na medida em que entende que o rural não pode ser reduzido ao agrário, pois pressupõe a existência de antagonismo entre urbano-rural, o que não seria correto, visto que podem ser detectadas oposições simétricas e não antagônicas entre rural e urbano (VEIGA, 2006, p. 342/343). Quanto ao pensamento de Kayser, Veiga entende estar demasiadamente preso à perspectiva agrária de interpretação do espaço rural, de forma que ainda que parta da ideia de renascimento, proposta por este autor, descreve as características do verdadeiro nascimento, ou seja, de algo novo (VEIGA, 2006, p. 344).

Para Veiga há uma séria ambiguidade na obra de Kayser, por um lado, ele adere ao uso do termo “renascimento” que estava sendo usado na literatura científica americana. Mas, por outro, entre a formulação da hipótese geral e a conclusão, prefere dizer que as “mutações” contemporâneas resultaram da difusão no espaço dos efeitos da modernização e do enriquecimento do conjunto da sociedade.

Aproximando-se também da perspectiva de Kayser, Maria de Nazareth Baudel Wanderley propõe outra perspectiva para a ruralidade. Segundo a autora, a partir da noção de ambiente opera-se a emergência da ressignificação do rural (WANDERLEY, 2000, p. 101), com objetivos definidos em torno de três princípios: “aproveitar as oportunidades econômicas, assegurar o bem-estar das populações rurais e salvaguardar o patrimônio sociocultural das regiões rurais” (WANDERLEY, 2000, p. 116). Tal ressignificação partiria da modificação da noção de território, contrapondo-se à ideia de intensificação produtiva. Conforme Wanderley: “O território é também percebido como um espaço de vida de uma sociedade local, que tem uma história, uma dinâmica social interna e redes de integração com o conjunto da sociedade na qual está inserida” (WANDERLEY, 2000, p. 117). Neste sentido, assume grande importância para o desenvolvimento territorial o valor do patrimônio natural e cultural, incluindo o patrimônio genético e os conhecimentos tradicionais associados.

Igualmente em construção teórica na linha da ressignificação do rural, José Eli da Veiga sustenta que três décadas após as teorizações de Lefebvre e Kayser verifica-se que o rural não desapareceu, nem renasceu, o que torna legítima a busca por uma terceira hipótese. Esta alternativa parte da ideia de uma “nova ruralidade”, a qual não decorre de um renascimento, como proposto por Wanderley, mas de algo que apresenta característica que nada têm a ver com o passado (VEIGA, 2007, p. 334). Veiga menciona duas dimensões da globalização especialmente importantes na tendência de revigorar o rural, quais sejam, a

dimensão econômica e a dimensão ambiental. Tais dimensões referem a três vetores principais: a crescente preocupação com a conservação da biodiversidade; o aproveitamento econômico de suas repercussões paisagísticas por meio do turismo rural e mudanças na matriz energética pelo aumento de fontes renováveis (VEIGA, 2006, p. 335/341).

Embora a visão de Veiga pareça aproximar-se da visão de Wanderley, aquela possui maior especificidade. Consoante o autor, sua proposta concentra-se em algo novo e não “emergente”, visto que a emergência pode resultar de três tipos de oposições: antagônicas, ondulatórias e embrionárias; enquanto que a nova ruralidade é apenas embrionária, ou seja, decorre de características únicas as quais o sistema rural apenas adquire mediante a existência de condições específicas, de forma que não possui qualquer continuidade com o passado. Em poucas palavras o autor sintetiza a nova ruralidade que sustenta, ressaltando o que a diferencia (VEIGA, 2007, p. 137):

As manifestações dessa nova ruralidade na Europa e na América do Norte não resultam de um impulso que estaria ressuscitando fundamentos de alguma ruralidade pretérita, mesmo que possam coexistir com aspectos de continuidade e permanência. O que é novo nessa ruralidade pouco tem a ver com o passado, pois nunca houve sociedades tão opulentas quanto as que hoje tanto estão valorizando sua relação com a natureza. Não somente no que se refere à consciência sobre as ameaças à biodiversidade ou à regulação térmica do planeta. Também no que concerne a liberdade conquistada pelos aposentados de escolherem os melhores remanescentes naturais para locais de residência, ou da liberdade conquistada por muitas outras categorias sociais de usufruir seu tempo livre fora – e às vezes longe – das aglomerações urbanas onde residem e trabalham.

Para Veiga o grau de artificialização é importante na distinção entre urbano e rural e é este o principal elemento a explicar o nascimento de outra ruralidade. A valorização do espaço rural decorre da oposição à “artificialização ecossistêmica provocada pelas cidades” (VEIGA, 2007, p. 135). Ainda que a ruralidade passe por um processo de valorização, os principais vetores deste processo não se eximem da conflitualidade, não são, portanto, sempre condizentes entre si (VEIGA, 2006, p. 349), o que se verifica, por exemplo, no caso da energia eólica, que já envolve o choque de opiniões (VEIGA, 2006, p. 338). Ainda que tal paradigma de ruralidade encaixe-se mais adequadamente a um contexto de maior igualdade e acesso a bens e serviços, alguns elementos podem ser transportados para a realidade brasileira.

Os países do sul global e em desenvolvimento preservam ainda a maior parte de seus territórios, com baixo índice de artificialização quando comparados com os países centrais (VEIGA, 2007, p. 126). A partir do paradigma do ambiente o interesse pela preservação dos ecossistemas vai além das fronteiras nacionais, o que torna o surgimento de uma nova ruralidade apenas compreensível através do fenômeno da globalização e das relações internacionais. Portanto,

ainda que o nascimento de outra ruralidade explique-se a partir do revigoramento do rural, nos termos defendidos por José Eli da Veiga, deve-se também considerar as especificidades da realidade dos países em desenvolvimento. Neste ponto, exerce influência o contexto de crise e a histórica exploração enfrentada por estes países no paradigma da ordem internacional (MIAILLE, 2005, p.120).

Nos países da periferia a crise rural é ainda mais intensa e pode ser explicada pelo processo de colonização, pela expulsão de povos de suas terras e pelo deslocamento dessas pessoas à mão-de-obra sazonal, com remuneração precária, pela agricultura de exportação (ROSSET, 2006, p. 315).

Com foco principal nas nações afetadas em maior escala pela pobreza e miséria, Jean Ziegler, ex-relator especial da ONU para o Direito à alimentação, a Via campesina e outros autores vêm defendendo um modelo de ruralidade denominado Soberania e Segurança Alimentar, em oposição ao sistema hegemônico, como solução à atual crise rural e ambiental enfrentada à nível global. O modelo da soberania alimentar envolve, em primeiro lugar, o conceito de direitos humanos econômicos e sociais, como o direito à alimentação adequada; mas vai muito além, englobando também o direito à terra e a produzir, a segurança alimentar dos povos, a preservação dos ecossistemas, os métodos sustentáveis de produção, a preservação da cultura e do germoplasma das sementes, a preservação das formas de cultivo, entre outros (VINHA, 2015).

Sobre o tema, conforme elucidada Peter Rosset (*et. al.*) (ROSSET, 2006, p. 316):

A soberania alimentar envolve a implementação de processos radicais de reforma agrária massiva, adaptada primordialmente às condições de cada país e região e que propicie ao camponês e sitiante – com oportunidades iguais para indígenas e mulheres – acesso equitativo a recursos produtivos, primordialmente a terra, água e florestas, bem como aos meios de produção, financiamento, treinamento e capacitação para administração e negociação.

O modelo da soberania e segurança alimentar cresce em importância, em especial nos países do sul global e demonstra que os rumos da nova ruralidade, a partir dos anos 2000, passou a se concentrar não só em nova maneira de valorização do rural, mas em uma real mudança de paradigma.

O projeto da soberania e segurança alimentar demonstra seu potencial na conjugação das diferentes dimensões da efetivação de um sistema agroalimentar multicultural e equilibrado, a partir do comprometimento com a reestruturação territorial, a fim de garantir acesso mais isonômico às terras, com especial atenção às camadas sociais excluídas, com técnicas sustentáveis de cultivo, com mercados social e ambientalmente comprometidos, com a produção de alimentos saudáveis e adequados, entre outros (VIA CAMPESINA, 2002).

Construído inicialmente em oposição ao conceito simples de suficiência alimentar (VIEIRA, 2011), a soberania alimentar expressa (VIA CAMPESINA, 2002):

O direito dos povos, comunidade e países de definir suas próprias políticas sobre a agricultura, o trabalho, a pesca, a alimentação e a terra que sejam ecologicamente, socialmente, economicamente e culturalmente adequados às suas circunstâncias específicas. Isto inclui o direito a se alimentar e produzir seus alimentos, o que significa que todas as pessoas têm o direito a uma alimentação saudável, rica e culturalmente apropriada, assim como, aos recursos de produção alimentar e à habilidade de sustentar a si mesmos e as suas sociedades.

Embora este modelo apresente fundamentos ideais ao bem-estar humano (entendido na totalidade), o enfraquecimento dos Estados nacionais em relação ao poder das grandes corporações transnacionais, tem colocado o crescimento econômico acima do bem da população e da proteção da natureza, o que vem gerando uma crise alimentar e ambiental sem precedentes na história humana (CENTRO ECOLÓGICO, 2008).

As terras férteis dos países do Sul são paulatinamente destinadas à produção de monoculturas mecanizadas para exportação, cultivadas com uso intensivo de pesticidas, fertilizantes químicos e sementes transgênicas. Neste quadro, as terras reduzem rapidamente sua capacidade produtiva, em razão do esgotamento e poluição da água, da erosão e compactação do solo, além da perda da agrobiodiversidade. Os produtos colhidos destas terras são direcionados aos países industrializados e no mercado internacional os preços são regulados pela lógica da especulação, dificultando ou impossibilitando o acesso da população local aos produtos produzidos muitas vezes por ela mesma. Todo esse processo gera um círculo vicioso de degradação da terra e aprofundamento da pobreza nas áreas rurais (ROSSET, 2006, p. 318).

O fato, nas palavras de Rosset, é que “Se continuarem sem desaceleração as atuais tendências de maior concentração de terras e da concomitante industrialização da agricultura, será impossível alcançar a sustentabilidade social ou ecológica” (2006, p. 319). Paulatinamente a diversidade agrícola sofre maiores ameaças e isso coloca em risco tanto os agricultores, quanto toda a humanidade. Como afirma Santilli (2009, p. 49):

O pleno exercício dos direitos coletivos dos agricultores em todo o mundo significa a afirmação da pluralidade sociocultural de modos de produzir e reproduzir a vida, como também o acesso ao direito humano à alimentação e a soberania alimentar e nutricional da humanidade, além do direito difuso de todos e de cada um ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No entanto, as políticas econômicas e ambientais brasileiras colidem diretamente com a agrobiodiversidade, com a preservação dos ecossistemas essenciais à vida de toda a humanidade e consequentemente com o modelo da soberania e segurança alimentar. Isto resta claro, por exemplo, a partir da reduzida precaução nos processos de liberação comercial de plantas transgênicas, bem como pelas barreiras à efetivação da função social da propriedade, a partir do maior

estímulo à produção de *commodities* e agrocarburentes, em detrimento do modo de vida camponês, responsável pela maior parte da produção alimentar básica.

Assim, a efetivação da soberania alimentar enfrenta o poder das empresas detentoras da maior parte dos meios de produção rural. Nos termos de Thomaz Jr: “A ideia de que a produção agropecuária tem que servir ao mercado é difundida pelas transnacionais agro-químico-alimentares, exatamente para manterem sob seu controle direto e decisório não somente as relações de troca, mas toda a cadeia produtiva dos alimentos” (THOMAZ JR, 2007, p. 10). A atual dinâmica agrária propicia a concentração de riquezas em uma reduzida elite agrária e em empresas de capital internacional, além da produção voltada à exportação em detrimento do consumo interno.

Em especial nos países em desenvolvimento, onde as crises ambientais e alimentares causam impactos tão profundos, expressos pela miséria e pela fome, é essencial pensar na transformação da ruralidade em prol de um novo de sistema agroalimentar. Dessa maneira, deve-se analisar a viabilidade da transformação da ruralidade rumo a modelo alternativo de desenvolvimento, pautado em políticas econômicas conexas à preservação do meio ambiente e da cultura dos povos, ao direito à alimentação e ao desenvolvimento agrário enquanto extensão de direitos fundamentais, ou seja, socioambientalmente sustentável (VEIGA, 2008, p.).

O principal fator a influir na transformação da ruralidade nos países do sul global consiste no surgimento do rural enquanto um ator social, isto é, do rural pela perspectiva de uma natureza habitada, cultivada e construída por suas gentes: os sujeitos que vivem da e na terra. Neste sentido, verifica-se um movimento no sentido da efetivação da função social da terra e da soberania e segurança alimentar nos países do sul global a partir da transição para outro modelo de ruralidade, o qual realmente corresponda a um sistema agroalimentar multicultural e equilibrado.

Enquanto para o sistema hegemônico a ruralidade é tratada pelo viés de mercadorias, que considera a natureza como objeto, pelo viés do sistema agroalimentar multicultural e equilibrado, em consonância com a soberania e a segurança alimentar, a ruralidade é tida como espaço político, econômico, social e cultural, o qual se constrói pelos diferentes povos e trabalhadores que nele habitam e reproduzem seus modos de vida.

Cabe ressaltar que no contexto de crise ambiental e alimentar mundial, os países economicamente mais frágeis no cenário mundial são os mais atingidos, de forma que para estes países o interesse na busca por uma mudança de paradigma centrada na alimentação adequada é ainda mais urgente (BIZILUR Y ETXALDE, 2014, p. 06). O modelo da soberania e segurança alimentar propõe a alimentação como um direito fundamental, de forma que aborda criticamente as relações nos âmbitos econômico, social e cultural, “não se trata apenas de transformar o que comemos”, mas também de causar impactos sobre tudo o que isto



implica, transformando a realidade na qual está inserida essa produção e esse consumo de alimentos.” (BIZILUR Y ETXALDE, 2014, p. 06).

Além disso, a soberania alimentar propõe um modelo social e econômico baseado na sustentabilidade ecológica, social e econômica e pressupõe a intersecção de outras soberanias: a soberania sobre os bens naturais; a soberania energética; a soberania sobre os sistemas alimentares locais; a soberania e autonomia das mulheres e a soberania sobre a organização do comum e do conhecimento livre (BIZILUR Y ETXALDE, 2014, p. 31/32). Portanto, propõe um modelo que se contrapõe ao modelo hegemônico, já que se centra na alimentação enquanto um direito, no livre desenvolvimento dos povos, no bem social e em última instância na vida (BIZILUR Y ETXALDE, 2014, p. 06).

Ante o exposto, sustenta-se que o modelo expresso pela soberania e segurança alimentar apresenta caminhos possíveis diante dos anseios sociais de superação da atual crise agroalimentar e socioambiental que desola a ruralidade especialmente nos países do sul global. Ou seja, trata-se de um importante elemento na condução de um sistema agroalimentar multicultural e equilibrado.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a agricultura familiar é a responsável pela produção de 70% dos alimentos, ocupa 74% da mão de obra do campo e é responsável por 10% do Produto Interno Bruto do país (MDS, 2011, p. 06), portanto, é fato que incentivar tal modo de produção não é só social, mas também economicamente viável.

Embora a total substituição do modelo hegemônico por um modelo equilibrado possa parecer distante da realidade, no atual contexto de crise da ruralidade e da alimentação é urgente a transformação rumo ao modelo de ruralidade fundada na soberania e segurança alimentar, visto que é adequada à superação dos atuais problemas alimentares enfrentados à nível mundial, principalmente nos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, faz-se necessário retroceder as razões pelas quais o consumo é considerado hoje como “insustentável” e para tal é necessário ultrapassar a análise de hábitos e práticas no âmbito privado e individual, chegando ao elemento mais primordial das relações consumeristas contemporâneas, o qual consiste na ordem sócio-político-ambiental-econômica baseada no consumismo enquanto um estilo de vida. Na modificação de padrões insustentáveis de consumo, caso os fundamentos de sua insustentabilidade não sejam enfrentados, as práticas individuais são insuficientes e pouco relevantes. Assim, sustenta-se a necessidade de pautar as modificações de hábitos de consumo na perspectiva consciente, coletiva e crítica, abalando o princípio consumista enquanto um estilo de vida.

A adequação socioambiental do sistema agroalimentar brasileiro não será alcançada com mudanças formais, mas apenas com transformações estruturais da realidade rural, a qual possui falhas e discrepâncias que se arrastam desde os tempos coloniais (SOUZA FILHO, 2003, p.60). A transformação da ruralidade mostra-se como saída viável para superação da atual crise que atinge o ambiente, a agricultura e conseqüentemente gera instabilidade na garantia de

direitos fundamentais, como o direito humano à alimentação adequada atrelado ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros.

Pelo enfoque de uma outra (ou nova) ruralidade há que se indagar qual o papel do consumo. E mais, considerar que não se trata apenas de aumentar o consumo de produtos ambientalmente justos ou produzidos de forma solidária o que propiciará, por que tal prática não significa que estaremos transformando de forma mágica as condições capitalistas do alimento-mercadoria. Ainda mais quando considerado o poder de consumo desigual dentre as sociedades latino-americanas o que pode recair no debate de que o acesso a alimentos de maior qualidade nutricional acabem restritos a nichos de mercado. A produção agroalimentar familiar e camponesa informa exatamente o contrário, ou seja, de que é possível produzir alimentos saudáveis sem que seus preços venham a torná-los acessíveis apenas a algumas classes. Nesse sentido, avaliar o papel do(a) consumidor(a) enquanto ato político exige questionar quem são as pessoas ou os grupos que estão tomando as decisões em termos de produção e consumo e quem seriam as pessoas que deveriam tomar essas decisões<sup>7</sup>.

### **3. Percepções dos(as) consumidores(as) na reconstrução do sistema agroalimentar**

Na contemporaneidade vê-se que o sistema agroalimentar é regulado majoritariamente por estruturas econômicas, o que pode retirar da população a possibilidade de construir um sistema condizente com seus anseios. Nos anos de 2014 e 2015 conduzimos uma pesquisa de campo para verificar as percepções dos(as) consumidores(as) acerca do que seria um sistema agroalimentar adequado. Essa pesquisa, de caráter meramente exploratório, foi retomada aqui para problematizar as percepções do senso comum acerca do que poderia ser entendido como um sistema agroalimentar multicultural e equilibrado. As entrevistas realizadas em duas feiras agroecológicas/orgânicas da Cidade de Curitiba e em duas redes de supermercados, não é suficiente para representar como pensam os consumidores locais e, desse modo, reconhecemos a limitação de seus resultados. Porém, entendemos que no contexto da proposta do artigo seria viável trazer alguns de seus apontamentos, pois a contribuição das pesquisas empíricas é a de propiciar conexões com a realidade social, ainda que ressalvadas as limitações dessas observações enquanto representação fiel da realidade.

Curitiba é uma cidade de referência em feiras agroecológicas/orgânicas, contando com 14 espaços para a relação direta entre produtores e consumidores (SMAB), além da entrega de cestas e o espaço de orgânicos no Mercado Municipal da cidade. No sistema de cestas os consumidores fazem seus pedidos durante a

---

<sup>7</sup> A análise de Adélia Cortina em seu livro “Por uma ética do Consumo” sugere esse questionamento, acrescentando ainda a investigação acerca “de quem assume a responsabilidade do consumo e da produção desde alguns valores éticos que se proclamam globalmente” (2003, p. 28).

semana e retiram os produtos nos pontos de entrega. A iniciativa envolve diferentes entidades, tais como Cooperativas do MST e de entidades ligadas à economia solidária e ao movimento ecológico. As feiras se destacaram para a pesquisa por que descentralizam o consumo das grandes redes de supermercado e aproximam diretamente produtores e consumidores, facilitando o diálogo e a troca de conhecimentos e experiências.

### **3.1 Metodologia da Pesquisa de campo**

Conforme explanam Marconi e Lakatos, “Pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles” (MARCONI, M. A.; LAKATOS, M., 2003, p. 185). Conforme os autores, as pesquisas de campo são, comumente, divididas em três espécies: qualitativa-descritiva, experimental e exploratórias (MARCONI, M. A.; LAKATOS, M., 2003, p. 186). No presente trabalho será utilizada a última metodologia, por que seu objetivo foi o de buscar quais seriam as percepções dos(as) consumidores(as) acerca de um sistema agroalimentar que atendesse a critérios sociais e ambientais.

Os questionários com questões de múltipla escolha e respostas abertas foram criados a fim de propiciar a coleta de dados objetivos e subjetivos e tendo em vista as categorias temáticas: alimentação, agricultura e sistema agroalimentar socioambientalmente adequado. Ao todo foram entrevistadas 28 pessoas de diferentes faixas etárias, sexos e níveis de escolaridade, as quais são diferenciadas por esses três critérios (sexo declarado, idade e escolaridade). Objetivou-se englobar pessoas com diferentes perfis, a fim de verificar a possibilidade de diferentes percepções correlacionados a níveis educacionais e identificação sexual e, igualmente, de não restringir os resultados a uma realidade específica.

A categorização dos entrevistados de acordo com gênero se deu por conta da questão da sexualidade envolver uma densidade crítica dos papéis sociais. Na vida familiar, a mulher permanece com papel mais representativo em relação às atividades reprodutivas em relação ao homem<sup>8</sup>. Sendo a alimentação conectada ao trabalho reprodutivo, possivelmente seriam verificadas diferentes visões entre homens e mulheres. Dos 28 entrevistados, 13 se declararam do sexo feminino (46%) e 15 (54%) do sexo masculino.

A categorização “nível educacional” buscou mostrar possíveis conexões presentes entre educação e compreensão sobre o sistema agroalimentar brasileiro

Com o escopo de caracterizar diferentes padrões de consciência quanto ao mercado alimentar, foram classificados dois diferentes padrões na população pesquisada. Dos entrevistados, 50% consistiu em consumidores de feiras

---

<sup>8</sup> Segundo dados do Pnad (IBGE), entre 2001 e 2012 mesmo mulheres que cumprem jornada de trabalho de 40 a 44 horas dedicam, ao mesmo, 25 horas por semana no trabalho doméstico, enquanto os homens dedicam apenas 9 horas.

agroecológicas e/ou orgânicas, nominados neste trabalho “consumidores alternativos”; e os outros 50% em consumidores do mercado convencional, nominados “consumidores comuns”. O objetivo em coletar dados em relação a estes dois padrões de envolvimento com o mercado alimentar é evidenciar as percepções existentes conforme diferentes níveis de consciência política acerca do tema.

O sentido que “consumidores alternativos” assume neste trabalho diz respeito àquelas pessoas que optam por hábitos e práticas de consumo no âmbito individual e privado diferentes do convencional motivadas pela compreensão ou percepção sobre os efeitos negativos destas práticas de consumo convencionais.

As entrevistas das feiras foram realizadas no Passeio Público e na Praça do Japão na cidade de Curitiba/PR, bem como em dois hipermercados da cidade. As entrevistas foram realizadas a partir de um questionário dividido em quatro blocos. O primeiro centrou-se na identificação de perfil, baseado no sexo, idade e nível de escolaridade de cada consumidor; o segundo bloco visou identificar padrões nas práticas de consumo, principalmente em relação às escolhas no consumo de alimentos de cada entrevistado; no terceiro bloco foram aplicadas questões com o fim de identificar o nível de conhecimentos do entrevistado acerca dos alimentos transgênicos e, por fim, no último bloco, buscou-se identificar o ideal de sistema agroalimentar de cada consumidor.

### 3.2 Resultados

Ainda que utilizando de diferentes terminologias e expressões, foram constatadas respostas muito similares no que diz respeito às percepções dos entrevistados sobre o mercado de alimentos. Todos os entrevistados, independentemente de escolaridade, idade, sexo, entendem que o atual sistema agroalimentar brasileiro é preocupado principalmente com o lucro/dinheiro/vendas. Marque-se que as opções de respostas múltipla-escolha apresentadas em questionário não abarcavam tal resposta (lucratividade/dinheiro/vendas). Como o trecho da entrevista n. 6:

O sistema agroalimentar brasileiro preocupa-se principalmente com questões econômicas, com a exportação e com a produtividade, o mercado de alimentos não se preocupa com a saúde do povo ou com o meio ambiente, só quer acumular mais capital, por isso deveria existir um Estado forte, mas não existe, o governo é comprado" (...) "Hoje o direito à alimentação não é um direito garantido do povo brasileiro. A agricultura familiar é marginalizada nas políticas de desenvolvimento agrícola, o agronegócio não é nem socialmente nem ambientalmente sustentável, no entanto é colocado como prioridade para o desenvolvimento do país. Isso tudo transforma a alimentação de qualidade como um privilégio de pouquíssimos.

A totalidade dos entrevistados entende que a fome e a desnutrição são ainda problemas centrais no Brasil e no mundo, decorrentes principalmente de desigualdades econômicas e de acesso à tecnologia:

**Entrevistado n. 7:** “a fome e a desnutrição são ainda problemas centrais, decorrentes de desigualdades econômicas e de acesso à tecnologia e da falta de intervenção do governo, pois os alimentos saudáveis deveriam ser acessíveis, mais baratos”

**Entrevistado n. 25:** “o acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequada é apenas uma possibilidade para alguns. Este problema decorre tanto da desigualdade econômica muito grande existente no Brasil, assim como falta de políticas públicas realmente preocupadas com o direito à alimentação”.

**Entrevistado n. 26:** “a fome e a desnutrição são ainda problemas centrais, decorrentes de desigualdades econômicas e de acesso à tecnologia, além da falta ou ineficiência de programas sociais”.

Todos os entrevistados entendem que o acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequados é hoje no Brasil apenas uma possibilidade de alguns e não um direito garantido. Em todas as respostas fornecidas na questão relativa ao acesso à alimentação foi citada a desigualdade econômica, entendendo que os desfavorecidos economicamente não possuem acesso a alimentos em quantidade e qualidade adequadas, bem como que os alimentos de qualidade são excessivamente caros e inacessíveis, visto que o mercado convencional prioriza alimentos de baixa qualidade e muitas vezes perigosos. Assim verifica-se que o direito à alimentação é encarado pelos entrevistados em termos de possibilidades de consumo, no sentido de que as pessoas que não possuem meios de consumir não conseguem acessar alimentação adequada.

A pesquisa confirma o sentido majoritário do alimento-mercadoria sugerindo um consenso no fato de que a lógica do mercado predomina sobre as políticas alimentares, acentuando o lucro e não a efetivação de direitos, o que, para os entrevistados, dificulta ou impossibilita a efetivação do direito à alimentação. No questionário de pesquisa de campo os entrevistados foram questionados sobre quais os fatores deveriam ser a base da agricultura, da produção e da venda de alimentos, sendo apresentadas as respostas objetivas saúde; preço/acesso; qualidade; sustentabilidade e produtividade, porém havendo a possibilidade de complementação e explicações pelo entrevistado. As respostas mais escolhidas pelos entrevistados foram a saúde (100% dos entrevistados), o preço (100%) e a qualidade (75%).

Embora todos os entrevistados entendam que o sistema agroalimentar brasileiro esteja hoje preocupado somente com objetivos econômicos, também citam a saúde e o preço/acesso como os fatores chave de um sistema agroalimentar socialmente desejável.

Entre os entrevistados que se referiram à sustentabilidade (35%), todos possuíam perfil alternativo de consumo, o que indica que o conceito não é muito bem assimilado pelo consumidor comum, pois quando não citaram sustentabilidade foram questionados se entendem importante uma produção que não degrade o ambiente e todos responderam afirmativamente. Isto é, embora a preservação do ambiente tenha sido correlacionada à alimentação pelos entrevistados, estes não realizaram ligação com o termo “sustentabilidade”.

Constata-se, igualmente, que a produtividade não é citada com recorrência. Quando os entrevistados não citaram a produtividade como fator importante na produção agroalimentar estes foram questionados sobre suas razões, sendo que nesta ocasião apresentaram respostas no sentido de que a produtividade é importante, mas não representa atualmente um fator principal. Muitos indicaram a maior importância da qualidade sobre a quantidade na produção de alimentos, justificando que hoje se produz muito, além do necessário, mas há um déficit de qualidade na produção.

Verifica-se que a utilidade principal dos alimentos mencionada pelos entrevistados volta-se em primeiro lugar à saúde. A boa alimentação é tida pelos entrevistados como aquela que permite uma boa saúde e, conforme suas impressões, a principal barreira à boa alimentação consiste nos preços e na dificuldade de acesso. O elemento qualidade do produto é exposto de forma correlacionada ao elemento saúde.

Segundo os anseios constatados neste bloco da pesquisa de campo, o sistema agroalimentar adequado deveria se comprometer em primeiro lugar com a segurança e qualidade dos produtos alimentares para a saúde humana, aliado aos processos produtivos sustentáveis com o acesso da população e com a suficiência da alimentação.

Nesse sentido, a recente campanha do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC: “movimento por uma alimentação livre” dá voz a este anseio dos consumidores no que atine ao desejo ter acesso a informação sobre a qualidade dos alimentos e à possibilidade de compra destes alimentos.

#### **4. Limites e potenciais do consumo para a reconfiguração do sistema agroalimentar**

Um sistema agroalimentar multicultural e equilibrado é, de acordo com as percepções dos(as) consumidores(as) aquele que garante o acesso a alimentos seguros e de qualidade à toda a população, com o objetivo de efetivar o direito à saúde, enquanto extensão do direito à vida e à dignidade. Tais direitos dependem de alimentos seguros, com valor nutricional e em quantidade suficiente e da garantia da qualidade de vida da população, a partir de uma alimentação que proporcione o bem-estar, o que envolve inclusive aspectos culturais.

Quanto aos aspectos culturais é importante mencionar a função simbólica exercida por meio da alimentação (SEN, 2010, p. 308/318). As escolhas alimentares dos seres humanos se distanciam em termos de complexidade e de variedade em relação a qualquer outro animal, tendo em vista que a especificidade da alimentação humana é muito influenciada por aspectos econômicos, sociais e místicos (SANTILLI, 2009, p. 36).

Para o ser humano a alimentação é um ato que envolve a sociabilidade, hábitos que são transmitidos por gerações e práticas gastronômicas bastante *sui generis*. Cada grupo humano, em cada região do planeta, muitas vezes dentro de

um mesmo país, possui costumes de alimentação diferentes e tal diversidade deve receber especial proteção (SEN, 2010, p. 306/309).

Ademais, deve ser ressaltada a importância da agrobiodiversidade, não apenas pelas consequências ambientais, mas também à alimentação e consequentemente à saúde humana:

Proteger variedades de mandioca, milho, arroz, feijão e os nossos ecossistemas agrícolas é tão importante quanto fazê-lo com a floresta amazônica, a mata atlântica, o mico-leão-dourado, o lobo-guará etc. Muitas variedades e espécies agrícolas já se extinguíram e outras correm risco de extinção, e a nossa alimentação se baseia em um número cada vez mais reduzido de espécies, com consequências para o meio ambiente e para a nossa saúde, que está diretamente associada à qualidade dos alimentos que comemos. Temos uma alimentação cada vez mais pobre, e poucas pessoas se dão conta das interfaces entre os modelos agrícolas hegemônicos e o padrão alimentar que nos é imposto, e de suas consequências socioambientais: marginalização socioeconômica dos agricultores tradicionais e familiares, perda da segurança alimentar, contaminação das águas, erosão dos solos, desertificação, devastação das florestas etc. Na agricultura, os impactos ambientais afetam a própria base de produção, o agroecossistema. A conservação da agrobiodiversidade não é, entretanto, apenas uma questão ambiental. A segurança alimentar e nutricional de toda a população, o desenvolvimento rural sustentável, a inclusão social e o combate à fome e à miséria estão, direta ou indiretamente, relacionados à conservação e ao uso dos recursos da agrobiodiversidade (SANTILLI, 2009, p. 64/65).

O atual sistema hegemônico mostra-se em crise, tanto no que diz respeito à suficiência alimentar (ISAGUIRRE-TORRES, 2015, p. 182), quanto em relação à segurança, à qualidade e à preservação ambiental e cultural (SANTILLI, 2009, p. 64/65), de forma que se revela a importância de vislumbrar outros modelos, a partir da descentralização econômica.

Mediante a análise das respostas da pesquisa de campo, com o suporte da revisão bibliográfica do tema, são destacadas algumas condições necessárias à mudança do sistema agroalimentar. As duas primeiras evidentes e consensuais para a população participante da pesquisa de campo consiste na garantia do direito à alimentação ampla, de forma a englobar suficiência e qualidade alimentar, diretamente vinculado ao direito à saúde e à vida; e, também, a concretização de um meio ambiente ecológica e socialmente equilibrado.

Uma terceira condição menos aparente pelas respostas da pesquisa de campo, mas a partir delas, de forma conjugada com a análise da crise alimentar e ambiental da atualidade, é a necessária reformulação do sistema proprietário nos termos de sua socialização.

O consumo, vinculado à recuperação de sua essência de um processo social e desde que consciente acerca de quem são os grupos responsáveis pela tomada de decisão acerca do que produzir e do que consumir pode ter um papel na reconfiguração do sistema agroalimentar. Reconhecemos que esse papel requer uma consciência que é difícil de ser implementada, por ir contra os mitos

lançados pela mídia e pela indústria da alimentação hegemônicas. Mas essa é uma alternativa importante para repensar que o “consumo envolve tomar decisões políticas e morais praticamente todos os dias” (PORTILHO, 200, p. 194) e que as escolhas do consumo, quando consciente e crítico, podem aproximar a dimensão social/coletiva que envolvem as tomadas de decisão acerca do alimento que se produz, como ele é produzido, quem o produz e quem o acessa.

As práticas que incentivam o não consumo de alimentos contaminados ou industrializados são eficientes para a sensibilização da população, porém, não modificam o sistema agroalimentar sem a compreensão das condições conjunturais e estruturais da fome. A problematização dos ciclos da economia colonial, os riscos da agricultura moderna, assim como a difusão das diferentes formas de agricultura e de suas contribuições na satisfação de cada situação de fome são, junto com a discussão do conhecimento fático da situação alimentar regional e nacional, ainda condições estruturantes para a mudança do sistema agroalimentar. Dessa maneira, as conclusões de Josué de Castro continuam atuais, pois a sociedade brasileira ainda não resolveu a reforma agrária e o direito à terra e ao território dos povos originários e tradicionais, apesar do texto constitucional ter consagrado a fórmula da função social das propriedades urbanas e rurais.

Para uma mudança do sistema agroalimentar é necessário aprofundar as consequências à saúde, à natureza e às culturas que ocorrem com a artificialização do alimento e sua redução à condição de mercadoria. Nesse viés há que se ir além da polarização do consumo como um fenômeno despolitizado e dominado pelo mercado e enquanto prática emancipatória para construção de outra sociedade, pois as duas posições não operam de forma absoluta. De fato, como afirma Portilho (p. 213) a aposta de colocar “parte das responsabilidades ambientais nas mãos de consumidores individuais (seja através de consumo verde ou de consumo sustentável) é ambivalente e traz inúmeras complicações”, pois não são as escolhas individuais as únicas responsáveis pelos impactos ambientais, mas sim, as decisões em torno de privilegiar essa ou aquela cadeia produtiva. Ainda assim, a participação do consumidor na questão ambiental não deve ser desprezada, por que, sua participação “pode trazer grandes consequências para a formação dos significados e relações sociais” (PORTILHO, 2005, p. 213).

As feiras agroecológicas/orgânicas são, assim como outras formas alternativas de trocas entre produtores e consumidores, espaços não formais de educação que podem contribuir, quando acompanhadas de processos de formação de base crítica, para a discussão da multidimensionalidade do DHAA e da necessidade de transpor a visão reducionista do alimento-mercadoria. Como as feiras, os espaços coletivos de trocas de informação, sejam esses localizados nas escolas, nas universidades, nas associações, sindicatos, cooperativas etc., podem ser facilitadores da troca de saberes e experiências, especialmente quando propiciam a aproximação entre os(as) agricultores(as) e destes com o público consumidor. Ações de formação crítica nesses espaços são especialmente interessantes por que permitem problematizar o ato de consumir para além da visão



utilitária e a ação consciente do alimento enquanto ato político pode contribuir para aproximar as questões sociais da consciência do indivíduo. Essa seria uma contribuição dos espaços de alternatividade para fazer frente à estrutura mercadológica dominante. Assim, a educação socioambiental crítica seria a quarta dimensão para uma mudança no sistema agroalimentar a fim de que esse atinja um padrão multicultural e equilibrado.

## **Conclusão**

Entendemos, em síntese, que o sistema agroalimentar deve mudar e um dos passos para isso é a admissão de que o núcleo central de suas ações deve ser orientado pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Culturalmente Adaptada consagrado na Constituição Federal de 1988. No DHAA se encontra a preocupação com a soberania e a segurança alimentar, de modo a que as políticas públicas devem garantir qualidade, acesso, respeito às culturas e à natureza. Não atender ao que diz o escopo desse direito fundamental social é reproduzir situações de lucratividade para poucos e a manutenção de situações de fome para muitos.

A complexidade é uma característica importante para se entender a multidimensionalidade do DHAA consagrado no texto constitucional como um direito humano e fundamental social. Pela análise da complexidade admite-se que a problemática da fome continua um elemento essencial do DHAA e que necessita ser compreendida pela inter-relação das dimensões da sustentabilidade, da aceitabilidade cultural, da não contaminação e da disponibilidade (física e econômica), trazendo deveres para o Estado e para os particulares de respeitar, proteger e satisfazer o DHAA.

Esse desafio impõe uma série de ações articuladas em várias frentes e uma delas, no campo da epistemologia, é ir além do tradicional isolamento entre os campos científicos a fim de compreender as múltiplas causalidades que se encontram conectadas com a proposta constitucional de garantir a todas e todos as condições de efetivo acesso a alimentos saudáveis do ponto de vista social, ambiental e cultural. Admitir a diversidade na produção do conhecimento auxilia a entender as diferenças existentes entre os países do Norte e do Sul Global. A produção do conhecimento acerca da problemática da fome leva também a um outro aspecto importante, que é o reconhecimento de como o eurocentrismo leva os países latino-americanos à negação de suas gentes e de sua natureza, afastando a dimensão complexa das escolhas relacionadas ao modelo de produção agroalimentar.

A partir do exposto, sustentamos que uma mudança significativa do atual sistema de produção agroalimentar deve ser perpassada pela análise da colonialidade, expressa pela desigualdade de poder e etnocentrismo presentes no sistema mundo capitalista e pela crítica do sistema proprietário e da mercantilização da natureza. Por isso, do ponto de vista do consumo, não é qualquer processo sustentável que impactará no enfrentamento do problema da fome e da

degradação ambiental, porém somente aquele que permita enfrentamento crítico das razões as quais o consumo é considerado socioambientalmente injusto e insustentável.

Assim, o potencial de mudanças estruturais por meio do consumo individual, ainda que seja “verde” ou “sustentável” deve ser rechaçado principalmente pelas seguintes razões: -coloca os consumidores como principais responsáveis pelos impactos negativos, o que cria uma imagem de onipotência, como se os consumidores fossem os principais agentes de transformação da realidade, desconsiderando a desigualdade de poder entre consumidores e organizações; - ameniza a carga de responsabilidade do consumidor pela ilusão de que pequenas medidas não profundas nem radicais já gerariam grandes impactos, o que é especulativo e não permite corrigir as falhas do processo produtivo; - trata a participação coletiva como mera soma de ações individuais privadas, o que fraciona e patrimonializa interesses que por natureza são indivisíveis, tais como o direito humano à alimentação e ao meio ambiente; - desconsidera a multiplicidade de opções de consumo e consequente impossibilidade dos consumidores em individual processar e julgar todas as informações atreladas (BIERWAGEN, 2016).

Quanto à participação em espaços alternativos de mercado, enquanto espaço de formação política coletiva, entendemos que o(a) consumidor(a), pode ter um papel relevante na reorientação do sistema agroalimentar. As formações para uma atuação crítica e consciente a serem realizadas nesses espaços são importantes quando questionam quem são os responsáveis pelas tomadas de decisão da produção dos alimentos e assim, incentivam pensar em políticas públicas construídas com a participação dos sujeitos sociais que realmente produzem alimentos saudáveis. Nesse viés, a participação do Estado é importante para fomentar estratégias produtivas de menor impacto ambiental e que visem a autonomia dos grupos, conferindo proteção à agrobiodiversidade e a menor dependência dos insumos externos. Assim, entendemos que o incentivo às alternativas de comercialização, que aproximem diretamente consumidores e produtores detém potencial para uma mudança do sistema agroalimentar.

Nesse sentido, sustenta-se que as feiras agroecológicas expressam o potencial da construção de lutas coletivas mediante o consumo, pois propiciam a emancipação mediante uma crítica mais profunda de valores, interesses e sobre o modo como funcionam as empresas, o Estado e o mercado alimentar. Entretanto, é necessário destacar também possíveis limitações, como por exemplo a seletividade de acesso, visto pressupor muitas vezes condição material e cultural não hegemônica.

Além disso, as práticas de produção e consumo alternativo e sustentável não devem depositar na esfera privada a resolução de problemas coletivos, sob o risco de produzir-se a elitização de problemas socioambientais. O consumo, enquanto prática individual homogênea não é em si relevante para mudanças estruturais, porém somente enquanto parte de um processo de organização coletiva.

Tratando-se de conflitos socioambientais é necessário admitir e enfrentar que, embora práticas remediadoras sejam um avanço, sem o questionamento sobre o funcionamento da sociedade e de como os atores sociais se comportam neste meio soluções efetivas são meramente superficiais. Antes de limitar a cidadania à compra consciente é necessário transformar a esfera pública.

## Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Jacques Távora. O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (*et. al.*). Capitalismo globalizado e recursos territoriais: Fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

BIERWAGEN, Mônica Yoshizato. A Ideologização do Consumo Consciente: Soberania do Consumidor e Liberdade de Escolha no Caso do Instituto Akatu. **Revista Gestão**. V. 14, n. 1, Edição Especial, 2016, p. 75-87.

BIZILUR Y ETXALDE, Proyecto Construyendo estrategias de desarrollo local y equidad de género desde la soberanía alimentaria. Sembrando Soberanías para Otros Modelos de Vida en Euskal Herria. Gobierno Vasco, 2014.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a Entrevistar Como Fazer Entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005.

CASTRO, Josué de. Geografia da Fome: o dilema brasileiro; o pão ou o aço. Rio de Janeiro: Antares, 1984/ Obra original publicada em 1946/.

CENTRO ECOLÓGICO. Soberania Alimentar e a construção de mercados locais para produtos da Agricultura Familiar. Boletim informativo – edição especial dia da alimentação. V. I, edição 1, outubro de 2008.

CLAVREUL, Laetitia. Alimentation, la volatilité des cours fragilise les coopératives et déboussole les politiques d'achat des industriels. La spéculation sur les matières premières affole le monde agricole, Le Monde, 24 de abril de 2008.

CORTINA, Adélia. Por una ética del consumo. Universidad Catolica Del Uruguay, 2003.

DAHER, Rui. Uma guerra, enfim. Publicado em 21/06/2013, São Paulo: Revista Carta Capital, disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/uma-guerra-enfim-1015.html>>, acesso em 05 de novembro de 2015.

DOSSIÊ ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

DOUZIMAS, Costas. O fim dos Direitos Humanos. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2009.

EDKINS, Jenny. Whose Hunger? Concepts of Famine, Practices of Aid. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

FRANÇA, Caio Galvão de. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília: MDA, 2009.

GLABER, Raoul. Histories, IV, p. 11 (éd. et trad. M. Arnoux). Brepols: 1996.

GOODE, William J. e HATT, Paul K. Métodos em pesquisa social. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. Metodologias qualitativas na Sociologia. 12ª edição. Petrópolis: Vozes, 2010.

ISAGUIRRE-TORRES, Katya e FRIGO, Darci. 10 anos de transgênicos no Brasil: Entre o mito e a realidade, p. 182. In: MANZUR, María Isabel e CÁRCAMO, María Isabel (edição). América Latina: La transgénesis de um continente Visión crítica de uma expansión descontrolada. Ediciones Böll, 2015, versão atualizada.

MACHADO, Priscila Pereira; OLIVEIRA, Nádia Rosana Fernandes de; MENDES, Áquilas Nogueira. O indigesto sistema do alimento mercadoria. Saude soc., São Paulo, v. 25, n. 2, p. 505-515, June 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902016000200505&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902016000200505&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 de mai. 2018.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, M. Fundamentos de Metodologia Científica. 5ª ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MARÉS, Carlos Frederico. A função social da terra. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MCMILLAN, J. e SCHUMACHER, S. Research in education: evidence: based inquiry. Pearson/Allyn and Bacon, 2006.

MEDEIROS, Catiana. Feira Nacional da Reforma Agrária atrai 260 mil pessoas em São Paulo. 6 mai. 2018. Disponível em: <http://www.mst.org.br/2018/05/06/feira-da-reforma-agraria-atrai-260-mil-pessoas-em-sao-paulo.html>. Acesso em 9 mai. 2018.

MÉDICI, Alejandro. **La constitución horizontal: teoría constitucional y giro decolonial**. San Luis de Potosí: Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME (MDS). Segurança Alimentar e Nutricional, 2011.

MORIN, Edgar. Introdução ao Pensamento Complexo. Porto Alegre: Ed. Sulina, 2005. Pnad (IBGE)-Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_anual/2012/Volume\\_Brasil/pnad-brasil\\_2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/Volume_Brasil/pnad-brasil_2012.pdf)>, acesso em 04 de novembro de 2015.

PONTIFÍCIO Conselho “Cor Unum”. FAO-OMS. *A fome no mundo*. Um desafio para todos: o desenvolvimento solidário. São Paulo: Paulus, 1997, p. 17. In: ALFONSIN, Jacques Távora. *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

PORTILHO, Fátima. Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania. São Paulo : Cortez, 2005.

QUIJANO, Aníbal. La colonialidad del poder. In: LANDER, Edgardo. **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales**. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma Agrária e Distribuição de Renda. 1992. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: O debate na década de 1990**. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2013.

ROSSET, Peter. Alternativa à política fundiário de mercado: reforma agrária e soberania alimentar. In: OLALDE, Alicia Ruiz, PEREIRA, João Márcio Mendes e SAUER, Sérgio (orgs.). **Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SANTILLI, Juliana. Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores. São Paulo: Editora Petrópolis, 2009.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THOMAZ JR, Antonio. Trabalho mutante e território em disputa. Presidente Prudente: mimeo, 2007.

TURA, di Agnolo. Cronaca senese, 1933.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamons, 2008, 3ª ed.

\_\_\_\_\_. Nascimento de outra ruralidade. In: Estudos avançados, vol. 20, n. 57, 2006, p. 333-353.

\_\_\_\_\_. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. V. 3, n. 1, p. 123-149, jan-abr/2007.

VIA CAMPESINA. Forum Declaration in the World Food Summit of FAO (Rome+5). Roma, junho de 2002.

VIEIRA, Flavia Braga. *Dos proletários unidos à globalização da esperança: Um estudo sobre internacionalismo e a Via Campesina*. 1ª edição. Alameda: São Paulo, 2011.

VINHA, Janaina Francisca de Souza Campos e SCHIAVINATTO, Monica. Soberania Alimentar e territórios camponeses: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: Revista Nera, São Paulo, ano 18, nº 26, Edição Especial 2015.

ZIEGLER, Jean. Destruction Massive: Géopolitique de la faim. Paris: Éditions du Seuil, 2011.

WALSH, Catherine – Interculturalidad, Plurinacionalidad y Decolonialidad: Las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. **Revista Tábula Rasa**, Bogotá, Colômbia, Nº 9: 131-152, 2008.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. Estudos, Sociedade e Agricultura. Número 15, 2000, pp. 87-145.

WORLD BANK. Rising food prices: policy options and World Bank response: Background note for the development Committee.

WOOD, Ellen Meiksins. As origens agrárias do capitalismo. São Paulo: Revista Crítica Marxista, nº 10, ano 2000.

# CENTRALIDAD Y BORDES DEL DISCURSO JURÍDICO. INTERVENCIONES NARRATIVAS EN EL IMAGINARIO DEL TERRITORIO ARGENTINO.

GONZALO ANA DOBRATINICH

## Neutralidad hegemónica, rupturas discursivas

*Le expliqué que para la seguridad de la frontera y para buen resultado del tratado de paz, era conveniente que a retaguardia de la línea hubiera por lo menos quince leguas de desierto, y a vanguardia otras tantas en las que los indios renunciasen a establecerse y a hacer boleadas cuando les diera la gana sin pasaporte.-  
Una excursión a los indios ranqueles*

Si pensamos en términos político-literarios desde el periodo independentista argentino, las propuestas ideológicas encontrarán su cauce de expresión a través de la constitución de la dualidad. Mediante ese ejercicio, el discurso hegemónico propone la posibilidad de constituirse como una narración total y al mismo tiempo intenta delimitar las fronteras epistemológicas desde las cuales diferenciarse de su par contrario. A lo largo del siglo XIX, se visibilizarán los binomios: dependencia/colonización (ROSEMBERG, 1979, p. 16-25), civilización/barbarie (SARMIENTO, 1962, p. 83), ciudad/campo (HERNÁNDEZ, 1971, p. 14-16). El cambio y pertenencia de estos nudos conceptuales, se producirá conforme a su utilización por parte del discurso del poder. Los mecanismos y dispositivos utilizados (FOUCAULT, 2013, p. 11-41), serán múltiples y entre ellos el espacio de la literatura así como las disposiciones jurídicas tendrán una fuerte implicancia en la intervención del imaginario social (MARÍ, 1986, p. 97-99). Aquí

tendremos la fuerza de los discursos interviniendo en la formación de una determinada concepción de la cultura, y en cada uno de sus ámbitos. Si pensamos en torno a ello, veremos que hacia fines de siglo XIX, la disputa se presentará en torno al binomio que interpela sobre la idea de pertenencia, a saber, lo propio y lo ajeno.

Esta distinción no se reduce a una necesidad logocéntrica (DERRIDA, 1989, p. 272) del poder en términos de propiedad material, también implica establecer una distinción entre la identidad y la diferencia, lo cercano y lo lejano, la similitud y lo distinto, lo personal y lo extranjero, lo bueno y lo malo, lo correcto y lo incorrecto. Estos pares, no necesariamente se representan de manera explícita, por el contrario, habitan en las capas subterráneas de los entramados textuales que emergen bajo una apariencia objetiva y desinteresada. Sin embargo ese carácter implícito que poseen, funcionará como uno de los mecanismos necesarios para sostener la centralización hegemónica.

Esos espacios se podrán identificar en todas las formas de expresión culturales y específicamente en la literatura como en el derecho tendrán un papel elemental. En ambos espacios su importancia estará signada desde su fuerza ficcional (SAER, 2012, p. 179-181; MARÍ, 2002, p. 36), en tanto sus representaciones intervienen de manera directa en la formación de la sociedad.

En este orden de ideas, los interrogantes se dirigen a indagar sobre las intervenciones e intenciones que poseen esas narrativas literarias y jurídicas y para ello, se hace imprescindible el desmontaje del contexto espacio-temporal en el cual se desarrollan.

Hacia fines del siglo XIX, todos los intersticios sociales estarán signados por una marcada intervención del Estado, en tanto se erige como un órgano que comienza a afianzar su organización política, sus instituciones y su despliegue ideológico en el imaginario social. Sin poder agotar las miríadas de elementos que hicieron proclive el crecimiento participativo del espacio estatal, nos parece interesante destacar el papel que tuvieron las ficciones iusliterarias (CALVO GONZÁLEZ, 2008, p. 3-28; 2012, p. 297-378; TRINDADE; GUBERT, 2009, p. 197-200) en la expansión hegemónica de ese poder político.

Imposible asignarles una función determinada a estas narraciones, dada su multiplicidad. Prepararon el terreno para asentar las bases de la república, presentaron la imagen de un modelo nación, defendieron una determinada visión del país que será crucial en su continuidad a lo largo del tiempo, pregonaron acciones específicas de gobierno, abrieron las fronteras materiales como hacia afuera y adentro del territorio. La idea de “progreso”, rectora de un positivismo decimonónico (COMTE, 1973, p. 47 a 72) condiciona su forma de escritura. Sus letras sea en formas legales o poética, se verán condicionadas en la forma y en el contenido, por la fuerza ideológica de su época. Y para que dichas formas textuales puedan aplicarse y funcionar, no solo se debe indagar sobre el proceso estructural de la escritura, sino también de lectura (CÁRCOVA, 2012, p. 141-152).



## Escritos rectores que las lecturas disimulan

La ley argentina número 1420<sup>1</sup>, no es un dato menor, para entender el proceso creación del lectorado. Así se vuelve relevante la relación de la literatura con el derecho y de este último con sus propias condiciones de existencia. El instrumento normativo no solo propondrá la apertura a textos ajenos a su espacio, sino que brindará las herramientas necesarias para que todo aquel que habite el suelo argentino, no argumente la ignorancia y desconocimiento de sus bases fundacionales:

Todo proyecto de levantar un mapa de lectura de la Argentina entre 1880 y 1910 supone necesariamente la incorporación y el reconocimiento de un nuevo lector surgido de las campañas de alfabetización con que el poder político buscó asegurar su estrategia de modernización. Este nuevo lector tendió a delimitar un espacio de cultura específica en el que el modelo tradicional de la cultura letrada continuó jugando un papel preponderante, aunque ya no exclusivo ni excluyente. La coexistencia en un mismo escenario físico y en un mismo segmento cronológico dos espacios de cultura en posesión de un mismo instrumento de simbolización, el lenguaje escrito; este hecho produjo zonas de fricción y zonas de contacto, puntos de rechazo y vías de impregnación (SOSNOWSKI, 1996, p. 545)

No solo la escritura, también la lectura tendrá su trasfondo político e ideológico (BARTHESES, 2004, p. 69-72). Se produce una superación del texto como obra en lengua castellana y se transita hacia textos de producción nacional. Ello suspende una lógica literaria validada sólo si provenía “desde afuera” y al mismo tiempo populariza la escritura y la lectura. Práctica que excede la inmediatez meramente periódica de la prensa, para proponer producciones de mayor articulación y complejidad de sentido.

En este período de la Argentina moderna, convivirá el registro de la tradición reimpresa en numerosos folletos (LISI; MORALES SARAVIA, 1986, p. 41-49) junto a nuevas producciones textuales de una sociedad inquieta y heterogénea. Con el auge desarrollístico de la ciudad y la tradición campestre, los dilemas vinculados a cuestiones identitaria no podrán saldarse, consecuencias que se expresarán en términos literarios como jurídicos.

La reducción del analfabetismo (BRAVO, 1965, 45-47 p.), sumada a la proliferación de obras, se vio acompañada a su vez con el agrandamiento del aparato estatal y poblacional. Un momento bisagra para la forma de pensar la categoría de pertenencia de los individuos ante las políticas intervinientes en la cultura social. La inmigración europea se fomenta desde instrumentos legales<sup>2</sup>. El

---

<sup>1</sup> Llamada “Ley educación común” se promulgó el 08 de julio de 1884 bajo la presidencia de Julio A. Roca. La normativa estructuró el sistema de educación pública nacional. Establecía que la educación debía ser común, laica, gratuita y obligatoria en todo el territorio de la República Argentina.

<sup>2</sup> V. gr.: “Ley de Inmigración y Colonización”, n° 817. Se promulgó el 19 de octubre de 1876 bajo la presidencia de Nicolás Avellaneda. La normativa legal nacional de la República Argentina que reguló los temas migratorios.

cambio es radical, la propuesta será una práctica activa. La idea de colonización ha sido roída por otras preocupaciones a lo largo del tiempo y no posee el mismo peso semántico ni tampoco la misma dirección.

Pero ese agrandamiento demográfico exigirá necesariamente verse replicado en un agrandamiento territorial. La política de Estado, se siente en la necesidad de responder a una demanda que sea capaz de avanzar sobre el espacio. Terrenos inexplorados, salvo en términos literarios que suelen contar de manera imaginaria un mundo lejano, donde habitan seres, difícilmente acoplados a los saberes antropológicos dominantes de la época. Tendrán nombre pero no tendrán palabra. En este contexto, el “indio”<sup>3</sup> emerge como un ser que debe ser analizado, estudiado, interrogado a la luz de las respuestas que el progreso del conocimiento parece tener. La experiencia será el método clave para conocer lo que sucede y poder explicarlo sin fisuras. La fuerza de los saberes científicos (FOUCAULT, 2008, p. 8-12) fragmentados en espacialidades, se agigantará y se constituirá una elite que “iluminará” ese oscuro espacio del territorio nacional. Al mismo tiempo, “educarán” en la ordenada razón a una masa ignorante, creciente y mediocre (INGENIEROS, 2005, p. 26-43) que empieza a expandirse por el territorio argentino. El desfase histórico propone nuevamente la metáfora sarmientina de civilización/barbarie (SARMIENTO, 1962, p. 93).

La diversidad de lenguas, se opone a la unívoca e indiscutida idea del lenguaje nacional que intenta mantener inmutabilidad semántica apoyada en su fundamentación legal, negando toda circunstancia contextual que implica el desarrollo histórico. En ese contexto, el aparato jurídico tendrá su participación de manera directa como forma de constitución de esa idea nacional. Parecen lejanos algunos documentos como la proclama de la Junta Grande emitida por Castelli<sup>4</sup> o la Asamblea del Año XIII<sup>5</sup> que reconoce a los aborígenes iguales derechos y condiciones que correspondía a todo individuo que habite las provincias Unidas del Río de la Plata. Esta igualdad se intentará plasmar en el proyecto constitucional del año 1819 pero tendrá de manera paradójica unas sugestivas salvedades en la finalmente aprobada Constitución Nacional del año 1853, que expresaba su interés de:

Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la

---

<sup>3</sup> En adelante, cada vez que indiquemos el término “indio” a lo largo del texto, lo haremos conforme lo realiza el autor Lucio V. Mansilla en su libro *Una excursión a los indios ranqueles*. “Indio” hace referencia al pueblo originario aborigen de los ranqueles que se ubicó en la región pampeana de la actual República Argentina.

<sup>4</sup> Conocida como la “Proclama de Tiahuanaco”. El acto fue realizado el día 25 de mayo de 1811 por Juan José Castelli, en el marco de la conmemoración del primer aniversario de la Revolución de Mayo del 25 de mayo 1810. Un fragmento indica: “Los indios son y deben ser reputados con igual opción que los demás habitantes nacionales a todos los cargos, empleos, destino y honores y distinciones por la igualdad de derechos de ciudadanos”.

<sup>5</sup> Conocida también como la “Asamblea General Constituyente y Soberana del Año 1813”, que concretó importantes objetivos, entre ellos: derogar el servicio personal de los indios, librar a los indios de la obligación de pagar el tributo.

organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias. Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo (CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1853, art. nº 67)<sup>6</sup>

Pulsión irrefrenable por aglutinar y hegemonizar las diferencias que presenta la otredad. La propuesta será así eliminar la atomización cultural que se presenta jurídicamente como dos mundos totalmente diferentes (interno/externo) y condensar en un mismo territorio, la idea misma de nación y de Estado. En este sentido, desde un estudio iusliterario, las contraposiciones binarias emergen nuevamente y lo hacen en su forma paradójica (DERRIDA, 1989, p. 272). La colonización del indio, la apropiación del terreno, el progreso de la ciencia, su exposición en instituciones auto-denominadas científicas (BBC, 2014) y progresiva eliminación.

La Argentina se embarcó en lo que los contemporáneos llamaban el “progreso”. Los primeros estímulos se percibieron desde mediados del siglo XIX, cuando en el mundo, cuando en el mundo comenzó la integración plena del mercado y la expansión del capitalismo, pero sus efectos se vieron imitados por diversas razones. La principal de ellas fue la deficiente organización institucional, de modo que la tarea de consolidar el Estado fue fundamental. (...) Lo primero fue asegurar la paz y el orden, y el efectivo control sobre el territorio (ROMERO, 1996, p. 17).

En este orden de ideas, perteneciente a una elite signada por una ideología generacional, emergerá la figura de Lucio V. Mansilla. Figura que nos permitirá analizar ese cruce entre lo jurídico y lo literario. Este último espacio será la narración visible, la que encontrará con sus embelesadas formas, pero sin embargo al mismo tiempo permitirá realizar un desmontaje deconstructivo de sus condiciones del funcionamiento del discurso oficial. Abrirá desde sus mismos trazos el espacio para desarticular su estructura superficial y dar cuentas de los discursos que sostienen dicho andamiaje. Los discursos jurídicos, políticos, militares, antropológicos, sociológicos, entre otros, entrarán en pugna por establecer un sentido hermético y central de la cultura. Ello da cuenta de la necesidad por proponer constantemente una discursividad contra-hegemónica, frente a las múltiples formas de ejercicio de la violencia (BENJAMIN, 1977, p. 52-63; PALACIOS SIERRA, 2017, p. 112-156) sobre la espacialidad a la cual los individuos están sujetos y su constituyen como tales. Mansilla es capaz de exponer todo

---

<sup>6</sup> Luego de su última reforma en el año 1994, la actual CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA en su art. nº 75. - inc. 17, establece: “Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.”

ello desde su literatura, dado que sus textos no solo estarán signados por la mera formalidad técnica sino en sus bordes y pliegues textuales permitirán también visibilizar el modo de despliegue de los mecanismos de poder:

¿Qué sabe un pobre coronel de trotes constitucionales? Aprobado el tratado en esa forma, surgieron ciertas dificultades relativas a su ejecución inmediata. Esta circunstancia por un lado, por otro cierta inclinación a las correrías azarosas y lejanas; el deseo de ver con mis propios ojos ese mundo que llaman Tierra Adentro, para estudiar sus usos y costumbres, sus necesidades, sus ideas, su religión, su lengua, e inspeccionar yo mismo el terreno por donde alguna vez quizá tendrán que marchar las fuerzas que están bajo mis órdenes - he ahí lo que me decidió no ha mucho y contra el torrente de algunos hombres que se decían conocedores de los indios, a penetrar hasta sus tolderías (MANSILLA, 1966, p. 67).

### **De la estaticidad biográfica al movimiento bibliográfico**

*Sión a los indios ranqueles*<sup>7</sup>, es la imagen que representa las nuevas ideas de expansión y consolidación territorial en la Republica Argentina. Mansilla expone:

Aquellos campos desiertos e inhabitados, tienen un porvenir grandioso, y con la solemne majestad de su silencio, piden brazos y trabajo. ¿Cuándo brillará para ellas esa aurora color de rosa? ¿Cuándo? ¡Ay! Cuando los ranqueles hayan sido exterminados o reducidos, cristianizados y civilizados (MANSILLA, 1966, p. 534).

La obra está colmada de pensamientos estas consideraciones en torno a la idea de una “conquista” del espacio<sup>8</sup> que será llamado en más de una ocasión como desierto. Lo trazo como si no hubiera nada, como si nadie lo habitara:

Soñaba que yo era el conquistador del desierto; que los aguerridos ranqueles, magnetizados por los ecos de la civilización, habían depuesto sus armas; (...) que el arado, arrancándole sus frutos óptimos a la tierra, regada con fecundo sudor, producía abundantes cosechas; que el estrépito de los malones invasores había cesado, pensando sólo, aquellos bárbaros infelices, en multiplicarse y crecer, en aprovechar las estaciones propicias, en acumular y guardar, para tener una vejez tranquila y legarles a sus hijos un patrimonio pingüe; que yo era el patriarca respetado y venerado, el benefactor de todos, y que el espíritu maligno, viéndome contento de mi obra útil y buena, humanitaria y cristiana, me concitaba a una mala acción, a dar mi golpe de Estado (MANSILLA, 1966, p. 278).

---

<sup>7</sup> El 20 de Mayo de 1870, Lucio V. Mansilla publica la primera de las “cartas” sobre la excursión a las tolderías ranquelinas.

<sup>8</sup> Esa representación onírica, se hizo factible en las campañas militares que ocuparon grandes extensiones de territorio en donde habitaban pueblos originarios. El hecho histórico, acontecido durante los años 1878 y 1885, se conocen bajo el nombre de “Campaña del Desierto”.

Sumado a esta injerencia en el territorio, Mansilla intentará penetrar en las relaciones humanas a fin de entender la condición del indio y sobre todo dejar de negar su realidad. Sus cartas representan “la gran carta” difícil de vencer, la experiencia de haber ido, vivir, observar participativamente e inmiscuirse (TORRE, 2013, p. 3-7) en un mundo simbólico diferente y desconocido para el relato discursivo oficial.

Lucio V. Mansilla ha realizado la gran hazaña. Los relatos de su obra nos introducen en ese mundo desconocido, lejano y extraño, y avanzan al igual que la política del momento bajo la presidencia y directriz de Domingo Faustino Sarmiento<sup>9</sup>. *Una excursión a los indios ranqueles*, realizada bajo una forma aparentemente superficial y pintoresca, estará colmada de pensamientos políticos, filosóficos y jurídicos, cuentos breves, notas personales y charlas de club. Sin embargo, esa multiplicidad fragmentaria goza de unicidad sobre el modo de observar el universo ranquelino. Esta unicidad no solo se presenta a nivel estético sino conceptual. El autor da cuenta de que esa dicotomía civilización/barbarie, no está acabada ni clausurada tal como lo consideraban algunos de sus precursores y contemporáneos. En este sentido expone:

Ese es nuestro país. Como todo pueblo que se organiza, él presenta cuadros los más opuestos. Grandes y populosas ciudades como Buenos Aires, con todos los placeres y halagos de la civilización, teatros, jardines, paseos, palacios, templos, escuelas, museos, vías férreas, una agitación vertiginosa -en medio de unas calles estrechas, fangosas, sucias, fétidas, que no permiten ver el horizonte, ni el cielo limpio y puro, sembrado de estrellas relucientes, en las que yo me ahogo, echando de menos mi caballo. Fuera de aquí, campos desiertos, grandes heredades, donde vegeta el proletario en la ignorancia y en la estupidez (MANSILLA, 1966, p. 264).

Mansilla parece proponer una conciliación de dicha dualidad y al mismo tiempo profundizar sobre la realidad inmediata que lo acecha y de un modo u otro, lo afecta. Parece existir una intención clara por penetrar sobre las relaciones humanas a fin de entender la condición del indio y por sobre todo dejar de negar su realidad. Pero esta sumado a ello, también habrá un proyecto político-estatal de ocupar las tierras en la cuales habitan los ranqueles.

El militar y escritor Lucio Victorio Mansilla nace el 23 de diciembre de 1831.

¿Y quién es ese general Mansilla?, le preguntaba yo. Un pituco del siglo XIX que tenía mucha facilidad de palabra, me contestaba el Profesor. Un dandy de quien puede decirse que hizo, de su vida toda, una sola y gran digestión (PIGLIA, 2013, p. 198).

Su entorno lo obliga implícitamente a continuar dos carreras que sabrá llevar de manera conjunta. Por un lado, la carrera castrense. Su padre fue el

---

<sup>9</sup> Presidente argentino durante el período 1868-1874.

política y militar coronel argentino Lucio Norberto Mansilla, de participación reconocida en grandes acontecimientos bélicos de la historia argentina, entre ellos la Guerra de Independencia o la Batalla de la Vuelta de Obligado. Su madre, Martina Agustina Dominga del Corazón de Jesús Ortiz de Rozas López de Osornio de Mansilla, hermana del político y militar Juan Manuel de Rosas, admirada no solo por su belleza, lo que le valió el apodo de “la belleza de la federación” sino por su activa participación en actividades de beneficencia. Por otro lado, la carrera de escritor. Eduarda Mansilla, su hermana, es considerada una de las más destacadas escritoras argentinas del siglo XIX, que le valieron el reconocimiento de personalidades como Domingo Faustino Sarmiento o el francés Victor Hugo.

Estos dos caminos, se verán plasmados de forma superior en su gran obra *Una excursión a los indios ranqueles*. Si bien se publica en 1870, anuncia las ideas y escritura del influyente grupo de elite conocido como “Generación del 80” (DARNET DE FERREYRA, 1940, p. 435-437; FUCITO, 2010, p. 270-277; BRUNO, 2011, p. 2-24). El libro no se forma de manera solitaria sino que se conjuga con una multiplicidad de actividades que su autor realiza (FUCITO, 2010, p. 239-283). No ha de sorprendernos que el escritor discurra desde su texto en temáticas políticas, filosóficas, militares, religiosas, jurídicas o periodistas. La tarea final no será la del escritor como entidad, sino que acompaña a las otras ocupaciones sociales que parece estar obligado a cumplir por los aires de su época y por los grupos de pertenencia. Esta mirada de estímulos lo llevan al autor a producir texto polimórficos, llenos de una multiplicidad de perspectivas vivenciadas (CORTÉS ROCCA, 2014, p. 12-314), que lo ubicarán a Mansilla como uno de los exponentes de un “hombre de mundo” (MANSILLA, 2012, p. 255-276; CONTRERAS, 2012, 378-412).

*Una excursión a los indios ranqueles* se gesta a los treinta y nueve años del autor, campaña que tendrá la duración de dieciocho días pero que tanto a los personajes participantes como a los lectores nos parecerá una historia de meses, años, décadas. La narrativa dócil y suelta, por momentos detenida en explicaciones, hace que nos dejemos llevar por un viaje por momentos amistoso, por momentos amenazante (LUPPI, 2018, p. 35-36). Un ambiente en el que siempre subyace esa tensión entre lo que pensamos y lo que verdaderamente va a suceder en cada encuentro con los ranqueles. Ello produce que la clave de la obra no sea el lugar desde donde se escribe ni tampoco desde donde se narra, sino el lugar que ocupa el lector.

A diferencia de otras producciones literarias en las cuales la preocupación de dirige hacia la figura del autor (FOUCAULT, 2010, p. 21; BARTHES, 2013, p. 75-83), junto a su contexto así como la importancia de conocer exhaustivamente todo el espacio narrativo (BARBUTO, 2013, p. 55-57), la escritura de

Mansilla interpela al lector. Nos interpela frente al otro y sus costumbres<sup>10</sup>. El acto de lectura implica así un acto político.

*Una excursión a los indios ranqueles*, nos intima no solo como sujetos sociales sino como actores jurídicos. Nos cuestiona hasta donde estamos dispuestos a ampliar nuestras concepciones culturales que indefectiblemente tendrán implicancias jurídicas. Esa dualidad que aún no ha sido superada de civilización-barbarie. En el *Facundo* de Domingo Faustino Sarmiento, el *Martín Fierro* de José Hernández, o Fausto, *Impresiones del gaucho Anastasio el Pollo en la representación de esta Ópera* de Estanislao del Campo. Dualidad temática puesta con anterioridad en la figura del gaucho, atomizada por los textos y apoyada en voces de autoridad que exponían:

Se nos habla de gauchos... La lucha ha dado cuenta de ellos, de toda esa chusma de haraganes. No trate de economizar sangre de gauchos. Este es un abono que es preciso hacer útil al país. La sangre de esta chusma criolla incivil, bárbara y ruda, es lo único que tienen de seres humanos (SARMIENTO, 1861).<sup>11</sup>

Esta posición también será utilizada al momento de describir el indio (ZALAZAR, 1984, p. 416-419). El libro *Martin Fierro* dirá: "Allí se ven desgracias / y lágrimas y afliciones, / naides le pida perdonas / al indio, pues donde dentra / roba y mata cuanto encuentra / y quema las poblaciones" (HERNÁNDEZ, 1971, p. 45)<sup>12</sup>.

A diferencia de la timidez temática tratada en las obras de sus precursores, Mansilla agrega de modo explícito y en profundo análisis el tópico del "indio" (FUCITO, 2010, p. 270-283). Las ideas de progreso se están expandiendo y con ellas las fronteras físicas. El autor no tratará la realidad desde los cómodos asientos de un escritorio bruñido, por el contrario hablará desde la experiencia. El haber estado ahí le da una voz de autoridad difícil de rebatir.

Entre la multiplicidad de espacios que trata Mansilla, el jurídico será uno muy importante y destacado. El encuentro entre dos formas culturales presenta un choque en toda la órbita de significados y maneras de representación. No solo se dará una diferencia idiomática, que de por sí ya representa una gran abismo, ni una discrepancia de los modos de convivencia o las divisiones jerárquicas, sino también jurídica. Las diferentes formas de entender los diálogos desde el discurso jurídico entre los expedicionarios y los ranqueles exponen no solo sus disímiles modos de resolución normativos sino que también nos cuestionan sobre las posibilidades de fusionarlas o establecer jerarquía entre ellas haciendo prevalecer una sobre otra.

---

<sup>10</sup> En el capítulo n° XXXVI de *Una excursión a los indios ranqueles*, Lucio V. Mansilla da cuentas de las *Costumbre de los indios*.

<sup>11</sup> Carta de Domingo Faustino Sarmiento a Bartolomé Mitre fechada el 20 de septiembre de 1861.

<sup>12</sup> Véase: FUCITO, 2010, p. 161: "Nos presenta una descripción de la vida del indio, de sus habilidades e inquietudes, de las que no surge posibilidad alguna de cambio; casi puede decirse que no son totalmente humanos".

Este dilema de poder comprender los diferentes sistemas normativos, de participar en ellos y de su aparente inconmensurabilidad, cuestiona nuestras concepciones frente al multiculturalismo y nos interroga en qué posición epistemológica nos ubicamos. Sea del lado de la aceptación y la tolerancia (WOLFF; MOORE JR.; MARCUSE, 1969, p. 45-57), un relativismo plural o bien la negación de diferencias y el sostenimiento de un solo relato absoluto e inmutable desde el cual se deba pensar y hablar (DE MENDONÇA, 2013, p.41-46).

Sin exigir el texto, en la obra *Mansilla* pueden extraerse numerosas referencias al espacio jurídico. Las abiertas expresiones y opiniones en soledad o bien los tratos que tendrá para con los suyos y con los indios serán clara expresión para poder pensar su modelo de justicia, que de un modo u otro, implica conocer su concepción de la realidad:

Las grandes calamidades que afligen a la humanidad, nacen de los odios de las razas, de las preocupaciones inveteradas, de la falta de benevolencia y de amor. Por eso el miedo más eficaz de extinguir la antipatía que suele observarse en ciertas razas en los países donde los privilegios han creado dos clases sociales, uno de opresores y otra de oprimidos, *ES LA JUSTICIA* (MANSILLA, 1966, p. 539).

Esta propuesta cierra la obra de *Mansilla*. Como un enunciado capaz de saldar las controversias y disquisiciones que su excursión le ha generado y las futuras violaciones al territorio ranquelino por parte del Estado. El cierre desde esta perspectiva no deja de ser una propuesta segura, acabada y cierta. Nadie podría dudar de esta posición, que recurre a un dramatismo capaz de afectar la más honda humanidad. Una máxima y como tal axiomática. Su obra tendrá esa perspectiva clara, puntual, reparadora de todo aquello que irrumpe el orden. En lo que quizá parece ser una introducción y el cierre al pensamiento jurídico de *Mansilla*, indicará en su “disertación sobre el derecho”:

Vuestra libertad y vuestro derecho están garantidos por la libertad y el derecho ajeno. *Alteri non feceris quod tibi fieri non vis*, No hagas a los demás lo que no quieres que te hagan a ti mismo. Estos dos aforismos encierran todos los deberes del hombre para con sus semejante (MANSILLA, 1966, p. 409).

¿Cómo poder cuestionar una posición tan clara ante la idea de justicia? ¿Para qué reflexionar en torno a un espacio que a modo de una máxima su autor considera un “sentimiento universal” (MANSILLA, 1966, p. 537)? Un Estado que aparentemente ha ofrecido sus herramientas legales capaces de responder y solucionar cualquier fisura que se produzca en la sociedad, que tiene delimitada de manera diáfana y precisa sus derechos y obligaciones: “Yo creo en la Constitución y en las leyes, y un viejo muy lleno de experiencia que me suele dar consejos” (MANSILLA, 1966, p. 211).



## Desmontajes jurídicos desde los márgenes literarios

Parece ser que la posición filosófica y el conocimiento del derecho por parte del autor son incuestionables. Tanto que como se observa en el pasaje del juicio del cabo Gómez, lo interrogará, perdonará y ejecutará (MANSILLA, 1966, p. 99-106). Pero sin embargo, esta creencia en el texto legal, necesariamente deberá ser analizada a luz de otras consideraciones que se critican una consideración reduccionista del derecho como pura normatividad y proponen visibilizarlo como un discurso del poder. El mismo Mansilla, expone: “Los símbolos impresionan más la imaginación de las multitudes que las alegorías. De ahí en todas partes del mundo donde hay una Constitución y Congreso, le teman más al presidente” (MANSILLA, 1966, p. 325).

La figura del poder parece exceder o relegar a segundo plano el cuerpo normativo principal. Vista de esta manera, la pretendida asepsia racionalista endilgada al espacio del derecho, se verá por momento vinculada a otros espacios que se intersectan uno con otros. La objetividad que se pretende arrogarle al derecho no parece ser tal. El pensamiento de Mansilla parece no encontrar la total cerrazón y seguridad (MANSILLA, 1966, p. 67) que luego el positivismo jurídico intentará alcanzar. En esa misma perspectiva parecen confundirse las áreas: “Les pedí encarecidamente a los padres, les hicieron comprender que aquellas ideas eran justas y morales” (MANSILLA, 1966, p. 80).

Este vínculo entre derecho y moral, acaso ¿no afecta la propuesta positivista que la época propone y el mismo Mansilla interroga?: “¿No somos nosotros los opresores de todo cuanto respira, inclusive nuestra propia raza? ¿La moral será algún día una ciencia exacta?” (MANSILLA, 1966, p. 524).

Esta pretensión de exactitud lógica-matemática se verá plasmada en un reconocimiento de los derechos en un plano de igualdad (MANSILLA, 1966, p. 296-313), pero que bien podrá proyectarse en el texto literario pero su confrontación con la realidad jurídica del momento, será muy diferente. En este sentido, la contradicción se presenta como una constante en el texto de Mansilla, que más que producir ideas propias parece repetir un discurso epocal signado por el uso de la fuerza que el Estado monopoliza, por el reconocimiento el derecho le otorga. (ENTELMAN, 1982, p. 103-104)

Esta forma de entender al derecho, acaso ¿no condiciona las maneras de relacionarse con lo externalidad que representa el indio? Externalidad en tanto funciona como un espacio ajeno, impropio. Esa objetividad que se le endilga al individuo, omite su carácter de semejante y habilita una vía para observarlo, ponerlo como objeto de estudio y exposición en los museos (LAFONE QUEVEDO, 1915, p. 205-275). Sucesos que no son ciencia ficción sino una ciencia real que pretendía un análisis pretendidamente libre de intereses e ideologías donde “civilización y barbarie se dan la mano”<sup>13</sup> (MANSILLA, 1966, p. 201; MATHIEU HIGGINBOTHAM, 1987, p. 83-86). Sin nombre, sin cuerpo, sin tierra. Plasmados en un informe pretendidamente des-ideologizado, que enumera diez mil indios

---

<sup>13</sup> Mansilla. P. 201 / Véase: referencias a civilización y barbare. p. 75, 119, 201, 203, 228, 287, 303, 313, 516-517 / <https://www.jstor.org/stable/43808170?seq=1>

incluidos mil cautivos y mil doscientos a mil cuatrocientos indios de pelea, lo que no implicaría una tarea difícil “reducirlos, cristianizarlos y civilizarlos” (MANSILLA, 1966, p. 123-124). Expulsarlos de sus tierras y trasladarlos al progreso de la urbanidad. Acoplarlos a una ciudad que brilla y obnubila. La metáfora literaria lo indica, una estrategia nacional: “Un ferrocarril, a más de las ventajas del terreno, de la línea recta, de las necesidades del presente y del porvenir, debe consultar la estrategia nacional, ¿qué trayecto mejor calculado para conquistar el desierto que el que indico?” (MANSILLA, 1966, p. 134-135).

La problemática del indio tiene su correlativo antecedente en la del gaúcho. En este sentido, Julio Caillet Bois reconoce este vínculo con el *Martín Fierro* (DEVOTO, 1963, p. 187), que también puede ampliarse con el *Facundo* de Sarmiento. La práctica de exclusión será el común denominador: “Has entrado en el miserable toldo de un indio a quien un millón de veces has calificado de bárbaro, cuyo exterminio has preconizado en todo los tonos” (MANSILLA, 1966, p. 507).

Los personajes han cambiado, las técnicas narrativas que construyen la subjetividad no (MANSILLA, 1966, p. 240-263). Era el gaúcho quien debía elegir entre someterse a las leyes o vivir enfrentándolas fiel a sus convicciones. Parece haber quedado atrás su llanto (HERNÁNDEZ, 1971, p. 33; GÜIRALDES, 1978, p. 42-53), ahora la conquista camina en paz a través de sus campos para adentrarse tierra adentro hasta encontrarse con el indio (MANSILLA, 1966, p. 73-128). Un Estado que gravita en la legalidad de las palabras y en la fuerza de las armas. Si sobre el cuerpo de los gaúchos cayó la letra constitucional, sobre los indios caerá una letra más minúscula aún, la de las codificaciones. Los mecanismos interpretativos de aplicabilidad de la norma constitucional se amplían y será necesario delimitarlos. Los cuerpos codificatorios emergen<sup>14</sup> y se posan sobre los cuerpos (FOUCAULT, 2013, p. 11-40). Esta confianza y apoyatura en la norma se verá plasmada en el imaginario de Mansilla, que a lo largo de sus pasajes contrapone las posiciones legales estatales de una época con costumbres que para la época eran execrables.

El indio puede comunicarse, quiebra la relación del significante con su significado. Ello lo enfrenta para pensar ideas que en su espacio lingüístico no mantiene la misma tonalidad. Así la idea de trabajo con su consecuente producción de la idea de propiedad no será la misma:

Yo les pregunto a ustedes: ¿con qué derecho nos invaden para acopiar ganados? –No es lo mismo –me interrumpieron varios–; nosotros no sabemos trabajar; nadie nos ha enseñado a hacerlo como a los cristianos; somos pobres, tenemos que ir a malón para vivir (MANSILLA, 1966, p. 437).

Este aspecto civil, que parece indubitable como la idea de propiedad no será definida en iguales términos: “Esta tribus están desparramadas sobra un

---

<sup>14</sup> El primer Código Civil de la República Argentina entró en vigor el 29 de septiembre de 1869, el primer Código de Comercio de la República Argentina se promulgó el 10 de septiembre de 1862, el Primer Código Penal para la Nación comenzó a regir a partir del 01 de febrero de 1887.

zona de tierra aproximadamente de mil quinientas leguas cuadradas. (...) De esta dispersión en que viven los indios, considerándose cada uno dueño del terreno que ocupa por derecho natural” (MANSILLA, 1966, p. 56).

La vivencia del indio, no responde a los cánones antropológicos que las leyes imprimían, en todo los espacios. Parapetado sobre andamios legales, Mansilla tiene las herramientas para explicar que:

La tierra no era sino de los que la hacían productiva; que el Gobierno les compraba, no el derecho a ello, sino la posesión, reconociendo que en alguna parte habían de vivir. (...) Les expliqué que el hecho de vivir y haber vivido en un lugar no constituía dominio sobre él (MANSILLA, 1966, p. 337).

### **Narrar la multiplicidad. Entre el ruido cultural y el silencio jurídico**

En este orden de ideas, las formas de observar y entender al “indio” en clave iusliteraria, acaso ¿no nos interpela de sobre la forma en que debemos analizar al derecho desde la multiculturalidad?

Numerosos casos nos ponen en esta gran disyuntiva social y jurídica. Un claro ejemplo de ello lo expresa el artículo *Las mutilaciones sexuales en las mujeres. Multiculturalismo y normatividad jurídica* de Alessandra Fachi, en el cual su autora plantea el dilema por buscar una solución en torno a qué normas jurídicas debe aplicar un determinado Estado, sobre personas que mantienen distintas prácticas culturales contrarias a sus leyes.

El iusfilósofo belga Francois Ost al inicio de su texto *Júpiter, Hércules, Hermes: Tres modelos de juez* describe la profesión del magistrado: “No existe de manera evidente ningún otro modelo de referencia, ninguna otra definición unívoca de una profesión que tienda a volverse tal multiforme y pluralista” (2007, p. 101). Al igual que el campo judicial y jurídico definido como heterogéneo y complejo, las evoluciones en curso impiden “toda la referencia a la idea de un modelo” (OST, 2007, p. 101).

El derecho ocurre dentro de un nuevo contexto pluri y multicultural en el cual vivimos y en el que el fenómeno de la globalización tiene una principal participación como intensificador de la relaciones a nivel mundial, capaz de unir localidades lejanas entre sí generando que los sucesos ocurridos en ellas tengan como causa eventos acaecidos a distancias enormes. Proceso desde el cual, según Boaventura de Sousa Santos (1998, p. 23-12), una determinada entidad local amplía su ámbito a todo el globo y, al hacerlo, adquiere la capacidad de designar como locales las entidades rivales. De esta globalidad, se desprende el análisis en torno a los derechos fundamentales que no solo importan a la formación positiva de ordenamiento jurídico sino que recogen también consigo posturas filosóficas, éticas, religiosas, políticas.

Esta posición de análisis nos obliga a atomizar el discurso jurídico, desencantándolo de su monismo epistemológico y su limitada posición positivista, y al mismo tiempo introducirlo bajo la lupa de otros saberes que permitan dar

mejor cuenta de su formación multidisciplinaria y sincerar si estamos ante derechos universales, objetivos e inmutables, o si en cambio nos encontramos frente a un derecho relativo, cambiante y sujeto a toda la estructura cultural de una determinada sociedad.

Sostener una atomización de los saberes nos lleva a cuestionar sus utilidades y funciones dentro de todo el entramado social. El derecho no siempre ha sido un saber impoluto y ausente de controversias; al igual que la verdad, la realidad social o la ciencia misma, son constructos de los individuos. Es un campo pronto a ser ocupado por los discursos potencialmente homogeneizadores. No es un saber dado apriorísticamente sino una herramienta formada por y para el sujeto que fue desarrollándose a lo largo del tiempo y complejizándose en sus concepciones.

La pregunta gira en torno a saber dónde está la línea que delimita “lo normal”, hasta dónde podemos estirar el dedo y acusar de ilegales, antijurídicas, anti-higiénicas, improbables o físicamente imposibles las actitudes de otras culturas.

El derecho oficial solo se utiliza como forma organizativa del despliegue del poder. Hay un uso de un lenguaje técnico en donde no solo se tiene en cuenta lo que se dice sino también lo que se calla. Ello está lejos de ser un vacío caótico, es una realidad comunicativa estructurante. Se pone en juego el papel representativo del lenguaje. Foucault dirá en este sentido que: “Las cosas y las palabras van a separarse. El ojo será destinado a ver y sólo a ver; la oreja sólo a oír. El discurso tendrá desde luego como tarea el decir lo que es, pero no será más que lo que dice” (2008, p. 50).

En este sentido, pensar al derecho como práctica discursiva no solo desprende elementos instrumentales que hacen hincapié en la completitud y consistencia normativa, sino que también juegan otros tipos de elementos como la historicidad, la ideología y el poder (CÁRCOVA, 2012, p. 147-152). La problemática en torno al derecho y su papel, es decir sus funciones, se deben al esfuerzo y participación de otros saberes que intersectan el saber jurídico, tales como la sociología y la antropología jurídica capaces de dar cuenta más allá de los fines conservadores y protectores que lo legal se propone.

### **Del insoportable acto de normalizar (normatizar) la identidad**

Si retomamos bajo estas propuestas teóricas el texto de Mansilla, podremos ver cómo se documentan desde sus diferentes posiciones estéticas las pugnas que suscita el multiculturalismo. El autor expone: “La justicia se administraba de dos modos: por medio de la autoridad del cacique y por medio de la fuerza del mismo damnificado. El primer modo es el menos usual. (...) El segundo modo es el que se practica con más generalidad” (MANSILLA, 1966, p. 380).

Aquí el autor tendrá una larga descripción de ambas formas de ejercicio en pleitos interpersonales (MANSILLA, 1966, p. 401-403). Las descripciones mantienen una enorme distancia respecto a las formas del ejercicio judicial

desde el discurso oficial del Estado (ENTELMAN, 1991, p. 307). Difícilmente pensarlas en conjunto, menos aún unificarlas, aún cuando ambas parten de un punto en común: “Está visto que las instituciones humanas son el resultado de las necesidades y de las costumbres y que la gran sabiduría de los legisladores consiste en no perderlo de vista al modelar las leyes” (MANSILLA, 1966, p. 403).

Aquí el dilema no es el punto de origen, que en ambos espacios se da en lo consuetudinario (MANSILLA, 1966, p. 304), sino en cómo entiende cada parte ese espacio y cuáles elementos serán considerados inspiradores y cuáles atentarán en contra de la construcción de las normas:

Un pobre indio, llamándole bárbaro, salvaje; para pedir su exterminio, porque su sangre, su raza, sus instintos, sus aptitudes no son susceptibles de asimilarse con nuestra civilización empírica, que se dice humanitaria, recta y justiciera, aunque hace morir a hierro al que a hierro mata; y se ensangrienta por cuestión de amor propio, de avaricia, de engrandecimiento, de orgullo; que todo nos presenta en nombre del derecho el filo de una espada; en una palabra, que mantiene la pena del talión; porque si yo mato, me matan; que, en definitiva, lo que más respeta es la fuerza, desde cualquier Breno de las batallas o del dinero es capaz de hacer inclinar de su lado la balanza de la justicia (MANSILLA, 1966, p. 516).

Los pasajes literarios plantean una serie de interrogantes importantes en torno al multiculturalismo jurídico.

En primer lugar, nos interpela sobre el modo en que se debe tratar a los derechos extra-oficiales, frente a la dificultad de ser reducidos analíticamente con el fin de liberarlos de connotaciones ideológicas, con el peligro de occidentalizar y distorsionar los estudios empíricos y las posibles soluciones jurídicas al caso; o acaso, se deben utilizar los conceptos y categorías nativos de las sociedades en las que se proyecta el derecho. Por ello, se hace necesario superar el debate de qué es el derecho, qué es el objeto derecho. A ello se le suma la controversia de nivel antropológico en cuanto se plantea la controversia de establecer si en todos los pueblos, cualquiera sea el grado de su “primitivismo”, existe derecho o no. Ante este panorama, debemos indicar dónde ponemos el límite, lo que está bien y mal, lo correcto e incorrecto, lo verdadero y lo falso, en resumen, lo legal de lo ilegal; y al preguntarnos esto hacemos aparecer los valores, la ética, los principios, las directrices que marcarán los límites de lo que se debe o no hacer, decir o callar.

Es necesario pensar las categorías jurídicas, ya que desde allí podremos entender cómo se trata aquello que participa o no del relato. El discurso jurídico construye una red de significaciones en donde se indica qué hacer o no, qué decir y qué callar. Se presenta como discurso hegemónico dispuesto aplicarse sobre las diferentes relaciones sociales, aun aquellas que no se sienten parte integrante del discurso.

Volvió al otro día el escribano y me leyó la sentencia. Me condenaba a muerte; ve lo que es la justicia, mi coronel. ¡Y dicen que los doctores lo saben todo! Y si lo saben todo, ¿cómo habían descubierto que yo no era el asesino del juez, aunque lo hubiera confesado? ¡Y muchos, que después de la patriada de Caseros, no hablan sino de la Constitución! Será cosa muy buena. Pero lo pobres somos siempre pobres, y el hilo se corta por el más delgado. Si el juez me hubiera muerto a mí en de veras, ¿a que no le habrían mandado matar? (MANSILLA, 1966, p. 255).

El derecho intenta vana e “irracionalmente” buscar una solución en la que pueda contener a todos sus hijos constituidos mediante la interpelación. Sin embargo, no todos son sumisos, algunos rebeldes extranjeros no entrarán en la burbuja conceptual, sea porque religan a un dios distinto o porque no se sienten parte del rompecabezas estatal o porque si bien buscan nuevo suelo conservan viejas costumbres. Para ello el derecho se vale de mecanismos de disciplina, sutiles, opacados, silenciosos, que ocultan los procedimientos. Es la dualidad de la alusión/elusión en una sociedad de la normalización. Los rebeldes extranjeros desconocedores del derecho oficial monopolizado, que no hablan en el mismo idioma, deben ser corregidos mediante un proceso de culturización jurídica a través de mecanismos que no impliquen coerción directa sino sutiles elementos de orden. Ello se observa en el principio de la no-ignorancia de la ley; esto es, en principio de que la ignorancia de la ley no puede invocarse para disculpar el comportamiento contrario a sus determinaciones obligatorias. Se obliga al ciudadano por el conocimiento del derecho que desconoce. Cárcova resalta el papel de: “Los hacedores, guardianes y aplicadores de la ley de masas populares cuya ignorancia (el secreto) de la ley es un rasgo de esa ley y del propio lenguaje jurídico. La ley moderna es un secreto de Estado” (2007, p. 163). Este desconocimiento normativo se expresa en el monopolio del saber encriptado, lenguaje cerrado y rituales engorrosos. Es necesaria la opacidad para que el poder pueda desenvolverse en silencio sin ningún tipo de cuestionamiento: “El juez me leyó todas mis declaraciones y una porción de otra cosas, que no entendí bien” (MANSILLA, 1966, p. 253).

Muchas sociedades conviven entre un derecho ancestral y un derecho moderno, a causa de los procesos migratorios, las sociedades multiculturales y la nueva *lex mercatoria* internacional que generan conflictos normativos así como exigen nuevas categorías conceptuales para su comprensión y contención. En este panorama los órganos e instituciones estatales, son los encargados de delimitar el alcance de las fronteras conceptuales y por ende políticas, tal es el caso de los órganos judiciales. En este sentido, el texto *Yo, Ovidio González Wasorna, ... y el mito de la protección constitucional del derecho indígena* de Diego Duquelsky Gómez (2003, p. 1-44), permite observar cómo la Corte Constitucional construye el instituto del “aborigen”, y para ello va a echa mano de todo los discursos que refuerzan y dan legitimidad a su construcción, como la ciencia.

El discurso jurídico designa las facultades y los límites de expansión de las comunidades aborígenes. La inconmensurabilidad cultural se ve reducida a una simple resolución capaz no solo de entrometerse y ordenar sus vidas de modo obligatorio, creyéndose necesaria, sino también de desconocer la fuerza histórica que poseen dichos grupos. En la pretendida libertad otorgada, la norma y su interpretación resignificante, lo que verdaderamente ha hecho es limitar el radio de acción de las comunidades aborígenes. La paradoja es que se piensan en la libertad desde la opresión.

De esta última, desprendemos nuestro punto de análisis. Las relaciones sociales desde el derecho nos interrogan sobre el papel que cumplen la igualdad y la diferencia. Al hablar de emancipación lo hacemos, no como la eliminación de la diferencias sino como la afirmación del carácter constitutivo de la diferencia, la pugna entre universalismo (derecho humanos) y particularismo (diferencias étnicas): “Lo que equivale a decir que lo universal no es más que un particular que en algún momento ha pasado a ser dominante” (LACLAU, 1995, p. 44).

El gran problema de las “realidades” que el discurso jurídico constituye reside en que marca las diferencias entre una cultura y la otra, al mismo tiempo que establece jerarquía entre ellas. Es el acto de poder que constituye las identidades y forma relaciones sociales en desmedro de otras. El derecho atravesado por el poder no es un conjunto de normas correctamente encajadas sino que hacen presentes otros discursos, como el moral, el xenófobo, el de la diferencia, el de la razón iluminista. Todo ello acompañado de mecanismos e instrumentos que articulan el fácil cause de las intenciones de poder. Que el derecho pretenda conservar “la identidad nacional” no es una marca definitiva de fundamentos ontológicos, objetivos e universales, sino que responde a construcciones atravesadas por el poder, en donde posiblemente se escondan políticas de migración, entre otras. La afirmación de la igualdad lleva consigo la negación de la diferencia.

Todo este desarrollo estructural condiciona y determina las relaciones entre los individuos. Estas realidades constituidas se forman en un proceso en el cual algo se deja afuera, no se incorpora, se excluye. La norma marca las diferencias entre un ámbito y otro, al mismo modo que establece jerarquía entre ellas:

No queremos que se nos interpele y se nos constituya como iguales a costa de nuestra desgracia, de nuestro sometimiento, de nuestro silencio y de nuestra resignación a ser como y a estar donde otros ordenen, sino de asegurar la igualdad de los diferentes y siempre que tengamos la oportunidad de participar en la decisión de “cuáles diferencias” son relevantes. (RUIZ, 2013, p. 29)

Tal como lo expone Ruiz (2001, p. 29-36), no podemos limitarnos a la reproducción del discurso iluminista, que convirtieron en falaces descripciones del mundo, a las ficciones constituyentes del imaginario democrático. Se debe por el contrario, construir desde la “diferencia” una propuesta de ciudadanía que incluya la diversidad sin pretensiones hegemónicas, que tienda a la

emancipación y a la no regulación. Es importante el modo en que organizamos los relatos y el uso de los criterios de interpretación para conocer los hechos.

Entender la multiculturalidad no es solo traducirla en términos de xenofobia, de migración o minorías nacionales sino que es entender la afectación que sentimos por la proximidad de los distintos, del “otro” que se nos instala y a su vez nos interpela.

Es también la exclusión social, los miedos, el rechazo, en definitiva, el otro más cercano. Ese “otro” representa la conversación desde la cual se habla, comunica e interpreta, en la que otras sociedades también participan, muchas veces de modo opuesto.

Mansilla nos enseñó definitivamente que detrás del mundo de las formas, figuras y apariencias que constituían la armazón esquelética de la sociedad y civilidad argentinas, perduraba un mundo real, hondo y denso -aunque escondido y replegado- de ímpetus telúricos y de fuerzas primitivas poderosas, que sin embargo pretendía ser negado e ignorado por las ficciones dominantes (GUGLIEMNINI, 1961, p. 26).

Por ello la propuesta se dirige a la deconstrucción del concepto de cultura. Si analizamos los testimonios y discursos coloniales, se observa cómo éstos son intervenidos constantemente por perspectivas poscoloniales surgidas desde minorías participantes en todas las sociedades. Dichos testimonios y concepciones están activamente influenciados por discursos ideológicos de la modernidad, enmarcados en perspectivas que intentan darle un cierto marco de normalidad. Se pretende un trato homogéneo, en un contexto signado por el desarrollo desigual y caracterizado por la participación de una multiplicidad de pueblos y comunidades, los cuales no solo comprenden a etnias minoritarias asentadas en “perdidos lugares del territorio argentino”, sino también a grupos que nos son más cercanos en nuestra realidad diaria. Son los sujetos ocultos, los raros, los que no participan, en definitiva, los que se “invisibilizan” sin dejar que actúen en el entorno. Es por ello que en este contexto, todas las posibilidades de cambio y establecimiento de nuevas perspectivas emancipadoras, no se pueden seguir pensando desde discursos que parten del mismo marco teórico impuesto por el discurso dominante, sino que requiere una reestructuración y un cambio radical de las concepciones y símbolos en la cultura.

El signo cultural está vacío de contenido, no responde a un esencialismo apriorístico sino que es un espacio de indeterminación en donde los discursos en pugna buscan poner sus propios límites de significación.

Lo interesante es que no se observa el discurso de la cultura desde un plano meramente formal como un estudio de reglas, principios y mecanismos necesarios y propios del uso lingüístico. Sino que sumado a esta complejidad estética, hay un plano material, difícilmente asequible desde un análisis gramatical, sintáctico o fonológico. Intervienen los aportes de la semiología, la teoría del discurso, el estudio de la aporía, la clausura discursiva, la intencionalidad textual o



el análisis de los conceptos cerrados totalizadores, entre otros. Todos estos instrumentos serán necesarios para poder deconstruir los mecanismos utilizados en y por la cultura, en un contexto geográfico-temporal determinado.

La cultura dominante es quien argumenta, es productora de sentido y valor, con pretensiones ahistóricas e intenciones de una supuesta normalidad necesaria e ineludible. Ello conduce a que todo discurso minoritario emergente, no pueda apoyarse en el pasado, tener viabilidad en el presente ni proyecciones futuras. La ruptura o emancipación de la identidad cultural, se hace imposible. Esta se ve representada en el marco conceptual dominante, sin posibilidades de emancipación simbólica alguna que permita una transformación cultural y una perspectiva propia de su identidad.

En este sentido es muy interesante el cuestionamiento que realiza el teórico Homi K. Bhabha sobre el cómo y el que de la cultura, es decir, la producción conceptual. El discurso cultural interviene activamente y refunda constantemente la transformación y conservación de la identidad cultural que se pretende sostener. Es un mecanismo importante que sirve de pilar a toda una construcción de sentido hegemónico.

Esa indeterminación o “ubicación híbrida” como lo llama Bhabha (2013, p. 45), interpela a la crítica poscolonial, y la obliga a estudiar y analizar espacio-temporalmente la narratividad contenida en la cultura, en un campo dispuesto a ser ocupado, pero no libre de controversias, pugnas de intereses, transacciones de ideas y una miríada de pretensiones. Una de las grandes dificultades, se presenta en saber si es posible pensar en una ruptura del discurso moderno que ha establecido y propagado sus objetos de conocimiento, produciendo con ello un monismo cognoscitivo difícil de corroer externa y críticamente. Los límites del conocimiento cultural van a ser las bases desde las cuales se va a poder entender la cotidianeidad de la identidad. Sin embargo ello no es imposible, porque el signo está así presente, indeterminado y dispuesto a ser ocupado. La autoridad del discurso, aquella que el discurso establece y desde la cual el discurso se conserva, es el supuesto derecho de un sector iluminado capaz de entender la totalidad cultural en desmedro de los otros sectores, considerados contingentes, oportunistas y cuya absorción al cuerpo social no solo es necesaria sino que también se hace obligatoria.

Los significados pueden ser desplazados desde el lenguaje, que nombra, interpela, constituye y construye identidades propias. Surge así, a decir de Bhabha, el “derecho a significar”. Es interesante el cambio que realiza el autor, porque al establecer esta categoría, al decir “derecho a...”, nos muestra otra perspectiva que influye directamente en el ámbito de la acción. El poder de la palabra reside en el poder de la acción. Al entender que la significación es un derecho, se nos está indicando que, en cada acto del habla, tenemos activa participación en la constitución de identidades culturales, como un proceso abierto a la injerencia de múltiples opiniones. Ello corta transversalmente toda una perspectiva epistemológica sostenida desde la modernidad, basada en la significación como

obligación, es decir, como repetición autómatas de las representaciones conceptuales, que se consideraban cerradas y universales. El uso de la palabra es el que permite imprimirle la orientación que se desee. Cada sujeto interviniente debe interpretar el mensaje desde su posición y con las implicancias que le ha impuesto el contorno.

Pensar desde una perspectiva crítica es iniciar la indagación, separándose del antagonismo fundante de la ilustración, en donde el punto de referencia se ponía en concepciones pretendidamente objetivas como motor colonizador, en toda referencia temporal, búsqueda de continuidad, progreso y deseos de humanismo.

El análisis poscolonial pretende dejar de lado la pretensión de un punto de observación privilegiado y normal, como patrón racional occidental que marque la dualidad y lo diferencie de lo externo, “lo otro” problemático y anómalo. La nueva perspectiva poscolonial planteada no denuncia la dualidad con la que carga desde la modernidad, pero tampoco puede hacer su análisis desde dichas categorías. Debe en cambio, intervenirlas con nuevos instrumentos que permitan dar cuenta de las intenciones acalladas en dicha dualidad. Ello le permite salir de la búsqueda de justificación y apoyo en una “sociedad en común”. La resignificación de las identidades culturales no busca el fundamento esencialista de una humanidad global y acabada, sino que construye dicha humanidad buscando el reconocimiento de cada una de las identidades culturales que en dicho proceso participan.

El proceso de significación de la identidad hace necesaria su aplicación sobre todos los intersticios del discurso cultural. En este sentido Bhabha propone analizar este proceso de “traducción” que se expande en todos los niveles en donde participa activamente el lenguaje. Este último tiene un papel cardinal en el proceso del conocimiento cultural y de cómo es posible establecer una nueva narratividad que se aleje de una pedagogía de nominalización imperialista para librarse de todo intento de objetivización y totalización del conocimiento. La función debe ser pragmática, productiva, libre de todo nombre e imposición de categorías. Atomizar los relatos, ampliar el centro, el signo, llevando ello consigo la posibilidad de mantener constante el “derecho a significar y traducir” la pluralidad de identidades. Es un proceso que no tiene pretensiones de final ni de ser un dispositivo cerrado, sino que se procura establecer el discurso de la diferencia puesto a la revisión constante sin un único vínculo con el pasado como justificativo necesario del presente.

En toda narratividad de la identidad cultural, los conceptos intervinientes llevan consigo impresos horizontes de sentido, entre ellos la humanidad. Ello permite la particularidad de pensar las identidades como un proceso acabado y de establecer límites que demarquen “lo otro”, lo que me es ajeno.

Desde ciertos tópicos discursivos, se pretende dar entidad a estas formaciones sectoriales como si dicho acto fuese la iniciación para participar en el juego de una determinada cultura. Las leyes las reconocen y con ello queda la tranquilidad de tenerlos encuadrados en un determinado espacio. Pero este acto de reconocimiento legal-nominal no está libre de controversias e implicancias

ideológicas. El hecho de que una nominalización las constituya, hace que entren a formar parte de todo un entramado de conceptos que deben aceptar y desde los cuales van a pensar y actuar. La aceptación obligada de un contrato de cláusulas cerradas.

La construcción cultural dominante tiene, como correlato oculto, la destrucción o eliminación de las minorías que no constituyen parte del todo cultural, estatal o nacional. No necesariamente hay una eliminación física de las mismas, entendiendo la desaparición geográfica, sino que en ese proceso de nominalización, el hecho de no nombrarlos los elimina del discurso, lo que implica la no participación activa en decisiones sociales y su constante estigmatización.

El lenguaje constituye, crea sentido y realidades. El “derecho a nombrar” entra en pugna con el “derecho de las minorías”. Para poder establecer qué es una minoría, primero debe definirse, y quien domine el discurso podrá repartir entidades a discrecionalidad. Esta discrecionalidad no será infundada, sino que responderá a intereses de la autoridad reconocida para nombrar, aquella que considerará que minorías “son acordes” con los lineamientos establecidos. Bhabha indica que “la lealtad forma parte de la definición (mismas) de minoría” (2013, p. 73). Es decir, serán llamadas “minorías” aquellas que sean nombradas por y desde los intereses del discurso político dominante, mientras que las que quedan por fuera del círculo narrativo, no serán reconocidas como tales, esperando paulatinamente su desaparición discursiva y física.

La identidad de las minorías se ve amenazada por el mismo “reconocimiento de identidad” desde las representaciones políticas dominantes. Este reconocimiento no siempre trae consigo la diferencia y la participación activa en la toma de decisiones de todos los grupos intervinientes en la cultura. Se hace necesario así, destacar la importancia que tiene la identificación de un “ellos” como condiciones de posibilidad de un “nosotros”. La problemática se genera con aquellos que constituyen minorías desde el discurso dominante, aquietando su relevancia en la pugna por los derechos. Al igual que el signo, se encuentran en el medio, híbridos, indeterminados entre su reconocimiento individual y la participación grupal. La oscilación del grupo entre la individualización y la unión al grupo, obligan a “traducir a la humanidad”. Lo que en un principio se pretendió racionalmente definido, hoy demanda una apertura a las emergentes minorías. Es una producción, un acto constante de representación que demanda ampliar el marco de referencia y ubicar en el grupo político las nuevas identidades. Se atomiza, y es necesario que sea así. Su definición será posible en cuanto se la entienda conformada por otros grupos que ella misma ha categorizado.

## **Conclusiones**

Desde la palabra literaria, se ponen en escena los cruces que suscita el encuentro de culturas diferentes. Surge un choque de significados y maneras de representación: “La constitución de una identidad supone un juego con otras

identidades. En ese juego todas ellas se resignifican. Ninguna está garantizada en lo que ‘es’, no es permanente ni invariable” (Bhabha, 2013, p. 30).

Las tensiones en materia cultural están también expresadas en clave jurídica, en políticas sociales, inmigratorias, pedagógicas, laborales, de salud, de género, entre otras. En toda decisión en torno a la construcción normativa del derecho priman determinados valores, principios, modelos de organización y estructura de las relaciones. Todos estos espacios implican directa o indirectamente la constitución de identidades, que al mismo tiempo implica la contraposición con otras. Lo que “es” opuesto a lo que “no es”. La identidad se forma desde binomios jerarquizados y diferenciados. La dualidad es necesaria para la supremacía de determinados postulados.

Y el discurso jurídico se sitúa como legitimador de esas construcciones. Nos sitúa como “personas” frente a “otras personas”. El derecho instituye sujeto y define identidades. Narra lo que se debe y lo que no se debe hacer. Otorga, promete, reconoce, niega y permite. Marca el límite entre lo “propio” y lo “distinto”. La multiculturalidad no solo se explica por movimientos migratorios o históricas minorías nacionales; también emerge de la exclusión social. Los bordes que el derecho no comprende y deja en la orillas, lo “otro”, lo “ajeno”, lo “distinto”. A quienes no se reconoce y tampoco ello se ven reflejados en los postulados jurídicos:

La “identidad” es la gran cuestión en un mundo multicultural y fragmentado, donde abundan las diferencias y las desigualdades, y donde, cada día, emergen nuevas reivindicaciones de minorías étnicas, nacionales, sociales, de género, individuales, y colectivas, cargadas de conflictividad. Y son muchas las veces en que el reclamo, la propuesta, la exigencia se expresan jurídicamente (RUIZ, 2001, p. 113).

Esta diferenciación no necesariamente ubica al otro como un enemigo; sin embargo, la diferencia lleva consigo la idea de antagonismo, en tanto que, no es la identidad sino la imposibilidad de constituirla, esa fuerza que antagoniza y niega la identidad en el sentido estricto del término.

Las categorías que construyen, categorizan y, por ende, delimitan las identidades de todos los espacios (entre ellos el jurídico) suponen un acto de exclusión. En términos derridianos, la identidad implica un acto de exclusión y jerarquización violenta de los extremos. El poder define las identidades, dirá Laclau: “No hay identidad que no se cree como diferencia y que toda objetividad social se constituye mediante actos de poder” (CÁRCOVA, 2012, p. 248).

El discurso de la modernidad en tanto fenómeno globalizado implica la eliminación de las diferencias, en una esencia netamente humanista. Sin embargo, Laclau sostiene que el proceso debe consistir “en la afirmación del carácter constitutivo e inerradicable de la diferencia” (1995, p. 39). Ello implica hacer emerger una las formas propias del particularismo frente al universalismo. Este

último se ve asociado a garantías y derechos humanos, mientras que el primero remite a la postulación de diferencias. En este sentido Zizek sostiene que: “La constitución misma de la realidad social supone la ‘represión primordial’ de un antagonismo, de modo que el sostén final de la crítica de la ideología (...). No es la ‘realidad’, sino lo ‘real’ reprimido del antagonismo” (2003, p. 36).

Parafraseando a Van Roermund, el derecho será “un relato a través del cual una sociedad vigila la imagen que tiene de sí misma como orden justo” (RUIZ, 2001, p. 107). Ahora bien, tanto las normas, la teoría y el caso judicial en particular, en sus representaciones, dan su parecer sobre estos temas. El derecho debe dar respuestas en un panorama en el cual no es posible establecer respuestas únicas, dada la activa participación de todas sus partes. Quizá las propuestas que nos parece relevantes destacar sean aquellas que lo hacen desde una perspectiva capaz de superar esa confianza en el papel promotor del derecho como único instrumento, y agregan una perspectiva integral a la solución del problema, como el uso alternativo del derecho y las perspectivas interdisciplinarias bien que visibiliza el pluralismo normativo. Las vías que hacen participar a la medicina, la educación, el arte, la historia, entre tantas otras, parecen permitir una mediación más armónica entre los diferentes universos culturales.

La tarea de los operadores jurídicos:

Consistirá en renunciar a las repetidas formulaciones abstractas de los derechos, y a la comodidad de creerse neutral, más allá de los dramas de quienes están sometidos a su jurisdicción, y atreverse a ser otro y a reconocer la diversidad de los demás (Ruiz, 2001, p. 35).

No solo será pensar en ese espacio ficcional en donde la ley pretende ser igual para todos, sino que será necesario resaltar las diferencias, las particularidades, en definitiva todo eso que hace a una sociedad. Fitzpatrick define el terreno social actual:

La progresión misma y la identidad del hombre a la cual informa no son específicas teleológicamente. El progreso es una esfera de posibilidad trascendente e ilimitada. Por muy inspirador que sea el proceso –el avance heroico del hombre contra la naturaleza, el despliegue del espíritu universal-, el resultado del progreso es vago, potencial e incluso incierto (1998, p. 98).

¿Acaso la identificación de las identidades no es una demarcación política con pretensiones hegemónicas? ¿Cuáles son los parámetros que permiten constituir y establecer “lo nuestro” y “lo ajeno”? La humanidad ha creado sus monstruosos miedos y, lo que es más interesante, ella misma se asusta de su proximidad y cercanía que se le instala y a su vez la interpela. Argumenta desconocer esos monstruos, mientras que éstos le demandan, en todo espacio y tiempo, el reconocimiento de su paternidad.

Hermano, cuando los cristianos han podido nos han muerto; y si mañana pueden matarnos a todos, nos matarán. Nos han enseñado a usar ponchos finos, a tomar mate, a fumar, a comer azúcar, a beber vino, a usar bota fuerte. Pero no nos han enseñado ni a trabajar, ni nos han hecho conocer a su Dios. Y entonces, hermano, ¿qué servicios les debemos? (MANSILLA, 1966, p. 536)

## Referencias

BARBUTO, Lorena. Lo verdadero y lo verosímil. Del silencio de los archivos a los relatos de la frontera. *Estudios de Teoría Literaria*, Buenos Aires, v. 2, n. 3, p. 51-64, mar. 2013. Disponible en: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/etl/article/view/670/695>. Acceso en: 31 mar. 2020.

BARTHES, Roland. *El susurro del lenguaje*. Buenos Aires: Paidós, 2013, 432 p.

BARTHES, Roland. *Lo neutro*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004. 286 p.

BBC News. *En fotos: los indígenas "Prisioneros de la Ciencia" de Argentina*. 16 jun. 2014. Disponible en: [https://www.bbc.com/mundo/video-fotos/2014/06/140613\\_140613\\_galeria\\_prisioneros\\_de\\_la\\_ciencia\\_argentina\\_nc](https://www.bbc.com/mundo/video-fotos/2014/06/140613_140613_galeria_prisioneros_de_la_ciencia_argentina_nc). Acceso en: 23 mar. 2020.

BENJAMIN, Walter. *Para una crítica de la violencia*. México: Premia Editora, 1977. 226 p.

BHABHA, Homi K. *Nuevas minorías, nuevos derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013. 224 p.

BRAVO, Héctor Félix. *Sarmiento, pedagogo social*. Buenos Aires: Eudeba, 1965. 60 p.

BRUNO, Paula. Un balance sobre los usos de la expresión "generación del 80", 1920-2000. *Universidad de San Andrés. Departamento de Humanidades*, Buenos Aires, p. 1-35, 2011. Disponible en: <http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/443>. Acceso en: 02 abr. 2020.

CALVO GONZÁLEZ, José (dir.). *Implicación Derecho Literatura. Contribuciones a una teoría literaria del derecho*. Granada: Comares, 2008. 492 p.

CALVO GONZÁLEZ, José. *El escudo de Perseo. La cultura literaria del derecho*. Granada: Comares, 2012. 408 p.

CÁRCOVA, Carlos María. *Las teorías postpositivistas*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2012, 267 p.

COMTE, Auguste. *Curso de filosofía positiva*. Buenos Aires: Aguilar, 1973. 114 p.

CONTRERAS, Sandra (coord.). *Lucio V. Mansilla. El excursionista del planeta. Escritos de viaje*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 2012. 472 p.

CORTÁZAR, Julio. *Bestiario*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004. 112 p.

CORTÉS ROCCA, Paola. El excursionista del planeta. Escritos de viaje. Lucio V. Mansilla. *Prismas. Revista de historia intelectual*, Buenos Aires, n. 18, p. 312-314, 2014. Disponible en:

<http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/567432d3e7a87.pdf>. Acceso en: 11 abr. 2020.

DARNET DE FERREYRA, Ana Julia. *Historia de la literatura americana y argentina*. Buenos Aires: Estrada, p. 1940. 973 p.

DE MENDONÇA, Inés. Proximidades de Tierra Adentro. Escuchar y hablar en Una excursión a los indios ranqueles. *Estudios de Teoría Literaria*, Buenos Aires, v. 2, n. 3, p.33-50, mar. 2013. Disponible en: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/etl/article/view/669/694>. Acceso en: 07 abr. 2020

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: ILSA, 1998. 288 p.

DERRIDA, Jacques. *La escritura y la diferencia*. Barcelona: Anthropos, 1989. 416 p.

DUQUELSKY GÓMEZ, Diego. Yo, Ovidio González Wasorna,... y el mito de la protección constitucional del derecho indígena. *Cartapacio de Derecho*, Buenos Aires, n. 4, p. 1-44, 2003. Disponible en: <http://www.cartapacio.edu.ar/ojs/index.php/ctp/article/view/31/45>. Acceso en: 03 abr. 2020.

FOUCAULT, Michel. *¿Qué es un autor?* Buenos Aires: El cuenco de plata, 2010, 88 p.

FOUCAULT, Michel. *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008a, 398 p.

FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013. 384 p.

FOUCAULT, Michel. *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008b. 272 p.

FUCITO, Felipe. *La crisis del derecho en la argentina y sus antecedentes literarios. Un enfoque sociológico*. Buenos Aires: Eudeba, 2010. 320 p.

GUGLIEMNINI, Homero. *Mansilla*. Buenos Aires: Culturales Argentinas, 1961. 127 p.

GÜIRALDES, Ricardo. *Don Segundo Sombra*. Buenos Aires: Colihue, 1978. 288 p.

HERNÁNDEZ, José. *Martin Fierro*. Buenos Aires: Aguilar, 1971. 440 p.

INGENIEROS, José. *El hombre mediocre*. Buenos Aires: Libertador, 2005. 192 p.

LACLAU, Ernesto. Universalismo, Particularismo y el tema de la Identidad. *Revista internacional de filosofía política*, Madrid-México, n. 5, p. 38-52, 1995.

LAFONE QUEVEDO, Samuel (dir.). *Revista del Museo de La Plata - Tomo XXIII (segunda serie - Tomo X)*. Liverpool: Henry Young & Sons, 1915. 308 p.

LEGENDRE, Pierre; ENTELMAN, Ricardo; KOZICKI, Enrique; ABRAHAM, Tomás; MARÍ, Enrique; LE ROY, Etienne; VEZZETTI, Hugo. *El discurso jurídico*. Buenos Aires: Hachette, 1982. 260 p.

LISI, Cristina; MORALES SARAVIA, José. La "biblioteca criolla" del Fondo Lehmann-Nitsche en el Instituto Ibero-Americano de Berlin. *Caravelle. Cahiers du monde hispanique et lusobrasílien*, Toulouse, n. 47, p. 41-49, 1986. Disponible en:

[https://www.persee.fr/doc/carav\\_0008-0152\\_1986\\_num\\_47\\_1\\_2283](https://www.persee.fr/doc/carav_0008-0152_1986_num_47_1_2283). Acceso en: 16 abr. 2020.

LUPPI, Juan Pablo. Expediciones de Mansilla a la novela futura. Fronteras del país moderno en viajes escritos por la prensa. *Perífrasis. Revista de Literatura, Teoría y Crítica*, Bogotá, v. 9, n. 18, p. 30-47, 2018. Disponible en: <https://revistas.unian-des.edu.co/doi/abs/10.25025/perifrasis20189.18.02>. Acceso en: 19 abr. 2020.

MANSILLA, Lucio V. *Diario de vieja a oriente (1850-1851) y otras crónicas del viaje oriental*. Buenos Aires: Corregidor, 2012. 376 p.

MANSILLA, Lucio V. *Una excursión a los indios ranqueles*. Buenos Aires: Kapelusz, 1966. 552 p.

MARÍ, Enrique. *La Teoría de las Ficciones*. Buenos Aires: Eudeba, 2002. 443p.

MARÍ, Enrique. Racionalidad e imaginario social en el discurso del orden. *Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho*, Alicante, n. 3, p. 93-111, 1986. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/10972>. Acceso en: 20 mar. 2020.

MARÍ, Enrique; RUIZ, Alicia E. C.; CÁRCOVA, Carlos María; ENTELMAN, Ricardo; OST, François; VAN DE KERCHOVE, Michel; KELSEN, Hans. *Materiales para una teoría crítica del derecho*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1991, 419 p.

MATHIEU HIGGINBOTHAM, Corina. El concepto de “civilización y barbarie” en “Una excursión a los indios ranqueles”. *Hispanófila*, Carolina del Norte, n. 89, p. 81-87, ene. 1987.

OST, François. Júpiter, Hércules, Hermes: tres modelos de jueces. *Academia. Revista sobre enseñanza del derecho*, a. 4, n. 8, p. 101-130, 2007. Disponible en: [http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev\\_academia/revistas/08/jupiter-hercules-hermes-tres-modelos-de-juez.pdf](http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/08/jupiter-hercules-hermes-tres-modelos-de-juez.pdf). Acceso en: 14 abr. 2020.

PALACIOS SIERRA, Margarita (coord.). *Violencia y discurso*. México: UNAM, 2017. 308 p.

PIGLIA, Ricardo. *Respiración Artificial*. Buenos Aires: Debolsillo, 2013. 219 p.

ROMERO, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica, 1996. 416 p.

ROSEMBERG, Fernando. *La lira argentina*. Buenos Aires: CEAL, 1979. 114 p.

RUIZ, Alicia E. C. *Idas y vueltas por una teoría crítica del derecho*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2001. 230 p.

RUIZ, Alicia E. C. Teoría crítica del Derecho y cuestiones de género. *Colección Equidad de género y democracia*, México, n. 6, p. 24-34, dic. 2013. Disponible en: [http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargas\\_equidad.php?id=77](http://portal.iedf.org.mx/biblioteca/descargas_equidad.php?id=77). Acceso en: 20 mar. 2020.

SAER, Juan José. *El concepto de ficción*. Buenos Aires: Seix Barral, 2012. 294 p.

SARMIENTO, Domingo Faustino. *Facundo*, Buenos Aires: Sur, 1962, 264p.



SOSNOWSKI, Saúl. *Lectura crítica de la literatura americana: La formación de las culturas nacionales*. Vol. 2. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1996. 727 p.

TORRE, Claudia. Viaje al inmenso país de las expectativas. Breve presentación. *Estudios de Teoría Literaria*, Buenos Aires, v. 2, n. 3, p. 3-7, mar. 2013. Disponible en: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/etl/article/view/666/691>. Acceso en: 29 mar. 2020.

TRINDADE, André Karam; GUBERT, Roberta Magalhães. Derecho y literatura. Acercamientos y perspectivas para repensar el Derecho. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"*, Buenos Aires, a. 3, n. 4, p. 164-213, dic. 2009. Disponible en: <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/164>. Acceso en: 23 mar. 2020.

WOLFF, Robert Paul; MOORE JR., Barrington; MARCUSE, Herbert. *Crítica de la tolerancia pura*. Madrid: Editorial Nacional, 1969. 107 p.

ZALAZAR, Daniel. Las posiciones de Sarmiento frente al indio. *Revista Iberoamericana*, Pensilvania, v. 50, n. 127, p. 411-427, abr.-jun. 1984. Disponible en: <https://revista-iberoamericana.pitt.edu/ojs/index.php/Iberoamericana/article/view/3909/4077>. Acceso en 25 abr. 2020.

ZIZEK, Slavoj. *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: FCE, 2003. 382 p.



# CONHECIMENTOS TRADICIONAIS, DIREITOS CULTURAIS E DIREITOS TERRITORIAIS NA PERSPECTIVA DE POVOS INDÍGENAS NA AMÉRICA LATINA

SEBASTIÃO P. MENDES DA COSTA

## Introdução

Ao pensarmos o Estado constitucional, temos em mente, por óbvio, as questões individuais, mas devemos considerar que há questões plurais que precisam ser enfrentadas, respeitadas e protegidas. Essas questões plurais dizem respeito ao pluralismo de ideias, afinal, o Estado constitucional se contrapõe ao Estado ditatorial e essa presença de ideias diversas é um de seus fundamentos. O pluralismo permite que o Estado não permaneça rígido e intransigente, ou nas palavras de Peter Häberle, o pluralismo exclui “que o Estado tenha o domínio monopolítico do conhecimento” (HÄBERLE, 2008, p. 105).

Esse pluralismo de ideias busca proteger a integridade do indivíduo, mas igualmente resguardar e respeitar as identidades coletivas. Afinal, são os agentes políticos que se defrontam nas arenas políticas, discutindo objetivos coletivos sobre a distribuição mais justa de bens coletivos (HABERMAS, 2007, p. 238).

A América Latina tem sofrido com o desrespeito aos direitos culturais e territoriais, com teorias eurocêntricas e até mesmo discursos discriminatórios sobre nossa região. Diante disso, surgiu em nossa região um sistema de proteção de direitos que consideram nossas características e potencialidades, como se percebe com as Constituições do Equador e da Bolívia e com o surgimento do chamado Novo Constitucionalismo Pluralista da América Latina. Dentre os aspectos importantes, temos a proteção da cultura, do território e dos conhecimentos tradicionais e o respaldo deles a questões econômica, principalmente, na agricultura e na medicina. Através de uma pesquisa bibliográfica, que se utiliza inclusive de autores indígenas, mostraremos o aspecto pluralista da América Latina e como os direitos culturais, territoriais e a proteção dos conhecimentos

tradicionais são percebidas segundo a perspectiva de povos indígenas, considerando suas cosmovisões, a educação ambiental e a oralidade.

## **1. Pluralismo, direitos culturais e direitos territoriais na América Latina**

Nas arenas políticas, uma das discussões mais presentes é a busca por reconhecimento. As identidades coletivas tentam se organizar para serem reconhecidas e para que ocorra uma distribuição mais justa dos bens. Segundo Habermas (2007), a falta de reconhecimento das diferenças culturais de um grupo muitas vezes está atrelada à imposição de um desmerecimento social. Ou seja, a falta de reconhecimento social normalmente coincide com o não reconhecimento cultural. O Estado Democrático de Direito deve estar atento a esses temas. Como afirma Habermas:

Quando tomarmos a sério essa concatenação interna entre o Estado de direito e a democracia, porém, ficará claro que o sistema dos direitos não fecha os olhos nem para as condições de vida sociais desiguais, nem muito menos para as diferenças culturais. (HABERMAS, 2007, p. 243)

Na democracia, o sistema de direitos deve considerar as diferenças, sejam sociais ou culturais. Se pensarmos um regime democrático, temos que considerar a coexistência igualitária dos diversos grupos, de suas formas de vida, para que exista segurança da reprodução dessa forma de vida e para que o indivíduo possa e consiga transmitir a sua cultura de forma que ela não fique isolada e, assim, promova um intercâmbio com a cultura das demais pessoas. Uma das funções do Direito é garantir a liberdade de se reproduzir os conhecimentos culturais. Segundo Habermas:

Normalmente, as tradições culturais e as formas de vida que aí se articulam reproduzem-se ao convencer o valor de si mesmas os que as assumem e as internalizam em suas estruturas de personalidade; ou seja, elas se reproduzem ao motivar os indivíduos a uma apropriação e continuação produtivas de si mesmas. O caminho do direito estatal nada pode senão possibilitar essa conquista hermenêutica de reprodução cultural de universos vitais. Pois uma garantia de sobrevivência iria justamente privar os integrantes da liberdade de dizer sim ou não, hoje tão necessária à apropriação de manutenção de uma herança cultural. (HABERMAS, 2007, p. 258)

É inadmissível, no Estado Democrático de Direito, que se tenha uma postura excludente e que se desconsidere, por exemplo, os povos indígenas e as comunidades tradicionais como infelizmente ocorre na América Latina. Especificamente no que diz respeito aos povos indígenas ou povos originários, desde o final do século XX há um quase que total desrespeito a seus direitos, tanto territoriais quanto culturais. Como afirma Miguel Palacín Quispe (2010), o desrespeito ao direito territorial e aos bens naturais dos povos indígenas provocou a criação de instrumentos

legais que no âmbito internacional buscam protegê-los, como é o caso da Convenção 169/OIT e da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

A criação desses instrumentos internacionais, porém, não diminui o desrespeito que historicamente determinados grupos sofrem por conta de sua cultura diferente, de suas formas de vida diversas, por seus valores que muitas vezes não são pautados na lógica de progresso imposto pelo pensamento ocidental.

## **2. Direitos indígenas, participação popular e o Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-americano**

No século XXI começamos a ter uma nova realidade política na América Latina<sup>1</sup>. Exemplos como Bolívia e Equador (BALDI, 2012) reforçam a ideia de estados plurinacionais que protegem os diversos grupos presentes na sua formação e, especificamente no caso dos povos originários, garantem-lhes direitos culturais e territoriais efetivamente<sup>2</sup>. Autores como Boaventura de Souza Santos e Raquel Z. Yrigoyen Fajardo concluem que essa realidade na América Latina não pode ser explicada coerentemente por teorias eurocêntricas, ou as chamadas teorias do “Norte”. Segundo esses autores, tais teorias teriam desconsiderado relevantes dados apresentados na América do Sul, chegando ao ponto, segundo eles, de agirem com desdém diante dos contextos e experiências presentes na América Latina.

Nesse contexto surge o Novo Constitucionalismo Pluralista Latino Americano, um movimento que questiona o chamado velho Constitucionalismo através de novas concepções de mundo não eurocêntricas. Esse movimento busca aproximar as novas Constituições da América Latina da democracia, combater as desigualdades sociais que se consolidaram historicamente na região (BOTELHO; HELD, 2019) e inserir uma visão holística entre o ser humano e o meio ambiente, principalmente quando se observa o princípio do *sumak kawsay* ou *buen vivir* (NOGUEIRA; DANTAS, 2012).

Com o Novo Constitucionalismo Latino Americano, os direitos indígenas e a participação popular ganham relevância na institucionalização política, de acordo com Pedro Augusto Domingues Miranda Brandão (2013), como se percebe através

---

<sup>1</sup> Nara Araújo faz análise interessante sobre o papel da cultura no processo constitutivo da América Latina (ARAÚJO, 2009).

<sup>2</sup> No âmbito da América Latina, devemos ressaltar os avanços constitucionais de Bolívia e Equador no que dizem respeito à proteção e conservação da biodiversidade, ao adotarem a cosmovisão de povos antepassados sobre a vida, a Mãe Terra e a garantia do bem viver, como afirma Gabriel Nemoza:

“A nivel latinoamericano también es importante destacar los avances constitucionales de Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante Bolivia) relacionados con la biodiversidad. Ambos países adoptaron en sus nuevas constitucionales cosmovisiones de los pueblos ancestrales de los Andes sobre la vida, la conexión con la Madre Tierra y el respeto con la naturaleza para garantizar el buen vivir. En Ecuador se incorporó la concepción Sumak Kawsayo buen vivir (preámbulo, capítulo 2 y título VI, Constitución Política de la República del Ecuador de 2008), mientras que en Bolivia se incluyó la concepción del Suma Qamaya o buen vivir como uno de los principios de la Constitución de 2009 (preámbulo y artículo 8°, Constitución Política).” (NEMOGA, 2015, p. 94).

da análise das Constituições da Bolívia e do Equador. Os estudos de Raquel Yrigoyen Fajardo, uma das autoras que estudam com profundidade esse movimento, defendem a participação com protagonismo dos povos indígenas. A preocupação com o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas é um dos focos da concepção de Raquel Yrigoyen Fajardo sobre o esse Novo Constitucionalismo.

A postura de chamar os povos originários da América Latina de primitivos e ignorantes depõe contrariamente a essas teorias eurocêntricas que não conseguem ver a riqueza dos dados apresentados na América Latina, como o que acontece, por exemplo, com os conhecimentos tradicionais. Se, historicamente, a América Latina foi tida apenas como exportadora de matéria prima, consequência ainda do colonialismo, essa visão de inferioridade da América Latina ainda é presente em diversas teorias eurocêntricas, como se tivéssemos também um colonialismo nas ciências. O professor Boaventura de Sousa Santos chega a chamar a necessidade de se ter uma “sociologia das ausências” numa perspectiva contrária à ciência que aborda os saberes da América do Sul como primitivos e atrasados, desvalorizados por um lado pela ciência “ocidental”, embora por outro lado saibamos que a indústria farmacêutica, por exemplo, se utiliza desses conhecimentos no processo de produção de medicamentos. Como afirma a professora Raquel Z. Yrigoyen Fajardo:

Esto es, una sociología que descalifica a pueblos y culturas, y su modo de vida y conocimientos, como primitivos, salvajes y retardatarios del desarrollo, sólo porque tienen diversas concepciones de vida buena, otras formas de producir conocimientos y relacionarse con la naturaleza, y que se resisten a mercantilizar toda su vida e hipotecar todo su futuro al capital. (YRIGOYEN FAJARDO, 2010, p. 5-6)

Sobre os conhecimentos tradicionais, eles possuem uma importância cada vez maior na vida e no bem-estar das populações da América Latina e do Brasil especificamente. Se partirmos do pressuposto que as populações mais pobres são aquelas que mais usufruem dos conhecimentos tradicionais, principalmente nas questões que envolvem aspectos medicinais e alimentícios, o desenvolvimento dessas populações nos últimos anos com o crescimento econômico na região sugere uma preocupação ainda maior com assuntos que consideram a valoração desses conhecimentos.

Esse, porém, não é um problema que afeta apenas países da América Latina. Em Moçambique, houve um aumento do interesse sobre a chamada medicina tradicional (ZHANG, 2004) a partir do momento que a medicina moderna não foi capaz de resolver problemas relacionados à medicina curativa, principalmente diante de eventos como os traumas provocados pela guerra ou aumento de incidência de Malária. Com isso, um processo de recuperação de textos e estudos sobre as práticas tradicionais de cura foi intensificado, aumentando o interesse sobre questões culturais e de conhecimentos tradicionais para implementar projetos na área da saúde (MEDEIROS, 2008, p. 78). Da mesma forma, em

Burkina Faso, diante do aumento do custo de produtos farmacêuticos e o baixo poder aquisitivo da população, houve um desenvolvimento da medicina tradicional a partir de um sistema que considera os conhecimentos tradicionais. Segundo Zéphirin Dakuyo:

Burkina Faso is a Sahelian country in the heart of West Africa. In recent years, it has developed a policy to promote traditional medicine. The increasing costs of imported pharmaceutical products coupled with the low purchasing power of the population have since 1985 led the Ministry of Health to implement a strategy to improve the image of traditional medicine so that this system of health care begins to be used as an option at the level of medical units. (DAKUYO, 2004, p. 15)

Os sistemas tradicionais de conhecimento proporcionaram o desenvolvimento, em todo o mundo, de aspectos nas áreas industrial, social, agrícola e científica, como afirma Edson Beas Rodrigues Júnior (2010). As diferentes abordagens promovidas pelos sistemas tradicionais de conhecimento acrescentam e permitem desenvolver ainda mais o sistema ocidental de conhecimento, seja por buscar soluções na cooperação entre diferentes culturas, seja a partir do esclarecimento de possíveis preconceitos sofridos pelas chamadas comunidades tradicionais. Sem esses preconceitos, torna-se mais provável a utilização dos conhecimentos tradicionais não apenas na aplicação de um recurso biológico, mas também na descoberta de uma aplicação nova para aquele recurso.

### **3. Questões econômicas envolvendo a biodiversidade**

Ao tratarmos das questões econômicas que envolvem os conhecimentos tradicionais, devemos estar cientes do conflito no âmbito internacional que envolve os chamados países do “norte” e os países do “sul”, ou seja, o conflito que envolve os interesses dos países que possuem tecnologia para a prospecção dos elementos da biodiversidade que serão utilizados como fármacos, por exemplo, e de outro lado os países megadiversos detentores da matéria prima e do conhecimento tradicional que desenvolveu processos de utilização desse material para gerar conhecimento de forma consuetudinária.

A desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento também acontece em outras searas que envolvem tecnologia, como é o caso dos sistemas de comunicação. A tecnologia mais avançada dos países desenvolvidos acentua a desigualdade com os países em desenvolvimento, que não possuem essa tecnologia. Esse conhecimento (ou a falta dele) produzirá efeitos desfavoráveis no plano da cultura e da identidade nacional nesses países tidos como menos favorecidos (MOLINARO; RUARO, 2016, p. 277).

Se por um lado os países do “Norte” querem lucrar através do processo de patentes que titulariza os detentores dos direitos sobre a tecnologia produzida, de outro lado temos países megadiversos com riqueza de biodiversidade e

que produziram conhecimentos tradicionais, ancestrais na utilização desse material para o bem-estar da população.

Os conhecimentos tradicionais emprestam à indústria benefícios importantes pelo fato, por exemplo, das comunidades utilizarem recursos como plantas medicinais, o que facilitaria na descoberta de dosagens seguras, além da chance cada vez menor de utilização de substâncias tóxicas para a saúde humana, como afirma Edson Beas Rodrigues Júnior (2010). Apesar dos avanços tecnológicos permitirem a identificação de inúmeros compostos bioativos, a relação da tecnologia com os conhecimentos tradicionais continua sendo de complementaridade, uma vez que os conhecimentos tradicionais oferecem “evidências de segurança das moléculas bioativas identificadas”, o que gera economia à indústria farmacêutica, por exemplo, principalmente no que diz respeito aos gastos com testes clínicos.

Há, entretanto, uma crescente preocupação com a preservação do meio ambiente e o fortalecimento do desenvolvimento sustentável como alternativas para se contribuir com o bem-estar da humanidade. Nesse contexto, a preservação de ecossistemas e da biodiversidade é importante para o equilíbrio do meio ambiente, além de proporcionar uma variedade de alimentos e plantas com propriedades medicinais importantes para a saúde tanto de grupos tradicionais quanto da população de uma forma geral. Na América Latina, por exemplo, 50% da população não tem acesso a medicamentos convencionais e tratam da saúde através dos chamados remédios tradicionais, como afirma Manuel Ruiz Muller (2006). No trabalho de preservação do meio ambiente, as comunidades tradicionais, muitas vezes através dos conhecimentos tradicionais, têm importante função:

O relevante papel da dimensão cultural de desenvolvimento sustentável é corroborado pelas contribuições das comunidades tradicionais para a conservação do meio ambiente. Deve-se ao trabalho intensivo das comunidades tradicionais ricas paisagens naturais, que a ciência ocidental julgava resultarem do trabalho das forças da natureza; variedades de plantas de importância ímpar para a alimentação e agricultura; a gestão sustentável da diversidade biológica fruída pela humanidade nos dias atuais; o desenvolvimento de aplicações inovadoras dos recursos da natureza. (RODRIGUES JR., 2010, p. 29)

Se considerarmos que o Brasil<sup>3</sup> possui seis biomas continentais e a maior floresta tropical do mundo, estamos diante de um dos países mais ricos em espécies de plantas e mamíferos do planeta, além de possuir grande diversidade de fauna e flora (GANEM, 2015, p. 9). Iniciativas que busquem a preservação da natureza, como é o caso dos conhecimentos tradicionais, são salutares para a manutenção desses recursos. Ou seja, a função dos conhecimentos tradicionais vai além de questões industriais e científicas, proporcionando desenvolvimento

---

<sup>3</sup> Segundo dados do Portal Biodiversidade, do Ministério do Meio Ambiente, o Brasil é o país com maior diversidade de espécies no mundo. Ocupando quase que a metade do território da América do Sul, o Brasil possui seis biomas terrestres e três grandes ecossistemas marinhos, com mais de 103.870 espécies de animais e 43.020 de espécies vegetais conhecidas. Essa variedade significa mais de 20% de todas as espécies encontradas no planeta, seja na terra ou em água. Fonte: BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Portal da Biodiversidade. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade>. Acesso em: 30 jun 2017.



social para países pobres e com baixo nível de desenvolvimento. Os conhecimentos tradicionais podem ser fontes de proteção à cultura e à identidade local, protegendo os recursos naturais. Por outro lado, não podemos desconsiderar a quebra da lógica da dependência estrangeira e muitas vezes do pagamento de “royalties” para outros países que os conhecimentos tradicionais promovem, ou seja, eles permitem a proteção e a preservação dos recursos naturais locais a partir de sua valorização.

A gestão ambiental é uma das áreas favorecidas na associação entre a ciência formal e os conhecimentos tradicionais, o que proporciona melhoria de vida para as populações pobres de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Porém, segundo Edson Beas Rodrigues Júnior, esses conhecimentos produzidos a partir dessa associação ainda são incipientes. As técnicas advindas dessa associação se tornam mais eficazes ao respeitarem o contexto cultural e ambiental locais<sup>4</sup>, além de representar um custo menor, com se percebe na afirmação de Edson Beas Rodrigues Júnior ao tratar da proteção dos Recursos Bioculturais Imateriais (RBI):

A continuidade dos processos criativos e inventivos das comunidades tradicionais depende não somente da proteção da dimensão imaterial dos RBIs contra a prática de atos de apropriação indevida. Considerando a perspectiva holística das comunidades tradicionais, que veem cultura, ecossistemas e RBIs como elementos interdependentes, a proteção dos RBIs demanda mais que a mera proteção dos recursos em isolamento de suas *fontes humanas*, culturais e biológicas. Qualquer regime que se proponha a protegê-los contra a erosão deverá atentar para o imperativo de conservar suas fontes humanas para imediatamente conservá-los em constante aprimoramento, no presente e no futuro, bem como outras duas dimensões: a *cultural*, pois os RBIs refletem os valores culturais, inclusive, espirituais das comunidades tradicionais os criaram e conservam, e a *ambiental*, porquanto os RBIs resultam da interação das comunidades tradicionais com os recursos naturais presentes nas terras e águas que ocupam. (RODRIGUES JR., 2010, p. 54)

A proteção dos conhecimentos tradicionais<sup>5</sup> é importante, principalmente nos ditos países em desenvolvimento, devido a sua importância cultural como também quanto a interesses econômicos. No caso econômico, os conhecimentos tradicionais associados a questões medicinais e os conhecimentos associados a recursos ligados à agrobiodiversidade são seguramente os de maior relevância prática (RODRIGUES JR, 2010). Nesses casos, a proteção de tais

---

<sup>4</sup> Como exemplo da relação entre os conhecimentos tradicionais de comunidades extrativas e o conhecimento científico, temos o caso das marisqueiras da região de Barra Grande, no litoral do estado do Piauí. Essa associação auxiliou os planos de manejo de programas de apoio à pesca artesanal na região (FREITAS; PAMPLIN; LEGAT; FOGAÇA; BARROS; 2012),

<sup>5</sup> “Os conhecimentos de toda e qualquer comunidade tradicional são construídos a partir de práticas e experimentações culturais, que estão relacionadas ao locus geográfico em que se encontram, suas tradições, costumes, o que por si só constituem fenômenos complexos, construídos socialmente a partir de práticas e experiências culturais, relacionadas ao espaço social, aos usos, costumes e tradições, cujo domínio geralmente é difuso, e impossível de ser atribuído a um indivíduo particular. A dinâmica de construção do conhecimento tradicional é que esse processo relaciona-se, diretamente, com a organização social de um povo.” (SILVA; PILAU, 2012, p. 147).

conhecimentos nos chamados países do “sul” é mais relevante que nos países do “norte”, pois estes podem se utilizar das legislações de proteção à propriedade intelectual e assim garantir ganhos pelo conhecimento desenvolvido, o que é mais complicado no caso dos conhecimentos tradicionais presentes nos países do “sul”, que possuem uma lógica distinta, muitas vezes vistos como uma produção coletiva, isto é, algo oposto à noção de proteção individual garantida pela propriedade intelectual. Ou seja,

[...] a necessidade da proteção do conhecimento tradicional é mais importante do ponto de vista econômico aos países em desenvolvimento do que aqueles desenvolvidos, já que por via da proteção da Propriedade Intelectual existente, já conseguem estes objetivos por meio de patentes. (SILVA; PILAU, 2012, p. 153)

O Estado tem como uma de suas funções proteger o conhecimento da cobiça de grupos empresariais, proteger da empresa que muitas vezes é uma entidade agressiva e dominadora. Os conhecimentos tradicionais precisam de proteção, sob o risco de serem utilizados por empresas apenas em busca de lucro sem que as comunidades que os produziram recebam benefício algum (COSTA, 2016). Se a proteção jurídica não for adequada, as empresas explorarão todos os conhecimentos produzidos por esses povos sem o devido amparo e possíveis remunerações às chamadas comunidades tradicionais<sup>6</sup>.

#### 4. Biodiversidade e proteção da cultura

A proteção dos conhecimentos tradicionais está inserida numa discussão mais ampla relacionada à proteção cultural. Essa proteção assume agora um papel político demonstrado nas discussões acerca dos direitos sobre os conhecimentos dos povos tradicionais, funcionando, segundo Manuela Carneiro da Cunha (2009), como “arma dos fracos”. Esse viés político também é evidenciado com a conotação nacionalista que a proteção dos conhecimentos tradicionais, especificamente na questão indígena, vai assumir nos países em desenvolvimento, principalmente diante de conflito entre países do “norte” e do “sul” que ficará claro nas disputas pelos direitos intelectuais acerca de tais conhecimentos, como percebemos a seguir:

---

<sup>6</sup> Segundo Edson Beas Rodrigues Júnior, “As expressões ‘comunidade tradicional’, ‘comunidade local’ e ‘comunidade culturalmente diferenciada’ são empregadas aqui como sinônimas, devendo ser entendidas como grupo de pessoas que preenche as seguintes características: (i) ‘compartilha[m] as mesmas referências constitutivas de uma identidade cultural em comum, desejando preservá-la e desenvolvê-la’; (ii) conservam formas próprias de organização social; (iii) usam recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa e econômica; e (iv) conservam e transmitem conhecimentos técnicos, práticas e expressões culturais, segundo as tradições herdadas de seus antepassados. Em termos mais simples, comunidades tradicionais são compostas por integrantes de povos indígenas, de povos tribais, de minorias étnicas, lingüísticas ou religiosas e de outros grupos portadores de culturas, modos de viver diferenciados em relação àqueles vigentes na sociedade envolvente, ainda que não estejam dela totalmente apartados. No Brasil, podemos mencionas os povos indígenas, os quilombolas, os ribeirinhos e os caiçaras como grupos representativos de comunidades tradicionais.” (2010, p. 27-28)

De um modo geral, enquanto os países ricos em recursos genéticos eram carentes em tecnologia de ponta, aqueles tecnologicamente mais avançados careciam de riqueza em recursos genéticos. Visto que as patentes estavam fortemente concentradas no hemisfério norte, essa disjunção logo viria a ser especializada com um conflito 'Norte/Sul', que opunha os sete países mais ricos do mundo, o G7, às demais nações. (CUNHA, 2009, p. 321)

A exploração dos conhecimentos tradicionais é um problema que afeta todos os países, e no caso da América Latina sua proteção assegura a identidade das comunidades tradicionais e a diversidade cultural (RODRIGUES, 2015).

Manuel Ruiz Muller (2006) mostra que mesmo diante de condições difíceis de vida, povos indígenas e comunidades tradicionais desenvolveram conhecimentos, inovação e práticas relacionadas à diversidade biológica. Esses conhecimentos tradicionais geraram ganhos econômicos aos processos industriais, mas é salutar percebermos que além do ganho econômico, há um valor social e cultural presente nesses conhecimentos. Infelizmente, apesar de todos esses ganhos, o autor chama a atenção mais uma vez para os raros compartilhamentos desses benefícios com os grupos indígenas e tradicionais que participaram do processo de produção desse conhecimento. O autor cita algumas estimativas de ganhos, não para descobrir o valor desses conhecimentos e inovações, mas para se perceber, em termos também quantitativos, a magnitude econômica desses conhecimentos.

Por que não é possível proteger o esforço intelectual indígena? Manuel Ruiz Muller (2006) se faz essa pergunta uma vez que a proteção da propriedade intelectual é uma necessidade política e econômica dentro do processo de globalização. Para esse autor, a proteção dos conhecimentos tradicionais é estratégica para o desenvolvimento de alguns países. Ora, a produção de conhecimentos segundo processos que eram orientados pela organização social e tradicional foi, na história da humanidade, uma fonte de aproximação com a natureza (MOREIRA, 2007, p. 33). A proteção do esforço intelectual dos grupos indígenas e tradicionais valoriza esse tipo de iniciativa que sempre se fez presente.

Gustavo Lins Ribeiro (2003), ao tratar da diversidade cultural no Brasil, aborda a riqueza da biodiversidade para mostrar que se busca atrelá-las abordando questões de desenvolvimento socioeconômico. Para ele, "este é um campo eminentemente antropológico porque se trata simultaneamente do valor do conhecimento local e da inserção de comunidades étnica, cultural e economicamente diferenciadas em sistemas integrados de mercado" (RIBEIRO, 1993, p. 11-12). Por envolver os conhecimentos tradicionais, o pluralismo e a diversidade cultural, é importante que os grupos indígenas e tradicionais permaneçam diferenciados, protegendo suas características identitárias.

Nesse contexto, a proteção jurídica adequada dos conhecimentos tradicionais é fundamental para que se proteja o acesso a eles e se evite uma apropriação indevida por terceiros a esse conhecimento produzido. Apesar dos questionamentos sobre a operacionalidade de se valorar e se distribuir dos benefícios

relacionados a esses conhecimentos, é relevante percebermos a necessidade do sistema jurídico protegê-los e, assim, permitir inclusive sua preservação e possível acesso a gerações futuras.

Os grupos indígenas e tradicionais que se encontram em situação de maior fragilidade econômica acabam por se colocar em situação de vulnerabilidade frente às grandes indústrias farmacêuticas. Essa proteção só acontece através de lutas que envolvem as comunidades e os movimentos sociais para se valorizar os saberes tradicionais. Como afirmam Joaquim Shiraishi Neto e Fernando Antonio de Carvalho Dantas:

A retomada das discussões em torno do desenvolvimento da região a partir da biodiversidade pode ser interpretada a partir do que foi designado por Almeida (2006) de 'geografismo' e 'biologismo', já que se referem a uma 'nova' tentativa de atribuir valor aos recursos genéticos existentes na região, em detrimento dos próprios sujeitos, que sempre foram tidos como incapazes diante da imensidão da natureza, o que se evidencia pelo fato de que o conhecimento tradicional associado à biodiversidade é tratado como bem jurídico a ser protegido. (SHIRAISHI NETO; DANTAS, 2008, p. 122)

É importante ressaltar o trabalho de Darrel Posey no reconhecimento e na proteção dos conhecimentos tradicionais e na luta em favor da diversidade biocultural (POSEY, 1999). Para Posey, as atividades dos seres humanos modelaram o ambiente, de forma que em diversas situações não se é possível fazer a separação entre natureza e cultura (GERMAN-CASTELLI, 2004). Segundo May Waddington, em 1992, a Sociedade Internacional de Etnobiologia, na época presidida pelo Dr. Darrel Posey, promoveu o Parlamento da Terra, um dos eventos do Fórum Social na Rio-92. Com o subtítulo de "A Coalizão Global pela Diversidade Biocultural", o evento contou com a participação de indígenas e de cientistas de várias partes do mundo, buscando organizar uma pauta de reivindicações e estratégias sobre a temática. Em 1988, a Sociedade Internacional de Etnobiologia já havia iniciado uma luta pelo reconhecimento e pela proteção dos conhecimentos tradicionais, que resultou na criação da chamada Declaração ou Carta de Belém de 1988, que estabeleceu um regimento para o comportamento de etnoecólogos e etnobiólogos em suas atividades com povos indígenas. Além de reconhecer o conhecimento de pajés e botânicos nativos, a Carta de Belém já mostrava a necessidade de proteção dos direitos dos indígenas ao território e à sua integridade física.

## **5. A proteção dos conhecimentos tradicionais na perspectiva dos povos indígenas da América Latina**

A Corporación Andina de Fomento – CAF e a Secretaria General de La Comunidad Andina publicaram um estudo de autores indígenas que busca analisar a proteção dos conhecimentos tradicionais a partir da perspectiva indígena (DE LA CRUZ, 2005). Dentre os autores, destacamos Rodrigo de La Cruz (do povo

indígena kichwa/kayambi, do Equador), estudioso com vasta experiência internacional na proteção dos conhecimentos tradicionais e repartição dos benefícios. A publicação conta também com os seguintes autores indígenas: Gabriel Muyuy Jacanamejoy (povo indígena inga, da Colômbia), Alfredo Viteri Gualinga (povo indígena kichwa/amazônia, do Equador), German Flores (povo indígena kichwa/otavalo, do Equador), Jaime Gonzalez Humpire (povo indígena guaraní, da Bolívia), Jose Gregorio Mirabal Díaz (povo indígena Kurripaco, da Venezuela) e Robert Guimaraez (povo indígena shipibo amazônia, do Peru).

Ao tratar dos saberes ancestrais dos povos indígenas, a referida publicação aborda razões gerais e específicas para justificar a necessidade de proteção dos conhecimentos tradicionais. Retrata a perspectiva indígena e mostra, ainda, uma preocupação de se evitar um choque entre as culturas diferentes, mas ao mesmo tempo há o questionamento de grupos indígenas por instrumentos que resguardem tais conhecimentos tradicionais que seriam, na visão deles, parte integrante dos povos indígenas.

Os motivos gerais que justificam a proteção dos conhecimentos tradicionais, segundo a perspectiva dos povos indígenas, como sugere a publicação citada acima, seriam:

a) A necessidade de proteção de um direito fundamental: segundo os autores, os conhecimentos tradicionais não se resumiriam a elementos sociais e econômicos. Para os povos indígenas seriam bem mais que isso, pois constituem parte integrante de sua identidade cultural. Sua autodeterminação, que é protegida juridicamente, só pode ser estabelecida com o entendimento que os conhecimentos tradicionais fazem parte das formas de vida dos povos indígenas;

b) O valor intrínseco do conhecimento tradicional, coletivo e integral: a proteção dos conhecimentos tradicionais não deve ocorrer por questões de mercado ou econômicas, mas sim pelo valor cultural atrelado a esses conhecimentos. Essa justificativa é interessante porque permite que conhecimentos tradicionais importantes para as vidas dessas comunidades, ainda que sem ter um valor de mercado ou estejam fora de mercado, possam ser protegidos, pois o cerne da proteção não é a questão econômica, mas o valor cultural desses saberes para os grupos;

c) Por razões de equidade: segundo a perspectiva indígena, há uma relação desigual entre as comunidades tradicionais e as grandes empresas, principalmente no que diz respeito ao ganho comercial com produtos que são resultado desses conhecimentos. A proteção dos conhecimentos tradicionais permite buscar equilibrar essa relação;

d) Seria uma resposta defensiva aos direitos de propriedade intelectual que objetiva o direito ao monopólio do conhecimento: a utilização da proteção estabelecida pelo direito de propriedade intelectual tem, na visão dos povos indígenas, permitido que terceiros tenham direitos e a titularidade desses direitos, em detrimento à sua natureza coletiva e “transgeracional” como patrimônio cultural dos grupos indígenas.

Há ainda motivos específicos para a proteção dos conhecimentos tradicionais, conforme a visão dos povos indígenas, como afirma a referida publicação. Seriam então essas razões específicas:

a) Afirmação do conhecimento tradicional coletivo e integral diante de ameaça de ordem econômica: Os conhecimentos tradicionais e a biodiversidade são vistos agora como meios de desenvolvimento sustentável, possuindo uma importância econômica e comercial, sendo fonte de desenvolvimento local. Diante disso, há um sério risco de destruição dos recursos naturais se não houver uma proteção adequada aos conhecimentos tradicionais, que são de natureza ancestral e auxiliam na conservação do meio ambiente. Essa proteção permite, portanto, que haja uma utilização dos recursos naturais seguindo os conhecimentos tradicionais e ao mesmo tempo preservam-se tais conhecimentos diante de uma possível ganância econômica, além de também preservar os recursos naturais para que gerações futuras possam do mesmo modo usufruir.

b) Proteção do conhecimento tradicional como parte da cosmovisão indígena: a preservação do conhecimento tradicional tem um valor cultural enorme para as comunidades indígenas. As formas de vida, as características da identidade cultural do grupo muitas vezes são transmitidas para gerações futuras por meio de elementos presentes nos conhecimentos tradicionais. Muitas vezes tais conhecimentos possuem uma utilidade prática na vida da comunidade, inclusive com uma interação do grupo com os elementos da natureza, sejam do mundo animal ou do mundo vegetal. Espécies de plantas e de animais são utilizadas pelo grupo, desde o conhecimento ancestral, e que estão diretamente relacionadas ao modo de vida do grupo e as suas características culturais, criando muitas vezes classificações ou procedimentos que auxiliam na vida e na interação com a natureza. A proteção desses conhecimentos, portanto, tem um valor étnico e cultural elevado para as comunidades;

c) Evitar o uso não autorizado ou a apropriação indevida dos conhecimentos tradicionais: Há uma reclamação dos grupos indígenas pela utilização de seus conhecimentos de forma indevida e não autorizada, principalmente por empresas farmacêuticas e de cosméticos. A proteção desses conhecimentos evitaria isso;

d) Desenvolvimentos de patentes e de outros direitos de propriedade a partir dos conhecimentos tradicionais: provavelmente a maior reclamação dos grupos indígenas diz respeito à utilização por empresas do conhecimento tradicional como facilitador da descoberta de princípios ativos para serem comercializados posteriormente. Além do questionamento sobre possível prática de biopirataria. A utilização desses conhecimentos normalmente ocorre sem uma repartição dos benefícios, prejudicando ainda mais as comunidades tradicionais e os povos indígenas responsáveis pela produção inicial desse conhecimento. A proteção do conhecimento tradicional deve prever ou buscar uma repartição equitativa dos benefícios, melhorando a situação dos grupos indígenas e tradicionais que muitas vezes é de grande dificuldade econômica e social;

e) Compartilhamento dos conhecimentos tradicionais com a ciência ocidental: Durante muitos séculos, os grupos indígenas desenvolveram conhecimentos tradicionais, fazendo uma relação de suas formas de vida com os recursos naturais presentes em seus territórios. Além da reivindicação pela repartição dos benefícios, há uma intenção de grupos indígenas de que esses conhecimentos tradicionais sejam compartilhados com a ciência ocidental, seja através de compilação ou mesmo de base de dados, dando-se o crédito pelo conhecimento ao grupo indígena responsável.

### **Considerações finais**

Poderíamos tentar resumir as ideias sobre a perspectiva indígena na América Latina a partir do pensamento de Rodrigo de La Cruz (DE LA CRUZ, 2005), autor indígena que afirma, para proteger direitos indígenas e conhecimentos tradicionais, ser fundamental se conhecer os processos que levam a esses conhecimentos e, de certa forma, buscar compreender melhor as cosmovisões ou mesmo as formas de viver dos povos indígenas e de comunidades tradicionais, naquela máxima que se protege melhor o que melhor se conhece. Talvez o mecanismo mais relevante utilizado pelos povos indígenas e comunidades tradicionais para gerar espaços de reflexão seja a oralidade. A utilização da oralidade pode ser um mecanismo importante para o desenvolvimento de estratégias e compromissos para a proteção dos conhecimentos tradicionais. Nesse aspecto, a implementação da educação, em especial a educação ambiental, é fator relevante para a proteção tanto dos conhecimentos tradicionais, como da cultura em geral dos povos indígenas e comunidades tradicionais, além de ser um fator fundamental para a proteção da biodiversidade e do meio ambiente em termos mais gerais.

Obviamente que são vários os motivos que levam os grupos indígenas e tradicionais a reivindicarem cada vez mais uma proteção a sua cultura. Tal proteção deve ser efetiva para buscar solucionar eventuais conflitos de ordem econômica, social, ambiental, científica, cultural e territorial. Ora, se muitos conhecimentos tradicionais e aspectos culturais de grupos indígenas estão ligados a rios, vegetação e outras características presentes em seu território, a proteção às terras indígenas assume papel fundamental na cultural e na identidade desses povos. A proteção desses grupos, portanto, deve ser pensada e implementada a partir de discussões plurais<sup>7</sup>, que escutem e considerem as preocupações e observações também dos povos indígenas e comunidades tradicionais.

---

<sup>7</sup> O papel do direito consuetudinário e das instituições costumeiras está sendo gradativamente reconhecido na proteção de conhecimentos tradicionais de povos indígenas e comunidades tradicionais. Transformar esse reconhecimento em prática ainda é um caminho longo, mas esse processo nas Ilhas do Pacífico está avançando através de uma abordagem pluralista. Porém, a proteção estatal, que envolve necessariamente a criação de novos direitos e de novos titulares para tais direitos, pode não ser um passo a frente em direção à proteção dos povos indígenas, e colocar em risco inclusive os seus conhecimentos tradicionais (FORSYTH, 2012).

## Referências

- ARAÚJO, Nara. Cultura. In: SZURMUK, Mónica; IRGWIN, Robert. (coord.). **Diccionario de estudios culturales latinoamericanos**. Cerro del Agua-MEX: Siglo XXI, 2009. p. 69-72.
- BALDI, Cesar Augusto. Do constitucionalismo moderno ao novo constitucionalismo latino americano. In: BELLO, Enzo (org.). **Ensaio crítico sobre direitos humanos e constitucionalismos**. Caxias do Sul-RS: EducS, 2012. p. 127-149.
- BOTELHO, Tiago Resende; HELD, Thaís Maira Rodrigues. Constitucionalismo Latino-americano e a luta decolonial pela soberania alimentar no Brasil. **Revista Arquivo Jurídico**, v. 6, n. 1. Teresina-PI, 2019. p. 14-39.
- BRANDÃO, Pedro Augusto Domingues Miranda. **O Novo Constitucionalismo Pluralista Latinoamericano: participação popular e cosmovisões indígenas (Pachamama e Sumak Kawsay)**. Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife/UFPE. Recife, 2013.
- BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Portal da Biodiversidade. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade>. Acesso em: 30 jun 2017.
- COSTA, Sebastião P. Mendes da. Conhecimento tradicional, cultural e proteção jurídica: considerações sobre a nova lei brasileira da biodiversidade. **Revista Arquivo Jurídico**, v. 3, n. 2, Teresina-PI, 2016. p. 69-81.
- CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com aspas**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.
- DAKUYO, Zéphirin. Traditional medicine in Brukina Faso. In: TWAROG, Sophia; KAPOOR, Promila (orgs). **Protecting and promoting traditional knowledge: systems, national experience and international dimensions**. New York and Geneve: United Nations, 2004.
- DE LA CRUZ, Rodrigo et al. **Elementos para la protección sui generis de los conocimientos tradicionales colectivos e integrales desde la perspectiva indígena**. Caracas-Venezuela: Norma Color, 2005.
- FORSYTH, Miranda. Do You Want it Gift Wrapped? Protecting Traditional Knowledge in the Pacific Island Countries. In: DRAHOS, Peter, FRANKEL, Susy (orgs.). **Indigenous peoples' innovation: Intellectual Property Pathways to Development**. Canberra: Australian National University, 2012. p. 189-214.
- FREITAS, S. T.; PAMPLIN, P. A. Z.; LEGAT, J.; FOGAÇA, F. H. dos S; BARROS, R. F. M. Conhecimento tradicional das marisqueiras de Barra Grande, área de proteção ambiental do delta do rio Parnaíba, Piauí, Brasil. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo. V. XV, n. 2. mai-ago 2012. p. 91-112.
- GANEM, Roseli Senna. **Legislação brasileira sobre meio ambiente: fundamentos constitucionais e legais**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- GERMAN-CASTELLI, Pierina. **Diversidade Biocultural: Direitos de Propriedade Intelectual versus Direitos dos Recursos Tradicionais**. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Agricultura, Desenvolvimento e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica-RJ: UFRRJ, 2004.
- HÄBERLE, Peter. **Os problemas da verdade no Estado constitucional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2007.



MEDEIROS, Eduardo. **Contribuição para o Estado da arte das continuidades e mudanças em Moçambique: 25 anos de “estudos moçambicanos”, 1980/81-2006**. Porto, Portugal: Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto, 2008.

MOLINARO, Carlos Alberto; RUARO, Regina Linden. Direito e cultura jurídica no ambiente das tecnologias da informação e da comunicação. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, v. 3, n° 1, p. 267-292, jan-jun, 2016.

MOREIRA, Eliane. Conhecimento tradicional e a proteção. **T&C Amazônia**, Ano V, número 11, junho de 2007.

NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho. O Sumak Kawsay (Buen Vivir) e o Novo Constitucionalismo Latino-Americano: uma proposta para concretização dos direito socioambientais? DOI: 10.7213/UNIVERSITAS. 7481. **Universitas**. v.1, n.1, 2012. p. 24-42

NEMOGÁ, Gabriel. Limitada Protección de la Diversidad Biocultural de la Nación. In: CORTE CONSTITUCIONAL. **Memorias Encuentro Constitucional por la Tierra**. Bogotá-Colombia. Corte Constitucional, 2015.

PALACÍN QUISPE, Miguel. Prólogo – una construcción colectiva de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur**. Lima-Peru: IIDS, 2010.

POSEY, Darrel. Introduction: Culture and Nature – The Inextricable Link. POSEY, Darrel. **Cultural and Spiritual Values of Biodiversity**. Nairobi-Kenya: UNEP, 1999. p. 1-18.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ser e não ser. Explorando fragmentos e paradoxos das fronteiras da cultura. In: FONSECA, Cláudia (org.) **Fronteiras da cultura**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1993.

RODRIGUES, Saulo Tarso. Interculturalidade, autodeterminação e cidadania dos povos indígenas. **Espaço Jurídico: Journal of Law**. Joaçaba, v. 16, n. 1, p. 41-64, jan./jun. 2015.

RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela jurídica dos recursos da biodiversidade, dos conhecimentos tradicionais e do folclore: uma abordagem de desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RUIZ MULLER, Manuel. **La protección jurídica de los conocimientos tradicionales: algunos avances políticos y normativos em América Latina**. Lima-Perú: UICN, 2006.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim; DANTAS, Fernando Antonio de Carvalho. A “commoditização” do conhecimento tradicional: notas sobre o processo de regulamentação jurídica. **Economia y Sociedad**, ns. 33 e 34. Enero-Diciembre de 2008, pp. 119-131.

SILVA, José Everton da; PILAU, Newton Cesar. O conhecimento tradicional e a propriedade intelectual: uma proposta para futura repartição dos ganhos. **Revista da Unifebe** (on line), 2012; 11 (dez). p. 144-157.

SZURMUK, Mónica; IRGWIN, Robert. (coord.). **Diccionario de estudios culturales latinoamericanos**. Cerro del Agua-MEX: Siglo XXI, 2009. p. 69-72.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. A modo de introducción. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur**. Lima-Peru: IIDS, 2010.

ZHANG, Xiaorui. Traditional medicine: its importance and protection. In: TWAROG, Sophia, KAPOOR, Promila (orgs). **Protecting and promoting tradicional knowledge: systems, national experience and international dimensions**. New York and Geneve: United Nations, 2004.



# **EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE: UNA MIRADA DESDE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE COSTA RICA Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

VÍCTOR OROZCO SOLANO

## **I.- Introducción.**

En términos generales, el propósito de estas notas es exponer las sentencias emblemáticas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, acerca del derecho humano al agua potable. Lo anterior supone, en primer lugar, la necesidad de desarrollar el objeto de este derecho fundamental, el cual, bien podría decirse que goza de una protección multinivel, en cuya razón disfruta de distintos ámbitos de tutela, tanto en el derecho internacional, comunitario, e interno.

En este orden de ideas, es claro que el suministro oportuno del agua potable resulta ser un derecho humano de carácter fundamental y, por tanto, goza de protección en el ámbito del Derecho de la Constitución, aunque ninguna norma de la Constitución Política lo proclama, expresamente, como tal. En este orden, figuran en la corriente legislativa distintos proyectos de reforma a la Constitución en aras de introducir el derecho humano al agua potable. Dichos proyectos serán comentados en esta oportunidad.

Con posterioridad, serán analizadas las sentencias de la Sala Constitucional tendentes a reconocer y dotar del derecho al agua potable del carácter supra aludido, sin soslayar, desde luego, los aportes de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos.

## **II.- Aproximación al derecho humano al agua potable.**

Como lo expone SAURA ESTAPA: *“el agua dulce constituye el 2,5% del agua mundial. Pero la mayor parte de ésta se encuentra helado en los polos (70%)*

*y la inmensa mayoría del resto, que se encuentra en estado líquido, resulta inaccesible por subterránea. Así pues, sólo el 0,3% del agua dulce es accesible en lagos reservorios y ríos. Y está mal repartida, tanto en el espacio como en el tiempo. El agua es, por tanto, un recurso limitado, con alto valor ambiental y social, además de indudable valor vital*<sup>1</sup>. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de proteger el agua como recurso natural y de proclamar el derecho al agua potable, como humano fundamental, inherente a toda persona humana viviente, dotada de dignidad. En este orden, en la resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2015 se reconoce que en virtud del derecho humano al agua potable, toda persona, sin discriminación, tiene derecho a agua suficiente, salubre, aceptable, físicamente accesible y asequible para uso personal y doméstico. Por su parte, en la resolución No. 64/292 de 2010, de la Asamblea General de la ONU se establece que el derecho al agua y al saneamiento constituye un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Por lo anterior, se *“insta a todos los Estados como a las organizaciones internacionales, para que a través de la cooperación proporcionen recursos financieros, capacitación y tecnología, especialmente a los países en desarrollo, para procurar el acceso al agua potable y el saneamiento a la población mundial”*<sup>2</sup>.

Por su parte, en la Observación General No. 15, de 2002, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho al agua, se desarrollan sus contenidos esenciales, a partir de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se reconoce al agua como bien público y condición de garantía de otros derechos. En estas observaciones se prescribe la necesidad de tener en cuenta tres factores: a) disponibilidad, referente a un abastecimiento continuo y suficiente b) calidad, es decir, que sea salubre y apta para su consumo y, c) accesibilidad, física, económica y sin discriminación alguna. Igualmente concibe obligaciones generales de aplicación progresiva, condenando cualquier medida regresiva, sobre todo con respecto a la no discriminación y el cumplimiento de obligaciones del PIDESC. Concibe, asimismo, obligaciones específicas de respeto, protección y cumplimiento<sup>3</sup>. De esta forma, de acuerdo con CARBONELL, estas observaciones implican las siguientes obligaciones básicas de los Estados en materia del agua:

“Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima suficiente para el consumo personal y doméstico, así como para prevenir enfermedades.

Asegurar el derecho de acceso sin discriminación –política, social o económica–, especialmente por lo que hace a los grupos vulnerables o marginados.

Garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular sin que ello implique largos trayectos o tiempos de espera.

Ver por una distribución equitativa.

---

<sup>1</sup> Véase Saura Estapa, J., El derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional, en **Derechos y Libertades**, Número 26, Época II, enero 2012, pág. 153.

<sup>2</sup> Ver Becerra Ramírez J., y otro, El derecho humano al acceso al agua potable: aspectos filosóficos y constitucionales de su configuración y garantía en Latinoamérica, **Revista Prolegómenos, Derechos y Valores**, Volumen XIX, número 37, enero-julio 2016, pág. 136.

<sup>3</sup> Véase Mesa Cuadros, G., Soberanía hídrica y derechos ambientales, **Monografía de Revista Aranzandi de Derecho Ambiental, Desafíos del Derecho de Aguas**, Editorial Aranzandi, Enero de 2016, pág. 6.

Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales para toda la población. Incluye indicadores y niveles de referencia para evaluar los avances. Vigilar el grado de realización o de no realización del derecho al agua. Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a grupos vulnerables marginados. Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua.”<sup>4</sup>

Sobre el particular BECERRA RAMIREZ Y SALAS BENITEZ advierten que este derecho ya había sido tratado implícita y explícitamente en distintos mecanismos internacionales, y plasmado en diversas resoluciones, declaraciones, informes y programas que resultaron de múltiples cumbres y conferencias mundiales, entre los que se encuentran:

“La Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible, también conocida como la Conferencia de Dublín de 1992; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de Río 1992, en el capítulo 19 del programa; la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo de 1994; el programa Hábitat de 1996; la resolución 54/175 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1999, relativa al derecho al desarrollo; la resolución 55/196 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2000, que proclamó 2003 como Año Internacional del Agua Dulce; la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, la resolución 58/217 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2004; el proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento E/CN. 4/Sub. 2/2005/25, contenido en el informe del relator especial para el Consejo Económico Social de las Naciones Unidas en 2005 y la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos humanos y el acceso al agua de 2006. También la resolución 61/192 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2006, que proclamó el 2008 como Año Internacional del Saneamiento; el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y los contenidos de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y al saneamiento, que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos en 2007; la resolución 7/22 del Consejo de Derechos Humanos de 2008, en la que se nombra a un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos vinculadas con el acceso al agua potable y el saneamiento: la resolución 12/8 del Consejo de Derechos Humanos de 2009 y la resolución 64/198 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativa al examen de la mitad de período de actividades del Decenio Internacional para la Acción: “El agua, fuente de vida”.”<sup>5</sup>

Además, existe una tutela específica de este derecho con respecto a ciertos grupos vulnerables, como lo es el caso de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los

---

<sup>4</sup> Ver Carbonell, M., **Los derechos fundamentales en México**, México, UNAM, Porrúa, 2005, CNDH, citado por Flores Elizondo, R., y otro, El agua y el saneamiento como un derecho humano, **Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública**, Volumen 4, Número 8, julio-diciembre de 2011, págs. 96-97.

<sup>5</sup> Ver Becerra Ramírez J., y otro, El derecho humano al acceso..., op. cit. pág. 136.

Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en que se consagran diversas obligaciones estatales en el sentido de suministrar el agua potable.

Ahora bien, en el ámbito regional europeo, la preocupación del Consejo de Europa por la cuestión del agua se remonta a la emisión, por parte del Comité de Ministros, de la Carta Europea del Agua en el año 1967. Este documento ha sido actualizado con la recomendación (2001) 14 de 17 de octubre de 2001, en que se aprueba la *“European Charter of Water Resources”*. En esta carta, los estados miembros del Consejo de Europa reconocen el carácter de derecho humano del acceso del agua: en los siguientes términos: *“Everyone has the right to a sufficient quantity of water for his or her basic needs”*.<sup>6</sup> En este orden de ideas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido que la negativa de suministrar agua potable a un privado de libertad, se corresponde con un tratamiento indebido, contrario a su dignidad humana (Véase el caso *Kashavelov. c. Bulgaria, sentencia de 20 de enero de 2011*). Por su parte, en el ámbito del derecho comunitario europeo, existen algunas referencias implícitas en el Tratado de Lisboa y en la Carta de los Derechos Fundamentales. Se han dictado, al menos, dos directivas tendentes a fortalecer el disfrute de este derecho, entre otros esfuerzos<sup>7</sup>.

Por su parte, en el ámbito costarricense, aunque ninguna disposición de la Constitución Política proclama el derecho al agua potable como fundamental, así lo ha entendido y desarrollado la Sala Constitucional en su Jurisprudencia, como lo veremos más adelante, a partir del contenido de diversos Instrumentos Internacionales *supra* referidos. Entre los proyectos de reforma parcial a la Constitución Política que circulan en la Asamblea Legislativa en aras de consagrar, expresamente, el derecho humano al agua potable, es posible mencionar los siguientes, sin ánimo de efectuar una revisión exhaustiva: el tramitado bajo el expediente No. 17.973, de reforma al artículo 50 de la Constitución Política para hacer del agua potable un derecho humano; el seguido bajo el expediente No. 17.795, de reforma constitucional para garantizar los derechos fundamentales a la salud y al acceso al agua, cuyo texto del artículo 21 constitucional, según el proyecto, sería el siguiente:

La vida humana es inviolable. Toda persona tiene derecho a la salud y a acceder al agua de forma suficiente, segura, física y económicamente asequible y en condiciones de calidad adecuadas para el consumo humano, tanto para uso personal como doméstico. El Estado debe garantizar la gestión sostenible y equilibrada de los recursos hídricos.

También es importante mencionar, en el ámbito infra-constitucional, el proyecto de ley tramitado en el expediente No. 20.212, tendente a la aprobación de la Ley para la gestión integrada del recurso hídrico, la cual tiene como objetivo

---

<sup>6</sup> Ver Saura Estapa, J., *El derecho humano.....*, op. cit. págs. 172-173.

<sup>7</sup> Véase Saura Estapa, J., *El derecho humano.....*, op. cit. págs. 174-175.

regular y tutelar el aprovechamiento y el uso sostenible del recurso hídrico continental, insular y marino, por considerarlo un recurso fundamental para la vida, limitado y vulnerable. De este modo, se considera que la gestión del recurso hídrico será integral a fin de garantizar su acceso universal, solidario, equilibrado y equitativo, en cantidad y calidad adecuadas, para satisfacer las necesidades sociales, ambientales y económicas de las generaciones presentes y futuras y el desarrollo sostenible de la nación. Dicha gestión deberá aplicarse tomando en consideración la vulnerabilidad, adaptación y mitigación del cambio climático que afecta directa o indirectamente el recurso hídrico y los ecosistemas asociados.

### **III.- Las sentencias emblemáticas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, sobre el derecho humano al agua potable.**

En sus 28 años de funcionamiento, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha dictado algunos fallos emblemáticos en materia de reconocimiento del derecho humano al agua potable. Así, por ejemplo, en la sentencia No. 2008-8108 de 3 de mayo, el Tribunal Constitucional expresó lo siguiente:

**“Del derecho fundamental al agua potable.** Según lo ha expresado este tribunal a través de su jurisprudencia, el derecho al abastecimiento de agua potable, como servicio público estrechamente vinculado al derecho a la salud y al de propiedad, entre otros, no puede ser negado. Es en ese sentido que en la sentencia número 2003-04654 de las 15:44 horas del 27 de mayo del **2003** se indicó en relación con este tema:

“V.- La Sala reconoce, como parte del Derecho de la Constitución, un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida, al medio ambiente sano, a la alimentación y la vivienda digna, entre otros, tal como ha sido reconocido también en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en Costa Rica: así, figura explícitamente en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24); además, se enuncia en la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo de El Cairo (principio 2), y se declara en otros numerosos del Derecho Internacional Humanitario. En nuestro Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el país se encuentra particularmente obligado en esta materia por lo dispuesto en el artículo 11.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador” de 1988), el cual dispone que: “Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”. Además, recientemente, el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de la ONU reiteró que disponer de agua es un derecho humano que,

además de ser imprescindible para llevar una vida saludable, es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A mayor abundamiento, en la sentencia aludida la Sala Constitucional también consideró lo siguiente: **“VI.- Del anterior marco normativo se deriva una serie de derechos fundamentales ligados a la obligación del Estado de brindar los servicios públicos básicos, que implican, por una parte, que no puede privarse ilegítimamente de ellos a las personas, pero que, como en el caso del agua potable, no puede sostenerse la titularidad de un derecho exigible por cualquier individuo para que el Estado le suministre el servicio público de agua potable, en forma inmediata y dondequiera que sea, sino que, en la forma prevista en el mismo Protocolo de San Salvador, esta clase de derechos obligan a los Estados a adoptar medidas, conforme lo dispone el artículo primero del mismo Protocolo: “Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”. De esto tampoco puede interpretarse que ese derecho fundamental a los servicios públicos no tenga exigibilidad concreta; por el contrario, cuando razonablemente el Estado deba brindarlos, los titulares del derecho pueden exigirlos y no pueden las administraciones públicas o, en su caso, los particulares que los presten en su lugar, escudarse en presuntas carencias de recursos, que ha sido la secular excusa pública para justificar el incumplimiento de sus cometidos. VII.- En el caso de la amparada, su terreno es declarado idóneo para vivienda, por las instituciones públicas competentes (v. folios 5 y 6) y las actuales condiciones técnicas y la falta de adopción de medidas oportunas por parte de la Empresa pública que tiene encomendado el suministro del agua potable en la zona, han conducido al rechazo de la solicitud del servicio, lo cual, en un corto plazo, exige una solución oportuna, para no hacer nugatorio su derecho fundamental a ese servicio básico. En casos similares, la Sala ha considerado, por ejemplo, que: “El derecho al abastecimiento de agua potable, como servicio público estrechamente vinculado al derecho a la salud y al de propiedad, entre otros, no puede ser negado, como en el presente caso, por la inercia de la Administración, o, en este caso, del Comité al cual aquella ha delegado la administración del Acueducto, incluso, aunque se trate de una paja para fumar el café y darle uso esporádico para habitación. Es evidente que el Comité no está cumpliendo sus cometidos ya que, según lo afirma el recurrido para negar la discriminación alegada por el amparado, desde hace tres años no se otorgan pajas de agua. Por lo anterior, el Comité deberá señalar al recurrente cuáles requisitos ha omitido cumplir en su solicitud y una vez que los cumpla, le otorgue la paja de agua” (Sentencia #2002-10776 de las 14.41 horas del 14 de noviembre del 2002).” En el caso que aquí se estudia, de igual forma, existe un documento que acredita que uno de los usos permitidos para el terreno del que es propietario el actor es el de vivienda (f.29), sin embargo las instituciones ante las cuales ha acudido niegan tener competencia para suministrar el servicio. III.- Así, no existe duda en el presente asunto sobre la titularidad del actor del derecho fundamental al agua potable y a que el líquido se le suministre en el inmueble donde pretende construir. No obstante, definir la responsabilidad institucional de la provisión de agua no resulta tan claro a la luz de los argumentos dados por cada uno de los recurridos. Sobre este aspecto en particular, en el ordenamiento jurídico costarricense el ente rector en materia de agua potable, creado como institución autónoma con el fin de llenar ese cometido, es el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (sentencia de esta Sala N°2000- 09051, de las 10:18 horas del 13 de octubre de 2000). Así se desprende de los artículos 1°, 2° y 21 de su Ley Constitutiva; 33 y 41 de la Ley de Aguas; y 2°, 3° y 4° de la Ley General de Agua Potable. Las municipalidades también han tenido participación en la materia, y pueden seguirla teniendo, sobre todo a partir del concepto de prestación de servicios municipales (artículos 3° y 4° inciso c) del Código Municipal) y frente al hecho que varias de ellas administraban acueductos antes de la creación del Instituto, pero con su fundación la participación local ha adquirido un carácter netamente subsidiario (artículos 5° y 6° de la Ley General de Agua Potable), al punto que conservar la administración de un acueducto se supedita a que en la provisión del servicio se cumpla el principio de eficiencia. IV.- Dentro de este esquema de coexistencia de entes administradores del servicio de agua potable, si en una determinada zona –aún fuera del Cantón de la Municipalidad de que se trate- existe un acueducto y es a través de él que se satisface el derecho al agua potable de los vecinos del lugar, la importancia de este servicio trasciende el carácter territorial connotado a ese tipo de ente público. Tanto en los informes del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados como en el de la Municipalidad de Moravia se asevera bajo juramento que en el lugar donde el actor desea construir quien presta el servicio público de agua potable es la Municipalidad de Santo Domingo, afirmaciones que se respaldan en los documentos de folios 7 y 84 de este expediente. Por su parte, los representantes de la Municipalidad de**



Otra sentencia relevante es esta materia, sin duda, es la No. 2014-2410, se trata de un recurso de amparo contra el Ministerio de Salud, en el cual el accionante alega que el Decreto Ejecutivo No. 32327-S del Ministerio de Salud, Reglamento para la calidad del Agua Potable, viola el derecho a la salud y un ambiente sano, al exigir exámenes de agua de nivel 3, mediante el cual se analiza la presencia de varios químicos, entre ellos arsénico, únicamente para las poblaciones con 50.000 habitantes o más.

En este caso se analizaron los siguientes temas: El derecho al agua potable y se cita la sentencia 7598-13. El principio precautorio en materia de salud, en donde se cita el voto 17747-06. El principal reclamo del amparado se dirige contra del artículo 7 inciso 7.3 del Decreto 32327-S, el cual establece que el programa de control hasta el nivel tercero, nivel que determina la presencia de arsénico, se cumplirá en todos los acueductos con población abastecida superior a 50.000 habitantes. Por su parte, la Ministra de Salud asegura que el análisis de agua se realiza con base en el cuadro B del anexo 2 del Decreto 32327-S, el cual incluye el análisis de nivel 3 para todos los operadores del país.

Al solicitar informe al Laboratorio Nacional de Aguas, se aclara que el análisis de nivel 3 se realiza obligatoriamente en todos los acueductos que abastecen 50.000 personas o más; pero que, sin embargo, se han hecho esfuerzos por extender ese nivel de análisis a todos los acueductos del país. Es decir, en la práctica, si bien se pretende realizar el análisis de nivel 3 a todos los acueductos del país, lo cierto es que se aplica prioritariamente el artículo 7° del Decreto 32327-S. Cabe señalar, aunque no haya sido disputado por ninguna de las partes, que es

---

*Santo Domingo no desmienten la cercanía del acueducto con la zona donde está la propiedad del recurrente y se constriñen a esgrimir tres series de argumentos. Una, que ya ha sido analizada, centrada en la restricción de los servicios de la Municipalidad a la circunscripción territorial de su cantón. Una segunda, relacionada con la naturaleza privada del contrato de suministro de agua potable, desmentida por el carácter público que se asigna a ese servicio en la Ley General de Agua Potable (artículos 1° y 2°), la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (artículos 1° y 2°), la Ley General de Salud (artículos 266 y 267) y la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (artículo 5°). Finalmente, se acude al argumento de la dificultad técnica en la prestación del servicio, sobre todo en la época seca. Este último alegato, de mayor peso, no releva, sin embargo, a la Municipalidad de su obligación de prestar el servicio, sino que más bien la compele a buscar –mediando incluso colaboración de otras instituciones como sería el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y la Municipalidad del Cantón donde está el inmueble– soluciones de abastecimiento generales. V.- De todas maneras, para el caso concreto del actor la solución inevitable es la estimatoria del recurso, por lesión del derecho a la salud, ordenando al Presidente del Concejo Municipal de Santo Domingo de Heredia proveer al actor del servicio de agua potable, contra el pago de la tasa que al efecto se cobra y en el término de un mes contado a partir de la comunicación de esta sentencia, de lo que deberá oportunamente informar a la Sala. VI.- Ahora bien, partiendo de los artículos 169 de la Constitución, 3° y 4° inciso c) del Código Municipal, no puede la Municipalidad de Moravia, donde se ubica el lote del actor, desentenderse de que en su territorio se presten adecuadamente los servicios públicos, especialmente aquellos que son indispensables, como es el agua potable. Por ello, en coordinación con la Municipalidad de Santo Domingo deberá adoptar las providencias y medidas necesarias a efecto de extender el servicio de acueducto a la zona que aquí interesa. Para ello contará con un plazo de veinticuatro meses. Lo anterior, además, sin perjuicio de recordar al Instituto recurrido su responsabilidad y la urgencia de la búsqueda de repuestas generales inmediatas al problema de abastecimiento de agua potable en la zona”. Véase en el mismo sentido la sentencia No. 2009-8767 de 26 de mayo.*

competencia del Ministerio de Salud controlar la calidad del agua potable, misma que deriva de la Ley General de Salud y del Decreto mencionado. Ha quedado patente según la prueba aportada que el arsénico es una sustancia altamente peligrosa para la salud de las personas. Además, la situación nacional actual, que ha visto niveles peligrosos de contaminación de agua por presencia de arsénico en diferentes zonas del país, permite concluir que la amenaza de contaminación por arsénico es real y palmaria. Ante dos posibles interpretaciones del Decreto 32327-S –la primera, basada en el artículo 7º, según el cual el nivel 3 de control se aplicará únicamente en acueductos que abastecen a poblaciones mayores a 50.000 habitantes; la segunda, que acude al artículo 10 y al cuadro B del anexo 2 y que prevé ese nivel de análisis para todos los acueductos- y la situación fáctica recién expresada, consideró la Sala que solo la segunda de esas interpretaciones conlleva el cabal cumplimiento de las obligaciones legales del Ministerio de Salud y la protección de la salud de la población nacional. Por ello, la aplicación del artículo 10 y del cuadro B del anexo 2 del Decreto citado debe ser considerada imperativa para el Ministerio de Salud, sin perjuicio que se apliquen análisis con estándares aún mayores.

En consecuencia, se declara con lugar el recurso y se ordena a la Ministra de Salud, que en el plazo cinco días a partir de la notificación de esta resolución emita las instrucciones requeridas y coordine lo necesario para que en el plazo de nueve meses se implementen los parámetros de análisis del agua establecidos en el artículo 10 y del cuadro B del anexo 2 del Decreto 32327-S en todos los acueductos del país, sin perjuicio de la aplicación de estándares aún mayores a los ahí establecidos.

Tales son, pues, algunas sentencias relevantes de la Sala Constitucional en materia de protección del derecho humano al agua potable. Sobre el particular, es preciso mencionar, resulta una tarea casi imposible reducir a un espacio de 20 cuartillas las decisiones emblemáticas del Tribunal Constitucional sobre el tema, así como, exponer, con detalle, los estándares que ha desarrollado, en aplicación de los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos *supra* referidos. No obstante, hoy día se puede comentar que el reconocimiento jurisdiccional del derecho de acceso al agua potable como uno humano y fundamental no admite la menor objeción. Lo mismo se puede indicar a partir del análisis de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como lo veremos a continuación.

#### **IV.- La jurisprudencia relevante de la Corte Interamericana de derechos humanos acerca del derecho al agua potable.**

Tras analizar la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es posible encontrar varios fallos emblemáticos, en que se desarrolla el acceso al agua potable como derecho humano. Los dos primeros son casos paraguayos y se refieren a la omisión estatal de suministrar, de manera oportuna y

eficiente, el servicio de agua potable a sendas comunidades indígenas, entre otros derechos vulnerados. Así, el primer caso se relaciona con la Comunidad indígena Yakye Axa, conformada por más de 300 personas. Según el resumen de acontecimientos que ha preparado la Corte IDH, a finales del siglo XIX grandes extensiones de tierra del Chaco paraguayo fueron vendidas. En esa misma época y como consecuencia de la adquisición de estas tierras por parte de empresarios británicos, comenzaron a instalarse varias misiones de la iglesia anglicana en la zona. Asimismo, se levantaron algunas estancias ganaderas, en tanto que los indígenas que habitaban estas tierras fueron empleados.

A principios del año 1986 los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa se trasladaron a otra extensión de tierra debido a las graves condiciones de vida que tenían en las estancias ganaderas. No obstante, ello no trajo consigo una mejoría en las condiciones de vida de los miembros de la Comunidad. Es así como, en 1993, los miembros de la Comunidad decidieron iniciar los trámites para reivindicar las tierras que consideran como su hábitat tradicional.

Se interpusieron una serie de recursos, los cuales no generaron resultados positivos. Desde el año 1996 parte de la Comunidad Yakye Axa estaba asentada al costado de una carretera. En este lugar se encuentra un número que oscila entre 28 a 57 familias. El grupo restante de miembros de la Comunidad Yakye Axa permanece en algunas aldeas de la zona. Así en lo que atañe al derecho de acceso al agua potable, como elemento indispensable y necesario del derecho a la salud y el derecho a la vida, la Corte Interamericana de Derechos Humanos advirtió:

Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia. Al respecto, el citado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la especial vulnerabilidad de muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado y, por lo tanto, su posibilidad de acceder a medios para obtener alimento y agua limpia.

En el capítulo anterior, este Tribunal estableció que el Estado no había garantizado el derecho de los miembros de la Comunidad Yakye Axa a la propiedad comunitaria. La Corte considera que este hecho ha afectado el derecho a una vida digna de los miembros de la Comunidad, ya que los ha privado de la posibilidad de acceder a sus medios de subsistencia tradicionales, así como del uso y disfrute de los recursos naturales necesarios para la obtención de agua limpia y para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades. A esto se suma que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias que permitan asegurar a los miembros de la Comunidad Yakye Axa, durante el período que han permanecido sin territorio, las condiciones de vida compatibles con su dignidad, a pesar de que el 23 de junio de 1999 el

Presidente del Paraguay emitió el Decreto No. 3.789 que declaró en estado de emergencia a la Comunidad (supra párr. 50.100)<sup>9</sup>.

El segundo caso, el de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, se relaciona con una comunidad conformada por 66 familias. Según el resumen de acontecimientos que prepara la Corte IDH, a finales del siglo XIX, el Estado vendió dos tercios del Chaco, con desconocimiento de la población indígena que allí habitaba. Desde entonces las tierras del Chaco paraguayo han sido transferidas a propietarios privados y fraccionadas progresivamente en estancias, obligando a muchas de las aldeas indígenas de los alrededores a concentrarse en las mismas. Tal fue el caso de los miembros de la comunidad Xákmok Kásek.

La vida de los miembros de la Comunidad al interior de la estancia se vio condicionada por restricciones al uso del territorio, derivadas de la propiedad privada sobre las tierras que ocupaban. En los últimos años los miembros de la Comunidad se vieron cada vez más restringidos para el desarrollo de su modo de vida, de sus actividades tradicionales de subsistencia y en su movilidad dentro sus tierras tradicionales. Ante tal situación, el 25 de febrero de 2008 los miembros de la Comunidad se trasladaron y se asentaron en 1.500 hectáreas cedidas por un grupo de comunidades Angaité, tierras que aún no han sido tituladas a favor de la Comunidad Xákmok Kásek.

En 1990, los líderes de la Comunidad iniciaron un procedimiento administrativo con el fin de recuperar parte de sus tierras tradicionales. En 1999, ante el fracaso de la vía administrativa tras distintos intentos de negociación, los líderes de la Comunidad acudieron, sin éxito, al Congreso de la República para solicitar la expropiación de las tierras en reivindicación. Posteriormente, a finales del 2002, parte del territorio en reivindicación fue adquirido por una Cooperativa Menonita. En 2008 la Presidencia de la República declaró 12.450 hectáreas de la Estancia Salazar como un Área Silvestre Protegida bajo dominio privado, sin consultar a los miembros de la Comunidad ni tener en cuenta su reclamo territorial. Ese mismo año, la Comunidad promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, en contra del decreto mencionado, pero hasta la fecha de emisión de la sentencia el procedimiento se mantenía suspendido. Ahora bien, en lo que atañe al derecho de acceso al agua potable, la Corte IDH consideró:

300. La Comisión solicitó que se ordenara al Estado “proveer de inmediato” a los miembros de la Comunidad bienes y servicios adecuados de agua, educación, asistencia sanitaria y acceso a la alimentación necesaria para su subsistencia. Los representantes coincidieron con tal solicitud. El Estado indicó que se “allana[ba] [...] a la solicitud de establecimiento de un puesto de salud, una escuela para el nivel secundario, provisión de agua potable e infraestructura

---

<sup>9</sup> Véase Corte IDH Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas.

sanitaria para la Comunidad”. 301 De conformidad con las conclusiones expuestas en el Capítulo VII relativo al artículo 4 de la Convención Americana, la Corte dispone que mientras se entrega el territorio tradicional, o en su caso las tierras alternativas, a los miembros de la Comunidad, el Estado deberá adoptar de manera inmediata, periódica y permanente, las siguientes medidas: a) suministro de agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la Comunidad; b) revisión y atención médica y psicosocial de todos los miembros de la Comunidad, especialmente los niños, niñas y ancianos, acompañada de la realización periódica de campañas de vacunación y desparasitación que respeten sus usos y costumbres; c) atención médica especial a las mujeres que se encuentren embarazadas, tanto antes del parto como durante los primeros meses después de éste, así como al recién nacido; d) entrega de alimentos en calidad y cantidad suficientes para asegurar una alimentación adecuada; e) instalación de letrinas o cualquier tipo de servicio sanitario adecuado en el asentamiento de la Comunidad, y f) dotar a la escuela de los materiales y recursos humanos necesarios para garantizar el acceso a la educación básica para los niños y niñas de la Comunidad, prestando especial atención a que la educación impartida respete sus tradiciones culturales y garantice la protección de su lengua propia. Para tales efectos, el Estado deberá realizar las consultas que sean necesarias a los miembros de la Comunidad<sup>10</sup>.

Finalmente, en el caso *Pacheco Teruel y otros vs. Honduras*, la Corte IDH ha determinado que *“Este Tribunal ha incorporado en su jurisprudencia los principales estándares sobre condiciones carcelarias y deber de prevención que el Estado debe garantizar en favor de las personas privadas de libertad”*<sup>11</sup>, entre ellas, la ausencia de suministro de agua potable constituye una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia. Por ese motivo se consideró que el Estado hondureño incumplió el deber de garantizar a las personas privadas de libertad en la celda No. 19 las condiciones de detención compatibles con su dignidad personal, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

Asimismo, frente al conocimiento de una situación crítica de riesgo, el Estado no garantizó los derechos de los internos a través de acciones preventivas y de actuación con la debida diligencia frente al incendio, lo que provocó muertes traumáticas y dolorosas. En este sentido, la Corte ha aceptado el reconocimiento de responsabilidad efectuado por Honduras, y por tanto concluye que el Estado violó el deber de garantizar los derechos consagrados en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 5.6 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las 107 personas privadas de libertad que perdieron la vida. Además, el Estado violó el artículo 5.4, en relación con el artículo 1.1, ambos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los 22 internos fallecidos individualizados que se encontraban en prisión preventiva en la celda No. 19 junto con las personas condenadas.

---

10 Véase Corte IDH Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010, Fondo, Reparaciones y Costas.

<sup>11</sup> Ver Corte IDH, Caso Pacheco Teurel y otros vs. Honduras, Sentencia de 27 de abril de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas.

## V.- Conclusiones.

En este breve ensayado se ha repasado el objeto del derecho humano al agua potable, su proclamación como derecho fundamental en diversos Instrumentos Internacionales, así como su tutela en el ámbito del derecho interno por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y, en el contexto interamericano, por la Corte IDH. Mucho queda hacer en este ámbito. Al respecto, es clara la necesidad de introducir una reforma parcial a la Constitución Política en aras de concebir, expresamente, el derecho de acceso al agua potable como uno humano fundamental, dotado de garantía jurisdiccional, inherente a todo ser humano viviente y, por tanto, portador de dignidad.

Por suerte, la experiencia de la Sala Constitucional en lo que atañe a la protección de este derecho ha sido muy positiva, y ha establecido una serie de obligaciones estatales en aras de asegurar la potabilidad y el acceso del preciado líquido, sin ningún tipo de discriminación. Lo mismo ocurre con la Jurisprudencia de la Corte IDH en los fallos emblemáticos que, en esta materia, hemos analizado. También encontramos algún precedente similar del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la obligación estatal de dotar a los privados de libertad de agua potable para consumo y el aseo personal. Además, se han establecido algunas obligaciones estatales por medio de directivas en el derecho comunitario europeo. Un estudio más profundo sobre el tema se espera realizar en otra ocasión.

## VI.- Referencias bibliográficas.

Becerra Ramírez J., y otro, El derecho humano al acceso al agua potable: aspectos filosóficos y constitucionales de su configuración y garantía en Latinoamérica, **Revista Prolegómenos, Derechos y Valores**, Volumen XIX, número 37, enero-julio 2016.

Carbonell, M., **Los derechos fundamentales en México**, México, UNAM, Porrúa, 2005, CNDH,

Corte IDH Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010, Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte IDH Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas.

Corte IDH, Caso Pacheco Teurel y otros vs. Honduras, Sentencia de 27 de abril de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas.

Flores Elizondo, R., y otro, El agua y el saneamiento como un derecho humano, **Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública**, Volumen 4, Número 8, julio-diciembre de 2011, págs. 96-97.

Mesa Cuadros, G., Soberanía hídrica y derechos ambientales, **Monografía de Revista Aranzandi de Derecho Ambiental**, Desafíos del Derecho de Aguas, Editorial Aranzandi, Enero de 2016.

Saura Estapa, J., El derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva jurídica internacional, **en Derechos y Libertades**, Número 26, Epoca II, enero 2012.

Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica No. 2008-8108.

Sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica No. 2014-2410.





# PARA UM DIREITO ACHADO NA BEIRA DO RIO: A LUTA DOS POVOS INDÍGENAS NO TERRITÓRIO DE MARÓ

GLADSTONE LEONEL JÚNIOR

*“No es la civilización, no es el alfabeto del blanco, lo que levanta el alma del indio. Es el mito, es la idea de la revolución socialista. La esperanza indígena es absolutamente revolucionaria. El mismo mito, la misma idea, son agentes decisivos del despertar de otros viejos pueblos, de otras viejas razas en colapso. (...) El socialismo nos ha enseñado a plantear el problema indígena en nuevos términos. Hemos dejado de considerarlo abstractamente como problema étnico o moral para reconocerlo concretamente como problema social, económico y político.”*

José Carlos Mariátegui

## Introdução

Ao perguntarmos onde as pessoas visualizam o direito, dificilmente teremos alguma surpresa. Há quem enxergue o direito e suas manifestações na atitude ríspida e ordeira de algum policial, talvez através da fala rebuscada e figurino característico do advogado ou no ambiente burocratizado e encastelado dos fóruns, e até mesmo na letra fria dos códigos<sup>1</sup>.

Para os indígenas da etnia Borari e Arapiuns, brasileiros, que vivem na Floresta Amazônica, próximos à Santarém, oeste do Pará, a percepção provavelmente poderá ser outra. Toda esta caracterização que envolve o mundo jurídico,

---

<sup>1</sup> “Para determinados juristas, o direito é direito não porque ele se gestou historicamente na dialética das lutas sociais, mas porque, por um toque de Midas do legislador, é guindado na forma jurídico-estatal”. (BISOL, 1993, p. 35).

e onde supostamente se manifesta o direito, é repaginada a partir da realidade de vida e de luta dos povos da floresta.

Nessa nova situação o direito foge do ambiente fictício e fetichizado construído no meio urbano, recebe uma pitada de dinamismo e concretude. Muito mais do que apontar o que é ou não é, ou onde está ou não o direito, abre-se uma possibilidade de construí-lo e conquistá-lo. Algo que estava socialmente distante do povo torna-se factível na floresta ou na beira de um rio.

Repensar o direito deve ser uma tarefa cotidiana para o jurista ou para o indígena comprometido com o seu povo. A partir do momento que se permite seu engessamento estamos, tão somente, garantindo a manutenção de uma ordem social estabelecida em que o direito é um mero instrumento legitimador desta realidade.

A visão míope que, em geral, é passada pelo ensino jurídico brasileiro concebe profissionais conformados<sup>2</sup> e contribui para o fortalecimento de uma hegemonia conservadora da sociedade civil, no sentido gramsciano do termo. Ou, usando um termo difundido por Luis Alberto Warat (2004), ao longo do tempo há uma “pinguinização” do jurista em formação, levando-o a mecanização de algumas condutas e a um pensamento unívoco.

Todo este ambiente construído e transformado em senso comum jurídico contribui para esta fetichização do direito e de suas manifestações. A experiência que os indígenas amazônicos trazem ao enfrentarem alguns grupos econômicos para assegurarem os seus territórios é uma forma de desmascarar esta leitura burocrática do direito e trazer vida à uma possibilidade de ressignificá-lo, em alguma medida.

## **1. Território indígena Maró: uma história de lutas pela vida e por direitos**

Está em andamento uma contínua expansão de um modelo produtivo agroexportador que prioriza o mercado de commodities em todo o país. Na região amazônica, a pecuária<sup>3</sup> e a commodity da madeira são os focos da extração atingindo as comunidades e os povos que ali estão submetidos à pressão dos grupos econômicos envolvidos no desenvolvimento destes empreendimentos. “No ano de 2006 (...) o rebanho bovino no Brasil já era superior ao número de habitantes, totalizando 206 milhões de cabeças. Atualmente os biomas que mais

---

<sup>2</sup> “[...] o saber jurídico se esgota num saber meramente tecnicista, que prescinde de todas as demais formas de conhecer a realidade jurídica, cujas dimensões ética, política, cultural e social já estão absorvidas pela racionalidade da norma, capaz de reduzir todas aquelas dimensões à “razão jurídica”. O conhecimento unidimensional dos aspectos meramente normativos do subsistema jurídico, portanto, se apresenta como a razão suficiente, ou pensamento positivo, capaz de subordinar todos os outros modos (não jurídicos) de se compreender e avaliar esse subsistema.” (MACHADO, 2009, p. 99).

<sup>3</sup> “A organização belga, FERN, detalhou alguns dos impactos devastadores da pecuária nos países do Mercosul, sobretudo após o acordo com a União Europeia em 2019: hoje eles são responsáveis por 80% do desmatamento na Amazônia brasileira, bem como pela perda de florestas na parte paraguaia do Gran Chaco, a segunda maior zona florestal da América do Sul. Em 2018, 78,8% das importações de carne bovina da União Europeia vieram do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai)”. (FERN, 2019).

sofrem são o Cerrado e a Amazônia” (LEONEL JÚNIOR, 2020, p. 28-29). Dessa forma, há uma visibilidade crescente para a Amazônia e seus recursos, não só em uma perspectiva preservacionista, mas também como uma possibilidade de concentrar riquezas a partir do avanço da extração de bens naturais e a expansão de pastos.

Na contraposição deste modelo e dos conflitos dele decorrentes, há resistências e lutas de comunidades e grupos sociais que, ao se oporem a esta política expansionista, reivindicam direitos, reconstróem identidades, expressam modos de vida e de apropriações da terra, diferentes do modelo hegemônico, com diversificação agrícola e valorização da floresta, insistindo no direito de reprodução social e cultural.

Neste contexto político resiste o território indígena Maró. Essa comunidade está situada na região conhecida como Gleba Nova Olinda I, município de Santarém, oeste do Estado do Pará. Além dos problemas enfrentados pela falta de infraestrutura do Estado nesta localidade, as violações de direitos humanos contra os povos indígenas são freqüentes (SAUER; LEONEL JÚNIOR, 2011).

É importante destacar que a Gleba Nova Olinda, compreendida entre o rio Maró e o rio Aruã, é uma área de 181,8 mil hectares, discriminada como terra devoluta estadual e mantida sob a responsabilidade do Instituto de Terras do Pará (ITERPA). Ali, diversificados grupos sociais e povos tradicionais vivem há muitos anos, conformando uma interculturalidade peculiar na área referenciada. Os estudos atualmente disponíveis sobre os recursos naturais e a biodiversidade presente nesta gleba indicam que essa região é de “imenso valor para a conservação da natureza. A área abriga uma enorme biodiversidade e é refúgio para espécies endêmicas e ameaçadas, além de possuir importância na manutenção de serviços ambientais”<sup>4</sup>.

Há alguns anos, este povo empreende uma luta cotidiana para a preservação dos recursos naturais e a manutenção do território que ocupa, necessário à sobrevivência das famílias indígenas que habitam a região historicamente. Esta resistência provoca o descontentamento de grupos que usam a floresta como fonte para a extração de matéria-prima, grandes madeireiras que atuam na região, mas também moradores de comunidades próximas, que seguem a lógica predatória de extração da madeira para sobreviver, repassando o produto às madeireiras. Diante deste cenário, as violações de direitos humanos nesta região são freqüentes, desde o desrespeito às terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, e invadidas por empresas madeireiras e fazendeiros, até ameaças de morte e agressões físicas às lideranças indígenas.

Neste ambiente hostil, o direito dos povos indígenas teve que ser forjado através da luta. Em 2009, uma ação unificada foi realizada, como resposta às violações cometidas contra os povos indígenas de Maró, às comunidades

---

<sup>4</sup> Subsídios para discussão sobre a destinação das glebas Nova Olinda, Nova Olinda II, Curumucuri e Mamumu. (CARVALHO JR., 2008).

quilombolas da região e as ameaças aos membros do Movimento em Defesa da Vida e da Cultura do Rio Arapiuns (MDVCA). Naquele momento, uma ação direta dos povos tradicionais acirravam os conflitos na região. Os comunitários bloquearam duas balsas com madeira na Praia Ponta do Pedrão (Rio Arapiuns). A pauta da mobilização exigia acabar com a extração ilegal de madeira, a suspensão imediata de todos os planos de manejo dentro da Gleba Nova Olinda, a demarcação da Terra Indígena Maró, a regularização fundiária e a ampliação do Projeto de Assentamento Agroextrativista Vista Alegre, de responsabilidade do Governo Estadual. Esse foi um importante momento de mobilização e luta por direitos desses povos.

Contudo, os conflitos se intensificaram em alguns aspectos como no avanço da invasão às terras indígenas, possibilitada inclusive por concessões florestais emitidas pelo governo estadual, ignorando a existência da terra indígena e buscando legitimar juridicamente essas ações. Assim, o direito reproduzia a dinâmica de dominação e desrespeito, estimulado pelo Estado, cumprindo uma função de subordinação e alinhamento à ordem hegemônica. Algo que Roberto Lyra Filho criticava duramente ao desconstruir a perspectiva dogmática do direito.

Este “Direito” passa, então, das normas estatais, castrado, morto e embalsamado, para o necrotério duma pseudociência, que os juristas conservadores, não à toa, chamaram de “dogmática”. Uma ciência verdadeira, entretanto, não pode fundar-se em “dogmas”, que divinizam as normas do Estado, transformam essas práticas pseudocientíficas em tarefa de boys do imperialismo e da dominação e degradam a procura do saber numa ladainha de capangas inconscientes ou espertos (2006, p. 10-11).

As ofensivas dos grupos antagônicos aos indígenas eram cada vez maiores, já que o Estado não enfrentava as violações por eles perpetradas. A falta de garantias propiciou o aumento das ameaças de morte, das agressões físicas e morais recorrentes, das tentativas de homicídio dos líderes indígenas, da extração ilegal de madeira, da invasão da área das comunidades, da precariedade em serviços de educação e saúde, entre outras situações preocupantes. A soberba e a ousadia dos madeireiros, que invadiram a área, era tamanha, que em plena terra indígena colocaram uma placa com os dizeres: “proibido caçar e pescar”.

Cabe ressaltar que em razão dos variados interesses econômicos sobre essa área, a Terra Indígena Maró é alvo de ataques e luta há mais de 17 anos pela demarcação de suas terras, como em todo exemplo daqueles que optam por lutar, apesar das adversidades constantes, também comemoram vitórias e avançaram na conquista de direitos. Em outubro de 2011, o Diário Oficial da União publicou um despacho da Presidência da FUNAI, o qual aprovou o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) da Terra Indígena Maró. O término desse procedimento era aguardado desde 2004 e abriu a possibilidade para a demarcação da área.

No ano de 2014, um juiz de primeira instância suspendeu o Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da comunidade, alegando que o território em questão era formado por diversas populações tradicionais como ribeirinhos, mas, não indígenas. A referida decisão em primeira instância foi reformada no ano de 2016 pelo Tribunal Regional da 1ª Região, em Brasília.

A chegada de Bolsonaro ao governo em 2019 é uma constante ameaça à luta desses indígenas. “Muitos de seus seguidores acreditam que podem finalmente fazer o que querem, levando à letra o fato de Bolsonaro considerar os índios um obstáculo à agroindústria e ao desenvolvimento” (DALMASES, 2019).

## **2. O direito em seu aspecto dominador: a sua perspectiva hegemônica na sociedade**

Em períodos de crises sistêmicas, seja econômica, política ou mesmo de valores, o direito também sofre esse processo de entropia<sup>5</sup> perante os novos cenários estruturais. Assim, mesmo que ele mantenha aspectos dogmáticos pautado em métodos lógico-formais proveniente de uma vertente fortemente positivista, ainda hegemônico, é insuficiente para dar respostas e garantir uma legitimidade plena em sua atuação. Alguns grupos do povo, a exemplo dos indígenas nesse contexto, insatisfeitos com as práticas reprodutoras vigentes, tomam consciência e reivindicam novos direitos.

Logo, em determinados períodos históricos, a classe dirigente, de hegemônica, enfraquece seu poder ideologizador daquela realidade social e passa a exercer somente um aspecto dominante, seguindo os conceitos de Antonio Gramsci (1986). Esta mera dominação é consequência desta crise de legitimidade, onde o Estado recorre à violência para manter o domínio e a prevalência de seus interesses.

O papel do direito, nesse caso, instrumentalizado pela elite político-econômica, foi o de legitimar condutas que desconsideravam os direitos dos povos indígenas e garantiam a atuação inconseqüente do Estado e dessas elites atuantes.

O que deveria predominar no contexto de disputa naquela região era a ordem estabelecida, mesmo que essa contrariasse frontalmente a própria legalidade, inclusive a Constituição. Para a manutenção de privilégios dos grupos dominantes, o poder público, quando preciso, rasga a lei que em outras oportunidades sustentaria fielmente.

O desrespeito aos tratados internacionais e à Constituição Federal se deu em várias oportunidades desse enfrentamento, como: na lentidão da FUNAI na demarcação das terras indígenas; na omissão do órgão estadual de terras (ITERPA) em demarcar os territórios extrativistas e do órgão estadual ambiental

---

<sup>5</sup> “(...) toda instituição que nasce por exigências próprias de um tempo político determinado, que estrutura funções burocráticas ou administrativas, que define meios e fins, é inevitavelmente corroída pelo transcurso do tempo” (DUSSEL, 2007, p. 132).

(SEMA/PA) em defender a integridade ecológica dos territórios tradicionais, inclusive autorizando os ditos planos de manejo florestal sustentáveis em prejuízo às áreas indígenas e comunitárias; e na inobservância, pelo Governo do Pará, do direito de consulta prévia dos povos atingidos por suas políticas econômicas e pelos projetos que ampara (TERRA DE DIREITOS, 2011).

O Governo do Pará ainda criou uma figura jurídica *sui generis*, conhecida como Autorização de Detenção de Imóvel Público (ADIP), com a intenção de viabilizar a extração de madeira antes de qualquer debate público a respeito da destinação da gleba e, obviamente, ignorando o direito de consulta prévia aos povos tradicionais residentes na área. Na terra indígena de Maró, localizada na gleba Nova Olinda I, existem ADIPS, gerando inúmeros conflitos com as comunidades indígenas e denúncias de exploração ilegal de madeira.

O direito ainda apresenta outra vertente, mais cruel, na perspectiva de assegurar a continuidade da dominação elitista frente às garantias indígenas. A dinâmica criminalizadora da ação de grupos populares a partir dos aparelhos de um Estado repressor. Inúmeros processos judiciais correm contra as lideranças indígenas da região<sup>6</sup>. Isto demonstra uma ofensiva também na esfera judicial realizada pelos madeireiros com o propósito de criminalização dos atores sociais da luta indígena.

O quadro apresentado desde uma visão formalista e opressora do direito é a que sustenta o imaginário da sociedade, perpassando ares de respeito às normas, parcimônia nos julgados e neutralidade na atuação. A realidade à beira do rio nos mostra que as leis que predominam, servem mais como ornamento de práticas extrapoladoras de qualquer legalidade em um ambiente jurídico de desequilíbrio e força das elites para sustentar a ordem injusta e miserável existente.

### 3. Para um direito achado na beira do rio

Ao conhecer localidades como o território indígena Maró, no meio da floresta Amazônica, observa-se o papel que cada elemento da natureza exerce na dinâmica de vida daqueles povos.

O rio possui um aspecto singular nessas regiões. Ele garante aos indígenas, ribeirinhos, quilombolas, extrativistas da região, literalmente, o livre direito de ir e vir. Ademais, possibilita, em muitos casos, o exercício ao direito à alimentação adequada e digna daqueles povos. Além de ser um espaço de lazer, higienização, trocas e interação das comunidades.

---

<sup>6</sup> Processo 051.2009.1.007643-6, um interdito proibitório contra várias lideranças comunitárias, entre eles os indígenas; Processo 051.2009.1.007477-9, um interdito da empresa rondobel ind. e com. de madeiras também em face de várias lideranças da Gleba Nova Olinda; Processo 051.2010.2.000500-0, este, em uma ofensiva de criminalização das lutas populares, imputa diversos crimes às várias lideranças, requerendo também a prisão preventiva dos mesmos. Processo 2091-80.2010.4.01.3902, corre na Justiça Federal uma ação ordinária de anulação de processo administrativo de demarcação de terras indígenas promovida por sete associações de moradores que tem relação com as madeireiras na Gleba Nova Olinda, contra FUNAI e os indígenas.

Os povos da etnia borari e arapiuns, residentes no território indígena Maró, compreendem que o exercício do direito deles está ligado e é vivenciado à beira do rio, no meio das matas, concebido a partir de elementos necessários ao bem viver destes. Quando as elites político-econômicas avançam sobre os elementos essenciais à vida dessas comunidades, protegidos pelo véu do Estado Democrático de Direito, nesse momento ignorado, dicotomizam o uso do direito. Desvenda de um lado um direito opressor, forjado em gabinetes e tribunais, alimentado por um ensino jurídico bancário e burocrático que faz o uso da lei, não por puro respeito a elas, mas por almejar a ordem, por exemplo, criminalizando a ação e o engajamento dos povos indígenas na luta por reconhecimento territorial. De outro lado, um direito vivo, em regra limitado pela ordem, que é construído no cotidiano da luta empreendida pelos povos da floresta, garantidor da sua vivência e reprodução social, literalmente um direito achado na beira do rio.

Esse direito forjado no âmago do povo poderia ser refletido e estabelecido frente a um direito dogmático, repressor e antipopular. O avançar da luta política e do reconhecimento da legitimidade dos indígenas sobre as áreas reivindicadas, garante o combustível para a reinvenção da leitura jurídica, a partir da crítica a ressignificação do próprio direito, como proposto por Baratta.

Da crítica do direito penal como direito desigual derivam conseqüências analisáveis sob dois perfis. Um primeiro perfil refere-se à ampliação e o reforço da tutela penal, em áreas de interesse essencial para a vida dos indivíduos e da comunidade: a saúde, a segurança no trabalho, a integridade ecológica etc. Trata-se de dirigir os mecanismos da reação institucional para o confronto da criminalidade econômica, dos grandes desvios criminais dos órgãos e do corpo do Estado, da grande criminalidade organizada. Trata-se, ao mesmo tempo, de assegurar uma maior representação processual em favor dos interesses coletivos (2002, p. 202).

Logo, o direito teria o condão, ao invés de configurar instrumento de criminalização de movimentos populares e sociais, possibilitar a emersão da Justiça Social às coletividades. Isso demonstra que um direito que “se pretende universal, geral e único, é parcial, especial e múltiplo.” (SOUZA FILHO, 2006, p. 23).

A exemplo do que sustenta o direito achado na rua, linha influenciada historicamente por Roberto Lyra Filho e liderada por José Geraldo de Sousa Júnior<sup>7</sup>, o que se almeja ao caracterizarmos um direito achado na beira do rio é levar este padrão de concepção jurídica à uma realidade de vivência dos povos das florestas brasileiras.

O direito achado na beira do rio, tal qual o direito achado na rua, pretende exarar anseios próprios;

---

<sup>7</sup> Hoje é configurado como uma disciplina, um grupo de pesquisa e uma linha de pesquisa dentro do Programa de Pós-Graduação em Direito e do Programa de Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília.

(...) ser expressão deste propósito de compreensão do processo aqui descrito, enquanto reflexão sobre a atuação jurídica dos novos sujeitos coletivos e das experiências por eles desenvolvidas de criação de direito e, assim, como modelo atualizado de investigação: 1) determinar o espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enunciam direitos ainda que contra legem; 2) definir a natureza jurídica do sujeito coletivo capaz de elaborar um projeto político de transformação social e elaborar a sua representação teórica como sujeito coletivo de direito; 3) enquadrar os dados derivados destas práticas sociais criadoras de direitos e estabelecer novas categorias jurídicas (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 145).

Ao tratar de direitos indígenas defrontar-se-á com determinada dificuldade em lidar com os mesmos, pois, devido à formatação imposta pelo modo de produção capitalista e um tratamento jurídico predominantemente monista e positivista, alguns autores sustentam a incompletude do sistema para tratar destes direitos dos povos e comunidades tradicionais. Salienta o professor Marés, que;

[...] esta incompletude se dá, não por se tratarem de povos que vivem em sociedade não contemporânea, não burguesa nem capitalista, mas por conceberem a vida e a sociedade de forma diferente, e por terem uma cultura e cosmovisão diferentes, relações diferentes e, evidentemente, Direito diferente. (SOUSA FILHO, 2006, p. 67).

Assim, defender-se-á um direito que ultrapassa o pensamento filosófico analítico e positivista de método lógico-formal para fundamentar uma perspectiva jurídica de vertente contra-hegemônica. Não pelo simples fato de ser indígena, mas por resistir às investidas do capital através de uma luta própria que está atrelada à defesa das florestas e dos seus povos, ganhando também, contornos do que se concebe como luta de classes.

Deverá sim esse direito, contribuir para a legitimação de um processo de sujeitos políticos que romperão com o sistema estabelecido, não se limitando às saídas revolucionárias, tão só partindo de conceitos clássicos europeus, mas uma ruptura com caras e cores latino-americanas, brasileiras, indígenas.

## **Conclusão**

A forma de concepção do direito e dos seus institutos, não por acaso, compõe a superestrutura de uma sociedade fundamentada em uma economia estimulada por um modo de produção capitalista e concepções políticas estruturadas em construções liberais históricas, não realizáveis. A tarefa de repensar e reconstruir um direito fora desses padrões estruturais não é simples, mas iniciar esse exercício é necessário, compreendendo a limitação ontológica do direito em si, tendo em vista a crise paradigmática atual.

As violações aos direitos dos povos tradicionais, dos pequenos agricultores, do proletariado urbano, da classe trabalhadora como um todo, não cessam pela própria lógica de expansão e acumulação característica do capitalismo. Ao



constatar que dentro da floresta amazônica existem grupos arriscando a vida de seus pares para manter a floresta viva e inviabilizar o avanço predatório do capital, aponta caminhos e alternativas próprias para se buscar as transformações paradigmáticas necessárias no Brasil e na América Latina.

A trilha a seguir é longa, e nesse trilhar é preciso ousar. Acreditar, e, além disso, verificar a existência de um direito achado na beira do rio é valorizar o que hoje pode ser considerado uma postura rebelde. Contudo, estimular essas experiências e difundi-las como propostas jurídico-políticas realizáveis e pujantes, pode ser uma forma de contribuir para um projeto contra-hegemônico, que deve considerar a força desses povos e comunidades tradicionais na conformação de um bloco histórico capaz de fortalecer um próximo levante de massas.

Os percalços desses indígenas são históricos, e ainda terão inúmeras outras batalhas para travar em seu território. Uma das maiores será construir a consciência e a solidariedade que firmaram com os outros povos da floresta dispostos a estabelecerem outra sociedade, através da luta política e conquista real de direitos. Não se trata aqui de formalmente estipular, de maneira abstrata, direitos humanos universais para esses povos. “Não existem direitos humanos universais, mas existe um direito universal de cada povo elaborar seus direitos humanos com única limitação de não violar os direitos humanos dos outros povos.” (SOUZA FILHO, 2006, p. 83-84). O enfrentamento para a concepção de um projeto social e ambientalmente justo deverá ocorrer, nesse aspecto o direito achado na beira do rio é parte desse projeto de enfrentamento e já fez a sua opção política.

## Referências Bibliográficas

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Trad. Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan: Instituto Carioca de Criminologia, 2002;

BISOL, Rossana. Dialética social do direito. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (org.). **Introdução Crítica ao Direito**. 4ªed., Brasília: Universidade de Brasília, 1993; (Série o direito achado na rua; v.1);

CARVALHO JR., Elildo A. R. Biodiversidade e conservação na ALAP Mamuru-Arapiuns. **RESEX Tapajós-Arapiuns**, Santarém, nov. 2008;

DALMASES, Francisc. Ednei: aqui é território indígena Maró. **El País**. São Paulo. 16 jul. 2019. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/06/actualidad/1559816628\\_912175.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/06/actualidad/1559816628_912175.html). Acesso em 14 mar. 2020.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de política**. Trad. Rodrigo Rodrigues. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO; São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2007;

FERN. **EU-Mercosur deal sacrifices forests and rights on the altar of trade**. 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.fern.org/news-resources/eu-mercosur-deal-sacrifices-forests-and-rights-on-the-altar-of-trade-1986/>.

GRAMSCI, Antonio. **Cuadernos de la Cárcel**. Edición crítica del instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana. Trad. Ana María Palos. Rev. José Luis Gonzales. México D.F: Ediciones Era, 1986;

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **Direito à Agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020;

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. 15ª reimpr. da 17ª. ed. De 1995. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2006;

MACHADO, Antônio Alberto. **Ensino jurídico e mudança social**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009;

SAUER, Sérgio; LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **Violações de Direitos Humanos aos Povos da terra indígena Maró no Oeste do Estado do Pará**. Santarém/ Brasília, Plataforma DhESCA e Terra de Direitos, out. 2011;

SOUZA FILHO. Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 2006;

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade**: o direito achado na rua. Experiências populares emancipatórias de criação do direito. (Tese: Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008;

TERRA DE DIREITOS. **Relatório de Atividades Santarém**: Santarém, área de fronteira e disputas fundiárias e ambientais. Terra de Direitos: Santarém, PA, 2011, (relatório das atividades);

VALACÁRCEL, Luis E. **Tempestad en Los Andes**. Lima, 1927. Disponível em: <<http://www.marxists.org/espanol/mariateg/1927/oct/10.htm>>. Acesso em: 28 jun. 2011;

WARAT, Luis Alberto. **Epistemologia e ensino do direito**: o sonho acabou. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

# TERRAS SEM HOMENS DE BEM PARA HOMENS DE BEM SEM TERRA

MARCO ANTONIO DELFINO DE ALMEIDA

## Introdução

A dicotomia entre colonialismo de exploração e colonialismo de povoamento é restrita, no campo acadêmico, ao período colonial e se cinge à contribuição do modelo de colonização para a formação econômica do Brasil. Em termos sintéticos, a opção pelo colonialismo de exploração de matriz ibérica teria acarretado o “atraso” econômico brasileiro em oposição aos países derivados de colônias de povoamento. Os primeiros teriam se tornado subdesenvolvidos enquanto os últimos (Estados Unidos, Austrália, por exemplo), desenvolvidos. A proposição – com modificações – foi adotada por membros da Escola Histórica Alemã, ortodoxos liberais franceses, marxistas, cliometristas e estrelas acadêmicas contemporâneas (MONASTERIO, 2016).

O objetivo do presente estudo não é a renovação da discussão da conexão com a formação econômica do Brasil, mas sim a sua utilização para compreensão das políticas de povoamento do Brasil. O mito da natureza selvagem (*wilderness*), do deserto, da fronteira, do pioneiro e, especialmente o processo de violência decorrente da sinergia destes conceitos encontra-se presente no processo de colonização do Oeste brasileiro (a denominada Marcha para o Oeste), nos anos 1940-1950, e na colonização da região amazônica, nos anos 1970. Há o claro estabelecimento da fronteira entre natureza e cultura, entre barbárie e civilização, entre inumanos e homens de bem. Ilustrativo desta diferenciação é a seguinte citação que retrata o nascimento do primeiro amazônida. Como se as milhares de pessoas que ali residissem, nada mais fossem do que integrantes da paisagem selvagem a ser domesticada.

Um anúncio da construtora Queiroz Galvão retrata muito bem a decidida xenofobia do projeto. O texto anuncia o nascimento de Juarez Furtado de Araújo Transamazônico, o “primeiro menino a nascer naquele admirável mundo novo que estamos ajudando a construir”. O pequeno Juarez é o primeiro “pioneiro”

nascido na terra. A própria denominação de “pioneiro” já demonstra a carga discriminatória, tanto racial quanto social, sobre aqueles que os precederam, índios e posseiros, inequivocamente encarados como inimigo do progresso (TORRES, 2006. p. 275-276).

Claramente, a política de colonização contida nas hipóteses acima reproduz integralmente o modelo colonial, em uma renovação da relação metrópole x colônia, na oposição capital x sertão. Neste caso, o colonialismo de exploração, típica do Brasil colonial, transmuda-se em colonialismo de povoamento: Os colonizadores vieram para ficar, a invasão das áreas ocupadas pelos Povos Indígenas e tradicionais não é um evento isolado, mas parte integrante de uma estrutura (WOLFE, 2006). Como igualmente definido por Brand, a chegada a colonização de povoamento promove a chegada dos “nossos contrários” (BRAND, 2016).

### **Colonialismo: definição**

No presente trabalho não adotaremos o conceito de colonialidade, uma vez que o mesmo deriva do colonialismo e pode ser considerado um modelo teórico para examinar um padrão de poder que “[...] se relaciona à forma como o trabalho, o conhecimento, a autoridade e as relações intersubjetivas se articulam entre si através do mercado capitalista mundial e da idéia de raça” (MALDONADO-TORRES, 2007, p. 131). Por seu turno, no colonialismo se verifica uma clara relação de poder entre dois povos, caso em que enquadramos a relação do governo brasileiro com os Povos Indígenas. A tutela, existente até a edição da Constituição de 1988, estabelecia uma clara relação vertical, tipicamente colonial.

Podemos ilustrar, por exemplo, O sistema punitivo associado ao controle dos Povos Indígenas. Ele se assemelha ao “Code de L’Indigenat” (Código do Aborígene, em tradução livre). A legislação, destinada à França Colonial, estabelecia uma diferenciação entre cidadãos e súditos (populações das colônias). A norma instituída no séc. XIX permaneceu vigente, ainda que parcialmente, até 1962. Entre as restrições às populações coloniais estava o estabelecimento de um rol de 27 (vinte e sete) infrações estabelecidas em 1874 e aumentadas progressivamente até 1881. Entre as infrações estavam previstas a reunião sem autorização, viagem sem permissão da autoridade administrativa, ato irresponsável e ofensa ao agente colonial (WEIL 2005, p. 96).

Infrações semelhantes podem ser derivadas, claramente do Regulamento do SPI conforme redação da alínea e) do art. 9º do Decreto nº 10.652, de 16 de outubro de 1942:

e) propor ao diretor, mediante requisição do Chefe de Inspetoria **competente, o recolhimento à colônia disciplinar, ou na sua falta ao posto Indígena** designado pelo diretor, e pelo tempo que êste determinar nunca excedente a 5

anos, de Índio que por infração ou mau procedimento, agindo com discernimento, fôr considerado prejudicial á comunidade indigena a que pertencer, ou, mesmo, ás populações vizinhas, indiginas ou civilizadas (BRASIL, 1942 – grifo nosso em negrito).

A sujeição tipicamente colonial pode igualmente ser verificada pelo controle de deslocamentos, especialmente os destinados a lugares “inconvenientes” que pudessem trazer algum tipo de embaraço à instituição. Ressalte-se que o eventual descumprimento acarretaria a conseqüente manipulação de sua indianidade, com o claro recado de que a obediência às ordens do tutor era inerente à condição de indígena, conforme verificamos no memorando 213, de 4 de abril de 1956. O memorando derivado do chefe da IR-5 (Inspetoria Regional do Serviço de Proteção ao Índio), em Campo Grande (MS) é endereçado ao chefe do Posto Indígena Francisco Horta, em Dourados:

Confirmo o telegrama nº 35, que depois que foi mandado passar chegou o vosso m/m nº 30, no qual trata de Jardineira para Caarapó, e também dos índios (que foram pedir licença para irem no Rio, cuja licença não poderá ser fornecida, porquanto a Diretoria não aprecia visitas de índios já civilizados, que geralmente só vão causar despesas e quasi (sic) sempre falar dos encarregados. **Pode informar a esses índios que se não quiserem (sic) desistir de ir, que vão, mas não levarão nenhuma autorização, e esta Inspetoria não se responsabiliza pelo que possa acontecer em viagem, ou mesmo de serem eles transferidos para outra região** (MPF, 2014a - grifo nosso em negrito).

A existência da clara relação assimétrica de poder, com a subordinação, inclusive espacial dos Povos Indígenas, com a utilização de agentes públicos para imposição da devida fiscalização e punições, fundamenta claramente um modelo colonial operado no interior das fronteiras nacionais. Neste sentido, temos as definições de ROBERT BLAUNER e GONZALEZ CASANOVA. A primeira definição surge no contexto dos embates raciais dos Estados Unidos, no final dos anos 60. A segunda, do mexicano GONZALEZ CASANOVA, foi tecida no bojo do livro *La Democracia em México*, de 1965. A definição original foi reelaborada em seus trabalhos recentes. Apresentemos os conceitos:

Parecem existir quatro componentes básicos nesta definição. A primeira se refere à forma como o grupo entra na sociedade dominante (seja o poder colonial ou não). **Colonialismo começa com uma entrada forçada ou involuntária.** Segundo, há impacto na cultura e na organização social do colonizado. Impacto este que não é apenas o resultado de um processo normal de contato entre culturas. O poder colonial promove uma política que restringe, transforma ou destrói valores indígenas, orientações e formas de vida. **Terceiro, colonialismo envolve uma relação por intermédio da qual membros de um grupo tendem a ser administrados por representantes do poder dominante.** É a experiência de ser manipulado e dirigido por pessoas que não pertençam ao mesmo status étnico. O argumento final do colonialismo é o racismo. **Racismo é um princípio de dominação social pelo qual um grupo**

**visto como inferior em decorrência de características biológicas é explorado, controlado e oprimido socialmente e psicologicamente pelo grupo dominante** (BLAUNER, 1969, p.396, grifos nossos em negrito).

## Colonialismo e a construção do deserto

Ínsito ao projeto colonial, de exploração ou de povoamento, é o conceito de natureza selvagem (*wilderness*), da terra improdutivo, do deserto, anteriormente nominado. A exploração ou o povoamento da terra se baseiam na denominada doutrina do descobrimento e da conseqüente conferência das terras “descobertas” como *terras nullius* (Terra de ninguém).

Interessante apontar que a visão eurocêntrica, existente até hoje, relaciona a propriedade com o cultivo. O pensador Locke indagava se “nas florestas selvagens e nas vastidões incultas da América deixadas à natureza, sem nenhuma melhoria, lavoura ou cultivo, mil acres rendem aos habitantes necessitados e miseráveis tanto quanto dez acres de terra igualmente fértil em Devonshire, onde são bem cultivadas (LOCKE 1998, Segundo Tratado, V § 37).

A “vastidão inculta” poderia sofrer o desmatamento, o cultivo, a extração das drogas do sertão ou da atividade minerária e mesmo, no final do século XIX, transformar-se em área protegida para preservação de animais e sítios de elevada beleza cênica. Ou seja, qualquer utilidade econômica ou “social” diversa da mero “abandono” das terras indígenas.

No imaginário civilizatório antes havia apenas o deserto. Deserto que para ser “conquistado” demandou, como no caso da Argentina, um exército de cinco mil homens. O “deserto” continha “[...] los miles de indígenas que lograron sobrevivir, encerrados en prisiones en diversos puntos del país os separados de sus familias y enviados lejos de sus tierras a trabajar como mano de obra barata en obrages, yerbatales, ingenios” (BONATTI, 2015, p. 139).

No Brasil, o “deserto” não era menos presente, como verificamos neste relato sobre os trabalhos das comissões militares designadas para exploração do país: “Em menos de 13 mezes, desde 23 de Março do anno findo, data em que começamos nossos trabalhos em S. Bento, até 19 de Abril quando os terminamos aqui, **vencendo o deserto e todos os perigos e privações que nelle se encontram**” (MARTINS, 2017, p. 130 – grifo nosso em negrito).

Interessante apontar que se tratava, claramente, de um discurso, usado conforme as conveniências governamentais, especialmente dos militares. Neste sentido, cabe mencionar estradas e fazendas do interior do país, percorridas por Rondon no início do século XIX, por óbvio, que todas contaram com a participação indígena:

Naquela região Rondon teve oportunidade de constatar muitas vezes que velhos trabalhadores indígenas recebiam de suas mãos os primeiros salários em dinheiro, em sua longa e árdua vida de labuta pelas fazendas. **Verificou, então, que as afirmações sobre a indolência irremediável do índio não**

passavam de justificativa para a exploração a que os submetiam. Sendo os índios a única mão-de-obra da região, só eles poderiam ter aberto as estradas, construído as fazendas e derrubado a cada ano as matas para os roçados; mas era preciso ignorar e negar a evidência para justificar a servidão a que os sujeitavam (RIBEIRO, 2000, p. 133-134, grifo nosso em negrito).

## **Mato Grosso do Sul: do colonialismo de exploração ao colonialismo de povoamento**

O ciclo da erva-mate em Mato Grosso do Sul representou relevante importância econômica e pode ser considerado, sobre a perspectiva dos Povos Indígenas, como exemplo do denominado colonialismo de exploração. A denominada colônia de exploração (*Pflanzungskolonien*) teria como objetivo “[...] a exportação de produtos primários para os países europeus. Geralmente, o número de europeus seria baixo, eles não se tornariam cidadãos locais e o uso de mão de obra da escravidão seria frequente (HEEREN *apud* MONASTERIO, 2016, p. 11).

A erva-mate representou o principal produto de exportação entre o final do século XIX e início do século XX. A pujança econômica do setor é indissociavelmente atrelada à companhia Matte Laranjeira. Por exemplo, examinemos os dados de produção de erva-mate, no ano de 1923. A diferença entre os denominados produtores independentes, exprimem, em números a magnitude da empresa.

### **PRODUÇÃO DE ERVA-MATE PELA MATE LARANJEIRA E PELOS PRODUTORES INDEPENDENTES EM 1923**

<b>Produtor</b>	<b>Kg</b>
<b>Produtores Independentes</b>	1.330.730
<b>Matte Laranjeira</b>	9.937.396

Fonte: Arruda, 1986 (*apud* Jesus, 2004, p. 97).

A pujança da companhia está igualmente indissociavelmente associada à proximidade com o estado brasileiro. O Decreto Imperial, de nº 8799, de 9 de dezembro de 1882, concedeu à Thomaz Laranjeira vasta extensão de terras para a extração da erva-mate pelo período de dez anos. A pessoa jurídica responsável pela exploração seria a Companhia Matte Laranjeira. Em face de alterações societárias o controle dos ervais passaria à Laranjeira, Mendes & Cia, a partir de 1902 e, finalmente, para a empresa Matte laranjeira S.A., a partir de 1916 (MAGALHÃES, 2013). Através do Decreto nº 520, de 23/06/1890, o arrendamento é ampliado bem como obtido o monopólio na exploração da erva-mate. “[...] Através da Resolução nº 103, de 15/07/1895, ela obtém a maior área arrendada, tendo ultrapassado os 5.000.000 ha, [...] tornando-se um dos maiores

arrendamentos de terras devolutas do regime republicano em todo o Brasil para um grupo particular” (ARRUDA, 1986 *apud* FERREIRA, 2007, p. 31).

O tamanho bem como o monopólio da extração sobre a totalidade da área, são alterados com a edição da lei nº 725, de 24 de setembro de 1915. A legislação permitiu o arrendamento sobre um total de 1.440.000 hectares, mas igualmente lei liberou a venda de até dois lotes de 3.600 ha a terceiros. (BRAND, 1997 *apud* FERREIRA, 2007, p. 32)<sup>1</sup>

A proximidade com o poder político, origem do patrimônio da empresa, acarretou desafetos. Em resposta a supostas ofensas, um dos herdeiros da empresa, Mário Mendes, redigiu extensa carta endereçada ao general José Pessoa Cavalcanti, comandante da 9ª Região Militar. A carta apresenta interessantes conexões com a invisibilização e utilização econômica da mão de obra indígena. Vejamos os trechos:

Os atuais municípios de Ponta Porã e Dourados eram na época referida, **sertão bravo**, que somente se integraram-se à civilização e ao progresso pelo esforço gigantesco da Mate Laranjeira, pela energia de seus diretores, a qual o Brasil deve a conversão do deserto em cidades florescentes como Porto Murtinho, Ponta Porã, Campanário e Guaíra e numerosas povoações que prosperam sob o influxo benéfico e criador da mesma.

[...]

Ademais, somente o peão paraguaio, criado nos trabalhos dos ervais, suporta os nesta zona, onde todo o erval silvestre encontra-se no seio de mata virgem, como V. Excia teve oportunidade de verificar. Neles, os cargos de direção e administração são exercidos quase que exclusivamente por nacionais (MAGALHÃES, 2013, s/d – grifo nosso em negrito).

A narrativa, típica da história “oficial”, confere papel preponderante ao empreendedor e desconsidera “[...] pobre e sangrenta infantaria da Revolução Industrial” (SHARPE, 1992, p. 53). Desconsidera as populações indígenas. É crível que houvesse a utilização de empregados paraguaios, mas a extensão da área arrendada (cerca de um milhão e meio de hectares) em um ambiente desprovido de estradas e meios céleres de transporte, aponta para a dupla invisibilização do indígena: como não-indígena e não-nacional.

Interessante apontar que a descrição da “suportabilidade” do paraguaio evoca Magalhães ao relatar que “Quem visita os seringas da foz do Amazonas conhece logo à primeira vista, que é o tapuio’ e não o branco que foi creado para aquella vida” (MAGALHÃES, 1873, p. 104). Evoca igualmente o já nominado Rondon, ao alertar que a invisibilização visava “ignorar e negar a evidência para justificar a servidão a que os sujeitavam”, uma vez que “[...] sendo os índios a única mão-de-obra da região, só eles poderiam ter aberto as estradas, construído as

---

<sup>1</sup> O artigo 31º dessa lei previa: A cada um dos ocupantes de terras de pastagens e de lavouras situadas dentro da área compreendida no contrato de arrendamento em vigor, será garantido dentro do prazo de dois anos, a contar de 27 de julho de 1916, a preferência para a aquisição de uma área nunca superior a dois lotes de três mil e seiscentos hectares cada um, ainda mesmo que dentro dessas terras existam pequenos ervais.



fazendas e derrubado a cada ano as matas para os roçados” (RIBEIRO, 2000, p. 133-134).

Por intermédio da criação do território federal de Ponta Porã pelo Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, o arrendamento foi extinto. Após os termos dos contratos estatais a companhia prosseguiu com as atividades ervateiras em propriedades particulares até ao ano de 1953, quando a Argentina proibiu as importações de erva-mate brasileira e paraguaia, por conta de uma superprodução de seus ervais (MAGALHÃES, 2013, p. 139).

Em 28 de outubro do mesmo ano, é criada a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, pelo Decreto-Lei 5.941. A área a ser demarcada não seria inferior a 300.000 (trezentos mil) hectares. Serviço que seria realizado pela Divisão de Terras e Colonização do Departamento Nacional da Produção Vegetal do Ministério da Agricultura.

Com a criação do referido território inicia-se um novo modelo de colonização: O colonialismo de povoamento: O decreto-lei estabelece a “Chegada dos nossos contrários”.

## **SPI e o Ministério da Agricultura**

Couto Magalhães, integrante do IHGB, deu a fundamentação teórico-econômica para o processo de dominação colonial dos povos originários. Em artigo publicado na revista do IHGB, em 1873, denominado “Ensaio de antropologia: região e raças selvagens”. Couto de Magalhães aborda tópicos que serão aprofundados em sua principal obra “O Selvagem”: a utilização dos povos indígenas como elemento econômico para a colonização do interior do país. Aponta que a sua utilização, como mão de obra, nas indústrias pastoris e extrativas representaria claros benefícios econômicos à nação. A sua substituição pela mão de obra branca, por seu turno, acarretaria a “sua destruição” ou minimante a sua “degradação:

Se attendermos à circumstancia muito importante de que quasi todo o interior do Brasil é coberto de campos ; que os matos são raros, que o velho mundo necessita mais de carne do que de café ou de assucar, e que as industrias pastoris **são as que exigem menor número de braços, menor emprego de capitães, e maior extensão de terras, em comparação com outras industrias;** se considerarmos ainda, que só ellas quasi, que não necessitam de estradas para serem seus productos transportados à grandes distancias, **ver-se-há a immensa importancia que podem vir a ter os terrenos do interior do Brasil, desde que se' fomente com methodo este genero de industria.**

[...]

Supportará tanto mais facilmente a acção dos agentes atmosphericos, ou exhalções teluricas.- aquella. raça que mais aclimada estiver à ellas.

[...]

a raça branca, que não goza da mesma immuidade, por isso mesmo que é raça peregrina, expondo-se a ellas, entrega-se voluntariamente ou à uma causa de destruição, ou quando menos de degradação.

[...]

As industrias extractivas do norte estão no mesmo caso, e só vivem e medram porque existe o tapuia, e já representam nas províncias do Para e Amazonas uma exportação de doze mil contos annuaes

[...]

Quem visita os seringaes da foz do Amazonas conhece logo à primeira vista, que é o tapuia' e não o branco que foi creado para aquella vida

[...]

O branco no meio das florestas, com os commodos de sua civi!isação, é tão miseravel como o tapuia em nossas cidades com seu arco e flecha.

[...]

Desde porém que, seguindo o methodo razoavel e unico productivo de empregar o homem n'aquillo que está conforme com seus habitos, se tratar de applicar o selvagem ás industrias pastorís e extractivas, industrias estas a que está reservado um grande futuro, elle se ha de prestar a elas melhor do que qualquer das raças que habitam a America, como se está prestando (MAGALHÃES, 1873, p. 99-105, grifos nossos em negrito).

O trabalho seguinte de Couto Magalhães, “O Selvagem”, foi elaborado a pedido do imperador Pedro II para figurar na biblioteca americana da Exposição Universal de Filadélfia, em 1876. Em comemoração ao Centenário da Independência Americana. Os assuntos debatidos no livro seguem a trilha do artigo de 1873. É importante frisar a importância do tema à época. Em 25 de junho de 1876, aconteceu a Batalha de Little Big Horn, entre unidades do Exército Americano e indígenas do povo Lakota. Paralelamente, havia a intervenção militar chilena no território Mapuche, denominada “Pacificação da Araucania” (1862-1883) e, igualmente, a intervenção militar argentina em face das comunidades indígenas Mapuche, Tehuelche e Ranquel, denominada “Conquista do Deserto”. Nesse contexto, o debate centrava-se no destino das comunidades indígenas: Extermínio ou aproveitamento econômico? A solução gestada por Couto Magalhães reforça a utilização do “selvagem como elemento econômico”:

Não estará longe o dia em que seremos forçados, como a República Argentina, o Chile, os Estados Unidos, a manter verdadeiros corpos de exército para conter nossos selvagens, se abandonarmos essa questão ao seu natural desenvolvimento.

[...]

Estes prejuízos, as despesas que serão necessárias com movimento de forças, as perturbações sociais que provirão de conflitos sanguinolentos no interior, mostram que quaisquer despesas que fizermos agora para assimilar os selvagens na nossa sociedade serão incomparavelmente menores do que as que teremos de fazer se, por não prestarmos atenção ao assunto, formos forçados a exterminá-los. (Magalhães, 1876 p. 18-20)

[...] E prossegue:

**Povoar o Brasil quer dizer:**

1º) Importar colonos da Europa para cultivar as terras já desbravadas nos centros, ou próximos aos centros povoados.

2ª) **Aproveitar para a população nacional as terras ainda virgens, onde o selvagem é um obstáculo**; estas terras representam quase dois terços do território do Império. **Tornar produtiva uma população, hoje improdutivo, é, pelo menos, tão importante como trazer novos braços.**

3ª) Utilizar cerca de um milhão de selvagens que possuímos, os quais são os que melhores serviços podem prestar nessas duas terças partes do nosso território, porque as indústrias extrativas, únicas possíveis nessas regiões (enquanto não houver estradas), **só têm sido e só podem ser exploradas pelo selvagem** (MAGALHÃES, 1876, p.12, grifos nossos em grrito).

É possível afirmar, à luz dos documentos apresentados, que a Proteção dos índios não representava um fim, mas um meio para obtenção do efeito econômico desejado: a utilização da mão de obra indígena no processo de colonização do interior do Brasil. Em um cenário de carência de recursos tecnológicos para exploração das áreas (por exemplo, a extração da erva-mate e derrubada de matas para implantação de pastagens), os índios representavam as “ferramentas vivas”. A localização topográfica do SPI na estrutura burocrática federal (vinculada ao Ministério da Agricultura, durante a maior parte do período de sua existência) não permite uma conclusão em outra direção.

Nesse vetor, temos o Decreto-Lei nº 1.736/1939, que subordinou o SPI ao Ministério da Agricultura. A redação legal não deixa dúvidas em relação ao desiderato estatal: “[...] de orientar e interessar os indígenas no cultivo do solo, para que se tornem úteis ao país e possam colaborar com as populações civilizadas que se dedicam às atividades agrícolas” (BRASIL, 1939, s/d).

## **Índio ou Paraguaio?**

Para que atuassem como “ferramentas vivas” a serviço do processo de colonização, a categoria jurídica era irrelevante: índios ou paraguaios. Esta assertiva pode ser verificada no exemplo da Companhia ervateira Matte Laranjeira. Até meados do século XX, a empresa era a maior contratadora de mão de obra da parte sul do então Estado de Mato Grosso. A medida visava afastar dois problemas: a contratação de mão de obra indígena e o consequente arrendamento de suas terras.

No final do século XIX e início do século XX, o Mato Grosso possui uma população extremamente rarefeita, não oferecendo o contingente de mão de obra necessário para o trabalho nos ervais, ou mesmo formas ágeis para atraí-lo de outras regiões do Brasil, devido à carência de vias de comunicação e de transporte (BIANCHINI op. cit: p. 172). Entre os historiadores há um consenso sobre a origem paraguaia da quase totalidade dos trabalhadores da Matte Laranjeira, o que, segundo Bianchini, é confirmado pela leitura dos documentos da empresa, entre os quais destaca as correspondências internas demonstrando a preocupação dos seus dirigentes frente à Lei de Nacionalização do Trabalho (BIANCHINI op. cit: 175-176). No entanto, é preciso considerar que:

**[...] o argumento da mão de obra paraguaia soa mais como uma manobra da Cia Matte, para não expor o uso da mão e obra kaiowa em seus ervais. Pois, ao caracterizar seus mineiros como paraguaios, a Cia Matte se coloca à margem de duas questões controversas e legalmente inviáveis: o emprego da mão de obra indígena e o arrendamento de suas terras (VIETTA, 2007, p. 62, grifos nossos em negrito).**

Wolfe (2006) aponta interessantes diferenciações no tratamento racial dos negros e dos indígenas, especialmente nos EUA. Em sua visão os negros americanos tiveram um conceito diferente de raça (regra de uma gota de sangue, *one drop rule*) em face da utilização econômica. Quanto maior o número de negros, maior o número de escravos e, conseqüentemente, da vantagem econômica dos proprietários. Os Povos Indígenas, de forma diversa, impediam a plena fruição de riqueza pelos colonizadores. Quanto menor o seu número, quanto mais invisibilizados ou descategorizados fossem, mais fácil seria o acesso à terra. Nos EUA, a estratégia utilizada foi a denegação de direitos aos denominados “índios misturados” (OLIVEIRA, 1998). Há a indissociabilidade entre um determinado Povo Indígena e seu território. Há a possibilidade de rompimento deste vínculo pela remoção, igualmente realizada, tanto nos EUA como no Brasil. Porém, há igualmente, no Brasil, o recurso de denegação de existência do Povos Indígenas.

Eduardo Galvão citado por Oliveira (1998) nos traz os exemplos dos índios do nordeste e da sua mestiçagem: “A maior parte vive integrada no meio regional, registrando-se considerável mesclagem e perda dos elementos tradicionais, inclusive a língua”. A clara consequência da “mestiçagem” é a perda do acesso legal aos territórios tradicionais. Como exposto igualmente por Oliveira (1998, s/d), a “mistura” acarretava a desmobilização do processo de identificação e delimitação de terras indígenas, reduzidas ao mínimo na região: “Mesmo nessas poucas e pontuais intervenções, o órgão indigenista tinha de justificar para si mesmo e para os poderes estaduais que o objeto de sua atuação era efetivamente composto por “índios”, e não por meros “remanescentes”.

A denegação baseada na “mistura” tinha fundamento legal, o decreto-lei nº 5.484/1928, estabelecia a seguinte “classificação” dos indígenas. O decreto frisava a visão, constitucionalmente estabelecida, de entender o indígena como um estado “transitório”. A visão claramente evolucionista encontrava-se plasmada na legislação. A concessão de bens deriva da “passagem” para centro agrícola ou sociedade civilizada: não há previsão para concessão de terras para indígenas” que vivem promiscuamente com civilizados”.

Art. 2º Para os efeitos da presente lei são classificados nas seguintes categorias os índios do Brasil:

1º, índios nomades;

2º, índios arranchados ou aldeados;

3º, índios pertencentes a povoações indigenas;

4º, índios pertencentes a centros agrícolas ou que vivem promiscuamente com civilizados.

[...]

Art. 10. O Governo Federal promoverá a cessão gratuita para o domínio da União das terras devolutas pertencentes aos Estados, que se acharem ocupadas pelos índios, bem como a das terras das extintas aldeias, que foram transferidas às antigas Províncias pela lei de 20 de outubro de 1887.

[...]

Art. 38. Desde que passe para centro agrícola ou se incorpore à sociedade civilizada, receberá o índio os bens que lhe pertencam individualmente, para que os possa livremente administrar.

Art. 39. No caso da colectividade (grupo, horda, tribo ou nação) passar na totalidade para centro agrícola ou ser incorporada à sociedade civilizada, far-se-á entrega dos bens comuns ao chefe respectivo; si, porém, uma parte da dita colectividade permanecer em povoação indígena ou posto do Serviço, ficará sob a gestão do inspector a quota que proporcionalmente caiba a essa parte (BRASIL, 1928).

O processo de proteção de terras indígenas, no período do SPI, dependia de um processo de negociação com os estados, conforme expressamente previsto no art. 5º do Decreto-Lei nº 1.886/1939: “O Ministério da Agricultura entrará em entendimento com os Governos dos Estados para a salvaguarda das terras habitadas pelas tribus indígenas” (BRASIL, 1939). Em um cenário de interesse econômico sobre as áreas a serem protegidas surge óbvia a opção a ser exercida, mesmo em um cenário de colonialismo de exploração: o agente mais poderoso economicamente. É o que depreendemos da tabela abaixo.

<b>Reservas Indígenas demarcadas criadas entre 1915 e 1928</b>					
Terra Indígena	Grupo Étnico	Município	Área real (ha)	Data de criação	Área do decreto
Amambai (Posto Indígena Benjamin Constant)	Kaiowá	Amambai	2.429	Decreto nº 401, de 10/09/1915	3.600
Dourados (Posto Indígena Francisco Horta Barbosa)	Guarani/Kaiowá e Terena	Dourados/Itaporã	3.474	Decreto nº 404, de 03/09/1917	3.600
Caarapó/ Te'yikue (Posto Indígena José Bonifácio)	Guarani/Kaiowá	Caarapó	3.594	Decreto nº 684, de 20/11/1924	3.600
Porto Lindo (Posto Indígena Jacarey)	Guarani	Japorã	1.649	Decreto nº 835, de 14/11/1928	2.000

Taquaperi (Posto Indígena Cerro Perón)	Kaiowá	Coronel Sapucaia	1.777	Decreto nº 835, de 14/11/1928	2.000
Sassoró/Ramada (Posto Indígena de Sassoró)	Kaiowá	Tacuru	1.923	Decreto nº 835, de 14/11/1928	2.000
Limão Verde	Kaiowá	Amambai	668	Decreto nº 835, de 14/11/1928	900
Pirajuí (Posto Indígena Pirajuí)	Guarani	Paranhos	2.118	Decreto nº 835, de 14/11/1928	2.000
<b>Totais</b>			<b>17.632</b>		<b>19.700</b>
Dados fornecidos pela Funai, população estimada com base no Censo populacional de 2010 e do SIASI – Sistema de Informações sobre Atenção à Saúde Indígena da SESAI – Secretaria Especial de Saúde Indígena, Ministério da Saúde. Os dados refletem a situação até fevereiro de 2013. (BRAND, 1998, p.108-112); (CAVALCANTE, 2013, p. 89)					

Frise-se que a maioria dos decretos nominados que permitiram a demarcação de oito reservas para os Kaiowá e Guarani, entre 1915 e 1928, só foram editados após a publicação da Resolução nº 725, de 24 de setembro de 1915. A resolução do Governador do Estado de Mato Grosso, Manoel de Faria e Albuquerque, limitava, temporal e espacialmente, a área de arrendamento da companhia Matte Laranjeira. O art. 3º da referida resolução estabelecia que “[...] a cada um dos ocupantes de terras de pastagens e de lavoura situadas dentro da área compreendida no contracto de arrendamento em vigor [...] a preferencia para aquisição de **uma área nunca superior a dois lotes de três mil e seiscentos hectares**” (MATO GROSSO, 1915, grifo nosso em negrito).

Ao examinarmos, de forma mais detida, a tabela acima temos uma constatação evidente: a área constante do decreto não se verificou, em boa parte dos casos, na realidade fática. Para uma área prevista de 19.700 ha (dezenove mil e setecentos hectares), apenas 17.632 ha (dezessete mil e seiscentos e trinta e dois hectares) foram efetivamente concedidos aos Kaiowá e Guarani. O número é muito mais baixo do que adviria pela reserva de um lote, nos termos da resolução citada (28.800 ha – vinte e oito mil e oitocentos hectares) e muito menor do que a decorrente do máximo permitido (57.600 ha – cinquenta e sete mil e seiscentos hectares). Brand (1998, p.116) destaca, de forma especial a alteração topográfica da Reserva de Porto Lindo. A reserva, embora “[...] localizada em área de mata e ao longo do rio Iguatemi (*Relatório do auxiliar Pimentel Barboza, 1927:CXXXVIII*)” teve seus limites alterados, “exatamente

aquela parte próxima ao rio e onde localizavam-se ervais, por pressão da Cia Matte Larangeira.”

**A força dos setores econômicos se faz sentir, também, sobre essas pequenas extensões de terras, mesmo após demarcadas.** Foi o que se verifica na história da Reserva de Ramada. Corno a área era rica em ervais nativos, todos os moradores índios foram transferidos, quatro anos após a decretação da Reserva, em 1932, para uma outra área, Pueblito Kuê, localizada nas proximidades. Ubaldo Castelan assim relata esta história: "de repente chegou a política e por causa do administrador da Companhia que toma aldeia e que toma essa Ramada. Então, no lugar de Ramada arnlmo outra aldeia, Pueblito" (13: 1) (BRAND (1998, p.120, grifo nosso em negrito).

A pujança econômica da empresa e a consequente influência na destinação de terras no estado, à época, nos é trazida por Foweraker (1981, p.89), ao comparar o orçamento do estado de Mato Grosso, em 1924 (5.000 contos) com o orçamento da companhia Matte Laranjeira (30.000 contos ou mais). Este poderio econômico igualmente retardou a mudança do modelo colonial, de exploração para povoamento: Foweraker (1981, p. 89) conecta o poder policial, privadamente exercido pela companhia, em conjunto com o poder econômico pela contenção do movimento colonizado de cerca de 20.000 (vinte mil) migrantes em Ponta Porã.

Paradoxalmente, a contenção de um povoamento não orientado pelo estado, associado ao não-interesse na propriedade da área, mas apenas na exploração dos ervais acarretou um fator de proteção ao território dos Kaiowá e Guarani “[...] ao manter absoluto controle sobre a entrada de outros colonizadores dentro da área arrendada, especialmente dos migrantes gaúchos” (BRAND, 19998, p. 89). De modo diverso, como veremos, foram os efeitos do povoamento orientado pelo estado, na área de abrangência da Colônia Agrícola Nacional de Dourados.

### **De dono a transgressor**

El colonialismo es una persona que llega desamparada, porque el migrante europeo llega a América desamparado y que pide que por favor le deje entrar en la casa. Y el dueño de la casa le deja entrar porque está lloviendo, porque está haciendo mal tiempo, le deja estar una noche en su casa. Y después este señor que llegó convence al dueño de la casa que como ellos son muchos y los otros son pocos, es decir, el dueño de la casa es un viejito y una viejita, que por qué no le cede una parte de la casa. Y ellos [los viejitos ] se quedan con sólo una habitación. Y después, de esta habitación los pasan a la cocina. Y después, de la cocina los pasan al fondo del quintal. Y después, llega la segunda generación de estos migrantes pobres y se preguntan qué hace este señor en el fondo del quintal, de dónde vino. No se pregunta de dónde vino él [el migrante colonizador] ¡De dónde vino él! Porque este señor que está en el fondo del quintal, es el dueño de la casa entera (MELIA, 2012, p.7-8).

A civilização é como o sol brilhante

Que sae do berço em flor das rosas do levante  
E, vai sempre para o oeste, o zênite atingir  
A marcha para o oeste, é marcha para a altura,  
É marcha para o azul, para onde mais fulgura  
O progresso a irradiar na glória do porvir  
[...]  
E mostraram ao mundo, em fantástica luz,  
As lendárias regiões, onde brotam os rios,  
E erram em solo de ouro os tapuias bravios  
[...]  
Foi marcha também dos novéis pioneiros,  
A marcha de Rondon e dos seus companheiros,  
Devassando a soidão dos broncos penetrais;  
Marcha da nossa história, ela parte do oceano,  
Para a interlândia imensa, no novo éden arcano  
Em que Deus requintou os seus dons aos mortais.  
(AQUINO, 1940, p.15/16).

O colonialismo de povoamento tem o poder transmudador da realidade: o dono torna-se um desconhecido, um “mero ocupante da casa dos fundos”, na brilhante (e ao mesmo tempo, dura) metáfora de Meliá. Ou, não raras vezes, torna-se o transgressor, o que não respeita os limites, o que não respeita as cercas erigidas, contra a sua vontade, sobre aquilo que já foi seu.

O poema “Marcha para o Oeste”, dedicado a Getúlio Vargas, sintetiza o projeto civilizatório: Levar o sol brilhante da civilização “*para a soidão dos broncos penetrais*” onde *erram em solo de ouro os tapuias bravios*” (AQUINO, 1940, p. 15-16). O arroubo poético foi ecoado no discurso estatal. Em discurso realizado em 1939, em São Paulo Getúlio Vargas proferiu “Caminhamos para a unidade, marchamos para o centro, não pela força de preconceitos doutrinários, mas pelo fatalismo da nossa definição racial”. Em 1940, em novo discurso realizado em Manaus, Getúlio aponta que a marcha para o Oeste era “o reatamento da campanha dos construtores da nacionalidade dos bandeirantes e sertanistas.” Em sua visão, era necessário eliminar “os vazios demográficos” e coincidir as fronteiras econômicas com as fronteiras políticas. (VARGAS *apud* LENHARO, 1986, p.56).

Por intermédio da criação do território federal de Ponta Porã pelo Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, o arrendamento foi extinto. Em 28 de outubro do mesmo ano, é criada a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, pelo Decreto-Lei 5.941. A área a ser demarcada não seria inferior a 300.000 (Trezentos mil) hectares. Serviço que seria realizado pela Divisão de Terras e Colonização do Departamento Nacional da Produção Vegetal do Ministério da Agricultura.

A previsão de criação das Colônias Agrícolas derivava do decreto-lei nº 3.069/1941 que estabelecia a criação, pelo Governo federal, de núcleos coloniais “[...] em colaboração com os Governos estaduais e municipais e todos os órgãos da administração pública federal e por intermédio do Ministério da Agricultura”



divididos em lotes de “20 a 50 hectares” destinados aos “cidadãos brasileiros reconhecidamente pobres que revelem aptidão para os trabalhos agrícolas e, excepcionalmente, agricultores qualificados estrangeiros (BRASIL, 1941).

Neste ponto cabe rememorar a posição do SPI na estrutura organizacional do Poder Executivo O Decreto-Lei nº 1.736/1939, subordinou o SPI ao Ministério da Agricultura e não deixa dúvidas em relação ao desiderato estatal: “[...] *de orientar e interessar os indígenas no cultivo do solo, para que se tornem úteis ao país e possam colaborar com as populações civilizadas que se dedicam às atividades agrícolas*” (BRASIL, 1939). Claramente, estava estabelecido o papel das populações indígenas: trabalhadores que deveriam colaborar com “as populações civilizadas”. Em caso de conflito, entre a Divisão de Terras e o SPI, estava estabelecida a chave para a solução conforme verificamos deste trecho de um ofício da CAND, de agosto de 1942 *“Acredito que v.s. deve saber, que tanto o Serviço dos Índios, como a Colônia Agrícola Nacional de Dourados, são dependências do Ministério da Agricultura, e nenhum diretor pode tomar qualquer medida drástica, sem autorização ministerial”* (BRAND, 1998, p. 84).

Caso as soluções administrativas não fossem suficientes restava a punição nos termos Regulamento do SPI conforme redação da alínea e) do art.9º do Decreto nº 10.652, de 16 de outubro de 1942, por ser considerado prejudicial “a que pertencer, ou, mesmo, às populações vizinhas, indígenas ou civilizadas”:

e) propor ao diretor, mediante requisição do Chefe de Inspetoria **competente, o recolhimento á colônia disciplinar, ou na sua falta ao posto Indígena** designado pelo diretor, e pelo tempo que êste determinar nunca excedente a 5 anos, de Índio que por infração ou mau procedimento, agindo com discernimento, fôr considerado prejudicial á comunidade indígena **a que pertencer, ou, mesmo, ás populações vizinhas, indígenas ou civilizadas.** (BRASIL, 1942 – grifos nossos em negrito).

Um exemplo nos é trazido em um episódio datado de 23 de setembro de 1944. Em correspondência endereçada ao Chefe da Inspetoria Regional do SPI em Campo Grande, Francisco Horta Barbosa o chefe de Posto da Terra Indígena de Dourados, Acácio de Arruda, narra a prisão de indígenas em decorrência de conflitos com a CAND:

[...] recebendo eu do senhor Ilderberto Silva, técnico agrícola da colônia federal, uma parte por escrito contra o índio Pedro Henrique, esta em dia de ontem 22 do corrente mês, resolvi **mandar o Capitão João Fernandes, filho do ex Capitão Joaquim (..) à frente de 12 homens em arma visto que tal índio ser muito mau elemento, dei ordem para que o trouxessem preso e também todas as armas que fosse encontradas,** que fizessem comparecer neste posto os índios que estivessem junto do dito Pedro Henrique e esta força partiu no mesmo dia 22 pernitando no acampamento do Henrique com todos os índios ali existentes detidos até o dia seguinte. Hoje às 3h00 da tarde **veio a este posto o Capitão Alvaro Rodrigues com expressão um tanto rude conforme vos telegrafei na mesma hora a tarde, chegou a força trazendo 22**

**índios inclusive o Pedro Henrique** duas carabinas 44 um revólver 38 que este conseguiu com o delegado de entre rios um porte de arma e também uma garrucha 44 como já fosse tarde deixei todas as providências para o dia seguinte dia 24. **Às 7h00 da noite regressou a este posto o dito capitão Alvaro Rodrigues com o fim de saber o resultado da questão, ficado um tanto desapaixonado visto os índios negarem dita forja então tanto ele como seus engenheiros ficaram muito amáveis** e eu solicitei-lhes providência muita enérgica para provar a culpa dos índios e o que se prontificaram em tratar. Há um roubo de uma espingarda feito pelo índio Pedro Henrique a poucos dias e eu irei tratar com energia até aparecer dita arma. **Este índio arrou-se capitão dos índios que estariam no laranja azeda e não deixa os outros virem para o posto a pretexto de ter ele conseguido com vossa senhoria aqueles terrenos e os outros estavam crendo nele.** Amanhã irei fazer um inquérito bem feito para averiguar este negócio. Penso em que este índio não deve ficar entre seus patrícios visto ser tão péssimo elemento, é perito ladrão e homicida, **é enfim um perigo seria ótimo que fosse transferido deste posto para o outro bem longe** (MPF, 2014b, 2014c, 2014d – grifos nossos em negrito).

O caso é ilustrativo de um padrão inerente ao colonialismo de povoamento. Wolfe (2006, p. 388) aponta que para se colocar no caminho do colonizador, basta ao indígena permanecer em casa. O principal motivo para eliminação do indígena não é raça, ou religião, grau de civilização, mas, simplesmente acesso ao território. Território é o elemento específico e irredutível do colonialismo de povoamento.

Considerada esta lógica como premissa, a leitura da carta se torna mais clara: a) a utilização do aparato policial estatal para prender pessoas que “insistem” em permanecer no caminho dos colonizadores; b) entendemos igualmente a indignação do representante da colonizadora, na demora de resolução da questão e de seu “incômodo” em ter que justificar de forma mais evidente o real motivo da “parte” efetuada em relação à liderança indígena; c) Entendemos, igualmente, a indignação do chefe de posto na resistência dos indígenas ao processo de remoção forçada dos territórios tradicionais para a reserva e, finalmente, entendemos como o aparelho repressor colonial funciona quando “pessoas perigosas” são encontradas com a consequente punição, por meio de prisão, ou, no caso em tela, remoção para um lugar distante.

As inúmeras interações violentas desta natureza entre colonizadores e povos indígenas não é o escopo do presente trabalho. Uma narrativa mais detalhada do processo de povoamento é incompatível com o escopo do presente estudo. Um maior detalhamento dos conflitos, registrados, de forma paradoxal, pela burocracia estatal pode ser obtida em Vietta (2009), Brand (1998) e Bezerra (1994). De forma sintética, podemos apontar como relatado por Foweraker (1981, p. 72) que a CAND, entre todas as trinta colônias criadas foi a melhor sucedida. Em sua visão, este “sucesso” não impediu que houvesse um processo de reconcentração fundiária com a consequente alteração do padrão inicialmente planejado de lotes de 31 ha (trinta e um hectares).

Lenharo (1986b, p. 53) reforça os mesmos dados de “sucesso” do empreendimento colonizador ao relatar que “Dourados converteu-se no maior centro produtor da região. No meio da década [...] deu-se uma grande elevação na produção [...] como arroz 254%, o feijão 163%, o café 461%. Durante a década, a população de Dourados cresceu em torno de 611%.”

Visão igualmente compartilhada pelos jornais da época como “O Progresso” citado por Vietta:

Matéria publicada pelo jornal O Progresso, em 1951, com a manchete: Grande aquisição de terras neste município..., dá uma noção do impacto da invasão desordenada desencadeada a partir dos inícios dos trabalhos da CAND:

“Repentinamente, da noite para o dia, iniciou-se a grande procura de terras que teve seu clímax nos anos 1948 e 1949 e atingiu a tal ponto que, em pouco tempo não mais havia terras devolutas no município.

**As matas foram tomadas de assalto pelos engenheiros encarregados da medição e demarcação de lotes, e num instante, como por encanto povoaram-se os mais longínquos rincões.** Levas e levas de colonos chegavam quase diariamente de todos os Estados, colocando-se nas Colônias Agrícolas, ou comprando terras para a agricultura (VIETTA, 2007, s/p – grifo nosso em negrito).

Repise-se que o principal motivo para eliminação do indígena não é raça, ou religião, grau de civilização, mas, simplesmente acesso ao território. Território é o elemento específico e irredutível do colonialismo de povoamento. A afirmação de Wolfe (2006, p.388) faz a necessária ponderação do “sucesso” decorrente de matas “que foram tomadas de assalto”. E as pessoas que estavam antes dos agrimensores?

A resposta nos é trazida por Brand (1998) ao descrever pelo menos 13 (treze) aldeias tradicionais kaiowá-guarani destruídas nas últimas décadas, localizadas na área da CAND. São elas: Ipehum -Barro Preto (região CAND); Guapuku - (região da CAND); Jatei Kuê ou Yassoury - (região da CAND); Juiú / Barrero / Picadinha - (região da CAND); Piravevê/Cambaretã - (região da CAND); Ponte do Segredo ou Itacoá - (região da CAND); Porto Juti ou Karaja - (região da CAND); Kokue (região da CAND); Syviran-doty - (região da CAND); Toro Pire - (região da CAND); 15 de agosto - (região da CAND); Guaivira'y - (região da CAND); e Potrero Guasu - (região da CAND) (BRAND, 1998, p. 306-309).

A CAND produziu ao lado do “sucesso” na política de povoamento e de estímulo à produção agrícola, uma massa de deslocados internos, fruto das remoções forçadas. De uma forma sucinta podemos assemelhá-lo ao refugiado. As diferenças são basicamente duas: O fluxo migratório/deslocamento ocorre para fora dos limites do Estado Nacional e há um arcabouço jurídico internacional protetivo da condição de refugiado, o que ainda não ocorre com o Deslocado Interno.). O antropólogo Paul Little apresenta interessante exemplificação sobre o tema:

[...] grupo compreende as vítimas de deslocamentos diretos e forçados. O maior exemplo disso, e talvez o mais brutal, na história humana foram a captura e o transporte de vinte milhões de africanos negros no comércio transatlântico de escravos nos séculos XVI a XI. Numa escala menor, mas igualmente trágica, foi a "Trilha das Lágrimas", onde os índios Cherokee foram em massa desterrados à força de suas terras no Estado norte-americano da Geórgia, para serem levados contra vontade para o Estado árido de Oklahoma, num processo que matou três/quartos desse povo (LITTLE, 1994, p. 8-9).

Como exposto, a ausência de estatuto jurídico alcança igualmente a univocidade do estabelecimento de definições para o conceito de Deslocado Interno. Nos filiamos ao conceito exposto no Relatório de pesquisa do Comitê Norueguês para Refugiados que estabeleceu como deslocados internos os derivados da "[...] A longa política (implementada por décadas) de alterar a composição demográfica de uma determinada região pela retirada ou expulsão de populações indígenas consideradas indesejáveis com sua consequente substituição por outras populações" (GLOBAL IDP, 2002, p. 6).

Em relação aos Kaiowá e Guarani, por décadas, o exemplo narrado representa comprovação da sua submissão à uma política de remoção sistemática pela ação violenta de proprietários rurais, com ou sem auxílio direto de agentes públicos. É a implementação do desiderato do Presidente da Província de Mato Grosso,

**No estado, porém, em que vivem, são completamente inúteis e prejudiciais à sociedade pelas suas frequentes correrias, trazendo continuamente em sobressalto os lavradores do interior da Província. Creio que o único meio de chamá-los à civilização será o da persuasão, procurando se modificar os seus hábitos por intermédio de Missionários que possuíssem da verdadeira fé cristã, se internem nos sertões com o fim de aldear e catechisar esses infelizes** (MONTEIRO, 2003, p. 27 – grifos nossos em negrito).

Toro Piré era moradia de Pedro Henrique, citado na documentação retrotranscrita. No memorando nº 15, de 31/03/1953, endereçado ao Chefe da Inspeção Regional do SPI em Campo Grande. O chefe de Posto da Terra Indígena de Dourados, Alair Fioravanti aponta que "não causou surpresa a chegada do índio Pedro Henrique neste posto com o seu memorando porque é de costume dele sair do aldeamento de Panamby, sem o encarregado saber, e vai fazer queixa falsa para o chefe" (MPF, 2014e). Sem temer eventual contradição, o chefe de posto sustenta que a liderança já havia sido transferida de forma punitiva para "(...)Buriti e delá (sic) ele fugiu, foi preso novamente e mandaram para o P.I. de Icatu, de lá ele fugiu novamente foi preso e mandaram para a I.R.7, dela ele veio parar novamente aqui" (MPF, 2014f).

Parece evidente a utilização da estrutura repressora colonial contida na ampla possibilidade de punição, de indígenas, que "por infração ou mau procedimento, agindo com discernimento, for considerado prejudicial à comunidade indígena a que pertencer, ou, mesmo, às populações vizinhas,

**indígenas ou civilizadas**” (BRASIL, 1942 – grifo nosso em negrito). Em um cenário em que o colonizado não desfruta das garantias processuais do colonizador, a vaga expressão representava clara possibilidade de punição pela oposição sistemática ao processo de povoamento. Punição naturalizada e justificada, uma vez que era dirigida aos que se situavam no “mundo selvagem”, na “incolta floresta”, no espaço em que o estado ausente permite a presença dos “seres demoníacos e bandidos” que não têm “domicílio fixo”, “moram em qualquer lugar”, “gente sem senhor” e “inúteis ao mundo” (SCHMITT,1990, p. 261).

Vietta aponta as consequências da atuação do SPI, a desmobilização da reação, efetuada pelos pleitos perante a administração central “porque é costume dele sair do aldeamento do Panamby, sem o encarregado saber e [...] fazer queixa falça (sic)” (MPF, 2014e). Por ocasião da elaboração do relatório de identificação da terra indígena, um dos integrantes da comunidade, Ricardo Jorge relata que “[...] depois que ele foi preso aproveitaram para despejar os índios, despejaram muitos... Aí já ficou menos patricio. Então o que nós conseguimos aqui foi por causa do Pedro Henrique. Mas depois eles lotearam e tomaram tudo” (VIETTA, 2007, p. 330-331).

## Conclusão

O colonialismo de povoamento tem o poder transmutador da realidade: o dono torna-se um desconhecido, um “mero ocupante da casa dos fundos”, na brilhante (e ao mesmo tempo, dura) metáfora de Meliá. Ou, não raras vezes, torna-se o transgressor, o que não respeita os limites, o que não respeita as cercas erigidas, contra a sua vontade, sobre aquilo que já foi seu.

O principal motivo para eliminação do indígena não é raça, ou religião, grau de civilização, mas, simplesmente acesso ao território. Território é o elemento específico e irredutível do colonialismo de povoamento. Como relatado por Foweraker (1981, p. 72), a CAND, entre todas as trinta colônias agrícolas criadas foi a melhor sucedida. **“As matas foram tomadas de assalto pelos engenheiros encarregados da medição e demarcação de lotes, e num instante, como por encanto povoaram-se os mais longínquos rincões.** Levas e levadas de colonos chegavam quase diariamente de todos os Estados [...]” (VIETTA, 2007, p. 194, grifo nosso em negrito).

O poema “Marcha para o Oeste”, dedicado a Getúlio Vargas, sintetiza o projeto civilizatório: Levar o sol brilhante da civilização “para a solidão dos broncos penetrais” onde erram em solo de ouro os tapuias bravios” (AQUINO, 1940, p.15-16). A tomada de assalto das matas acarretou a produção em massa de deslocados internos os derivados da “[...] A longeva política (implementada por décadas) de alterar a composição demográfica de uma determinada região pela retirada ou expulsão de populações indígenas consideradas indesejáveis com sua consequente substituição por outras populações” (GLOBAL IDP, 2002, p.6).

O caso dos Kaiowá e Guarani exemplifica a definição contida no documento citado. Uma submissão, por décadas, de um processo de remoção sistemática pela ação violenta de proprietários rurais, com ou sem auxílio direto de agentes públicos. É a implementação do desiderato do Presidente da Província de Mato Grosso,

**No estado, porém, em que vivem, são completamente inúteis e prejudiciais à sociedade pelas suas frequentes correrias**, trazendo continuamente em sobressalto os lavradores do interior da Província. Creio que o único meio de chamá-los à civilização será o da persuasão, procurando se modificar os seus **hábitos por intermédio de Missionários que possuísidos da verdadeira fé cristã, se internem nos sertões com o fim de aldear e catechisar esses infelizes.** (MONTEIRO, 2003, p.27, grifos nossos em negrito).

## Referências

ARRUDA, Gilmar. **Heródoto**. In: CICLO da erva-mate em Mato Grosso do Sul 1883 -1947. Instituto Euvaldo Lodi. 1986, p.219

BARBOSA, Genesio Pimentel. Relatório, **Inspeção de Mato Grosso, Serviço de Proteção aos índios**. In: MONTEIRO, Maria Elizabeth Brêa (Org.). **Levantamento histórico sobre os índios Guarani Kaiwá**. Rio de Janeiro: Museu do Índio. 2003. (Coleção Fragmentos da História do Indigenismo).

BEZERRA, Marcos Otávio. **Panambi: um caso de criação de uma Terra Indígena Kayowá**. Cadernos de Graduação. N.5 Niterói. EDUFF, 1994.

BLAUNER, Robert. **Internal Colonialism and Ghetto Revolt** Social Problems, v. 16, n. 4 (Spring, 1969), pp. 393-408. University of California Press on behalf of the Society for the Study of Social Problems. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/799949>>. Acesso em: 23/09/2014 00:29.

BONATTI, Andrés Bonatti Valdez, Javier, **Una guerra infame. La verdadera historia de la Conquista del Desierto**, Buenos Aires, Edhasa, 2015.

BRAND, Antônio. **“Quando chegou esses que são nossos contrários” - a ocupação espacial e o processo de confinamento dos Kaiowá/ Guarani no Mato Grosso do Sul. Multitemas**, [S.l.], jul. 2016. ISSN 2447-9276. Disponível em: <<http://www.multitemas.ucdb.br/article/view/1235/1151>>. Acesso em: 29 set. 2018. <<http://dx.doi.org/10.20435/multi.v0i12.1235>>.

\_\_\_\_\_. **O impacto da perda da terra sobre a tradição kaiowá/guarani: os difíceis caminhos da Palavra**. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), Porto Alegre, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Imperial, de nº 8799, de 9 de dezembro de 1882**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-8799-9-dezembro-1882-546038-publicacaooriginal-59643-pe.html>>. Acesso em set. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 5.484 de 27 de junho de 1928**. Regula a situação dos índios nascidos no território nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5484-27-junho-1928-562434-publicacaooriginal-86456-pl.html>>. Acesso em: out. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto-lei nº 1.736, de 3 de novembro de 1939.** Subordina ao Ministério da Agricultura o Serviço de Proteção aos Índios. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1736-3-novembro-1939-411705-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 1.886, de 15 de dezembro de 1939.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1886-15-dezembro-1939-411852-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em set. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 3.059, de 14 de fevereiro de 1941.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3059-14-fevereiro-1941-413001-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 10.652, de 16 de outubro de 1942..** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-10652-16-outubro-1942-464627-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em set. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 5.941, de 28 de outubro de 1943.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5941-28-outubro-1943-416007-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del5812.htm)>. Acesso em jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967.** Autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L5371.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5371.htm)>. Acesso em mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm)>. Acesso em set.2018.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. Etno-história e história indígena: questões sobre conceitos, métodos e relevância da pesquisa. **História**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 349-371, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0101-90742011000100017&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0101-90742011000100017&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Colonialismo, Território e Territorialidade: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul.** Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2013.

CORREA, Dom Aquino **Marcha para o Oeste** In: Revista do centro mato-grossense de letras, nº15/16, 1940. Disponível em: <<http://www.academiadeletrasmt.com.br/revistas/pdf/revistaAML-15e16.PDF>>.

FERREIRA, Eva Maria Luiz **A participação dos índios Kaiowá e Guarani como trabalhadores nos ervais da Companhia Matte Larangeira (1902-1952)** / Eva Maria Luiz Ferreira; orientação Levi Marques Pereira. 2007

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da Sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **A verdade e as formas jurídicas.** Rio de Janeiro: Nau Editora, 2003.

FLOWERAKER, Joe. **The struggle for land: a political economy of the pioneer frontier in Brazil from 1930 to the present day** Cambridge University Press Cambridge, England

; New York 1981

GARAVITO, César Rodríguez. **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

GLOBAL IDP Project & Norwegian Refugee Council. **Internally displaced people: a global survey** 2nd ed. USA, UK, Routledge, 2002.

HERZL, Theodor **Old-New Land [Altneuland, 1902]**, Lotta Levensohn, Trans. New York: M. Wiener 1941), p 38.

JESUS, Laércio Cardoso de **Erva-mate: o outro lado: a presença dos produtores independentes no antigo Sul de Mato Grosso 1870-1970**. Dourados – MS: UFMS, CPDO, 2004

LENHARO, Alcir. **Sacralização da Política**. Campinas, Papirus/UNICAMP, 1986a.

\_\_\_\_\_. **A Terra Para quem Nela Não Trabalha: (A especulação com a terra no oeste brasileiro nos anos 50)**. Revista Brasileira de História, v. 6, n. 12. 1986b.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um Grande Cerco de Paz: Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.

\_\_\_\_\_. **Sobre tutela e participação: povos indígenas e formas de governo no Brasil, séculos XX/XXI**. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 425-457, ago. 2015.

LITTLE, Paul E. Espaço, memória e migração: por uma teoria da reterritorialização. *Textos de História*, v. 2, n.4, Brasília, p. 5-25, 1994. p.8-9.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAGALHÃES, Couto. **Ensaio de antropologia: região e raças selvagens**. In: RIHGB, T. 36, v. 47, pt. 2, p. 359-516 Rio de Janeiro: IHGB, 1873.

\_\_\_\_\_. **O Selvagem**, 1876. Disponível em: <[http://cdpb.org.br/leitura\\_basica.html](http://cdpb.org.br/leitura_basica.html)>. Acesso em 29 jul. 2018.

MAGALHÃES, Luiz Alfredo Marques. **Retratos de uma época – os Mendes Gonçalves & a Cia. Matte Laranjeira**. Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, 2013

MALDONADO-TORRES, Nelson. “Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto”, en Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (eds.): **El giro decolonial**. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá, Iesco-Pensar-Siglo del Hombre Editores, 2007, pp.127-167.

MARTINS, José de Souza Fronteira: a degradação do Outro nos confins do humano. São Paulo:Contexto, 2009

MARTINS, Marco Túlio **História do pensamento geográfico: formação territorial do Brasil à luz dos projetos territoriais do Exército (1889-1930)** / Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia – 2017,

MASO, Tchenna Fernandes. **Resistência Guarani e Kaiowá e a integração Latino-Americana: reflexões desde A ATY Guasu**. 2016. 188 p. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2016.

MATO GROSSO. Governador do Estado. **Resolução nº 725, de 24 de setembro de 1915**. Disponível em: <<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/res-725-1915.pdf>>.



MCKENNA, Mark. **Moment of truth: history and Australia's future** / Black Inc Carlton, VIC 2018

\_\_\_\_\_. **From the edge: Australia's lost histories.** The Meigunyah Press an imprint Melbourne University Publishing, Carlton, Vic, 2017.

MELIÁ, Bartomeu. El Encubrimiento de America. In: MELIÁ, Bartomeu; TEMPLE, Dominique. **El don, la venganza y otras formas de economía guaraní.** Asunción del Paraguay: CEPAG, 2004.

\_\_\_\_\_. Actas del Congreso Internacional "América Latina: La autonomía de una región", organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012. Disponível em: <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/87/37/49/PDF/XVencuentro-p0238.pdf>>. Acesso em 25 set. 2014.

MONASTEIRO, Leonardo. Ehrl Philipp. **Colônias de povoamento versus colônias de exploração: De Heeren a Acemoglu.** 2015. 40 f. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

MONTEIRO, Maria Elizabeth Brêa. **Levantamento histórico sobre os índios Guarani Kaiwá.** Rio de Janeiro: Museu do Índio. 2003. Coleção Fragmentos da História do Indigenismo.

MPF. Ministério Público Federal. **Microfilme nº006\_00968.**Cópia digital de microfilmes do Museu do Índio - Rio de Janeiro - RJ.(Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS).2014a.

MPF. Ministério Público Federal. **Microfilme nº006\_2056.** Cópia digital de microfilmes do Museu do Índio - Rio de Janeiro - RJ. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS).2014b.

MPF. Ministério Público Federal. **Microfilme nº006\_2057.** Cópia digital de microfilmes do Museu do Índio - Rio de Janeiro - RJ. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS).2014c.

MPF. Ministério Público Federal. **Microfilme nº006\_2058.** Cópia digital de microfilmes do Museu do Índio - Rio de Janeiro - RJ. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS).2014d

MPF. Ministério Público Federal. **Microfilme nº007\_00056.** Cópia digital de microfilmes do Museu do Índio - Rio de Janeiro - RJ. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS).2014e.

MPF. Ministério Público Federal. **Microfilme nº007\_00057.** Cópia digital de microfilmes do Museu do Índio - Rio de Janeiro - RJ. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS).2014f.

OLIVEIRA, João Pacheco de. **Uma etnologia dos "índios misturados"? Situação colonial, territorialização e fluxos culturais.** *Mana*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 47-77, Apr. 1998 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010493131998000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010493131998000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 30 set. 2018.

OLIVEIRA, Jorge Eremites de. A História Indígena no Brasil e em Mato Grosso do Sul. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 178-218, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/EspacoAmerindio/article/view/31745>>.

PERROT, Michelle. **As mulheres ou os silêncios da história.** Trad. Viviane Ribeiro. São Paulo: EDUSC, 2005.

- QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2005. (Colección Sur Sur).
- RIBEIRO, Darcy. **Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SCHMITT, Jean-Claude. A história dos marginais. In: LE GOFF, Jacques et al. (Org.). **A nova história.** Coimbra: Almedina, 1990.
- SHARPE, Jim. **A história vista de baixo.** In: BURKE, Peter (Org.). A escrita da história: novas perspectivas. São Paulo: EdUNESP, 1992, p. 39-62.
- THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa, v. I, A árvore da liberdade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987
- TODOROV, Tzvetan. Fictions and Truths. In: \_\_\_\_\_. **The morals of history.** Translated by Alyson Waters. Minneapolis, USA: University of Minnesota Press, 1995.
- \_\_\_\_\_. **A Conquista da América: a questão do outro.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- TORRES, M. & Figueiredo, W. (2005), "Fronteira: Um eco sem fim". In: Torres, M. (org.). *Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da br-163.* Brasília, CNPq.
- TROUILLOT, Michel-Rolph. **Silencing the past: Power and the production of History.** Massachusetts, USA: Beacon Press, 1995.
- VIETTA, Katya. **Histórias sobre terras e xamãs Kaiowá: territorialidade e organização social na perspectiva dos guarani de Panambizinho (Dourados, MS) após 170 anos de exploração e povoamento não indígena da faixa de fronteira entre o Brasil e o Paraguai.** |Tese (Doutorado em Antropologia Social). USP, São Paulo.2007
- \_\_\_\_\_. VIETTA, Katya. **Relatório Circunstanciado de Delimitação e Identificação da Terra Indígena Panambi (Douradina/MS),** Brasília: Fundação Nacional do Índio,2009. (Processo Administrativo FUNAI/08620-026980/2011-46).
- VON MARTIUS, Karl Friedrich, and José Honório Rodrigues. **"Como Se Deve Escrever a História Do Brasil."** *Revista De Historia De América*, no. 42, 1956, pp. 433-458. *JSTOR*, JSTOR, Disponível em: <[www.jstor.org/stable/20137096](http://www.jstor.org/stable/20137096)>. Acesso em 2019.
- WEIL Patrick. Le statut des musulmans en Algérie coloniale. Une nationalité française dénaturalisée , *Histoire de la justice*, 2005/1 (N° 16), p. 93-109. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-histoire-de-la-justice-2005-1-page-93.htm>>. Acesso em jun. 2019.
- WOLFE, Patrick. **Settler colonialism and the elimination of the native**, *Journal of Genocide Research*, 8:4, 2006, p.387-409. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14623520601056240>>. Acesso em mar. 2006.

# VERTENTES DA LUTA CONTRA-HEGEMÔNICA PELA TERRA NA PERSPECTIVA DA CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

GISELLE MARQUES DE ARAÚJO  
ADEMIR KLEBER MORBECK DE OLIVEIRA  
ROSEMARY MATIAS  
ANALÍCIA ORTEGA HARTZ

## 1 INTRODUÇÃO

O estado de Mato Grosso do Sul, como outros entes federativos, também enfrenta graves problemas sociais e ambientais, decorrentes do avanço da fronteira agrícola através do agronegócio, sem muitas vezes levar em consideração a legislação ambiental, a fragilidade de determinados ecossistemas, bem como as questões relacionadas aos povos indígenas e seu direito à terra. Estes pontos são agravados pelo fato de que, de acordo com o último Agro Censo do IBGE (2017), o estado tem a segunda maior concentração fundiária do país, indicando a presença de grandes propriedades, seja para o cultivo de grãos, como a soja e o milho, silvicultura, produção de cana-de-açúcar ou para a criação extensiva de gado de corte.

A presença de grandes latifúndios não seria um problema por si só, quando eles agem dentro dos limites da legislação, respeitando os preceitos básicos do desenvolvimento sustentável. Mas se por outros motivos, usam seu poder econômico para aumentar seus ganhos sem levar em consideração as questões ambientais e sociais, tornam-se parte do problema, agravando as situações de risco já existentes.

Assim, mesmo áreas consideradas de relevante interesse ambiental e, reconhecidas como Patrimônio da Humanidade e Reserva da Biosfera pela - UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura), como o Pantanal Mato-Grossense. Esta planície de inundação do rio Paraguai, uma das dez maiores do mundo e rica em biodiversidade e belezas cênicas, sofre

com processos de desmatamento e o avanço do agronegócio, em que os ganhos de capital se sobrepõem à conservação e ao desenvolvimento sustentável.

Neste cenário de grandes problemas ambientais, cada vez mais agravados pelo avanço da civilização, os povos indígenas são comumente esquecidos. Este ponto de vista pode ser percebido através do desmatamento para a formação de pastagens e o plantio de grãos, pois além de gerar graves problemas ambientais ao não respeitar a fragilidade ambiental e a legislação, também restringiu a área ocupada pelos povos indígenas, em que a maioria das etnias presentes neste ambiente estão confinadas em pequenas reservas. O confinamento em tais locais ocasiona uma série de problemas, pois o estado abriga a segunda maior população indígena do país. Deste modo, Mato Grosso do Sul é citado pelos órgãos de imprensa em fatos relacionados ao alcoolismo, doenças e suicídios, entre outros problemas frequentes entre os indígenas.

No Brasil, a taxa de suicídios para a população em geral vem crescendo assustadoramente. Segundo o Banco de dados do Sistema Único de Saúde – DATASUS (BRASIL, 2018), na década de 1980, a taxa era de 2,7%, e no período compreendido entre 2000 e 2012, o crescimento total foi de 62,5%, superando a evolução dos acidentes de trânsito e de homicídios.

Entre os indígenas, o número de suicídios entre 2011 e 2015, foi de 15,2 para cada cem mil habitantes, superando em três vezes a média nacional, que é de 5,5 suicídios para cem mil, de acordo com o Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde divulgado em 2017 (BRASIL, 2017).

Estes números, que podem ser considerados espantosos, estão relacionados a problemas sociais, em que as famílias estão desestruturadas pelo alcoolismo, mas também pelas questões territoriais e ambientais. Em reservas superlotadas, o espaço coletivo é dividido entre muitas pessoas, gerando estresse e violência.

Além disso, a perda das raízes ambientais, em áreas sem vegetação nativa, em que antigos rituais e modos de vida não podem ser mais reproduzidos, agravam os problemas. Como realizar a coleta de uma fruta do Cerrado, por exemplo, importante para determinado ritual, sem a existência deste bioma nas áreas indígenas? É possível ainda inferir que estas etnias acabam perdendo sua identidade e cultura, como os Kinikinau (CANAZILLES et al, 2015).

É claro que também se deve ponderar que nem todas as etnias foram atingidas de igual maneira, pois algumas, como os Kadiwéus, conseguiram melhores resultados na resistência quanto às reservas, ao contrário de outros, como é o caso dos Terenas.

Neste cenário, é pertinente questionar se a violação aos direitos fundamentais das populações indígenas no Mato Grosso do Sul tem sido uma estratégia para mantê-las submissas aos ditames do capital, evitando que suas reivindicações em favor da preservação de suas áreas sejam colocadas em evidência. Esta situação leva a uma série de conflitos de terras com os proprietários no entorno

das reservas, muitas vezes com títulos fornecidos pelo próprio governo há várias décadas, ocasionando mortes, perdas materiais e espirituais.

Em um país como o Brasil, um grande produtor de *commodities*, o agro-negócio tornou-se o principal dono das terras ocupando a maior parte do território nacional, com grande incentivo do Estado (PINTO *et al.*, 2020). Mato Grosso do Sul tem a segunda maior concentração fundiária do país, com 83% de latifúndios, enquanto por outro lado, as áreas protegidas, que contemplam, entre outras, as terras indígenas, representam apenas 4% do estado. Os assentamentos, apenas 1%. Em todo o Brasil, as terras privadas representam 53% do território, e desse total, 28% são latifúndios, segundo revela o Atlas Agropecuário (IMAFLOA, 2017).

O avanço da agropecuária, ocupando áreas indígenas, ocorreu com o incentivo do Estado, que considerava tais locais como propícios ao “desenvolvimento”, trazendo a civilização e suas benesses, sem levar em consideração as peculiaridades das comunidades que já habitavam tais locais.

Desta maneira, considerando que os indígenas são os povos originais dessas terras, é possível intuir as dificuldades enfrentadas pela perda de *habitat* natural, ainda mais levando em conta a relação do indígena com a natureza, que não é de posseção, mas de transcendência, o lugar onde descansam os espíritos de seus ancestrais:

Todos os índios querem voltar no tekohá (local sagrado) onde nasceu. “Os antepassados querem que a gente vá pra lá, andar em cima da nossa aldeia”, explica o cacique guarani Elpidio Pires. “Os guaranis têm a concepção de que são a primeira semente plantada na terra”, afirma o antropólogo Rubem Almeida, que estuda esse povo há décadas. E isso explica a relação deles com seu território. “É como com as plantas. Se uma planta nasce em certo lugar, é dali. Os guaranis entendem que pertencem a uma determinada terra – e não que a terra pertence a eles” (Revista Super Interessante, 2013).

As pesquisas de Durkheim (1993), observando as variações de ocorrência no tempo e no espaço da “taxa de mortalidade-suicídio própria à sociedade considerada” e, em seguida, comparando as ocorrências encontradas em diferentes momentos da mesma sociedade e em diferentes sociedades, buscou uma explicação das causas do suicídio. Ele conclui que a taxa de suicídio varia inversamente com a integração dos grupos sociais dos quais os indivíduos fazem parte. Essa desintegração social pode fornecer pistas importantes sobre as altas taxas de suicídios entre os povos indígenas em Mato Grosso do Sul, onde são lugar comum ideias negativas sobre essa população.

Por outro lado, a política de reforma agrária implantada pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), sob forte pressão dos movimentos populares (em Mato Grosso do Sul destacam-se o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado de Mato do Sul - FETAGRI e Central

Única dos Trabalhadores - CUT) não parece levar em conta a questão ambiental. Esta situação pode ser comprovada em determinados assentamentos implantados em áreas ambientalmente sensíveis, como é o caso do assentamento Canaã, no município de Bodoquena. Neste local é possível verificar lotes de famílias dentro do Parque Nacional da Serra da Bodoquena e em áreas de formações ripárias (margens de cursos hídricos), locais protegidos pela legislação ambiental, que sobrevivem da pecuária de corte (RIBEIRO, 2010). Tal ocupação continua ocorrendo sem que o poder público procure incentivar políticas alternativas para o desenvolvimento econômico da região, menos impactantes do ponto de vista ambiental, como é o caso do ecoturismo.

Neste cenário, objetivou-se verificar como vem ocorrendo a tensão entre direito à propriedade e meio ambiente ecologicamente equilibrado, evidenciando diferentes vertentes sobre a luta contra-hegemônica pela terra em algumas regiões do estado de Mato Grosso do Sul, em uma perspectiva dialética, na busca do diálogo: realidade fática e administração dos conflitos socioambientais pelo Supremo Tribunal Federal.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Para o desenvolvimento da pesquisa, um dos referenciais utilizados foi a ideia de razão pública que está presente no pensamento de John Rawls, um dos grandes pensadores sociais do século XX, para quem a razão pública é característica de um povo democrático, a razão de ser dos seus cidadãos:

Public reason is characteristic of a democratic people: it is the reason of its citizens, of those sharing the status of equal citizens. The subject of their reason is the good of the public: what the political conception of justice requires of society's basic structure of institutions, and the purposes and ends they are to serve (RAWLS, 2005).

A pesquisa procurou identificar se a razão pública dos cidadãos brasileiros emerge subjacente à problemática aqui apresentada, no contraste entre as falas das lideranças que atuam nos movimentos sociais, e as decisões dos tribunais. Deste contraste, buscou-se, ainda, verificar se está ocorrendo um novo processo de interpretação constitucional, explicitando-se os grupos concretos de pessoas e os fatores que formam o espaço público, conforme a teoria de Peter Häberle (HÄBERLE, 1997). O segundo referencial teórico, portanto, permeia o questionamento acerca de “quem são os participantes da interpretação”, evidenciando a transição de diferentes vertentes que Häberle chamou de “sociedade fechada dos intérpretes da Constituição” para uma “sociedade aberta”, conforme aqui se transcreve:

Uma teoria constitucional que se concebe como ciência da experiência deve estar em condições de, decisivamente, explicitar os grupos concretos de

pessoas e os fatores que formam o espaço público (*Öffentlichkeit*), o tipo de realidade de que se cuida, a forma como ela atua no tempo, as possibilidades e necessidades existentes. (HÄBERLE, 1997, p. 19).

Com o escopo de explicitar os grupos concretos de pessoas que formam o espaço público, pretende-se contribuir para aprofundar o debate acerca dos graves problemas sociais e ambientais decorrentes do avanço sobre a fronteira agrícola por parte do chamado “agronegócio”, com ênfase para a tensão entre propriedade privada e direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa bibliográfica permeou todo o processo de reflexão, buscando-se registros que pudessem explicitar a visão das lideranças que atuam nos movimentos sociais de trabalhadores, proprietários de terras e dos indígenas. Além deste ponto, buscou-se consolidar o referencial teórico, em diferentes direções: a) identificar quais os elementos que John Rawls aponta como indicadores da “razão pública” para então utilizá-los como instrumentos para a reflexão; e, b) verificar se no espaço público há uma abertura para a pluralidade dos intérpretes da Constituição.

Por derradeiro, foram analisadas decisões do Supremo Tribunal Federal em casos que ilustram a problemática aqui delineada, com ênfase para o Pantanal, a fim de verificar como aquela Corte vem se posicionando na administração dos conflitos entre meio ambiente e propriedade privada.

### **4 MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS: A VISÃO DAS LIDERANÇAS**

Peter Häberle (HÄBERLE, 1997, p. 36) afirmou que a democracia “não se desenvolve apenas no contexto da delegação de responsabilidade formal do Povo para os órgãos estatais (legitimação mediante eleições)” até o último intérprete que detém a competência formal para interpretar a Constituição: a Suprema Corte. O Povo é também, segundo Häberle (1997, p. 37), um “elemento pluralista” para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como cidadão ou como “grupo de interesse”.

A fim de verificar a visão dos “grupos de interesse” presentes nos conflitos fundiários no âmbito do Pantanal, foram analisadas as entrevistas realizadas na dissertação de Mestrado “A propriedade privada em face do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: o caso do pantanal sul-mato-grossense”. Neste trabalho, merecem destaque alguns pontos que evidenciam o conflito socioambiental, como é o caso da entrevista com o representante da Federação da Agricultura de Mato Grosso do Sul - FAMASUL (ARAÚJO, 2004, p. 110), entidade patronal representativa dos produtores rurais:

Aqui no Sindicato Rural de Campo Grande, e quando o Ministro Ribeiro, não lembro o primeiro nome dele, veio aqui implantar o primeiro PNRA em 1985, **eu questioneei como que o mesmo governo que protege o meio ambiente incentiva a devastação, obrigando todos nós** a termos, naquela época, indiscriminadamente, sem respeitar o tipo de solo, sem respeitar a cobertura vegetal que havia nesse solo, **a desmatar tudo** que foi desmatado, e que quem não tivesse a produtividade de 80% da sua terra e 120% de grau de eficiência de exploração seria desapropriado. Então ninguém queria perder o patrimônio que conquistou com dificuldade, e isso também ajudou para o desmatamento. Mas, uma coisa importante, é que a ignorância hoje gradativamente vem diminuindo, pois o maior dos males é a ignorância. As pessoas faziam as coisas sem saber o que estavam fazendo, faziam com medo de ser desapropriado, e isso hoje graças a Deus está diminuindo (grifo nosso).

O depoimento é um indicativo de que as políticas públicas podem contribuir para a devastação da cobertura vegetal. Esta situação é relatada por antigos proprietários, em que o medo da desapropriação levava ao desmatamento de grandes áreas, pois havia a pressão do governo para o “uso produtivo da terra”, em que áreas de vegetação nativa tinham pouco valor. Apesar das críticas a este posicionamento, é possível inferir que ocorreu o que se pode chamar de tempestade perfeita: a pressão do governo para o uso produtivo da terra e a fala de determinados atores governamentais, ameaçando com uma teórica desapropriação, levando alguns proprietários a uma supressão maciça de vegetação nativa, sem levar em consideração seus impactos negativos, o que foi benéfico para o governo e ao agronegócio. E observando-se atualmente algumas situações de ocupação de novas áreas, pelo mesmo agronegócio, tal visão ainda impera em determinados agentes governamentais, em que o adequado é a supressão vegetal em prol do “desenvolvimento” a qualquer custo, ainda que insustentável.

Mas esta não é a opinião do Coordenador do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, na época das entrevistas (ARAÚJO, 2004, p. 112):

Eu não concordo com isso. O INCRA, de fato, exige que a propriedade tenha grau de utilização (GUT) e grau de eficiência (GE), mas, não é por isso que os produtores estão desmatando. Eles estão desmatando para produzir, porque é um grande negócio plantar soja e exportar. Estão desmatando para ter lucro, e não devido ao medo da desapropriação, até porque o INCRA não tem estrutura para fiscalizar a produtividade das fazendas, principalmente na região do Pantanal, de difícil acesso. Hoje, o INCRA não vem conseguindo nem cobrar o ITR (Imposto Territorial Rural), quem dirá fiscalizar a produtividade das fazendas. Nos processos de desapropriação para a reforma agrária, uma das grandes dificuldades é conseguir que o INCRA faça a vistoria para aferir o grau de produtividade. O órgão hoje não tem estrutura. Como é que vai então fiscalizar? Os fazendeiros não estão desmatando devido à política nacional de reforma agrária.

A divergência entre os representantes da classe patronal e do MST ilustra a complexidade dos conflitos agrários, e seus reflexos socioambientais, evidenciando que é necessária a interlocução no espaço público, respeitando-se a pluralidade de concepções. Especificamente no tocante à luta pela terra no



Pantanal, lideranças indígenas destacaram a posse da terra como *background*<sup>1</sup> para a discriminação étnica.

Esta situação pode ter influenciado o posicionamento do legislador constitucional, ao estabelecer que a propriedade deva atender à função social, e ao explicitar no artigo 231 o reconhecimento dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Häberle (1997, p. 27) afirmou nesse sentido que “o processo político não é um processo liberto da Constituição”, na medida em que formula pontos de vista, provoca e impulsiona movimentos que, depois, se revelam importantes sob a perspectiva constitucional, passando a integrar o próprio conteúdo da Constituição. No caso brasileiro, a vinculação da propriedade à função socioambiental pode ser um reflexo desse processo político, revelando algo mais profundo no que diz respeito aos cidadãos brasileiros, talvez aquilo que Rawls (2005) chamou de “razão pública”, analisado na próxima seção.

## 5 O CONFLITO PELA TERRA E A RAZÃO PÚBLICA

A razão pública é proposta por Rawls (2005, p. 213) enquanto resultado de um processo de eleição de princípios de justiça pelos cidadãos que integram uma sociedade. O objeto dessa razão, segundo o autor, é o bem público “aquilo que a concepção política de justiça requer da estrutura básica das instituições da sociedade e dos fins a que devem servir”.

Ao dizer quais seriam as razões públicas de uma sociedade, Rawls faz menção àquelas questões relativas a valores políticos: quem tem direito ao voto, ou que religiões devem ser toleradas, ou a quem se deve assegurar igualdade de oportunidades, ou até mesmo o direito de **ter propriedades** (RAWLS, 2005, p. 215). O autor escreve que a maioria das questões públicas não diz respeito a esses problemas essenciais, e um exemplo disto seriam os “estatutos que protegem o meio ambiente e controlam a poluição”.

Mas, no caso brasileiro, a proteção ambiental não está prevista apenas em “estatutos”, “leis” ou “microssistemas”, como é o caso americano; a Constituição dos

---

<sup>1</sup>A expressão *background* foi emprestada de John Dewey (1998, p. 23), para quem um dos maiores problemas do pensamento filosófico consiste em negligenciar o conceito de contexto. E, se o contexto é algo sempre tão patente que não chega a ser notado, não significa, contudo, que ele possa ser negado. Por isso, dois temas devem ser considerados no conjunto do ambiente que a filosofia deve levar em consideração: o “pano de fundo” (*background*) e os interesses seletivos. Dewey (1998, p. 46), destaca a estreita conexão entre as ideias filosóficas e a vida social (contextualismo); a concepção da verdade seria fruto de um processo contínuo de descobertas, em que figuram como hipóteses a serem confirmadas pela experiência prática, através da verificação antecipada de suas possíveis consequências (consequencialismo).

Estados Unidos nada diz a respeito da conservação ambiental. No Brasil, ao contrário, a Constituição proclamou expressamente no artigo 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 1988).

Ora, se para Rawls (2005) a deliberação de uma sociedade acerca de quem deve ter propriedades integra a razão pública, então é pertinente dizer, **com base neste critério**, que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado deve regular a estrutura básica da sociedade brasileira, e influenciar quem pode ou não ter propriedades, e também o perfil dessa propriedade.

No inciso III do artigo 225, a Constituição diz que incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (BRASIL, 1988). Como desdobramento deste dispositivo constitucional, a Lei no. 9985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), no parágrafo primeiro do artigo 10, diz o seguinte: “§ 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites **serão desapropriadas**, de acordo com o que dispõe a lei”.

Ou seja, uma pessoa pode vir a ser expropriada de seus bens particulares, em face do interesse causal da sociedade em garantir a proteção ambiental, conforme os cidadãos desta sociedade pactuaram na Constituição. A defesa do meio ambiente, portanto, legitimou-se como princípio de justiça substantivo tornando-se justificável perante todos os cidadãos como requer o princípio de legitimidade política contido no pensamento de Rawls (2005, p. 274):

Como já foi dito, com respeito às questões constitucionais essenciais à justiça básica, a estrutura básica e suas políticas públicas devem ser justificáveis perante todos os cidadãos, como requer o princípio da legitimidade política. A isso acrescentamos que, ao fazer essas justificações, devemos apelar unicamente para as crenças gerais e para as formas de argumentação aceitas no momento presente e encontradas no senso comum, e para os métodos e conclusões da ciência, quando estes não são controversos.

Outro critério estabelecido por Rawls (2005) para identificar a razão pública é a posição da Suprema Corte de um país, cuja vida pública é regulamentada por uma Constituição, e que serve de caso exemplar à razão pública. Ele diz que, num regime constitucional com “razão judicial”, a razão pública é a razão da Corte no exercício de seu papel de intérprete judicial supremo (RAWLS, 2005, p. 271). Na linha desse entendimento, na próxima seção, será explicitada a posição do Supremo Tribunal Federal, Corte Suprema no Brasil, ao decidir alguns casos emblemáticos da luta pela terra no âmbito do Pantanal.

## 6 O PANTANAL NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Os conflitos envolvendo a disputa pela terra alcançam maior gravidade quando ocorrem em locais ambientalmente sensíveis, como é o caso do Pantanal. O parágrafo quarto do artigo 225 da Constituição Federal declara expressamente que

o Pantanal é Patrimônio Nacional, e determina que sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente.

É característica do Pantanal a existência de latifúndios, com a presença de antigas fazendas ocupando grandes extensões de área e muitas delas, ainda de posse de descendentes dos proprietários que ocuparam tais locais. Mas a conjuntura está mudando, pois os processos de sucessão familiar levaram diversas propriedades a serem divididas em propriedades menores, em contínua “reforma agrária familiar”, como forma de fugir às ameaças de desapropriação pelo governo.

Muitos proprietários começaram a ceder à pressão para aumentar a produtividade de tais locais, em uma mudança no modo de viver das populações pantaneiras, acelerando processos de desmatamento para a formação de pastagens com gramíneas exóticas, como a braquiária, além de processos de venda e arrendamento para pessoas de fora da região, principalmente de outros estados que não conhecem a dinâmica fluvial e pluvial do Pantanal e a cultura local, pois estão mais interessadas em acelerar os ganhos em suas novas propriedades.

Desta maneira, pressionados pela mobilização em favor da função social da propriedade, pelo arcabouço legislativo atualmente contrário à propriedade improdutiva, além da necessidade de aumentar seus ganhos em áreas menores e às vezes, menos adequadas à criação de gado extensiva, os proprietários de terra se articulam no intuito de tornarem seus latifúndios produtivos. Infelizmente, nesse momento o meio ambiente costuma pagar um alto preço, pois, para a formação de pastagens, não raro pratica-se o desmatamento de forma indiscriminada, não respeitando inclusive, as formações florestais que ocorrem em pequenas áreas de terra elevadas na planície de inundação, os chamados capões e cordilheiras, locais de refúgios para a fauna durante o período de inundação, o que favorece o desequilíbrio do ecossistema.

Nesse sentido, é importante a verificação de como o STF vem administrando a tensão entre ambiente e propriedade privada no que diz respeito aos conflitos pela posse da terra no Pantanal. Ao utilizar o sistema de pesquisa do site do Supremo Tribunal Federal, e digitar a palavra “pantanal”, podem ser verificados três acórdãos, que serão a seguir explicitados. São eles:

## **6.1 Parque Nacional da Serra da Bodoquena**

No Mandado de Segurança 23800/MS (BRASIL, 2020), proprietários de terra na região em que foi criado o Parque Nacional da Serra da Bodoquena, Mato Grosso do Sul, localizado na Serra da Bodoquena, divisor de águas do Pantanal com o Planalto e um importante local de recarga do aquífero Guarani, um dos maiores do mundo, além de ser uma das áreas de maior visitação turística no Brasil, insurgem-se contra o decreto presidencial que determinou a desapropriação das áreas para a criação do Parque. Reclamam os seus direitos adquiridos à propriedade e alegam a inobservância ao artigo 22 da Lei Federal 9985/90

(BRASIL, 2000). A autoridade apontada como coatora foi o Presidente da República. O Relator foi o Ministro Maurício Corrêa, que registrou terem sido ouvidas várias centenas de integrantes das comunidades interessadas, as quais se manifestaram favoravelmente à criação do Parque, além do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e a Associação Brasileira de Entidades de Defesa do Meio Ambiente.

Nesse Mandado de Segurança, o Relator se posicionou pela denegação da ordem, acolhida à unanimidade pelo STF. Ou seja, prevaleceu o direito de todos ao meio ambiente sadio, em detrimento ao direito individual de propriedade. A decisão confirmou a efetivação de uma nova tábua de valores e o desenvolvimento de um exercício interpretativo voltado para a realização da vontade da Constituição, na perspectiva do pensamento de Konrad Hesse. De acordo com o autor, a Constituição deve ser compreendida a partir do contexto histórico, como fruto de um processo amplo e complexo que entrelace os elementos empíricos com os normativos, sob o risco de se conduzir “quase inevitavelmente aos extremos de uma norma despida de qualquer elemento da realidade ou de uma realidade esvaziada de qualquer elemento normativo” (HESSE, 1991, p. 14).

É interessante frisar que o processo de criação do Parque Nacional da Serra da Bodoquena segue em aberto, pois até o presente momento não ocorreu o processo de regularização fundiária de grande parte das propriedades existentes no local. Desta maneira, as atividades antrópicas continuam sendo exercidas no local, apesar de executadas com certas restrições. Mas esse fato demonstra o quão é difícil a luta ambiental no Brasil, com idas e vindas, em um processo lento em que normalmente o ambiente é o perdedor, com prejuízos a toda coletividade, em benefício de alguns poucos, devido à omissão do governo em fazer cumprir suas próprias leis.

## **6.2 Pantanal e Floresta Amazônica: patrimônio nacional**

O segundo julgamento foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1516/MC/UF (BRASIL, 2020), proposta pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia contra o Presidente da República, buscando a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória 1.511/96, e de suas sucessivas reedições, que deram nova redação ao artigo 44 do Código Florestal, proibindo o incremento e a conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região norte e na parte norte da região centro-oeste.

Nesta ação, verifica-se que a preservação do meio ambiente, ao alcançar *status* constitucional como decorrência da reivindicação dos movimentos ambientalistas, revestiu-se de legitimidade política suficiente para influenciar o instituto da propriedade privada, verificando-se a incidência do fenômeno da constitucionalização ambiental da propriedade<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Cabe aqui uma reflexão acerca da conformação da Constituição à vontade política mais razoável (no caso desta pesquisa, a de que o ambiente precisa ser preservado). Rawls (2005, p. 283) assevera que “a ideia de Constituições e leis básicas corretas e justas sempre é determinada pela concepção política de justiça mais razoável, e não pelo resultado de um processo político real”. Häberle (1997, p. 27), por outro lado, apresenta

O estado de Rondônia sentia-se penalizado pelo Governo Federal, porque os sucessivos planos ambientais e/ou de proteção indígena teriam tornado indisponíveis para a exploração 56% de sua área territorial, mesmo antes do advento da Medida Provisória, cujos efeitos teriam sido “devastadores” para a economia do estado, de vocação eminentemente agropastoril. O direito de propriedade dos cidadãos de Rondônia estaria sendo violado pelo Governo Federal. Mas, sopesando o direito de propriedade dos cidadãos de Rondônia com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na decisão do STF prevaleceu este último<sup>3</sup>.

Apesar deste ganho ambiental, o estado de Rondônia continua a figurar como um dos mais atingidos pelos processos de desmatamento, demonstrando que não apenas a criação de Unidades de Conservação é necessária, mas também a conscientização e fiscalização, para que elas possam desempenhar suas funções ecossistêmicas. Além disto, tais unidades, não apenas em Rondônia, mas em todo o território nacional, sofrem com invasões e grilagens de terra, caça e retirada ilegal de madeira, além de outros problemas ambientais. Sem uma conscientização ambiental, do governo e da população, o objetivo do desenvolvimento sustentável é apenas uma utopia.

### **6.3 O conflito entre direitos fundamentais**

No Mandado de Segurança - MS 22164/SP (BRASIL, 2020), o Supremo Tribunal concedeu a segurança pleiteada pelo proprietário rural pela falta de sua notificação prévia e pessoal durante processo de desapropriação de imóvel, situado no Pantanal, para fins de reforma agrária. O impetrante sustentou como fundamento de sua pretensão a inexpropriabilidade de seu imóvel rural para fins de reforma agrária, pelo fato dele situar-se em área localizada no Pantanal mato-grossense, definido pela Constituição como patrimônio nacional (artigo 225, parágrafo 4<sup>o</sup>), em cujo âmbito está proibida toda prática que possa colocar em risco a função social. Este argumento foi rejeitado pelo Relator, Ministro Celso de Mello, sob a justificativa de que o dispositivo constitucional não atua como impedimento jurídico à efetivação pela própria União Federal de atividade expropriatória por interesse social visando à execução de projetos que respeitem a preservação ambiental. Disse o Relator:

Os preceitos inscritos no artigo 225 da Carta Política traduzem a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

---

como contraponto a esta visão, a noção de que o processo político não é um processo liberto da Constituição, e pode atuar como precursor do conteúdo constitucional.

<sup>3</sup>A União, em seus argumentos, destacou que a Medida Provisória amplia de 50% para 80% a área de conservação das propriedades constituídas de fisionomias florestais, mas isto não restringe o uso sustentável dos 80%, apenas proíbe o seu corte raso (pg. 54 da Ata de Julgamento).

Essa prerrogativa consiste no reconhecimento de que **todos** têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RE 134.297-SP, Rel. Min. Celso de Mello), de um típico direito de **terceira** geração, que assiste, de modo **subjetivamente indeterminado**, a todo **gênero humano**, circunstância essa que justifica a especial obrigação- que incumbe ao estado e à própria coletividade- de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das **presentes** e das **futuras** gerações, evitando, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos **intergeracionais** marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõe o grupo social. (CELSO LAFER, “**A Reconstrução dos Direitos Humanos**”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras) (grifos no original).

Este voto faz pensar acerca da ideia organizadora da justiça como equidade, que segundo Rawls (2005, p. 19) “é a da sociedade como um sistema equitativo de cooperação ao longo do tempo, de uma geração para outra”. Os termos da cooperação especificariam uma perspectiva de reciprocidade: todos os que estão engajados na cooperação e que fazem a sua parte, como as regras e procedimentos exigem, devem se beneficiar dela num modo apropriado.

O ponto mais interessante a ser destacado a respeito deste julgamento, no entanto, diz respeito à colisão de direitos fundamentais: direito à propriedade (de natureza individual); direito ao ambiente ecologicamente equilibrado (de natureza difusa); e, direito ao devido processo legal (também de natureza individual). A desapropriação ocorrera para fins de Reforma Agrária, ou seja, para a efetivação de direitos sociais. Um dos fundamentos do *mandamus* foi de que a suposta improdutividade da terra se justificava pela necessidade de conservação ambiental, eis que a propriedade está localizada no Pantanal.

Ora, se a Constituição garantiu ao Pantanal tratamento especial, dispondo no parágrafo 4º. do artigo 225 que “sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”, não seria de se esperar que pudesse ser excluída esta propriedade da política de Reforma Agrária, já que a não intervenção humana em áreas do Pantanal melhor atende ao disposto no *caput* do artigo 225?

Este aresto chama a atenção para um assunto ainda pouco discutido: devido aos critérios de produtividade estabelecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária existe um conflito entre interesses sociais e ambientais. Será que, para o meio ambiente, ao menos no caso do Pantanal, área cuja fragilidade ambiental foi reconhecida pela própria Carta Magna, não seria interessante que a cobertura vegetal permanecesse intacta?

Este argumento, no entanto, não foi acolhido pelos Ministros durante os debates<sup>4</sup>. O entendimento estava sendo de que o direito à propriedade poderia

---

<sup>4</sup>No caso do Pantanal seria aconselhável uma análise mais aprofundada para avaliar as consequências dos projetos de reforma agrária. O conceito de “improdutividade” estabelecido pelo INCRA não leva em conta

não ser preservado porque a propriedade não estava atendendo à sua função social (ou seja, foi reconhecida pelo INCRA como improdutivo). Neste caso concreto, deveria prevalecer o interesse social, e não o ambiental. Ao final dos debates, no entanto, o STF anulou a desapropriação por vício no procedimento administrativo, não levando em conta o interesse ambiental, mas sim, o fato de que o proprietário rural não foi notificado prévia e pessoalmente durante o processo de desapropriação de imóvel. O direito ao devido processo legal, portanto, foi reconhecido como um direito supremo, superior aos outros que estavam em rota de colisão.

Nesse tocante, a Suprema Corte resguardou o cidadão (proprietário) da ação arbitrária do Estado, que praticou atos expropriatórios sem o conhecimento do seu destinatário. Isto significa que o interesse socioambiental há de ser exercido dentro dos critérios do *due process of law*, como decidiu o STF, sob pena de que o Estado deixe de respeitar os direitos humanos de primeira geração, vinculados à não intervenção estatal.

Por outro lado, em prol do interesse social, é possível constatar que pode ocorrer a perda do interesse ambiental. Esta questão é interessante, pois a degradação ambiental de uma determinada área leva a perda (ou redução) de sua capacidade produtiva, trazendo prejuízos a toda coletividade, pois os proprietários de tal local, na impossibilidade de continuar exercendo sua atividade produtiva na área, abandona a mesma, deixando os custos para sua recuperação para a coletividade (isto quando ocorre o processo de recuperação). Assim, é fácil visualizar que não é levado em consideração que tais ações, que permitem a ocupação e/ou desmatamento em determinadas regiões diminui os serviços ambientais e tem um custo para todos, o que será observado no futuro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

Na perspectiva teórica de Rawls (2005), uma sociedade constitucionalmente democrática seria aquela em que seus cidadãos são capazes de ponderar e rever suas decisões para além de seus interesses particulares, quando estiverem em jogo questões políticas fundamentais específicas.

Na fala das lideranças que atuam nos movimentos sociais percebe-se que a preocupação com a conservação ambiental tem merecido destaque, porém sob diferentes pontos de vista. De um lado, os produtores rurais atribuem ao Governo Federal responsabilidade pelo desenfreado desmatamento, pois, se o proprietário rural não desmata para produzir, corre o risco de perder suas terras para a Reforma Agrária.

---

a variável ambiental que o Pantanal exige. Além disso, há estudos demonstrando que o INCRA está “gerando assentamentos que muitas vezes representam um passivo social, econômico e ambiental”, como alertou Flávia Camargo de Araújo na dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – UNB **Reforma Agrária e Gestão Ambiental: Encontros e Desencontros.** (2006)

De outro lado, representantes dos trabalhadores no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e das lideranças indígenas contradizem a narrativa dos produtores rurais, ressaltando que o motivo do desmatamento é o interesse em produzir e obter lucro desenfreado com o agronegócio, não sendo verdadeira a afirmação de que os proprietários estariam desmatando por temer o INCRA.

E o INCRA, também é acusado de não possuir, em diversos momentos, preocupações ambientais, pois permite assentamentos em áreas que deveriam ser protegidas devido sua fragilidade ou baixa capacidade de produzir alimentos.

E no meio das questões ambientais e o do agronegócio, sobressai o problema da população indígena, discriminada no tocando ao acesso à posse da terra, pois como parte das reservas são localizadas em regiões de um pujante agronegócio, sua ampliação, para resolver problemas do confinamento de índios em locais de dimensões inadequadas, sofre restrições de parte significativa da sociedade. A luta pela posse da terra, nesse contexto, seria a verdadeira razão para a discriminação étnica sofrida pela população indígena. O empenho na mudança desta realidade, no entanto, acende uma esperança, que ganha corpo com as disposições constitucionais em defesa da dignidade da pessoa humana, dos direitos dos povos indígenas e do meio ambiente, que vêm inspirando algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, cujo resultado tem sido a prevalência do interesse ambiental sobre o direito de propriedade, conforme se pode perceber em uma das decisões analisadas. Isto permite concluir que a proteção ao ambiente integra os valores políticos da sociedade brasileira, consistindo na sua “razão pública”, pelo menos por parte da sociedade.

Da análise desenvolvida, é possível vislumbrar que vem sendo consolidada no processo de amadurecimento da democracia brasileira, a importância ecológica do ambiente enquanto elemento integrante da razão pública expressa na Constituição, em conformidade com a jurisprudência que vem se consolidando no âmbito das decisões do Supremo Tribunal Federal. Porém também é claro, ao se vislumbrar uma das decisões do Supremo, que o interesse social ainda se sobrepõe ao interesse ambiental, não importando o impacto que tais decisões possam ocasionar. Esta situação pode levantar um questionamento: o interesse social deve sobrepujar o ambiental?

A análise das decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do conflito entre meio ambiente e propriedade privada no âmbito do Pantanal demonstrou, ainda, que há premissas metodológicas introduzidas por uma nova hermenêutica constitucional, na medida em que: a) tem-se procurado explicitar os grupos concretos de pessoas e os fatores que formam o espaço público; e, b) há uma abertura para a pluralidade dos intérpretes da Constituição, categorias de análise propostas por Peter Häberle.

Conclui-se que há um processo político aberto, ou seja, de “comunicação de todos para com todos”, conforme imaginou Häberle (1997, p. 55). Neste cenário, a teoria constitucional tenta ser ouvida, encontrando um espaço próprio e assumindo sua função enquanto instância crítica.



## 5. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. M. **A propriedade privada em face do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: o caso do pantanal sul-mato-grossense**. 2004. Universidade Gama Filho - Universidade Católica Dom Bosco (Dissertação de Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Gama Filho - Universidade Católica Dom Bosco, 2004.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado Federal; 1988.

BRASIL. **Lei no. 9985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm). Acesso em 4 mai 2020.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde (DATASUS)**, 2018. Informações de saúde, Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em 3 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico**, v. 48, n. 30, 2017. 14p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento do Mandado de Segurança 23800/MS**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86026>. Acesso em 14 abr 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1516/MC/UF**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347107>. Acesso em 18 abr 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Julgamento do Mandado de Segurança 22164/SP**. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em 15 abr 2020.

CANAZILLES, K. S. A.; ALVES, G. L.; MATIAS, R. Comercialização do artesanato Kinikinau na cidade ecoturística de Bonito, Mato Grosso do Sul, Brasil. **Pasos**, v. 13, n. 5, p. 1171-1182, 2015.

DEWEY, J. **The Essential Dewey: Pragmatism, Education, Democracy**. Volume I. (Edited by HICKMAN, L. A.; ALEXANDER, T. M.). Bloomington: Indiana University Press, 1998.

DURKHEIM, E. **Le Suicide: Étude de Sociologie**. Paris: Quadrige-PUF, 1993 [1897].

HÄBERLE, P. **A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1997.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAF, 1991.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Agro Censo**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=resultados>. Acesso em 25 abr 2020.

IMAFLORA. Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola. **Atlas Agropecuário, 2017**. Disponível em: <https://www.imaflora.org/atlasagropecuario>, acesso em 28 Abr 2020.

PINTO, L. F. G.; FARIA, V. G.; SPAROVEK, G.; REYDON, B. P.; RAMOS, C. A.; SIQUEIRA, G. P.; GODAR, J.; GARDENER, T.; RAJÃO, R.; ALENCAR, A.; CARVALHO, T.; CERIGNONI, F.; GRANERO, I. M.; COUTO, M. Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil – O Mapa da Desigualdade. **Sustentabilidade em Debate**, Número 10, Piracicaba: Imaflora, 2020. 21p.

RAWLS, J. **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 2005.

REVISTA SUPER INTERESSANTE. **A terra sagrada dos índios**. 31/10/2016. Disponível em: <https://super.abril.com.br/comportamento/a-terra-sagrada-dos-indios/>. Acesso em 08 mai 2020.

RIBEIRO, A. F. N. **Unidades de Conservação e Reforma Agrária: o social e o ambiental no Parque Nacional da Serra da Bodoquena**. 2020. 106f. Universidade Federal da Grande Dourados (Dissertação de Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Faculdade de Ciências Humanas. Dourados, 2010.

# A LUTA JUDICIAL DOS POVOS INDÍGENAS PELA TERRA NO RIO GRANDE DO SUL NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI

JOÃO PAULO ROCHA DE MIRANDA  
KATIA GOBATTI CALÇA

## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito da discussão sobre os direitos socioambientais e a luta contra-hegemônica pela Terra na América Latina, este trabalho vem trazer ao leitor(a) um panorama da luta jurídica dos povos indígenas pela terra no Estado do Rio Grande do Sul na segunda década do século XXI. Para tanto, metodologicamente foram realizadas pesquisas bibliográficas documentais. As pesquisas bibliográficas se ativeram às doutrinas e às normas, a fim de fundamentar os conceitos de povos indígenas, comunidades tradicionais e terras tradicionalmente ocupadas, bem como, embasar a análise dos resultados obtidos na pesquisa documental. Quanto a esta investigação documental, ela se deu especialmente aos acórdãos referentes aos recursos de apelação, originários de ações possessórias de terras localizadas no território gaúcho, envolvendo indígenas, na última década. Quanto ao método foi adotado o dedutivo, partindo dos conceitos gerais para depois tratar da luta da judicial indígena pela terra nos últimos dez anos no território gaúcho e da análise dos dados da pesquisa documental às jurisprudências do Tribunal Regional da 4ª Região (TRF4).

Desta forma, o presente texto inicia tratando dos conceitos de povos indígenas e comunidades tradicionais nas normas internacionais, especialmente na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Depois analisa estes mesmos aspectos, mas no ordenamento jurídico brasileiro.

Uma vez definida a natureza jurídica dos povos indígenas e sua relação com as comunidades tradicionais, são definidas as terras tradicionalmente ocupadas por índios, expressão trazida pelo legislador constituinte originário de 1988. Neste ponto é tratado sobre a tese do marco temporal da ocupação,

enquanto fundamento da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, e demonstrado que este relativiza as terras tradicionalmente ocupadas por índios.

Na sequência passa a ser analisado os dados levantados na pesquisa documental, referentes aos acórdãos de recursos de apelação, originários de ações possessórias de terras no Estado do Rio Grande do Sul. A partir deste ponto o leitor(a) passa a ter uma visão panorâmica da luta judicial dos povos indígenas pela terra gaúcha na década de 2010 a 2020.

Destarte, com esta pesquisa o leitor(a) evidenciará que esta luta judicial se dá principalmente pela etnia Kaingang. Sendo que na maioria dos casos as decisões são desfavoráveis aos indígenas. Por fim, fica patente, na maioria das decisões analisadas, que refletem, ainda que amostralmente, a luta judicial indígena pela terra no Rio Grande do Sul, a busca de uniformizar as decisões sobre terras indígenas, como se estas fossem todas iguais. Assim, desconsideram a diversidade étnica, cultural e cosmológica dos diferentes povos indígenas, bem como as múltiplas relações dos povos indígenas com a terra, que extrapolam as vãs concepções ocidentais de posse, propriedade e terra. Provavelmente, reflexo cultural do eurocentrismo que influenciou, e ainda influencia, o pensamento acadêmico e jurídico do país desde sua colonização.

## **2 O CONCEITO JURÍDICO DE POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES TRADICIONAIS E TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS**

Inicialmente é necessário definir povos indígenas e suas terras tradicionalmente ocupadas, bem como contextualizá-los no âmbito dos povos e comunidades tradicionais. Isto porque o objeto desta pesquisa diz respeito à luta pela terra dos povos indígenas, em específico, e não dos povos e comunidades tradicionais como um todo, apesar da sua importância, o que deve ser objeto de um outro trabalho. Por este motivo são primordiais tais conceituações.

Desta forma, os conceitos de povos indígenas, comunidades tradicionais e terras tradicionalmente ocupadas se dão no âmbito de uma construção política-jurídica, social e histórica, que tem como base diversos movimentos de luta pelos direitos destes segmentos sociais. Tais definições são importantes a fim de delimitar o objeto de tutela jurídica, bem como desta pesquisa. Por isso, estes movimentos influenciaram as doutrinas jushumanistas e jusambientais, sendo inclusive fontes materiais. Assim, refletiram suas ideias, primeiramente, na ordem jurídica internacional, e, posteriormente, nas nacionais. Por esse motivo esta análise tem início nas normas internacionais até chegar às normatizações brasileiras.

Internacionalmente, destacam-se a Convenção nº 169 da OIT e a Convenção sobre Diversidade Biológica. No tocante à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), esta trata sobre direitos dos povos indígenas e tribais. Aqui é importante ressaltar que a Convenção traz uma

inovação que é a distinção entre o termo *populações*, que denota transitoriedade e contingencialidade, e o termo *povos*, que caracteriza segmentos nacionais com identidade e organização próprias, cosmovisão específica e relação especial com a terra que habitam. Vale ressaltar, porém, que o emprego do termo *povos*, nessa acepção, limita-se exclusivamente ao âmbito das competências da OIT.

Assim, a Convenção é aplicada a povos indígenas, que são considerados aqueles habitantes que descendem de povos que habitavam uma determinada região geográfica no período em que esta foi conquistada ou colonizada, mas que hoje faz parte de um país independente. Além disso, estes povos são considerados indígenas porque também conservam suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas. Vale ressaltar também que a convenção possui aplicabilidade a povos tribais, que possuam condições sociais, culturais e econômicas que os distingam de outros segmentos da população nacional, conforme dispõe em seu Art. 1º:

#### ARTIGO 1º

1. A presente Convenção aplica-se a;

a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais;

b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas.

2. A autoidentificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção.[...] (OIT, 2015, p.11).

É importante frisar ainda que as identidades indígena ou tribal provêm de autoidentificação, como critério subjetivo, conforme Arts. 1º e 2º da referida norma internacional. Assim, ninguém, Estado, grupo social ou indivíduo, pode negar a identidade a um povo indígena ou tribal, que assim se reconheça (OIT, 2015, p.7-15).

Portanto, é possível perceber que o referido tratado internacional, em uma interpretação literal, não se refere especificamente às comunidades tradicionais, mas sim a povos indígenas e tribais. Contudo, a Convenção nº 169 da OIT tem seu alcance ampliado para os povos e comunidades tradicionais, tais como remanescentes de quilombos, ribeirinhos, entre outros. Isso ocorre diante de uma exegese que entenda as comunidades tradicionais de forma equivalente aos povos tribais. Assim, tanto os povos tribais, quanto as comunidades tradicionais se caracterizam por possuírem condições sociais, culturais e econômicas que os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja

regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais.

Neste sentido, a Corte Interamericana de Direitos Humanos aplicou a Convenção 169 da OIT ao povo Samaraka, remanescentes de quilombo do Suriname:

86. La Corte no encuentra una razón para apartarse de esta jurisprudencia en el presente caso. Por ello, este Tribunal declara que se **debe considerar a los miembros del pueblo Saramaka como una comunidad tribal** y que la jurisprudencia de la Corte respecto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas también es aplicable a los pueblos tribales dado que comparten características sociales, culturales y económicas distintivas, incluyendo la relación especial con sus territorios ancestrales, que requiere medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos a fin de garantizar la supervivencia física y cultural de dicho pueblo (CORTEIDH, 2007, p.44, grifo nosso).

De igual sorte, na jurisprudência nacional também há alguns precedentes jurisprudenciais que estendem os efeitos da Convenção nº 169 da OIT para além da expressão “povos indígenas e tribais”, garantindo os mesmos direitos às variadas comunidades tradicionais:

RELATOR(A) : DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA ISABEL GALLOTTI RODRIGUES  
AGRAVANTE : INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACAO E REFORMA AGRARIA-INCRA  
PROCURADOR : VALDEZ ADRIANI FARIAS  
AGRAVADO : JOSE AUGUSTO VIEIRA  
ADVOGADO : IVALDECI ROLIM DE MENDONCA JUNIOR E OUTROS(AS)  
D E C I S Ã O

Cuida-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, contra a decisão de fls. 16-18 que, em ação ordinária, deferiu o pedido de liminar para determinar: "a) a suspensão dos efeitos da Portaria n.196/2007 do INCRA, no que tange a área 787,3734 hectares da Fazenda Matosinho/Sagrisa; b) o sobrestamento da expedição do título de propriedade relativo à referida área, em favor da Comunidade Matões dos Moreira; c) o sobrestamento da imissão do INCRA na posse do imóvel do autor". [...] Acrescenta a regularidade do laudo antropológico, afirmando que o fato de ter sido realizado dois anos antes da abertura do processo administrativo só reforça a existência da comunidade de Matões dos Moreira como remanescente das comunidades dos quilombos. Assevera que o critério da auto-atribuição espelha-se nas regras da nova metodologia do Decreto 4.887/2003 para identificação das **comunidades remanescentes quilombolas como grupo étnico-racial, que segue não só os modernos posicionamentos da antropologia, mas pauta-se também nas disposições da Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989** (BRASIL, 2008a, grifo nosso).

No mesmo sentido, em um Mandado de Segurança, a decisão ressalta o direito de autodeterminação dos povos, aplicando a Convenção nº 169 da OIT à remanescentes de quilombolas:

**A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho** (OIT), da qual o Brasil é signatário, **assegura aos grupos e comunidades tradicionais (indígenas e tribais) prevê o direito de auto-determinação dos povos**, ou seja, as próprias comunidades podem se auto-definirem. **A partir do decreto nº 4.887/2003, foi concedido a essas populações o direito à auto-atribuição como único critério para identificação das comunidades quilombolas**. O decreto, que regulamenta o procedimento de regularização fundiária definiu que: são terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural (BRASIL, 2008b, grifo nosso).

No tocante à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), esta não dispõe expressamente sobre comunidades tradicionais, mas sim de comunidades indígenas e locais. De igual forma, deve-se interpretar comunidades locais como tradicionais. Contudo a CDB também não conceitua comunidades locais, mas reconhece, em seu preâmbulo, a “[...] estreita e tradicional dependência de recursos biológicos de muitas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais, e que é desejável repartir equitativamente os benefícios derivados da utilização do conhecimento” (MMA, 2000, p.8). Portanto, acaba fazendo referência aos conhecimentos das comunidades locais e populações indígenas, bem como à repartição de benefícios em decorrência dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade.

Assim, embora a Convenção sobre Diversidade Biológica não defina comunidades locais, as relacionam com os estilos de vida e os conhecimentos tradicionais. Dai surge o termo “conhecimentos tradicionais associados”. Associados a que? À biodiversidade ou ao patrimônio genético. Portanto, ainda que indiretamente, ao entender os conhecimentos tradicionais, chega-se ao conceito de comunidades tradicionais. Aqueles são os conhecimentos sobre a existência, conservação e uso do patrimônio genético, pertencentes aos povos indígenas e/ou comunidades tradicionais. Isto é, são “[...] pertencentes aos povos indígenas, às populações agroextrativistas, aos quilombolas, aos ribeirinhos e aos outros grupos sociais que se dizem tradicionais, que sejam utilizados para suas atividades de produção e reprodução nas suas respectivas sociedades” (LITTLE, 2010, p.11). Ou seja, os conhecimentos tradicionais são os conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas de forma tradicional e através da oralidade ou outra forma frequente de transmissão de conhecimentos destas comunidades, com condições sociais, culturais e econômicas distintas do resto da população nacional. Por isso o uso destes conhecimentos fora das comunidades tradicionais deve ser feito mediante uma justa repartição de benefícios, por uma simples questão de justiça social.

Neste sentido, o Art. 8, j, da CDB, incumbe a cada parte contratante, de acordo com a legislação nacional, o dever de “[...] respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica” (MMA, 2000, p.11-12).

Destarte, fica claro que, tanto a Convenção nº 169 da OIT, quanto a Convenção sobre Diversidade Biológica, tutelam os ditos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Isto ocorre independentemente da terminologia dada a estes povos e comunidades, sejam indígenas, tradicionais, tribais, locais, quilombolas, ribeirinhos, agricultores tradicionais, entre outros, desde que estejam presentes as características de distinção social, cultural e econômica do resto da população nacional e que possuam costumes, tradições, conhecimentos, e práticas realizadas e transmitidas, inclusive intergeracionalmente, de forma tradicional.

Assim como na ordem internacional, o ordenamento jurídico brasileiro possui algumas normas que conceituam os povos, comunidades e conhecimentos tradicionais. Embora haja divergências terminológicas entre os diferentes dispositivos legais, estes são complementares e fornecem, em uma interpretação sistemática, o real conceito destas populações e comunidades. Inicialmente, há de se tratar do Decreto nº 6.040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Esta política define Povos e Comunidades tradicionais como aqueles grupos autodefinidos, culturalmente diferenciados, com organização social própria, que ocupam e usam o território e manejam os recursos naturais com fim à reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando os conhecimentos tradicionais transmitidos tradicionalmente.

Neste sentido, o Art. 3º, I, do referido decreto, conceitua Povos e Comunidades Tradicionais como aqueles grupos culturalmente distintos e que se reconhecem desta forma e 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 [...]” (BRASIL, 2007).

Vale ressaltar que para as comunidades remanescentes de quilombos, além da definição genérica de comunidades tradicionais, o Decreto nº 4.887/03, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, traz um conceito próprio em seu Art. 2º, que considera remanescentes das comunidades dos quilombos “[...] os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida” (BRASIL, 2003).

Já para as comunidades indígenas há uma definição específica trazida pelo do Estatuto do Índio, que também utiliza o critério da autodeterminação, embora vincule a uma origem e ascendência pré-colombiana. Assim, o Art. 3º



deste estatuto conceitua índio como “[...] todo indivíduo de origem e ascendência pré-colombiana que se identifica e é identificado como pertencente a um grupo étnico cujas características culturais o distinguem da sociedade nacional” (BRASIL, 1973).

Desta forma, os critérios adotados pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para a definição de comunidades indígenas “[...] se baseiam na Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, promulgada integralmente no Brasil pelo Decreto nº 5.051/2004, e no Estatuto do Índio” (FUNAI, [200?]), portanto “[...] consistem: a) na auto-declaração e consciência de sua identidade indígena; b) no reconhecimento dessa identidade por parte do grupo de origem (FUNAI, [200?]). A “identidade e pertencimento étnico não são conceitos estáticos, mas [...] construção individual e social [...] não cabe ao Estado reconhecer quem é ou não indígena, mas garantir que sejam respeitados os processos [...] de construção e formação de identidades étnicas” (FUNAI, [200?]).

Voltando às definições genéricas de comunidades tradicionais, além da definição dada pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, é importante ressaltar o conceito de comunidades tradicionais, dispostos no Art. 2º, inciso IV, do marco legal da biodiversidade (Lei nº 13.123/15), que define comunidade tradicional como comunidade distinta culturalmente, que se reconhece como tal, “[...] possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição [...]” (BRASIL, 2015). Ademais, define, no inciso II, do mesmo dispositivo legal, o conhecimento tradicional associado como aquela “[...] informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético [...]” (BRASIL, 2015).

Assim, percebe-se que a Lei nº 13.123/15 ao definir conhecimento tradicional associado criou “um novo conceito, independente da definição de comunidade tradicional, que é o de agricultor tradicional” (MIRANDA, 2018, p.42). Portanto, o marco legal da biodiversidade além de trabalhar com os conceitos de povos e comunidades tradicionais, elenca uma terceira categoria, a de agricultor tradicional. Este é definido, no inciso XXXI, do Art. 2º, como sendo a “[...] pessoa natural que utiliza variedades tradicionais locais ou crioulas ou raças localmente adaptadas ou crioulas e mantém e conserva a diversidade genética, incluído o agricultor familiar” (BRASIL, 2015). Isto é, o agricultor, familiar ou não, que planta variedades tradicionais locais ou crioulas, bem como aqueles que criam raças animais localmente adaptadas ou crioulas, mantendo e conservando a diversidade genética.

A fim de dirimir qualquer dúvida quanto a natureza da definição de agricultor tradicional trazida pelo marco legal da biodiversidade é necessário fazer alguns esclarecimentos quanto ao que seja variedades tradicionais locais e raças

animais localmente adaptadas ou crioulas. A variedade tradicional local ou crioula pode ser definida como aquela “variedade de planta que não seja substancialmente semelhante a cultivares comerciais, proveniente de espécie que ocorre na natureza ou mantida em condição *ex situ*, desenvolvida, [...] ou adaptada por população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional” (MIRANDA; MOREIRA, 2016, p.91). Já no aspecto animal, é definida “[...] a raça localmente adaptada ou crioula como aquela proveniente de espécie animais encontradas na natureza ou mantida em condição *ex situ* [...]” (MIRANDA; MOREIRA, 2016, p.91) que seja desenvolvida ou adaptada a uma determinada região (nicho ecológico) e desenvolvida a partir da seleção, seja natural ou da seleção realizada por indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais.

Portanto, perceba que o conceito de agricultor tradicional não se enquadra na definição de comunidade tradicional. Uma comunidade de agricultores tradicionais, que plante e/ou crie variedades e/ou raças crioulas, não é, necessariamente, uma comunidade tradicional. Isto porque o simples fato de utilizar variedades e/ou raças crioulas não significa que esta comunidade se distinga culturalmente das demais, que se reconheça como tal, que tenha uma forma própria de organização social e que ocupe e use territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição. Por conseguinte, o agricultor tradicional passou a ser uma categoria extra, criada pelo marco legal da biodiversidade, desconectada dos povos e comunidades tradicionais.

Destarte, é possível concluir que os povos e comunidades tradicionais podem ser definidos como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, além de possuírem formas próprias de organização social, bem como de ocuparem e usarem seus 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. Nesta perspectiva, entre os povos e comunidades tradicionais estão os povos indígenas, os quilombolas, as comunidades tradicionais de matriz africana ou de terreiro, os extrativistas, os ribeirinhos, os caboclos, os pescadores artesanais, os pomeranos, entre outros, que se enquadrem no conceito, independentemente de lhe ser atribuído um nome específico.

Entretanto, vale lembrar que o objetivo deste estudo é analisar, na última década, a luta judicial dos povos indígenas pela terra no Rio Grande do Sul. Diante disso, se faz necessário um último conceito, o de terras tradicionalmente ocupadas por índios, expressão esta trazida pelo legislador constituinte originário.

Art. 231. **São reconhecidos aos índios** sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e **os direitos originários sobre as terras que**

**tradicionalmente ocupam**, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São **terras tradicionalmente ocupadas pelos índios** as **por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural**, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Portanto, é possível inferir do texto constitucional que os indígenas possuem direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas por eles, que são aquelas habitadas pelos indígenas em caráter permanente, mas também as terras, mesmo que não ocupadas permanentemente, mas que sejam utilizadas por estes povos para suas atividades produtivas, assim como as terras imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as terras necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. “Há, portanto, o reconhecimento não apenas da ocupação física das terras habitadas pelos indígenas, mas também da ocupação de toda uma extensão de terras necessárias ao resguardo cultural e à manutenção de práticas econômicas e religiosas de cada povo” (CUPSINSKI *et al.*, 2017).

Desta forma, “a Constituição desfaz, portanto, o nexo entre o conceito civilista – posse e propriedade – da posse indígena, cujo reconhecimento passou a ser fixado como direito originário ou congênito (nato, natural)” (CUPSINSKI *et al.*, 2017). Isto significa que o constituinte dissociou a presença física dos conceitos de terra indígena e posse nativa, uma vez que são “[...] mais amplos que permanência física em certo espaço territorial. Na perspectiva de terra tradicionalmente ocupada por esse ou aquele povo indígena, vale dizer, prevalece toda a área necessária à reprodução física e cultural do povo” (CUPSINSKI *et al.*, 2017).

Para se definir a extensão deste direito originário é necessário mensurar a área necessária à reprodução física e cultural de um povo indígena específico, o que é feito, por exemplo, com o auxílio de laudos antropológicos, capazes de delimitarem os lugares sagrados, de caça e pesca, cemitérios etc, que podem configurar elementos essenciais para a reprodução física e/ou cultural de uma determinada comunidade indígena. Portanto, “se o povo depende de uma paragem sagrada, um acidente geográfico venerado ou se o seu cemitério se encontra nos limites da área reivindicada, naturalmente aquela área pertence ao território indígena, independentemente da posse” (CUPSINSKI *et al.*, 2017).

Não obstante, tal conceito de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios encontra respaldo nos tratados internacionais, no texto constitucional e na doutrina, esta vertente foi relativizada com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferida no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Dessa forma, “a teoria do indigenato, há décadas seguidas pelo STF como paradigma do reconhecimento dos direitos originários indígenas, parecia estar sendo

relativizada para a adoção de uma teoria do fato indígena” (SARTORI JUNIOR, 2017, p. 159).

A fim de possibilitar um melhor entendimento desta tese, se faz relevante verificar os fundamentos do relator Ministro Carlos Britto, no que diz respeito ao marco temporal da ocupação:

[...] o marco temporal da ocupação [...] é preciso ver que a nossa Lei Maior trabalhou com data certa: a data da promulgação dela própria (5 de outubro de 1988) como insubstituível referencial para o reconhecimento, aos índios, "dos direitos sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Terras que tradicionalmente ocupam, atente-se, e não aquelas que venham a ocupar. Tampouco as terras já ocupadas em outras épocas, mas sem continuidade suficiente para alcançar o marco objetivo do dia 5 de outubro de 1988. Marco objetivo que reflete o decidido propósito constitucional de colocar uma pá de cal nas intermináveis discussões sobre qualquer outra referência temporal de ocupação de área indígena. Mesmo que essa referência estivesse grafada em Constituição anterior. É exprimir: a data de verificação do fato em si da ocupação fundiária é o dia 5 de outubro de 1988, e nenhum outro. Com o que se evita, a um só tempo: a) a fraude da subitânea proliferação de aldeias, inclusive mediante o recrutamento de índios de outras regiões do Brasil, quando não de outros países vizinhos, sob o único propósito de artificializar a expansão dos lindes da demarcação; b) a violência da expulsão de índios para descaracterizar a tradicionalidade da posse das suas terras, à data da vigente Constituição. Numa palavra, o entrar em vigor da nova Lei Fundamental Brasileira é a chapa radiográfica da questão indígena nesse delicado tema da ocupação das terras a demarcar pela União para a posse permanente e usufruto exclusivo dessa ou daquela etnia aborígine. Exclusivo uso e fruição (usufruto é isso, conforme Pontes de Miranda) quanto às "riquezas do solo, dos rios e dos lagos" existentes na área objeto de precisa demarcação (§ 2º do art. 231), devido a que "os recursos minerais, inclusive os do subsolo", já fazem parte de uma outra categoria de "bens da União" (inciso IX do art. 20 da CF); (BRASIL, 2009, p.295-296).

Portanto, resumidamente, esta “tese, afirma que os índios só teriam o direito à posse de terras tradicionalmente ocupadas por eles, a partir da data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, a menos que comprovassem o efeito do renitente esbulho” (MIRANDA; WAURA, 2018), isto é, ao menos que fiquem comprovados a existência de “[...] conflitos possessórios ocorridos no passado persistidos até marco demarcatória temporal, ou pelo menos tenham ocorridos controvérsias possessórias judicializadas (MIRANDA; WAURA, 2018).

Desta maneira, esta decisão do STF estabeleceu no acórdão as “salvaguardas institucionais” e o chamado “Conteúdo Positivo do Ato de Demarcação das Terras Indígena”. Assim, inovou na ordem jurídica ao criar novo parâmetro para a demarcação de terras naquele caso concreto, o que foi conhecido como a tese do marco temporal da ocupação (PEGARORI, 2017, p. 7).

Sobre isso, o ilustre constitucionalista José Afonso da Silva, classifica a junção dos conceitos do marco temporal e do renitente esbulho de “espoliação dos direitos fundamentais dos índios” (SILVA, 2015, p.24). Assim, afirma que o

“Marco temporal de ocupação das terras indígenas pelos índios é um dos conceitos questionáveis estabelecidos pelo acórdão proferido no processo da Pet. n. 3.388 sobre a Terra Indígena Raposa Serra do Sol [...]”. Entre os fundamentos levantados, vale ressaltar que o marco temporal foi “[...] fixado pretorianamente de modo arbitrária como sendo a data da promulgação da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988. Questionável também por ter dado ao conceito uma dimensão normativa com aplicação geral a todos os casos de ocupação de terras indígenas” (SILVA, 2015, p.23).

Embora tecnicamente o STF tenha esclarecido nos embargos de declaração quanto ao efeito inter parte da sua decisão, entendendo ser “[...] desprovida de força vinculante, em sentido técnico” (BRASIL, 2014), por outro lado, afirmou que os fundamentos adotados ostentam “força moral e persuasiva de uma decisão da mais alta Corte do País” (BRASIL, 2014). Tal feito tem influenciado as decisões dos magistrados por todo o país, que, no momento de definirem se a área em litígio configura terra tradicionalmente ocupada por indígenas ou não, muitas vezes, aplica o marco temporal da ocupação aos moldes da decisão do STF, em vez de se basear em dados antropológicos que indicam elementos da ocupação indígena da área, como será comentado no próximo capítulo ao analisar a luta judicial dos povos indígenas pela terra no Rio Grande do Sul.

### **3 A LUTA JUDICIAL DOS POVOS INDÍGENAS PELA TERRA NO RIO GRANDE DO SUL**

No Estado do Rio Grande do Sul subsistem as seguintes etnias: Kaingang; Guaraní; e Guaraní Mbya. Estes povos estão distribuídos no território gaúcho em quarenta e oito terras indígenas, de duas modalidades diferentes, em diferentes fases do procedimento administrativo: 44 (quarenta e quatro) Terras Tradicionalmente Ocupadas<sup>1</sup>; e 4 (quatro) Reservas Indígenas<sup>2</sup>. Sendo apenas 20 (vinte) delas regularizadas, ou seja, com seus limites materializados, georreferenciados e homologadas por decreto presidencial, estando registradas em Serviço Notarial e de Registro em nome da União, para o usufruto dos indígenas. Estas 20 terras indígenas regularizadas correspondem a 41,66% do total das terras indígenas regularizadas e em processo administrativo de regularização no Estado do Rio Grande do Sul (FUNAI, [2020?]).

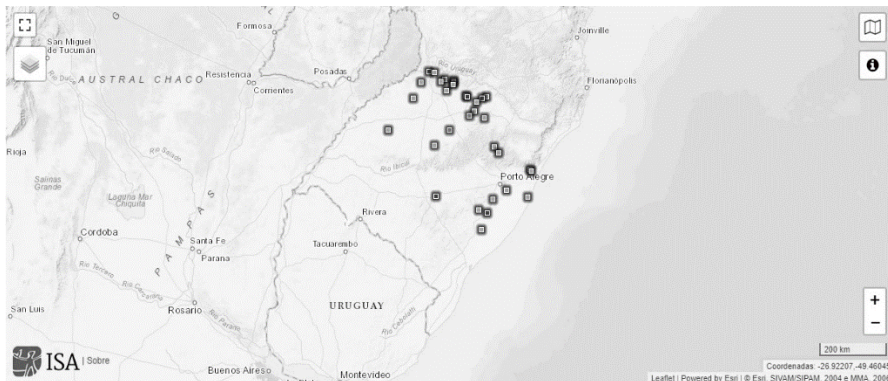
---

<sup>1</sup> Terras Tradicionalmente Ocupadas são as terras habitadas pelos índios em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. O legislador constituinte originário reconheceu aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, conforme disposto no Art. 231 do texto constitucional.

<sup>2</sup> São terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional.

A visualização espacial das terras indígenas no território gaúcho, que perfaz um total de 113.183,82 hectares, pode ser observada no mapa 1:

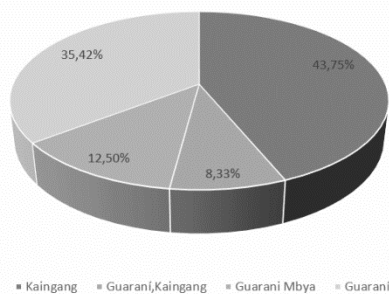
Mapa 1 - Distribuição das terras indígenas regularizadas e em processo de regularização no Estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: ISA, [2020?].

Segundo os dados oficiais da FUNAI, em relação às terras indígenas no Rio Grande do Sul, regularizadas e em regularização, 43,75% delas são da etnia Kaingang; 35,42% são da etnia Guarani; 12,5% da etnia Guarani Mbya e; interessantes 8,33%, conjuntamente, das etnias Guarani e Kaingang. O que sugere que a etnia Kaingang é a mais carente em demarcação de terras. (FUNAI, [2020?]):

Gráfico 1 - Percentual de terras indígenas por etnia no Rio Grande do Sul, regularizadas e em regularização.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados da FUNAI.

Diante desta situação, com menos da metade das terras tradicionalmente ocupadas por índios regularizadas no Rio Grande do Sul, é possível vislumbrar que a luta dos indígenas por terras no Estado do Rio Grande do Sul é uma realidade, apesar de representar apenas 0,40% das terras indígenas do

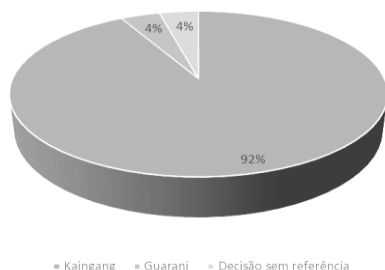
Brasil (ISA, [2020?]). E parte desta peleia passa pelo Poder Judiciário, uma vez que o texto constitucional de 1988, em seu art. 109, determinou competência à Justiça Federal para "processar e julgar a disputa sobre direitos indígenas" (BRASIL, 1988).

A Constituição de 88, no artigo 231, estabelece que cabe à União zelar pela proteção das terras e dos direitos dos índios no Brasil. Apesar do dispositivo constitucional, nem todos os processos que envolvem índios são julgados pela Justiça Federal. A competência dos juízes federais está descrita no artigo 109, inciso XI, da CF/88, para os casos em que houver disputa sobre direitos indígenas, o que não se configura necessariamente sempre que um índio for parte em algum processo. A Justiça Federal só será competente quando o processo envolver a efetiva disputa de interesses indígenas [...] conforme definiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ao editar a Súmula 140 (STJ, 2017).

Diante desta realidade, foi realizada esta investigação com o intuito de traçar um panorama amostral da última década quanto à luta judicial pela terra por povos indígenas no Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, foi realizada uma pesquisa e análise dos processos que tratam sobre possessórias relacionadas aos direitos indígenas no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4), tribunal competente para processar e julgar a disputa sobre direitos indígenas nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. A fim de filtrar a pesquisa foi utilizado como termos de busca na ferramenta "pesquisa de jurisprudência" as seguintes palavras: Possessória e Indígena e RS. Além disso, a pesquisa ainda foi restringida para o período de 1º de janeiro de 2010 a 1º de janeiro de 2020, bem como aos processos em grau recursal e às decisões colegiadas, todas em sede de apelação.

Nesta pesquisa foram encontrados 41 (quarenta e um) documentos. Ao analisá-los foi verificado que destes, 24 (vinte e quatro) tratavam sobre algum aspecto da luta pelas terras indígenas no Estado do Rio Grande do Sul. Chamou a atenção também o fato de que apenas duas etnias foram identificadas nos processos encontrados nesta pesquisa: Kaingang e Guarani. Sendo que a etnia Kaingang foi encontrada em uma proporção extremamente superior à etnia Guarani. Na investigação foi observada que 92% (noventa e dois por cento) dos litígios envolviam terras indígenas da etnia Kaingang, enquanto apenas 4% (quatro por cento) da Guarani. Outro dado interessante é o fato de, em 4% (quatro por cento) das referidas decisões colegiadas pesquisadas, não haver qualquer referência à etnia indígena que pleiteava ou era demandada na justiça em litígios possessórios, como destacado no gráfico 2:

Gráfico 2 - Percentual de etnias indígenas identificadas em acórdãos do TRF4, em sede de apelação, em litígios envolvendo possessórias e indígenas no Rio Grande do Sul, julgados entre 01/01/2010 e 01/01/2020.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do TRF4.

Tal fato se dá, provavelmente, pela situação sofrida pelos povos indígenas na pós-modernidade e pela invisibilidade destes povos, o que gera um desconhecimento quanto à diversidade étnica em um litígio envolvendo terras indígenas. Prevalendo uma exegese jurídica de pouco reconhecimento dos indígenas como indivíduos de direito originário à terra, o que não traz a necessária justiça social.

Se na modernidade os indígenas foram dizimados, na contemporaneidade são marginalizados. Neste sentido Boaventura de Sousa Santos lembra que os indígenas são os “[...] povos que representam os sectores mais marginalizados do mundo contemporâneo, o sul do sul” (SANTOS; NUNES, [2003?], p.26).

Entre os Kaingang isto não é diferente e talvez tenha um agravante, a miserabilidade. A esse respeito Azelene Krin Kaingang afirma que os Kaingang do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul são os mais pobres dos mais pobres brasileiros:

No sul, principalmente, os projetos governamentais ao longo deste século acabaram com as reservas de madeira. Há um levantamento de uma instituição mostrando que os Kaingang do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul são os mais pobres dos mais pobres brasileiros. A terra não dá nem para plantar por causa da devastação. Então, eles convivem com a miséria absoluta, com a fome (KAINGANG, 2000, p.2 apud LAROQUE, 2005, p.57).

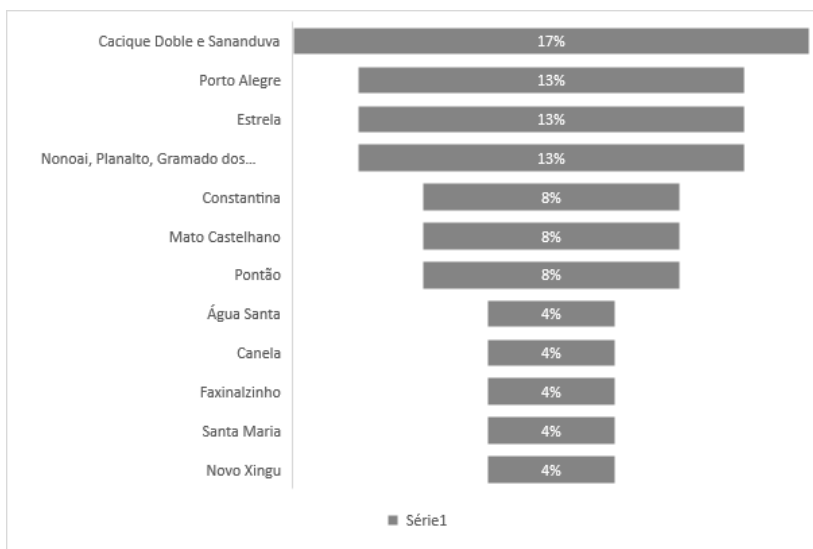
Talvez por isso o maior número de litígios encontrados envolva a etnia Kaingang, pois a terra na cosmovisão indígena não é um bem patrimonial, uma propriedade, como para os não índios, mas “[...] a base das relações sociais e espaço para conviver [...] lançadas sobre esta base territorial” (BONIN, 2015). Assim, quanto maior o conflito pela terra, maiores os problemas sociais, que refletem nos litígios judiciais.



Em relação à distribuição pelos municípios dos conflitos por terra que envolvem indígenas no Estado do Rio Grande do Sul é visível que estes situam-se de maneira proporcionalmente decrescente nos municípios gaúchos de: Cacique Doble e Sananduva, reunidos, numa razão de 17% (dezesete por cento); Porto Alegre, Estrela e, agregadamente, nos municípios de Nonoai, Planalto, Gramado dos Loureiros e Rio dos Índios, numa razão de 13% (treze por cento) cada; Constantina, Mato Castelhanos e Pontão, numa razão de 8% (oito por cento) dos litígios cada um; e, em último lugar, com 4% (quatro por cento) dos casos cada, Água Santa, Canela, Faxinalzinho, Santa Maria e Novo Xingu.

O que evidencia que a luta indígena por terra se concentra, em sua maior parte, na mesorregião Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na proporção de 62% (sessenta e dois por cento) do território gaúcho. De forma minoritária, tais litígios concentram-se na mesorregião Metropolitana de Porto Alegre, na proporção de 21% (vinte e um por cento), como pode ser averiguado no gráfico 3:

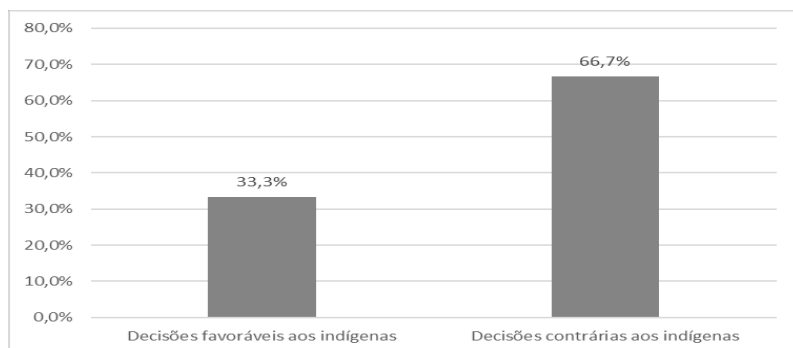
Gráfico 3 - Distribuição pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul dos conflitos por terra, envolvendo indígenas no TRF4, em sede de apelação, em litígios envolvendo possessórias e indígenas no Rio Grande do Sul, julgados entre 01/01/2010 e 01/01/2020.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do TRF4.

No tocante ao favorecimento, ou não, aos indígenas, em relação às decisões judiciais que julgaram conflitos pela terra, dessa natureza foi verificado que dois terços das decisões foram favoráveis a não indígenas, enquanto que apenas um terço delas favoreceram esses povos originários, como explícito no gráfico 4:

Gráfico 4 - Proporção de favorecimento nas decisões judiciais em conflitos por terra envolvendo indígenas, constantes nos acórdãos do TRF4, em sede de apelação, em litígios envolvendo possessórias e indígenas no Rio Grande do Sul, julgados entre 01/01/2010 e 01/01/2020.

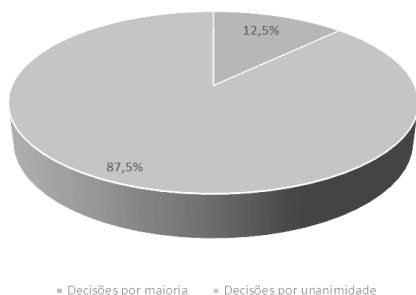


Fonte: Elaborado pelos autores com dados do TRF4.

Além de apenas 33% (trinta e três por cento) das decisões analisadas serem favoráveis aos indígenas, enquanto 67% (sessenta e sete por cento) serem contrárias, importa ressaltar que, do total dos acórdãos analisados, apenas um terço dos conflitos envolviam terras públicas. E, destas, um quarto estavam em processo administrativo de regularização de terra indígena na Fundação Nacional do Índio (FUNAI). O que aventa uma visão de pouco reconhecimento dos indígenas como indivíduos de direito originário à terra, como preconiza a Constituição Federal, em seu art. 231 (BRASIL, 1988). Muito provavelmente pelo reforço do longo período histórico passado entre os tempos atuais e o tempo em que foram expulsos de sua terra pelos colonizadores e outros povos dominadores, que dessensibiliza o ideário de empatia e injustiça social a ser remediada, o que é fruto do processo de eurocentrismo do pensamento.

Corroborando com essa ideia a constatação de que 87,5% dos acórdãos terem sido julgados por unanimidade pelas turmas recursais, como pode-se observar no gráfico 5:

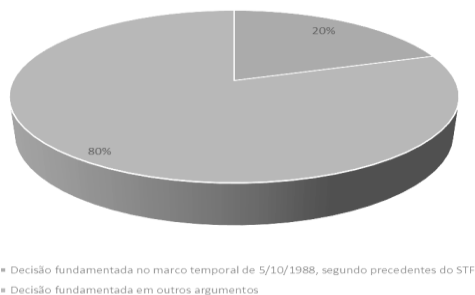
Gráfico 5 - Resultado dos julgamentos colegiados de conflitos por terra envolvendo indígenas, constantes nos acórdãos do TRF4, em sede de apelação, em litígios envolvendo possessórias e indígenas no Rio Grande do Sul, julgados entre 01/01/2010 e 01/01/2020.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do TRF4.

Por outro lado, de todas as decisões analisadas, 20% (vinte por cento) delas acompanharam a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, onde um dos fundamentos do acórdão é baseado, no que foi chamado de tese do marco temporal da ocupação, explicado no capítulo anterior. Esta tese relativiza o conceito de terras tradicionalmente ocupadas por índios. Pois define a data da promulgação da Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, como o marco temporal para comprovar a posse pelos indígenas ou o renitente esbulho das terras tradicionalmente ocupadas, sob pena destas não serem assim consideradas (MIRANDA; WAURA, 2018, p. 64). Isto pode ser visualizado no gráfico 6:

Gráfico 6 - Proporção de decisões judiciais fundamentadas na jurisprudência do STF referente ao marco temporal da ocupação, constantes nos acórdãos do TRF4, em sede de apelação, em litígios envolvendo possessórias e indígenas no Rio Grande do Sul, julgados entre 01/01/2010 e 01/01/2020.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do TRF4.

É verdade que o STF esclareceu em decisão dos embargos de declaração do acórdão do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol que a decisão em questão e seus fundamentos, como a tese do marco temporal da ocupação, eram desprovidos de força vinculante, ou seja, não vinculam outros casos. Entretanto, também afirmou que os fundamentos adotados ostentavam força moral e persuasiva (BRASIL, 2014). Sobre isso, não foram poucos os que alertaram para o risco de aplicar os fundamentos de um caso concreto, tão delicado e sensível que envolve direitos originários, para outros casos envolvendo terras tradicionalmente ocupadas. O risco era a adoção indiscriminada do marco temporal da ocupação nos litígios envolvendo direitos indígenas, mesmo contrariando provas técnicas, como laudos antropológicos, por exemplo.

É importante ressaltar que dos dados apresentados nesta pesquisa, que dão conta que 20% (vinte por cento) dos casos analisados tinham como fundamento a tese do marco temporal da ocupação, não se pretende extrapolar conclusões para além do universo pesquisado. Assim, não é possível mensural se é pouco ou muito este resultado de 20% (vinte por cento) dos casos analisados terem como fundamento a tese do marco temporal da ocupação. Isto porque estes dados foram analisados quantitativamente a partir do número total de processos investigados, e não apenas daqueles em que o litígio envolvia a discussão da posse de terra tradicionalmente ocupada por índio, já que outros litígios investigados não tratavam especificamente desta discussão.

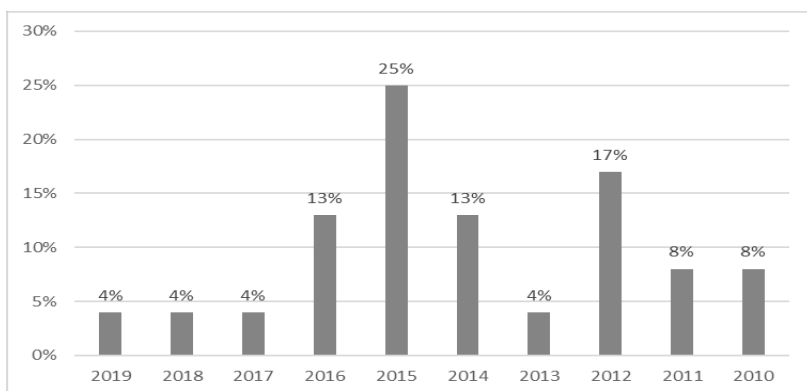
Contudo, este resultado parece demonstrar uma tendência uniformizante, com contornos paradigmáticos do culturalismo eurocêntrico, que “[...] inventou um ‘Ocidente de sempre’, único e singular desde sua origem [...]” (AMIN, 1989, p. 86, tradução nossa). Influência deste eurocentrismo, que “[...] é um culturalismo no sentido de que supõe a existência de invariantes culturais que moldam as trajetórias históricas dos diferentes povos, irreduzíveis entre si (AMIN, 1989, p. 9, tradução nossa). Portanto, acultura e padroniza, logo “[...] é apresentado como um universalismo no sentido que propõe a todos a imitação do modelo ocidental como a única solução para os desafios do nosso tempo (AMIN, 1989, p. 9, tradução nossa).

Neste sentido a tendência de uniformização da tese do marco temporal da ocupação como única resposta jurídica a fim de configurar uma área em litígio como terra tradicionalmente ocupada por índio ou não, parece ser reflexo cultural do eurocentrismo que influenciou, e ainda influencia, o pensamento acadêmico e jurídico do país desde sua colonização. Além de ser um equívoco hermenêutico, configura um grande erro antropológico, que desconsidera as múltiplas relações dos povos indígenas com a terra, que extrapolam as vãs concepções ocidentais de posse, propriedade e terra.

Por fim, a análise da proporção anual de processos referentes a conflitos pela terra envolvendo indígenas que foram pacificados pela Justiça Federal gaúcha, em comparação com a totalidade dos processos analisados nos anos de 2010 a 2020, demonstra que o maior número de resoluções judiciais se

concentra em meados da década estudada, sendo que nos últimos anos houve um decréscimo expressivo do número de processos dessa natureza julgados, como é possível observar no gráfico 7:

Gráfico 7 - Proporção de decisões judiciais fundamentadas na jurisprudência do STF referente ao marco temporal da ocupação, constantes nos acórdãos do TRF4, em sede de apelação, em litígios envolvendo possessórias e indígenas no Rio Grande do Sul, julgados entre 01/01/2010 e 01/01/2020.

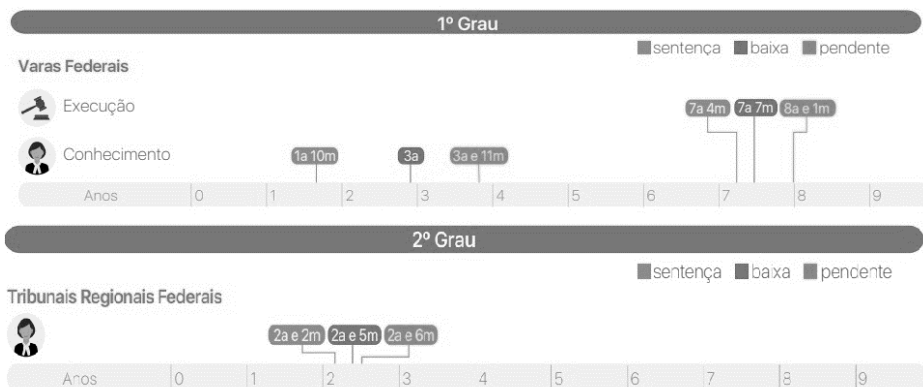


Fonte: Elaborado pelos autores com dados do TRF4.

E, derradeiramente, em relação ao tempo decorrido entre a distribuição dos processos em apreço e o julgamento dos recursos de apelação, a média foi de 3,71 anos. Isto significa, aproximadamente, 3 anos e 8 meses. Sendo que a solução mais rápida foi dada no lapso temporal de 1 ano, enquanto a mais demorada chegou a levar de 16 anos para que fosse prolatada a decisão.

Ao verificar as estatísticas nacionais, verifica-se que o tempo médio no Brasil para as Varas Federais proferirem sentença em processo de conhecimento é de 1 ano e 10 meses. Já no âmbito dos Tribunais Regionais Federais este prazo é em média de 2 anos e 2 meses para prolatarem suas decisões finais. Logo o tempo médio de tramitação de um processo de conhecimento no Brasil, até a decisão de segundo grau, é de 4 anos, conforme é possível observar no gráfico 8:

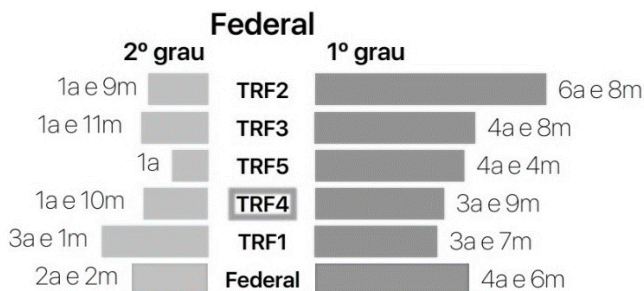
Gráfico 8 – Diagrama do tempo médio de tramitação do processo no Brasil.



Fonte: CNJ, 2019, p. 149-150.

Já o tempo médio de tramitação dos processos nos Tribunais Regionais Federais pode ser visto no gráfico 9:

Gráfico 9 – Diagrama do tempo médio de tramitação do processo no Brasil.



Fonte: CNJ, 2019, p. 153, grifo nosso.

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que possui jurisdição nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, o tempo médio de tramitação no 1º grau é de 3 anos e 9 meses, enquanto no 2º grau de 1 ano e 10 meses, o que totaliza 5 anos e 7 meses até a decisão final de 2º grau (CNJ, 2019, p. 153).

Considerando que o tempo médio decorrido entre a distribuição dos processos analisados nesta pesquisa e o julgamento dos recursos de apelação foi de 3,71 anos, o que significa, aproximadamente, 3 anos e 8,5 meses, faltam apenas 3,5 meses para uma decisão final em 2º grau, a fim de que estes processos mantenham a média nacional de 4 anos, o que parece pouco provável que ocorra.

O que não é de se admirar, visto que pelos dados do CNJ, anteriormente expostos, os processos que tramitam no TRF4 levam em média 5 anos e 7 meses até a decisão final de 2º grau (CNJ, 2019, p. 153).

Embora os processos analisados estejam próximos da média nacional do tempo de tramitação, ainda parece bastante demorado, principalmente em temas tão sensíveis como direitos indígenas e demarcação de terras indígenas. Principalmente porque para os indígenas a terra não é um mero bem patrimonial, mas uma condição de vida, de dignidade, de relações sociais e de existência. Diante disso, parece necessário um tramite diferenciado, e até mesmo preferencial, dos processos que versam sobre esta matéria

Nesse sentido, atualmente há em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 10782/2018 que prevê alterar o artigo 1.048 do Código de Processo Civil, inserindo um inciso, a fim de garantir prioridade na tramitação dos processos que envolvam a demarcação de terras indígenas e a titulação de propriedade a comunidades remanescentes de quilombos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008).

## 5 CONCLUSÕES

Os conflitos pela posse de terras envolvendo indígenas no Estado do Rio Grande do Sul é uma realidade latente e parte dela ocorre de maneira judicializada na Justiça Federal gaúcha, especialmente por meio de ações de reintegração de posse e interditos proibitórios. Isto ocorre, muitas vezes, em oposição às demarcações de terras indígenas, pois menos da metade das terras tradicionalmente ocupadas estão devidamente regularizadas no território gaúcho.

Na atualidade, essa luta ocorre primordialmente pela etnia Kaingang e se concentra, em grande parte, na mesorregião Noroeste Rio-Grandense. Na disputa judicial, os indígenas saem perdendo nessa luta, pois a maioria dos acordos são favoráveis aos não indígenas, prevalecendo o direito de propriedade em detrimento dos direitos originários às terras tradicionalmente ocupadas por índios, reflexo cultural de um paradigma eurocêntrico.

Ainda que uma pequena parte dos litígios envolva terras públicas, parte destas estão em processo administrativo de regularização de terra indígena pela FUNAI. O que demonstra prevalecer uma exegese jurídica de pouco reconhecimento dos indígenas como indivíduos com direito originário à terra. Fato este que não traz a necessária justiça social aos descendentes daqueles que foram expulsos de suas terras, dizimados e aculturados pela ganância e domínio europeu.

Embora possa parecer pouco o fato de que apenas 20% (vinte por cento) dos casos analisados terem como fundamento a tese do marco temporal da ocupação, não há como fazer este juízo de valores, no sentido de dizer se são poucos ou muitos. Isto porque estes dados foram analisados quantitativamente a partir do número total de processos investigados, e não apenas daqueles em que o litígio envolvia a discussão da posse de terra tradicionalmente ocupada por índio.

Assim, não é possível extrapolar tal análise. Contudo, este resultado parece demonstrar uma tendência de uniformização da tese do marco temporal da ocupação como única, ou pelo menos prevalente, resposta jurídica a fim de configurar uma área em litígio como terra tradicionalmente ocupada por índio ou não, o que, possivelmente, possa ser reflexo cultural do eurocentrismo que influenciou, e ainda influencia, o pensamento acadêmico e jurídico do país desde sua colonização.

Por fim, quanto a tempo de tramitação dos processos analisados nesta pesquisa, seria conveniente e necessário resoluções judiciais mais céleres nas ações envolvendo esses indígenas. Isto porque a sobrevivência e dignidade desses povos originários estão intimamente ligadas à terra. Contudo, diante da realidade atual do judiciário, que possui um número de processos superior a capacidade de julgamento existente, é compreensível que isso ocorra, mas não desejável. Ademais, os magistrados, mesmo que queiram, não possuem instrumentos legais capazes de conferir prioridade aos processos que envolvem terras indígenas, como ocorre com os idosos, crianças, adolescentes, portadores de doenças graves e vítimas de violência doméstica e familiar.

Embora já exista um projeto de lei tramitando no Congresso Nacional que pretende conferir prioridade na tramitação dos processos que envolvam a demarcação de terras indígenas, enquanto isto não se tornar realidade, a vida e a existência dos povos indígenas seguem ameaçadas pela falta de regularização das suas terras, pela invasão delas e, ainda que indiretamente, pelo lapso temporal na tramitação processual.

## REFERÊNCIAS

AMIN, Samir. **El eurocentrismo**: crítica de una ideología. Tradução de: Rosa Cusminsky de Cendrero. México/DF: Siglo Veintiuno, 1989.

BONIN, Iara. Cosmvisão indígena e modelo desenvolvimento. **Jornal Porantim**, jun./jul. 2015. Disponível em: <https://cimi.org.br/cosmovisao-indigena-e-modelo-de-desenvolvimento/>. Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov 2003.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 fev 2007.

BRASIL. Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 maio 2015.



BRASIL. Lei nº 6.001, de 19 de setembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez 1973.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Conflitos de competência e outras questões indígenas na pauta do STJ**. Brasília: STJ, 2017. Disponível em: [http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-09-24\\_08-00\\_Conflitos-de-competencia-e-outras-questoes-indigenas-na-pauta-do-STJ.aspx](http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-09-24_08-00_Conflitos-de-competencia-e-outras-questoes-indigenas-na-pauta-do-STJ.aspx). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na Pet. 3388ED/RR - Roraima. Embargos de declaração. Ação popular. Demarcação da terra indígena raposa serra do sol. **DJe-023**: RTJ, Brasília, DF, vol. 00227-01, p. 00057, 4 fev. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 349703/RS. Rel. Min. Carlos Britto. Rel. Acordão Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, Brasília, DF, julgamento em 03 de dezembro de 2008, **DJe-104**, 5 jun.2009.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). Agravo de Instrumento nº 2008.01.00.006135-0/MA. Agravante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Agravado: José Augusto Vieira. Relator(a): Desembargadora Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues. Brasília, 20 de fevereiro de 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Mandado de Segurança nº 2008.70.09.002352-4/PR. Impetrante: Instituto José Marcondes Leal e Maria Francisca Cordeiro Marcondes Leal. Impetrado: Superintendente Regional do INCRA/PR. Juiz Federal: Antônio César Bochenek. Ponta Grossa, PR, 10 de outubro de 2008. **DJe**, 15 out. 2008.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 10782/2018**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2183514>. Acesso em: 15 maio 2020.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 15 maio 2020.

CORTEIDH. **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam**. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. p.44. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_172_esp.pdf). Acesso em: 24 fev. 2016.

CUPSINSKI, Adelar; et. al.. **Terra tradicionalmente ocupada, Direito originário e a inconstitucionalidade do Marco Temporal**. Brasília: CIMI, 2017. Disponível em: <https://cimi.org.br/2017/01/39202/>. Acesso em: 8 maio 2020.

FUNAI. **Modalidades de terras indígenas**. Brasília: Funai, [2020?]. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 13 maio 2020.

FUNAI. **Quais os critérios utilizados para a definição de indígena?** Brasília, DF: FUNAI, [200?]. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/todos-ouvidoria/23-perguntas-frequentes/97-pergunta-3>. Acessado em: 30 mar 2016.

ISA. Instituto Socioambiental. **Terras indígenas no Brasil**. São Paulo: ISA, [2020?]. 1 mapa, color. Escala 1:20.000.000. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/pt-br/brasil>. Acesso em: 13 maio 2020.

KAINGANG, Azelene Krin, 2000, p.2. *In*: LAROQUE, Luís Fernando da Silva. De coadjuvantes a protagonistas: seguindo o rastro de algumas lideranças Kaingang no sul do Brasil.

**História Unisinos**, Porto Alegre, vol. 9, nº 1, p.49-59, jan./abr. 2005. Disponível em: <file:///D:/Users/USUARIO/Downloads/6408-19433-1-SM.pdf>. Acesso em: 13 maio 2020.

LITTLE, Paul E. Os conhecimentos tradicionais no marco da interculturalidade. In: LITTLE, Paul E. (org.). **Conhecimentos tradicionais para o século XXI**: etnografias na interculturalidade. São Paulo: Annablume: 2010.

MIRANDA João Paulo Rocha de; WAURA, Ewesh Yawalapiti. Marco temporal da ocupação: retrocesso aos direitos originários dos povos indígenas. In MIRANDA João Paulo Rocha de; WAURA, Ewesh Yawalapiti; SOUZA, Jefferson Costa de. **O meio ambiente no Araguaia**: das terras tradicionalmente ocupadas à proteção dos recursos hídricos. Barra do Garças: UFMT/CUA/PENSAR DIREITO, 2018.

MIRANDA, João Paulo Rocha de. MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Consulta prévia livre e informada no contexto da agrobiodiversidade e as violações de direitos humanos constantes na lei 13.123/15. In COUSILLAS, Marcelo José; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; PADILHA, Norma Sueli (orgs.). **Direito ambiental e socioambientalismo I**. Florianópolis: CONPEDI; Montividiú: UdelaR, 2016.

MIRANDA, João Paulo Rocha de. **O marco legal da biodiversidade**: Proteção do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados e suas inconveniências no contexto do colonialismo biocultural. São Paulo: LiberArs, 2018.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre diversidade biológica**. Brasília: MMA, 2000.

OIT. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT**. Brasília-DF: OIT, 2011.

PEGARORI, Bruno. A tese do marco temporal da ocupação como interpretação restritiva do direito à terra dos povos indígenas no Brasil: um olhar sob a perspectiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Aracê**, Direitos humanos em revista, ano 4, número 5, fev. 2017. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/144-265-1-sm.pdf>. Acesso em: 11 nov.2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, João Arriscado. **Introdução**: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Coimbra: CES, [2003?]. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/res/pdfs/IntrodMultiPort.pdf>. Acesso em: 15 maio 2020.

SARTORI JUNIOR, Dailor. **Pensamento descolonial e direitos indígenas**: uma crítica à tese do marco temporal da ocupação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SILVA, José Afonso da. Parecer Jurídico. 2015. In: CUNHA, Manuela Carneiro da; BARBOSA, Samuel Rodrigues (Orgs.). **Direitos dos Povos Indígenas em Disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p.17-42.

# BRILHO DO SOL E OS AMIGOS DA ONÇA: UMA HISTÓRIA EM DOIS CAPÍTULOS SOBRE UMA FAMÍLIA GUARANI, E UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO NA MATA ATLÂNTICA BRAISLEIRA

BRUNO MORAIS

## Introdução

### A mãe do Sol na encruzilhada

Os antigos contam que a mãe do Sol, quando era moça, esteve no mundo. Era uma mulher bonita, que gostava de caçar e um dia fez um laço para pegar perdizes. Ao invés de pegar *chororo*, no entanto, no seu laço caiu uma corujinha. Ela gostou tanto da corujinha que levou-a para casa e tentou alimentá-la com grilos, *kyju*, mas a coruja não comia. Tentou alimentá-la com borboletas, *popo'iju*, mas a coruja não comia. Comia apenas *mbeiju*, farelo da bolacha de milho. Toda noite, a coruja dormia na cabeça de sua dona e com a asa o animal lhe fazia cafuné.

Não tardou para que seu ventre crescesse e ela percebesse que estava grávida. Sem entender o que havia acontecido, pôs-se preocupada. A coruja, percebendo sua tristeza, transformou-se em homem: era *Nhanderu Tenondé*, Nosso Pai Primeiro.

- Vamos à minha casa celeste!, disse à sua namorada.

Ela não quis ir, com medo de que a primeira esposa de *Nhanderu* ficasse enciumada.

- Você pode ir mais tarde, mas traga meus filhos!

Nosso Pai se foi, e a mãe do sol ficou sobre a terra. Resolveu depois seguir os passos de *Nhanderu*, levando *Pa'i* no ventre. Ela perguntava "é por aqui, meu filho?", e o Sol lhe respondia indicando o caminho.

*Pa'i* viu uma flor de íris, pediu à sua mãe:

– Colha-a, mãezinha, para que ela nos alegre quando chegarmos à morada do Nosso Pai.

Adiante, outra:

– Colha-a também esta, para que ela nos alegre quando chegarmos à morada do Nosso Pai.

Mas ao colher a flor, uma abelha picou a mãe do Sol. “Só depois que você nascer pode me pedir brinquedos!”, a mulher lhe passa uma bronca. Adiante, ela para em uma bifurcação.

À esquerda, o caminho ia à morada celeste de Nosso Pai Primeiro. À direita, o caminho levava à cova das onças pintadas, que a devorariam. A mãe do Sol não sabia. Pergunta ao seu filho:

– É por aqui, meu filho?

Mas, do seu ventre, apenas silêncio.

\*\*\*\*\*

Esta é a primeira parte do mito dos gêmeos Sol e Lua no tempo em que viviam na terra<sup>1</sup> e ressoa em algo na história que pretendo contar neste artigo: a de Dona Elza, e a das terras guarani sobrepostas a unidades de conservação da natureza no sul e no sudeste do Brasil.

Dona Elza estava grávida quando chegou ao *tekoa* Kuaray Haxa. Na última visita que lhe fiz no ano de 2019, no entanto, era sua filha quem me mostrava o punhado de espigas de *avatxi ete’i*, o milho crioulo, enquanto conversávamos sentados na casa de rezas. Sobrara pouco da safra, mas os Guarani estavam felizes em plantar. Na estrada, foram três anos sem um palmo de terra, três anos sem enterrar uma semente. Apesar das dificuldades e do receio de serem despejados por força do processo judicial que move o órgão ambiental federal contra a comunidade, as seis famílias da aldeia abriram pequenos roçados e colheram algum milho, alguma mandioca, alguma banana. A cada ano, replantam o que sobrou.

O *tekoa* Kuaray Haxa é uma aldeia sobreposta à Reserva Biológica Bom Jesus, sita entre os municípios de Antonina e Guaraqueçaba, estado do Paraná, e administrada pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (“ICMBio”), o órgão ambiental responsável pela gestão das áreas de conservação da natureza no Brasil. Os Procuradores que representam o ICMBio movem, contra a comunidade, uma ação civil pública que pede o seu despejo. Aos olhos dos gestores ambientais, não se trata de uma ocupação tradicional já que os índios haveriam chegado à área apenas em 2011. A Reserva Biológica foi criada no ano seguinte, em 2012. Ainda segundo eles, a presença dos Guarani oferece risco à preservação de espécies ameaçadas de

---

<sup>1</sup> Há diferentes versões registradas deste mito, cada qual dando ênfase a um episódio diferente ou a um aspecto distinto da história. O frade franciscano André Thevet, por exemplo, registrou no ano de 1558 uma primeira variante entre os Tupinambá da França Antártica. Muito mais recentemente, León Cadogan coletou a mesma história entre os Mbyá-Guarani do Guairá. Uma tradução de Pierre Clastres se popularizou no Brasil a partir de uma edição francesa. E, ainda, uma versão bilíngue conta com ilustrações de Carlos Papa Miri, um *xeramoï* mbyá-guarani do Rio Grande do Sul. As referências originais podem ser encontradas em Thevet (1978); Cadogan (1997); Clastres (1990); e Kanguá (2003).

extinção que habitam o local. Especialmente as onças pintadas (*Panthera onca*), essa espécie de jaguar que habita as terras baixas da América do Sul.

Dona Elza não é a única guarani ameaçada por medidas judiciais que pedem o desalojo de comunidades inteiras em favor da conservação dos jaguares. Nos estados do Sul e do Sudeste do Brasil, é dizer, entre os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, e Espírito Santo, tem-se informação de pelo menos cinco processos que controvertem o direito dos povos Guarani às terras tradicionalmente ocupadas e as políticas de conservação ambiental – a conta é da assessoria jurídica da Comissão Guarani Yvyrupa, organização política indígena que articula as aldeias do povo Guarani nesses seis estados.

Esse número, contudo, pode ser maior. Uma boa parte das ações é movida contra a União, o Ministério da Justiça, ou contra o órgão indigenista oficial, a Fundação Nacional do Índio (“FUNAI”), e não raro correm à revelia das próprias comunidades. Não há uma base de dados pública que possa informar o número e a situação das unidades de conservação sobrepostas a terra indígenas. O último levantamento foi feito por uma organização da sociedade civil, o Instituto Socioambiental (“ISA”): 42 unidades de conservação estavam imbricadas sobre 37 terras indígenas (Ricardo, 2004, pág. 592). Os números, no entanto, datam de mais de década, e é possível que já tenham dobrado. Ao tempo, o ISA encabeçou a iniciativa de identificar os casos e convidar antropólogos, indigenistas, ambientalistas, gestores, e inclusive juristas a um debate franco acerca do tema. A publicação cumpre um longo roteiro, mapeando sobreposições na Amazônia e Mata Atlântica especialmente, aprofundando estudos de caso; e parece ter sido a última grande sistematização das discussões em torno do assunto.

As contribuições deste artigo vão no sentido de retomar o fio dessa meada. Em que se pese a carência de informações gerais que nos permita ter um panorama amplo da situação atual, pretendo fornecer aqui um roteiro de aproximação ao conflito de sobreposição entre unidades de conservação da natureza e terras indígenas no Brasil, em especial as terras guarani, a partir da apresentação de um caso: o do *tekoha* Kuaray Haxa, sobreposto à esta Reserva Biológica Bom Jesus, uma área protegida de conservação integral. Escrevo como um antropólogo interessado no tema da territorialidade guarani, mas também como advogado. Havendo atuado, até o ano de 2019, como assessor jurídico da citada Comissão Guarani Yvyrupa, assumo uma privilegiada posição “anfíbia” (Garavito, 2015) entre pesquisador e ativista para fornecer um relato deste caso, que insiste em ser apresentado como um choque entre o direito dos povos indígenas ao seu território, de um lado; e, do outro, o direito a um meio ambiente saudável e equilibrado, garantido pelas políticas de conservação ambiental. Meus argumentos, alinhados com o que tem me ensinado os Guarani com suas histórias, são dois: o de que as ponderações jurídicas sobre a tradicionalidade de uma ocupação não pode deixar de levar em conta as narrativas que conformam a história, a memória, e a relação de identidade desse povo com a terra que reclamam como

sua; e o de que a ocupação indígena, à luz dessa mesma história, memória e relação, são com efeito instrumentos às políticas de conservação da natureza.

## **1. Mata Atlântica, território de um povo**

### **As onças tentam comer o Sol**

A mãe do Sol toma o caminho da direita, e vai parar na morada das onças pintadas. Lá, uma onça bem velha esperava os netos voltarem com a caça:

– Vai embora! Meus netos a devorarão!

Mas os netos estão chegando, a onça velha esconde a mãe do Sol em uma cuia. Os netos sentem o cheiro de carne.

– Nossa avó tem caça!

E farejando a mãe do Sol, os netos da onça velha levantam a urna e encontram a mulher. Matam-na imediatamente, e tratando sua carne encontram **As onças tentam comer o Sol**

A mãe do Sol toma o caminho da direita, e vai parar na morada das onças pintadas. Lá, uma onça bem velha esperava os netos voltarem com a caça:

– Vai embora! Meus netos a devorarão!

Mas os netos estão chegando, a onça velha esconde a mãe do Sol em uma cuia. Os netos sentem o cheiro de carne.

– Nossa avó tem caça!

E farejando a mãe do Sol, os netos da onça velha lea criança:

– Avó, ela está grávida!

– Então asse a criança, que tem a carne macia e eu posso comer com meus dentes de velha.

O neto tentou assar a criança, mas não conseguiu enfiar o espeto.

– Já sei, vou grelhá-lo na brasa!

Mas não conseguiu grelhá-lo no fogo, não fizeram queimar o Sol.

– Então levem-no ao pilão e batam bem!

Mas o Sol não moía. As onças desistiram de comer o Sol, e resolveram fazer dele o seu animal de estimação.

\*\*\*\*\*

“Antes da chegada dos europeus”, nos diz Ruben Saguier,

a grande família, ou a nação Tupi-Guarani ocupava uma vasta região que, de maneira descontínua descia pelas costas do Oceano Atlântico desde a desembocadura do Amazonas até o estuário Platino, estendendo-se rumo ao interior até os contrafortes andinos, especialmente em volta dos rios. (Saguier, 1980, pág. IX.)

Pelo litoral, desde a desembocadura do Amazonas até a calha do rio da Prata. Pelo interior, até o sopé dos Andes seguindo a várzea dos grandes rios. Este era -e ainda é-, o território ocupado pelos povos falantes de língua Tupi-Guarani. A expressão dessa territorialidade está registrada nas crônicas de diversos expedicionários, como Álvaro Núñez Cabeza de Vaca que, partindo em expedição da Ilha de Santa Catarina, relata suas paradas por povoados de uma “nação de índios” que “ocupa uma grande extensão de terra e falam uma só língua” (Cabeza de Vaca, 199, pág. 157). Ulrich Schmidel, Binot de Gonneville, e Aleixo Garcia, além de todo o universo das crônicas jesuíticas, dão os testemunhos da presença guarani em quase toda a totalidade do que hoje são os estados do Sul e Sudeste do Brasil e mais o Mato Grosso do Sul, desde o litoral até a bacia do Prata e mais acima do rio Paraná, adentrando a Argentina, o Paraguai, e a Bolívia.

Muito embora não haja um dado confiável, a antropóloga da missão francesa Hélène Clastres estima que a população guarani no século XVI esteja no mínimo sobre a marca de 1,5 milhões de pessoas (Clastres, 1978). Estudos etnográficos como os de Curt Nimuendaju, Egon Schaden, e León Cadogan, que permitiram especificar as diferenças grupais e consolidaram os contemporâneos em cinco subgrupos: Chiriguano, Guajankui, Nhandeva, Kaiowá, e Mbyá (Schaden, 1962). Três desses subgrupos estão amplamente representados em território brasileiro: os Kaiowá, mormente no estado do Mato Grosso do Sul; e os Nhandeva e Mbyá, dispersos entre litoral e interior dos estados do Sul e Sudeste, de modo que se poderia dizer que hoje os Guarani habitam no Brasil mormente os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, e Mato Grosso do Sul. Há ainda registros de famílias guarani no Tocantins, Pará e Maranhão.<sup>2</sup> Dados recentes levantados pela Fundação Nacional do Índio (“FUNAI”) e a Secretaria Especial de Saúde Indígena (“SESAI”), órgãos da política indigenista oficial, calculam os Guarani brasileiros entre 70 e 74 mil indivíduos.

Segundo a FUNAI, existem hoje no Brasil 66 terras de ocupação tradicional guarani, e outras 35 áreas de ocupação não tradicional reservadas em favor deste povo. Essas terras indígenas perfazem uma superfície de aproximadamente 240.023 hectares e abrigam 62.772 indígenas.<sup>3</sup> Convém sublinhar que a superfície aqui indicada diz respeito à área total das terras e reservas oficialmente delimitadas, mas não há nenhuma garantia de que estejam na posse plena dos índios. Grande parte das demarcações contam com pendências administrativas e judiciais que impedem, suspendem, ou invalidam os atos administrativos que visam colocar a terra à disposição dos Guarani. Outra parcela da população

---

<sup>2</sup>Essas famílias chegaram ao norte do país a partir de um processo migratório liderado pelo indígena Manoel Rodrigues na década de 60, em um movimento muito similar ao das famílias do *tekoha* Kuaray Haxa. Acabaram dispersas entre a TI Xambioá (TO), TI Mãe Maria (PA), TI Rio Pindaré (MA), e na RI Nova Jacundá (PA). Há ainda registro de famílias guarani em outras terras do norte e nordeste, mas não disponho de informações precisas sobre elas.

<sup>3</sup>Os dados são de 2015 e tomam em consideração os registros da Diretoria de Proteção Territorial da Fundação Nacional do Índio, e os censos da Secretaria Especial de Saúde Indígena.

guarani, será necessário dizer, habita terras indígenas e reservas indígenas demarcadas a outros povos; ou, ainda, não habitam nem terras indígenas nem reservas indígenas, mas ocupações precárias à beira de estradas, fundos de pasto, matas ciliares de fazendas, aguardando seus reclames por demarcação serem atendidos pelo Estado Brasileiro.

Mas vejamos outra descrição de uma territorialidade pré-colombiana, desta vez por um ambientalista. Ibsen Gusmão Câmara descreve a dispersão da floresta tropical, a Mata Atlântica:

(...) na época do descobrimento do Brasil, uma cobertura florestal praticamente contínua, ainda que muito diversificada em sua constituição fitofisionômica e florística, estendia-se ao longo da costa, do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul, com amplas extensões para o interior, cobrindo a quase totalidade dos estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, além de partes de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul e de extensões na Argentina e no Paraguai. Essa imensa floresta heterogênea, que ocupava uma superfície superior a 1.000.000 de quilômetros quadrados, somente no Brasil (cerca de 12% da superfície do País), embora hoje muito reduzida e fragmentada, justifica uma denominação comum que a considere na sua totalidade. (Câmara, 1991:7-8.)

Como a segunda maior formação de floresta tropical da América do Sul, a Mata Atlântica ocupava toda a costa nordeste, sudeste e sul do Brasil, com uma variada faixa de largura e em direção ao interior abrangia formações na Argentina e do Paraguai. Uma coincidência quase exata com a territorialidade guarani, de modo que se poderia dizer que uma e outra estão natural e historicamente sobrepostas. E, tal como a ocupação indígena, os domínios da Mata Atlântica foram retalhados na medida da abertura das fazendas, do crescimento das cidades, do traçado das rodovias.

Os remanescentes dessa imensa floresta cobrem, hoje, uma área de 98 mil km<sup>2</sup>, isto é, 7,6% de sua área original. Essa pequena parcela abriga 712 unidades de conservação. São 131 unidades de conservação federais, 443 estaduais, 14 municipais, e 124 privadas, distribuídas por dezesseis estados.<sup>4</sup> Os números impressionam, mas os conservacionistas são unânimes ao reconhecer a sua insuficiência: pequenas e frágeis em seus ecossistemas, as unidades de conservação somam apenas 2% da área dos remanescentes.<sup>5</sup>

Entendo que esses números talvez não digam muita coisa a quem não conhece a realidade desse povo, ou os problemas da conservação do bioma Mata Atlântica, ou que estejam muito distantes dos debates socioambientais

---

<sup>4</sup>Dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, do Ministério do Meio Ambiente, disponíveis on-line através do link: <http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/cadastro-nacional-de-ucs/>, último acesso em 05 de abril de 2020.

<sup>5</sup>A constatação consta, por exemplo, no estudo do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas que alertou o impacto da política do novo código florestal sobre as áreas de reserva legal. Os pesquisadores sublinhavam que reduzir as áreas de proteção traria impactos severos sobre a biodiversidade, em especial na Mata Atlântica, onde a superfície protegida por unidades de conservação é insuficiente, cf. IPEA (2011).



brasileiros. O mapa disposto abaixo pode ajudar a localizar a discussão (Mapa 1), mas o importante, no entanto, é sublinhar que as deficiências tanto na proteção dos direitos dos povos indígenas no que concerne à demarcação de terras, como na política de conservação da natureza, é o resultado dramático de um processo histórico e violento de expropriação e ocupação desordenada do território, que recortou tanto a territorialidade Guarani como a floresta tropical em pequenas ilhas de áreas protegidas, muitas vezes sobrepostas entre si.



Mapa 1: Territórios Guarani sobrepostos a Unidades de Conservação da Natureza

Em alguns casos, os eventos desse processo regridem ao séc. XVI e XVII, quando os aldeamentos no litoral de São Paulo abriam caminho para abertura das fazendas coloniais; em outros casos, a narrativa espoliação circunda tempos mais recentes. Entre as décadas de 1940 e 1980, um período da história em que o Brasil viveu uma intermitência entre regimes de exceção, as famílias guarani que se refugiaram na mata do estuário de Paranaguá estendida até o Vale do Ribeira foram removidas forçosamente às terras do povo Kaingang, no interior do Estado e, quando resolveram retornar às suas terras, encontraram um imenso porto marítimo.

Diante dele, as ilhas onde viviam seus avós foram delimitadas como unidades de conservação da natureza, como o Parque Nacional de Superagui, e o Parque Estadual da Ilha do Mel; no continente, encontraram pelo menos cinco parques estaduais, além do parque Nacional Saint-Hillaire/Lange e da Estação Ecológica Bom Jesus, este último sobreposto à pequena aldeia *tekoa* Kuaray Haxa. Todas essas modalidades de unidades de conservação são, pela lei

brasileira, de “proteção integral”, no que os gestores ambientais se fiam para dizer que não admitem a presença humana. Os povos indígenas e as comunidades tradicionais que nelas habitam são, há décadas, acossados pelo poder público e, tal como as famílias do *tekoa* Kuaray Haxa, enfrentam demandas de despejo.

## 2. Brilho do Sol

### O Sol e o Lua planejam a vingança

*Pai'i Kuara*, o Sol, procurou o que seria seu arco. Ele flechava borboletas e passarinhos e os trazia à onça, sua avó. Se sentindo só, fez da folha da árvore *kurupika*<sup>6</sup> o seu irmão, Lua.

Um dia entraram na floresta azul e flecharam um papagaio. Erraram o alvo.

– Atire mais uma vez!, desafiou o papagaio.

Novamente erraram, o papagaio começou a falar:

– Vocês levam comida aos que comeram a sua mãe!

Ao ouvir isso, *Pai Kuara* começou a chorar. Ele já desconfiava que as onças haviam matado a sua mãe. Perguntou a *Jaxy*, o Lua:

– Você já é um pouco forte, meu irmão caçula?

O Lua fez que sim.

– Então vamos planejar a nossa vingança.

\*\*\*\*\*

Antes de o avô do Sr. Rivelino Werá morrer, ele convocou o neto. Disse que nesses seus últimos dias, ele voltara sonhar com sua terra, onde havia uma mata grande à beira do mar. Disse também que ele estava velho e que ele não iria viver para ajudá-los, mas ordenou: “quando eu não estiver aqui, vocês peguem os filhos de vocês e procurem um lugarzinho que *Nhanderu* vai mostrar pra vocês”, teria lhe dito, “aqui não tem jeito de vivermos segundo os nossos costumes!”.

Rivelino Werá Popygua e Dona Elza, sua esposa, viviam então na aldeia Palmeirinha, na TI Mangueirinha, e enfrentavam um sem número de problemas. Com efeito, a TI Mangueirinha é uma terra tradicionalmente ocupada pelo povo Kaingang e que recebeu os Guarani removidos da região da Mata Atlântica por força da política de remoção do Serviço de Proteção ao Índio. Entre os anos 40 e 80, no Brasil, os planos oficiais ratificados por todo o ordenamento jurídico e inclusive pela Constituição eram, declaradamente, os de que os Kaingang, um povo indígena com uma relação bem estabelecida com o Estado, “civilizassem” os Guarani e garantissem sua progressiva integração à sociedade nacional.

---

<sup>6</sup>*Sapium glandulatum*, conhecido popularmente como “pau de leite”, “leiteiro”, “mata olho”, ou “toropi”, é uma árvore da família *euphorbiaceae*, de madeira mole, e que os Guarani usam comumente para trabalhos de artesanaria.

Envolvidos com madeiramento e capitaneados pelo chefe de posto, os Karingang promoveram verdadeira devassa nos remanescentes florestais da terra indígena antes de passar ao cultivo de grãos. Os Guarani restaram marginalizados na vida econômica e social da aldeia, e os conflitos são diversos: problemas com violência, álcool, falta de lideranças e perspectivas à juventude. Confrontando essa conjuntura, e escutando as palavras do avô, Werá e Elza e outras famílias a eles aparentadas abandonaram a TI Mangueirinha e empreenderam verdadeira peregrinação procurando um novo lugar que lhes servisse de assento. Chegaram ao Palmital, no Município de União da Vitória; mas de lá foram expulsos, segundo contam, por um Coronel do Exército que lhes teria ameaçado com armas, atirado-os sobre um caminhão e queimado suas casas. No caminho, um filho de Werá sofreu um acidente, seu atendimento foi negado no hospital.

Reagrupados depois do ataque, tentaram estabelecer contato com seus parentes na TI Rio da Areia, no Município de Inácio Martins. Albergaram-se provisoriamente na TI Araçaí, Município de Piraquara, onde reside o rezador Marcolino, tio de Werá, que também abandonara a aldeia da Palmerinha após a morte do seu pai. Passaram um período em Contenda, na região de Curitiba, vivendo com um senhor que se dizia indígena, mas logo foram expulsos da área porque o sujeito queria obrigá-los a trabalhar de graça em seu favor – com uma ajuda de uma igreja, fugiram à TI Sambaqui, no Município de Pontal do Paraná, já na região do estuário de Paranaguá.

A peregrinação já durava quase três anos quando Dona Elza teve um sonho. Nele, ela caminhava por uma mata grande, e via passarinhos coloridos de uma espécie que ela não conhecia. Ao acordar, contou o sonho ao marido e ambos saíram caminhando entre os municípios de Pontal do Paraná, Paranaguá, Antonina e Guaraqueçaba até que, em uma dessas andanças, encontraram à beira de uma estrada os esteios de uma casa. Era uma fazenda de extração de palmito, há muito tempo abandonada. Dona Elza conta que sentou para tomar fôlego quando, para sua surpresa, um sem número de passarinhos coloridos a rodearam.

Eram os passarinhos de seu sonho, o saíra-sete-cores (*Tangara seledon*), uma espécie endêmica da Mata Atlântica. De pronto ela reconheceu o lugar como o *tekoa* Kuaray Haxa, a aldeia Brilho do Sol, como revelada por *Nhanderu*, Nosso Pai-Primeiro, tal qual lhes prescrevera o avô do cacique Werá. No dia 19 de abril de 2011, adentraram o terreno com seus filhos e fundaram a aldeia sem nenhum conhecimento de que a área estava sob estudos para a criação da Reserva Biológica Bom Jesus, o que aliás só entenderam quando lhes chegou a ordem de reintegração de posse expedida pelo juízo da 1ª Vara Cível Federal de Paranaguá, em 2014. O cacique Werá tentou, então, contato com a coordenação da organização indígena Comissão Guarani Yvyrupa, que apesar de limitada dispõe de uma assessoria jurídica e pôde então lhe esclarecer o problema jurídico que enfrentavam. Foi quando o caso chegou até mim.

### 3. A Demanda

#### A Armadilha do Guaviraeté

Lave o rosto, meu irmão, senão nossa Avó-onça vai perceber que choramos.

O Sol e o Lua lavaram o rosto no lago, e quando olharam adiante as margens haviam se afastado. Os dois voltaram caminhando, tentando animar o irmão o Sol disse:

– Vou fazer uma fruta para você!

Andou sobre a árvore, nasceu o *guaviraete*<sup>7</sup>. Quando chegaram à casa, a velha onça perguntou:

– Por que seus olhos estão inchados, meus netos?

– As vespas nos picaram!

Sol e Lua ofereceram *guaviraete* à avó-onça.

– E essa fruta tão doce, de onde trouxeram?

– Do outro lado do rio!, respondeu o Sol.

A velha quis saber se haviam trazido bastante.

– Chame os seus irmãos e filhos, minha avó, que amanhã vamos lá e colhemos mais!, propôs o Sol.

– Se não estivesse de noite, eu iria agora..., suspirou a velha.

O Sol combinou com o Lua. Ao seu sinal, seu irmão derrubaria a ponte e matariam as onças afogadas.

\*\*\*\*\*

O *tekoa* Kuaray Haxa é uma ocupação que flutua entre 05 e 10 famílias indígenas Guarani, subgrupo mbyá, totalizando entre 30 e 40 pessoas das quais pelo menos 05 são crianças e 01 é idosa. Fixados no Km 17 da Rodovia Deputado Miguel Rufara, os indígenas ocupam exatamente na área-limite entre os municípios Antonina e Guaraqueçaba um imóvel antes pertencente ao Banco Bamerindus S.A. que, em razão de sua dívida pública, o repassou em pagamento ao Serviço de Patrimônio da União; que, por sua vez, o repassou ao Instituto Brasileiro de Recursos Naturais e Renováveis. Dividido em duas porções, o imóvel possui aproximadamente 5.900 hectares. Por força do Decreto s/nº, de 5 de junho de 2012, ambas as glebas foram afetados à Reserva Biológica Bom Jesus que possui, no total, 34.179 hectares e está em fase de regularização fundiária. No entorno da REBIO, há Reservas Particulares do Patrimônio Natural; e ao menos um acampamento do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, denominado Acampamento André Lutzemberger, sito a 10 Km em linha reta avançando da aldeia pela rodovia. A “Fazenda Bom Jesus”, como é nominada a gleba, é uma antiga área

---

<sup>7</sup>Gabirola, guabirola, guabirova, guavirova, gavirola, ou araçá-congonha. Trata-se de um fruto verde e redondo da *Campomanesia* s.p., um gênero arbustivo da família *Myrtaceae*.

de manejo de palmito. Uma estrada vicinal avança adentro do imóvel, vinda dos limites da rodovia; e toda essa frente do terreno é de vegetação secundária em fase de recuperação, a chamada floresta ombrófila tropical ou simplesmente Mata Atlântica. No interior da área, há remanescentes florestais primários.

Essa é a caracterização física da área. Na primeira audiência, eu estava feliz ditá-la ao juiz assim, já que os termos técnicos eram um testemunho de um certo nível de degradação, e o indício de que uma ocupação tão pequena provocaria pouco ou nenhum prejuízo à conservação ambiental, pelo contrário, poderia ajudar na recuperação. Estava aí um apelo prático, o difícil seria o apelo jurídico: como sustentar que o direito da comunidade sobre a área se fundava, de maneira mais imediata, no sonho de Dona Elza com passarinhos?

### 3.1. O marco legal

No Brasil, o direito dos povos indígenas ao território tem um regramento constitucional. O caput do artigo 231 reconhece aos povos indígenas “os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” e as obrigações da União em “demarcá-las, proteger e fazer respeitar” esses territórios. Há um controvertido debate sobre o alcance do conceito de “ocupação tradicional” –tema que, muito em breve, deverá ser julgado pela Corte Constitucional–, mas a interpretação mais corrente envolve a comprovação de que a área era ocupada, ou pelo menos usada historicamente por um determinado povo indígena para sua reprodução física e cultural. É neste sentido que a Fundação Nacional do Índio promove extensos estudos científicos interdisciplinares, entre antropologia, história, geografia, ecologia e outras áreas do conhecimento, para instruir procedimentos de demarcação que garantam a posse das comunidades sobre os territórios que reivindicam como seus.

Não era o caso do *tekoa* Kuaray Haxa, não dispúnhamos de estudos. Desenvolvê-los por nossa conta seria custoso e demorado, e de pouca serventia já que para serem tomados como administrativamente válidos eles têm de ser produzidos pelos próprios órgãos oficiais. Quanto a esses, uma consulta ao banco de dados da FUNAI revelou que o *tekoa* Kuaray Haxa apenas recentemente fora qualificado como demanda por demarcação, ao lado de outras mais de 200 reivindicações na mesma situação. Pressionamos o órgão indigenista, mas a verdade é que, ainda que conseguíssemos adiantar os estudos, os técnicos do Estado enfrentariam o mesmo problema: em que pese sua estreita ligação com a própria identidade de uma família guarani, aquela aldeia e aquele território haviam sido recentemente ocupados, ou reocupados, e isso seria um dificuldade que enfrentaríamos para justificar sua ocupação diante dos órgãos do executivo ou do judiciário.

Na contraparte, a legislação que instrui as políticas de conservação brasileiras é contemporânea e se desenvolveu em paralelo às discussões sobre a proteção dos territórios indígenas sob a Constituição Federal de 1988. Quando foi aprovada a Lei nº 9.985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação (“SNUC”), o decreto que regulamentava a demarcação de terras indígenas sob os novos paradigmas constituiu aniversário de quatro anos de expedido. Os problemas de sobreposição entre terras indígenas e unidades de conservação da natureza já se faziam evidentes a ponto de essa lei já fazer previsto, no seu artigo 57, a necessidade de criação de grupos de trabalho mistos entre técnicos do órgão indigenista e ambiental para a “propor as diretrizes a serem adotadas com vistas à regularização das eventuais sobreposições”.

Dois anos depois, o Presidente da República firmou um outro diploma: o Decreto nº 4339 instituiu os princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Esse decreto marcou de fato uma reviravolta no tratamento legal da interação entre a conservação e povos indígenas, a começar por sua declaração de princípios. No item 2, o inciso XI e seguinte alçavam a discussão a outro plano:

2. A Política Nacional da Biodiversidade reger-se-á pelos seguintes princípios:  
(...)

XI - o homem faz parte da natureza e está presente nos diferentes ecossistemas brasileiros há mais de dez mil anos, e todos estes ecossistemas foram e estão sendo alterados por ele em maior ou menor escala;

XII - a manutenção da diversidade cultural nacional é importante para pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que os povos indígenas, os quilombolas e as outras comunidades locais desempenham um papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade brasileira.

A Política Nacional da Biodiversidade prescrevia textualmente a promoção e o apoio da “conservação da biodiversidade no entorno de terras indígenas, de quilombolas e de outras comunidades locais, respeitando o uso etnoambiental do ecossistema pelos seus ocupantes” (11.2.7); e reiterava os termos da Lei do SNUC ao determinar um “plano de ação para solucionar os conflitos devidos à sobreposição de unidades de conservação, terras indígenas e de quilombolas” (11.2.8). O desenvolvimento de um marco legal de gestão de conflitos de sobreposição entre unidades de conservação e terras indígenas seguiu com o Decreto nº 5.758/06, que instituiu um Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas prevendo uma integração entre os órgãos de gestão para a conservação da natureza e o órgão indigenista. O Supremo Tribunal Federal legou uma jurisprudência paradigmática ao afirmar, no julgamento do caso da TI Raposa/Serra do Sol, que há uma total compatibilidade entre as políticas indigenistas e ambientais.

Para além dos enunciados principiológicos, no entanto, nenhum desses dispositivos jurídicos instituiu instrumentos de garantia da posse das comunidades indígenas sobre as áreas que reivindicam coincidentes com unidades de conservação. O Grupo de Trabalho previsto no artigo 57 não foi instituído de imediato; nem nos anos subsequentes. Quando finalmente a iniciativa veio a cabo, em 2011, já se fazia claro um impasse: a rigor, em se tratando do reconhecimento de

um direito originário, a demarcação de uma terra indígena teria força para anular os títulos incidentes sobre a área reivindicada, inclusive títulos públicos. A possibilidade de que o reconhecimento de um território tradicional pudesse, juridicamente, e ao menos em tese, desconstituir uma área de proteção ambiental pesava como uma sombra sobre os gestores ambientais ainda que esta não fosse uma reivindicação da maior parte dos povos indígenas afetados. Quanto menos a dos indígenas no *tekoa* Kuaray Haxa, sobreposto à Reserva Biológica Bom Jesus.

### 3.2. Um umbigo, e um mistério

Werá e Dona Elza me receberam na *opy*, a casa onde se reúnem os Mbyá-Guarani para celebração de seus ritos, e conversamos longamente sobre as dificuldades do caso. Expliquei que, antes sequer de ouvir a comunidade, o juiz da vara federal de Paranaguá ordenou a reintegração de posse e concedido um prazo de poucos dias para saída pacífica dos indígenas do interior da unidade de conservação. A pior, o recurso levado ao Tribunal Regional Federal fora recebido, inicialmente, de maneira favorável ao ICMBio; e a Procuradoria da FUNAI estava em tratativas com o juízo para garantir a saída pacífica dos indígenas, diante da ameaça de uso de força policial. A razão da urgência, lhes contei, seria a de que a presença deles ali, segundo o ICMBio, colocava em risco espécies de animais e plantas ameaçados de extinção, entre as quais os jaguares. E Dona Elza me escutava, amamentando a filha nos braços.

A menina nasceu no *tekoa* Kuaray Haxa, seu umbigo estava enterrado à sombra daquelas árvores. Depois de três anos migrando de um lugar a outro, foi ali que Dona Elza reuniu as condições para levantar com seu marido sua casa, para trazer ao mundo sua filha. Foi ali que ela encontrou os pássaros que a visitavam em sonho, e os sinais de que aquela era a terra de que lhe falava o avô de Werá: a mata grande à beira do mar, onde os Guarani poderiam viver segundo os seus costumes. Não havia outra estratégia de defesa para este caso senão contar, ao juiz, esta história.

Não funcionou.

Na primeira audiência, apesar do testemunho de Rivelino Werá sobre sua trajetória, um juiz com pouca paciência para escutar sobre sonhos e passarinhos reiterou a ordem de reintegração de posse e determinou um prazo para que a FUNAI apresentasse um plano de retirada dos indígenas da área. Dali poucos dias, no entanto, aconteceu algo tão misterioso quanto os sonhos de Dona Elza: no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, o Des. Luís Alberto D'Azevedo Aurrevalle mudou de ideia. Revogando a decisão anterior, que dava sustento à reintegração de posse, levou ao colegiado de sua turma um voto que reconhecia a compatibilidade entre os princípios das políticas de conservação ambiental e a proteção dos territórios indígenas. A decisão permitia que as famílias *tekoa* Kuaray Haxa permanecessem onde estavam, cumpridas condições de preservação

da área – entre elas, a de que a comunidade não poderia aumentar. Apesar dessas imposições, a decisão foi comemorada efusivamente.

E, em com a mesma efusão, a decisão foi atacada pelo ICMBio. Os gestores ambientais passaram, então a levar ao juiz relatórios periódicos de que os indígenas estariam degradando a área e contrariando as condições de conservação impostas pelo Tribunal. Levaram ao processo fotos de restos cortados de árvore e armadilhas de caça. Houvessem perguntado aos indígenas, saberiam que a área estava sob a pressão da extração de palmito e de caçadores; e quem sabe pudessem haver colaborado com um plano conjunto de combate a essas atividades ilegais. Nossa estratégia de defesa, então, passou a juntar à primeira história –isto é, à história que justificava a tradicionalidade da ocupação guarani e demandava a proteção constitucional sobre esse território– um segundo capítulo. Um capítulo que pudesse justificar a permanência da comunidade pela própria política de conservação.

Produzimos uma quantidade de informações técnicas sobre como os conhecimentos e as práticas tradicionais guarani informavam e contribuíam para o estado de conservação da Mata Atlântica. Antropólogos realizaram um etnomapeamento da área utilizada pelas famílias do *tekoa* Kuaray Haxa para coleta de plantas medicinais e frutas; e foram feitos registros de como, nas caminhadas pela floresta, Werá e seus filhos flagravam asiniais de extração ilegal de árvores e armadilhas de caça. Além do profundo conhecimento desse povo sobre a ecologia da Mata Atlântica –visitada por eles até em sonho–, essas informações técnicas demonstravam ao juiz como a presença guarani servia à preservação da Reserva Biológica Bom Jesus. Numa segunda audiência, a Procuradora do Ministério Público Federal perguntou a um antropólogo arrolado como testemunha quantas espécies eram utilizadas por esse povo: “eu não saberia dizer ao certo”, respondeu, “mas, em um artigo recente, pesquisadores contaram mais de trezentas”. A Procuradora admitiu que esperava escutar uma resposta na casa das dezenas, as centenas surpreenderam.

Uma reestruturação do Tribunal designou um novo juiz para o caso, que se dispôs a visitar a comunidade. Recebidos por Rivelino Werá e Dona Elza com uma reza *opy*, a comitiva de homens de terno caminhou conosco pela área, passou de casa em casa, escutou com tempo o depoimento dos próprios indígenas e viu o pequeno roçado onde os Guarani cultivam as espécies tradicionais de milho, mandioca e batata em uma área aberta de mata. No caminho, até os gestores ambientais faziam comentários positivos à respeito do cuidado da comunidade com o ambiente. Quando os homens de terno foram embora com seus sapatos sujos de barro, prometendo uma decisão sobre a permanência ou não da comunidade em dentro de dias, Dona Elza me apontou, na cerca, um passarinho colorido. Era um saíra-sete-cores.

### **3.3. Desdobramentos recentes**

Com base nas informações prestadas e com o que viu em terreno, o juiz decidiu revogar definitivamente a ordem de reintegração de posse e garantiu a



permanência da comunidade até o fim do processo. Em 2018, despedi-me da assessoria jurídica da Comissão Guarani Yvyrupa mas não da relação com os Guarani, que recentemente me deram a notícia que as relações entre os gestores ambientais e a família de Rivelino Werá Popyguá melhoraram consideravelmente desde a inspeção judicial. Há uma ordem para que os órgãos públicos estudem alternativas de compatibilização entre a conservação da Reserva Biológica Bom Jesus e a presença indígena. Isso talvez abra caminho para um acordo e uma área seja cedida para o estabelecimento da comunidade. Veremos.

Como se disse, este caso não é um único, e uma decisão conciliatória poderia abrir caminho à solução de outros conflitos. Se, nos estados do Sul e do Sudeste do Brasil são pelo menos cinco processos que opõem as ocupações guarani às políticas de conservação ambiental, ampliando a escala para além deste povo e da Mata Atlântica talvez este número ultrapasse as três dezenas. Alguns desses casos testaram instrumentos de compatibilização entre terras indígenas e unidades de conservação – que aliás já existiam quando da conformação do caso do *tekoa* Kuaray Haxa, mas só mais recentemente têm sido discutido mais seriamente entre o órgão indigenista, o órgão ambiental, e as comunidades afetadas.

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (“PNGATI”), criada pelo Decreto nº 7.747/12, previu planos conjuntos de gestão para unidades de conservação e terras indígenas. Já as Instruções Normativas nº 26/12 e nº 29/12 regulamentaram, no ICMBio, o procedimento para se firmar Termos de Compromisso e Acordos de Gestão, respectivamente. Escrevo, no entanto, no início do ano de 2020, e me faz necessário sublinhar que esses avanços na última década têm se mostrado frágeis: sob o governo de Jair Bolsonaro, que agora entre no seu segundo ano do mandato, tanto a política indigenista como a de conservação ambiental sofreram drásticos corte de recursos materiais e humanos. Não se poderá dizer que o marco normativo para a solução de conflitos como esse tenha sido alterado, mas as prioridades do governo têm se mostrado outras. Apesar do avanço na justiça, há pouca esperança de que o caso encontre um assento que seja favorável tanto aos gestores ambientais como à comunidade do *tekoa* Kuaray Haxa, nos próprios anos.

Ainda assim, os Guarani seguem no seu território, e é por isso que este é um caso ímpar. Ao contrário de boa parte das terras indígenas com conflitos de sobreposição com unidades de conservação, que são terras senão finalmente demarcadas ao menos delimitadas pelos estudos da FUNAI, o caso do *tekoa* Kuaray Haxa conta uma história em dois capítulos. O primeiro, é o capítulo dos sonhos que revelam a pertença dos Guarani a uma mata grande à beira do mar, e que justificam a tradicionalidade da (re)ocupação guarani e demandam a proteção constitucional sobre esse território. O segundo, já anunciado pelo primeiro, é o capítulo dos passarinhos: uma história de como a presença de uma comunidade indígena é um instrumento de proteção ambiental.

## Conclusão

### O Sol se vinga das onças

Pa'i Kuara e Jaxy guiaram as onças até a beira do rio.

– Foi do outro lado, minha avó, que encontramos o *guaviraete*.

O Sol atravessou e, com a ajuda do Lua, cruzou uma ponte sobre as águas. As onças subiram para atravessar, sem saber que os irmãos haviam preparado uma armadilha. Quando estavam sobre as águas, o Lua virou o tronco e *Pa'i Kuara* cantou para que as águas se agitassem, e cantou mais, e cantou mais, até que todas as onças tivessem se afogado

Menos uma. Pela pressa do Lua, que não soube esperar o sinal do seu irmão mais velho, uma fêmea grávida sobrou do outro lado. Foi ela quem repovoou o mundo com as onças pintadas, *jaguarete*, que vivem no rastro dos índios.

É por isso que, onde há Guarani, há onça.

E é por isso que os índios as respeitam como respeitam seus avós.

\*\*\*\*\*

Tenho empregado o termo desde o início sem explicar-lhe o significado. A palavra *tekoa*, em língua guarani, quer dizer muito. Na etimologia clássica consolidada pelos antropólogos (Morais, 2017:38), *tekoa* seria a aglutinação de *teko* – “costume”, “modo de ser”; e *a* – partícula locativa, “lugar em que”. *Tekoa* seria portanto “o lugar em que vivemos segundo nossos costumes”. Podemos traduzir o termo como “aldeia”, ou “comunidade”, mas será preciso reconhecer que a tradução trai esse seu sentido mais amplo. *Tekoa* é o lugar que reúne as condições ambientais, cosmológicas e afetivas que permitem o povo Guarani se reproduzir física e culturalmente.

O problema é subsumir este termo a uma definição legal de “ocupação tradicional”, a expressão constante do referido artigo 231 na Constituição. É verdade que o Direito dos povos indígenas fez grandes avanços no Brasil e na América Latina. As Cartas ordenam a demarcação das terras; há leis que regulamentam os procedimentos administrativos de proteção dos territórios; há órgãos estatais especializados em garantir os direitos políticos e sociais desses povos. Mas, como toda definição legal, ao se inscrever na Lei a expressão “ocupação tradicional” se afasta da maneira com que esses povos entendem e vivem seu próprio território.

Assim, lavada das contradições, dos sonhos, dos passarinhos que compõem a relação dos guarani com seu *tekoa*, a expressão “ocupação tradicional” se cristaliza enquanto uma definição legal e pode servir às ponderações de um juiz quanto ao impacto ambiental que os direitos territoriais de seis famílias indígenas podem causar às políticas de conservação da natureza. Só assim a falta de estudos técnicos que comprovassem a tradicionalidade de ocupação do *tekoa* Kuaray Haxa servem de justificativa para um despejo em favor dos jaguares. Só assim se pode separar os Mbyá-Guarani da Mata Atlântica.

Como antropólogo e advogado, meu trabalho neste caso foi o de construir uma narrativa que apontasse o caminho contrário, devolvendo à expressão a história em dois capítulos que a preenche. Como militante e pesquisador, agora, passo essa história adiante com este texto, que também reconta o mito dos gêmeos Sol e Lua no tempo em que viviam na terra – uma das histórias que escutei dos Mbyá-Guarani. Ao fim do mito, após a vingança contra os jaguares, o Sol segue seu caminho pela terra vencendo adversidades até que finalmente, com seu irmão abraçado a sua cintura, sobe brilhando aos céus onde por toda a eternidade tomará chicha, comerá bolinhos de milho, gozará dos tantos frutos da roça e da mata, cantará e dançará na companhia de Nosso Pai.

Também a narrativa de Dona Elza guarda um último episódio. Logo que refundaram a aldeia, ela escutou conversas e saiu a janela a tempo de ver dois índios velhos, nus, pintados e armados como os antigos, cruzando o pátio de frente as casas adentrando a mata. A imagem dos seus antepassados, ela me disse, e eu me lembrei do mito. *Kuaray Haxa*, em língua guarani, pode ser traduzido como “brilho do Sol”. O nome da aldeia de Dona Elza e do cacique Rivelino Werá faz referência a um aspecto fundante da cosmologia desse povo: a luz do Sol que atravessa a copa das árvores, a fresta das casas, a escuridão dos fóruns e do gabinete dos juízes, e segue adiante iluminando o caminho.

## Referências Bibliográficas

CABEZA DE VACA, A. N. Naufrágios & comentários. São Paulo, L&PM Editores, 1999.

CADOGAN, L. Ayvu Rapyta: textos míticos de los Mbyá-Guaraní del Guairá. Asunción: Fundación León Cadogan - CEADUC, CEPAG, 1997.

CÂMARA, I. G. Plano de ação para a Mata Atlântica. São Paulo, Fundação SOS Mata Atlântica, 1991.

CLASTRES, H. Terra sem mal. São Paulo: Brasiliense, 1978.

CLASTRES, P. A Fala Sagrada: mitos e cantos sagrados dos índios guarani. Campinas: Papyrus Editora, 1990.

GARAVITO, C. Investigación anfibia. La investigación-acción en un mundo multimedia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2015.

IPEA. *Comunicado nº 96 Código Florestal: Implicações do PL 1876/99 nas Áreas de Reserva Legal. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.*

KANGUÁ, V. & POTY, P. M. (2003). A vida do Sol na Terra: *Kuaray'i ywy rupáre oiko'i aque*. São Paulo: Anhembi Morumbi.

MORAIS, B. M. Do Corpo ao Pó: crônicas da territorialidade kaiowá e guarani nas adjacências da Morte. São Paulo: Elefante, 2017.

RICARDO, F. Terras indígenas e unidades de conservação: o desafio das sobreposições. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

SAGUIER, R. B. Literatura guarani del Paraguai. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1980.

SCHADEN, E. Aspectos fundamentais da cultura guarani. São Paulo: Edusp, 1962.

THEVET, A. As singularidades da França Antártica. São Paulo: Edusp, 1978.

# A TUTELA JURÍDICA DAS TERRAS INDÍGENAS E O DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS TRADICIONAIS: O CASO DOS KANELAS DO ARAGUAIA

ROBERTA NASCIMENTO DE OLIVEIRA  
ADAM LUIZ CLAUDINO DE BRITO

## 1 Breve contextualização do surgimento dos direitos indígenas

A chegada dos portugueses na *terra brasilis*, ou *Pidorama*, como era chamada pelos próprios nativos alterou substancialmente o cotidiano destes povos, de modo a usurpar sua cultura gradualmente, assim como suas terras, suas tradições e suas línguas (ANJOS FILHO, 2009, p. 277).

As legislações coloniais, apesar de aparentemente resguardarem os direitos dos povos indígenas, em específico os territoriais, tinham por fundamento último, “civilizá-los”, já que, de acordo com Cunha (2018, p. 57), “os grupos indígenas, sem representação real em nível algum, só se manifestam por hostilidades, rebeliões e eventuais petições ao imperador ou processos na Justiça”, ao passo em que debate-se a partir do fim do século XVIII e até meados do século XIX, se se devem exterminar os índios ‘bravos’ [...] ou se cumpre civiliza-los e incluí-los na sociedade política.

Contudo, sabe-se que grande parte da população indígena brasileira foi dizimada pelos europeus, considerando que, segundo estimativas, “[...] na região da bacia amazônica habitavam aproximadamente cinco milhões e seiscentos mil índios, enquanto no litoral viviam entre seiscentos e quarenta mil e um milhão de nativos” [...], porém esses números reduziram drasticamente devido a violência perpetrada contra eles, costumeiramente escravizados e assassinados, sem olvidar das doenças vindas da Europa, as quais, por vezes, foram disseminadas propositalmente e usadas como armas (ANJOS FILHO, 2009, p. 277).

O período colonial foi marcado pelas missões jesuíticas, as quais exerceram grande papel na catequização e civilização de grupos indígenas. Contudo, haviam diversas divergências entre os missionários e os colonos, considerando que os jesuítas (missionários) se posicionaram contra a escravização dos nativos e o tratamento cruel dado a eles pelos colonos.

Ainda assim, durante o século XVIII, os colonos começaram a escravizar os indígenas, contudo, com o intuito de impedir essa prática, o rei D. João V redigiu uma “bula” dirigida ao arcebispo Padre Benedito e aos bispos do Brasil, em 1741, em que, de acordo com Cunha (2018, p. 107), “[...] proibia terminantemente que qualquer pessoa secular ou eclesiástica, de qualquer categoria que fosse, possuísse como escravos os índios e os reduzisse a cativo por qualquer forma, sob as penas de excomunhão *latae sententiae* [...]”.

Vários indígenas foram retirados de suas terras originais e deixados em outras completamente desconhecidas pelos nativos ou, até mesmo, pertencentes a tribos rivais, já que políticos e fazendeiros os entendiam como nômades, pois, por vezes, em dado momento, encontravam-se mais acima ou mais abaixo de determinado ponto do território, portanto, no parecer ignorante da época, poderiam ser colocados em outra localidade. Ao contrário deste entendimento, a Coroa determinou que as terras indígenas, independentemente de onde estivessem, seriam protegidas pelos princípios da primazia e da inalienabilidade.

A Constituição do Império de 1824 ignorou a existência dos direitos indígenas “resguardados” à época do Brasil colônia, contudo, isto não indica total apatia perante os nativos, a exemplo da declaração da Câmara da vila de Barbacena, em 1827, que narrou ser injustiça que os imigrantes determinassem aos “donos da casa” o lugar para que fizessem morada (CUNHA, 2018, p. 71).

Em 1834 houve a Reforma Constitucional do Império, momento em que os direitos indígenas passaram a fazer parte do corpo de leis constitucionais por meio do art. 11, §5º, *in verbis*:

Art. 11. Também compete ás Assembléas Legislativas Provinciaes:

§ 5º Promover, cumulativamente com a Assembléa e o Governo Geraes, a organização da estatística da Provincia, a catechese, e civilização dos indigenas, e o estabelecimento de colonias.

Claramente a atenção despendida aos indígenas no supracitado parágrafo não teve como objetivo, especificamente, a proteção dos seus direitos. O que se vê é a tentativa, por meio legislativo constitucional, de civilização e catequização forçada dos nativos.

A Lei de Terras – Lei nº 601/1850 foi o marco inicial na proteção dos direitos territoriais indígenas, pois, apesar de não resguardar diretamente os referidos direitos, permitiu margem para interpretações.

De acordo com Cunha (2018, p. 107), a lei “[...] regulamentou o acesso à propriedade privada no Brasil e sua consolidação por meio de títulos de propriedade [...]”. Assim, o dispositivo normativo conceituou e diferenciou as terras

públicas e as devolutas, além de lançar mão de diversas determinações de marcação das duas espécies de terras mencionadas.

Em 1854 foi promulgada a Lei nº 1318, que era um regulamento para execução da Lei nº 601/1850 (Lei de Terras). Em seu art. 72 previu que as terras devolutas seriam reservadas à colonização e ao aldeamento dos indígenas nos distritos em que existissem hordas selvagens.

Entretanto, conforme explicita Freitas Júnior (2010, p. 59) *apud* Hilário e Guarany (2016, p. 123):

[...] o Estado visava colonizar os indígenas, ou seja, **civilizá-los**, por meio da instituição dos aldeamentos, os quais, normalmente, eram instituídos no âmbito dos territórios originários indígenas, trazendo-se uma grande contradição, vez que a Lei das Terras, juntamente com seu decreto nº 1.318/54, que o regulamentava, prescreviam que parte das terras devolutas seriam direcionadas para a colonização, conforme artigo 12 da Lei e artigos 72 e 73 do Decreto, daí surge-se a dúvida, nessa hipótese as terras dos silvícolas são devolutas?

De outra monta, apesar das interpretações e disposições a partir da referida lei, esta estabeleceu, de fato, uma política agressiva em relação às terras indígenas. Isso porque uma decisão do Império ordenava que fossem incorporados aos Próprios Nacionais (não-índios) as terras das aldeias que pertenciam aos índios que viviam dispersos e entre a população civilizada. Essa decisão demonstrou a contrariedade existente entre as ações do governo, tendo em vista que em todo o período anterior foi fomentada a convivência entre índios e não-índio. Entretanto, exatamente pelo fato de terem, em tese, sido “incorporados à população”, perderam suas aldeias (CUNHA, 2018, p. 79).

No fim do século XIX, a exportação da produção das lavouras brasileiras exigiu a expansão das fronteiras, inclusive sobre terras indígenas, bem como mudança na mão de obra, de escrava para trabalhadores imigrantes assalariados, o que gerou grandes mudanças estruturais, revolucionando o sistema governamental brasileiro, que deixou de ser império e passou a ser uma república, em 1889 (CUNHA, 2018, p. 108-109).

Conforme Villares (2013, p. 106), a regra das terras devolutas “aprofundou o poder das oligarquias rurais já expandidos com a Lei de Terras de 1850. As terras indígenas, desde que não ocupadas no sentido civilista da palavra, passaram de fato a ser consideradas devolutas”.

O grande avanço na proteção dos direitos indígenas, em específico os territoriais, se deu com a criação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN), por meio do Decreto nº 8.072, de 20 de junho de 1910. De acordo com seu art. 3º:

O Governo Federal, por intermedio do Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio e sempre que fôr necessario, entrará em accôrdo com os governos dos Estados ou dos municipios:

- a) para que se legalizem convenientemente as posses das terras actualmente occupadas pelos índios;
- b) para que sejam confirmadas as concessões de terras, feitas de accôrdo com a lei de 27, de setembro de 1860;
- c) para que sejam cedidas aos Ministerio da Agricultura as terras devolutas que forem julgadas necessarias ás povoações indigenas ou á installação de centros agrícolas.

Quanto ao Código Civil de 1916, este unificou o tratamento jurídico da terra, a qual passou a ser classificada como bem imóvel, ao passo em que nenhum artigo ou passagem foi direcionado a posse ou domínio coletivo indígena, ou seja, o silêncio do código quanto a titularidade dos índios induz à interpretação de que as terras indígenas passaram a integrar o rol dos bens públicos.

Nesse sentido, “decorre desse sistema classificatório o fechamento do Código Civil para qualquer titularidade coletiva, pois os bens só podem ser de propriedade de pessoas individualizadas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas” (CUNHA, 2018, p. 110).

Por outro lado, a Constituição de 1934 é a primeira que contempla dispositivo específico de proteção à posse dos indígenas, predizendo que “será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem, permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las” (CF/1934, art. 129).

Três anos após a promulgação da Constituição de 1934, Getúlio Vargas tomou o poder central e instituiu o Estado Novo, promulgando a Constituição de 1937, que em nada inovou quanto aos direitos indígenas, em específico, os territoriais. Isto porque apesar de ter mantido o direito a posse das terras que permanentemente os índios ocupavam, foi omissa quanto a competência legislativa.

De outra monta, há que mencionar o voto do Min. Victor Nunes Leal do Supremo Tribunal Federal, em 1961, no processo que resultou na inconstitucionalidade de uma lei do Estado de Mato Grosso, a qual determinava a redução da área tradicionalmente ocupada pelos índios Kadiwéu. Tal voto, conforme cita Villares (2013, p. 109), “mostra a sensibilidade de Victor Nunes Leal para a diferença conceitual entre o instituto constitucional de posse das terras indígenas e a posse civilista”.

Com o início da ditadura militar em 1964, promulgou-se nova Constituição em 1967, ocasião em que o art. 186 inovou ao conferir aos indígenas o usufruto exclusivo dos recursos naturais existentes em suas terras, bem como de todas as suas utilidades.

Por outro lado, a Emenda Constitucional I, de 1969, outorgada pelo General Costa e Silva, alterou o mencionado art. 186, o qual foi substituído pelo art. 198, *in verbis*:

As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos em que a lei federal determinar, a eles cabendo sua posse permanente e ficando reconhecido seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas utilidades nelas existentes.



§ 1º Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação das terras habitadas pelos silvícolas.

§ 2º A nulidade e extinção declaradas de que trata o parágrafo anterior não dão aos ocupantes direito a qualquer ação ou indenização contra a União ou a Fundação Nacional do Índio.

Somente com o advento da Constituinte de 1987-1988 é que os indígenas, pela primeira vez, tiveram a oportunidade de participar da elaboração de normas que tratam dos seus direitos, tendo em vista que a referida Constituinte contou com a participação tanto de movimentos sociais, quanto indígenas. Isso impactou diretamente no resultado final, já que um capítulo inteiro da Constituição de 1988, ainda que curto, foi totalmente voltado aos indígenas.

A ideia de que a condição e o status de indígena era uma situação transitória, que perduraria até a civilização e a incorporação desses povos aos ditos “nacionais”, mudou, uma vez que a nova Carta Magna reconheceu a tradicionalidade da cultura indígena, como direito inerente a se perpetuar no futuro, sem ser considerada de caráter transitório.

A Constituição de 1988, ao reconhecer os direitos territoriais indígenas, passou, de forma inerente, a reconhecer a organização social, os costumes, as línguas, as crenças e as tradições de cada etnia que compõem a grande diversidade do povo indígena. Isto porque a terra está intrinsecamente ligada a cultura indígena, podendo-se afirmar que um não existe sem o outro e, exatamente por isso, foi de grande importância a inovação legislativa trazida pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, expõe Villares (2013, p. 113) que:

Terra, para o índio, tem um valor superior ao da simples propriedade individual. Ela é a base material da vida indígena, sua morada, local onde são desenvolvidas suas relações familiares, do qual retira seu alimento e os recursos para construir suas casas e desenvolver suas técnicas e artefatos, em que propaga sua religiosidade e cultura.

O art. 231, da CF, contém a compilação, em âmbito constitucional, de todos os direitos até então mencionados anteriormente nos dispositivos legais de modo esparso e genérico, porquanto sem olvidar de inovar no reconhecimento de novos e mais abrangentes direitos indígenas.

Os parágrafos do supracitado artigo mencionam o termo “terras tradicionalmente ocupadas”, que configuram um dos quatro tipos admitidos no direito brasileiro, quais sejam (além das tradicionalmente ocupadas). E assim temos:

[...] reservas indígenas (terras doadas para a União ou adquiridas por ela que se destinam à posse dos índios), as terras dominiais (terras de propriedade dos índios, adquiridas nos termos da legislação civil) e as terras interditas (áreas com restrição de ingresso e trânsito de terceiros para proteção de índios isolados). (CUNHA, 2018, p. 127)

De acordo com Anjos Filho (2009, p. 608), “a *tradicionalidade* carrega em si a ideia de temporalidade”, ou seja, a cultura indígena é transmitida de geração em geração, podendo-se concluir que a ocupação tradicional envolve maneira própria de relação com a terra que transpassa as gerações.

Além disso, conforme explicita Feijó (2014, p. 12), a terra tradicional é aquela que possui significado cultural e histórico para o grupo indígena, considerando que este ocupou a área durante várias gerações e firmou, com aquela região, laços tradicionais.

A ocupação da terra pelos índios, em caráter permanente, conjugada com o aspecto da tradicionalidade, não deve ser compreendida sob o aspecto eminentemente temporal. Tais características devem ser interpretadas em relação “ao modo tradicional de os índios ocuparem e utilizarem as terras e ao modo tradicional de produção, enfim, ao modo tradicional de como eles se relacionam com a terra” (SANTILLI, 1993, p. 87). É nesta perspectiva de proteção dos direitos territoriais que se surge o conceito de indigenato.

## **2 O direito à autodeterminação dos povos indígenas: origem, fundamentos jurídicos e sua aplicação pela comunidade internacional**

Especificar a data exata do surgimento do direito à autodeterminação dos povos é função quase impossível, considerando que pode ser observado em diversos acontecimentos históricos, como na Independência dos Estados Unidos da América e na Revolução Francesa de 1789.

Assim, o revolucionário socialista Lênin defendeu de modo mais radical e em âmbito internacional o referido direito, até porque visava o enquadramento deste aos seus ideários e objetivos (ARY, 2009, p. 13).

Apesar da defesa fervorosa de Lênin em prol do direito à autodeterminação, foi o Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, quem, de fato, incluiu o direito à autodeterminação dos povos na seara internacional durante a Conferência de Paz em Paris, após a Primeira Guerra Mundial, de modo a propor “a autodeterminação como um novo critério definidor do sistema internacional” (LEITE, 2014, p. 30).

Assim, Lênin objetivava a aplicação do direito a todos os povos, sem distinção, contudo Wilson visava a restrição da aplicação do mencionado direito apenas àqueles povos ditos civilizados, temendo, assim, a eclosão de vários movimentos de secessão (ARY, 2009, p. 14).

Apesar do Tratado de Versalhes, por ocasião do fim da Primeira Guerra Mundial, ter aberto a discussão a respeito da existência e aplicação do direito/princípio a autodeterminação, foi através do pós-Segunda Guerra Mundial que tal direito teve, de fato, ampla discussão e implantação, até mesmo pela criação da ONU e seus diversos tratados internacionais.

Os europeus enfraquecidos no pós-guerra opinavam pela não intervenção em seus assuntos coloniais e, como os EUA os tinham como aliados, adotou,

frente a Carta da ONU de 1945, posição menos incisiva (ARY, 2009, p. 15). Devido a isso, o direito à autodeterminação dos povos é tratado inicialmente, pelo texto da citada carta, como um princípio.

A ONU, por sua vez, não tratou de definir o que era o direito à autodeterminação ou mesmo estipular suas matrizes, porquanto o incluiu em dois artigos na forma de princípio, sem atribuir maior destaque ou conceituação objetiva para sua aplicação. De acordo com o Art. 1º, da Carta das Nações Unidas de 1945:

Artigo 1 Os propósitos das Nações unidas são:

[...] 2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; [...]

Ademais, o Art. 55, do mesmo texto legal, dispõe em seu caput:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos [...].

Há que mencionar a grande relevância que os tratados firmados pela Organização das Nações Unidas (ONU), em meados de 1950, tiveram quanto a autodeterminação, cujo objetivo principal era resguardar, de modo universal, os direitos humanos.

Assim, destacam-se o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em que ambos apresentaram com destaque, em seu artigo 1º, o direito à autodeterminação. *In verbis*:

Artigo 1º - 1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural. 2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência. 3. Os Estados Membros no presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

A partir da análise histórica é possível identificar três fases quanto ao uso do direito à autodeterminação e suas interfaces. A primeira fase se refere ao pós-Primeira Guerra Mundial, em que a autodeterminação foi investida de ideal político. Por outro lado, no pós-Segunda Guerra, transformou-se em uma norma de direito internacional, sendo utilizada pelos países do terceiro mundo que, até aquele momento, ainda figuravam como colônias. A terceira fase identificada se caracteriza pelo pós-Guerra Fria, em que surgiu a preocupação quanto aos limites e perigos da autodeterminação oriundo da possível associação do conceito à

intolerância e conflitos étnicos, nacionalistas e de secessão (CASSESE, 1995 *apud* BARATA, 2012, p. 23), motivo pelo qual ensejaram as declarações de países como a Índia e a Indonésia limitando a aplicação do direito em foco.

Por outro lado, atualmente, sabe-se que o objetivo dos povos indígenas não é a separação dos países independentes em que se encontram suas terras, mas sim autonomia para decidirem as questões internas conforme suas culturas e ordenamentos próprios. Segundo Barata (2016, p. 40):

[...] as reivindicações indígenas, na sua maioria, interpelam o pensamento canônico contemporâneo sobre o Estado, uma vez que procuram construir comunidades políticas 'fora do Estado' (Falk, 2000, p. xxii), isto é, comunidades políticas que não aspiram a tornar-se Estados, mas que colocam em causa a exclusividade dos Estados em que se encontram inseridas em termos de controlo último legítimo sobre territórios, recursos e populações.

De acordo com Langenhove (1954, p. 61) *apud* Leite (2014, p. 51-52), o Capítulo XI da Carta das Nações Unidas que trata da "Declaração Relativa a Territórios sem Governo Próprio" se estende a além da noção de colônias e protetorados, já que:

Qual, precisamente, é o objetivo buscado nesse Capítulo [XI, RSL]? É: promover ao máximo o bem-estar dos habitantes desse território; para esse fim, assegurar seu desenvolvimento político, econômico, social e educacional, seu tratamento justo e sua proteção contra abusos; desenvolver o autogoverno. Como seria possível aos Estados que possuem povos aborígenes sob sua administração argumentar que tal objetivo não é a eles pertinente, mas apenas a territórios coloniais?

Portanto, Langenhove defendia que os indígenas estavam inclusos dentro do rol de proteção da Carta das Nações Unidas quanto ao direito ao autogoverno e desenvolvimento. Ademais, concluiu que:

[...] como pode se admitir que a sua [intenção dos formuladores da Carta da ONU, RSL] era excluir do benefício [do Capítulo XI, RSL] justamente aqueles aborígenes que mais precisam dele? Se recordarmos da atmosfera prevalente naqueles dias, pode-se facilmente compreender que os formuladores da Carta estavam desejosos de enfatizar, *inter alia*, a obrigação do desenvolvimento de autogoverno entre os povos afetados. (...) Milhões de povos aborígenes têm sido excluídos das garantias internacionais de que agora necessitam mais do que nunca. Essas garantias devem ser-lhes restauradas. Um apelo a isso não pode deixar indiferente qualquer espírito generoso (LANGENHOVE, 1954, p. 94 *apud* LEITE, 2014, p. 52).

Nesse sentido, entende-se que as diferenças étnicas também deveriam ser consideradas quando da aplicação do direito à autodeterminação, e não apenas quanto as diferenças territoriais e políticas. A Bélgica foi uma grande defensora

da aplicação do direito à autodeterminação e de desenvolvimento aos povos indígenas, tanto é assim que tal defesa ficou conhecida como “tese belga”.

A chamada tese Belga voltava-se a defender, no plano internacional, as situações em que o grupo dominante tratava grupos étnicos de maneira autoritária, dentro do seu território, conforme expôs Leite (2014, p. 53).

Assim, Musgrave (1997, p. 94) *apud* Leite (2014, p. 53) dissertou:

A Bélgica argumentou que, como o Capítulo XI não especificava que os territórios sem governo estavam limitados à possessões coloniais, uma interpretação do Capítulo XI que fosse aplicável somente às possessões coloniais excluiria injustamente territórios sem governo dentro de Estados independentes. De acordo com a Bélgica, o Capítulo XI se aplicava não apenas às possessões coloniais, mas a todos os territórios (incluindo o território de Estados independentes) onde parte da população do Estado diferia da maioria no nível de maturidade política e, como consequência, não participava integralmente na vida política, econômica e cultural do Estado.

Ademais, interligando ao que dispõe a Declaração sobre a Concessão da Independência dos Países e aos Povos Coloniais ao contexto dos povos indígenas, o fato de não existir organização padronizada, conforme a sociedade dita “civilizada”, dos domínios políticos, econômicos, educacionais e sociais nos grupos indígenas, isto não deve ser tomado como pretexto para retardar a sua independência ou autodeterminação.

Além disso, a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas reafirma a clara e possível aplicação do direito à autodeterminação aos indígenas, conforme será abordado nos tópicos subsequentes.

A OIT foi criada em 1919, por meio do Tratado de Versalhes, sendo-lhe fixado o objetivo de promover a Justiça Social, além de formular e aplicar as normas internacionais do trabalho, que são convenções e recomendações. Além disso, mobilizou-se para definir diretrizes de inclusão e aceitação de grupos indígenas nos países independentes. Exemplo disso foi a criação da chamada Convenção sobre as Populações Indígenas e Tribais, em 1957, também conhecida como Convenção 107, da OIT.

Dessa forma, com a mudança do pensamento e entendendo que a cultura indígena não deveria ser extinta, mas sim aceita, foram realizadas as Conferências Internacionais do Trabalho em 1988 e 1989 com intuito de rever as disposições contidas na Convenção 107, de 1957.

Assim, surgiu a Convenção 169 da OIT, sobre os povos indígenas e tribais, que foi a primeira vinculante a tratar desse assunto. Trouxe em seu bojo o respeito à cultura e a inovação do direito a autoidentificação aplicada aos povos indígenas e tribais, ou seja, nenhum Estado independente pode negar o reconhecimento da identidade de um povo.

Além disso, esse dispositivo normativo internacional somente se aplica àqueles que se identificam como indígena ou tribal, conforme dispõe o item 2, do artigo 1º, “autoidentificação como indígena ou tribal deverá ser considerada um

critério fundamental para a definição dos grupos aos quais se aplicam as disposições da presente Convenção”.

A Convenção 169 da OIT também dispõe acerca do direito dos povos indígenas a terra, bem como assegura o devido reconhecimento das terras ocupadas tradicionalmente pelos povos indígenas. Quanto a isso, segue o artigo 14, *in verbis*:

1. Os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados deverão ser reconhecidos. Além disso, quando justificado, medidas deverão ser tomadas para salvaguardar o direito dos povos interessados de usar terras não exclusivamente ocupadas por eles às quais tenham tido acesso tradicionalmente para desenvolver atividades tradicionais e de subsistência. Nesse contexto, a situação de povos nômades e agricultores itinerantes deverá ser objeto de uma atenção particular.
2. Os governos tomarão as medidas necessárias para identificar terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados e garantir a efetiva proteção de seus direitos de propriedade e posse.
3. Procedimentos adequados deverão ser estabelecidos no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar controvérsias decorrentes de reivindicações por terras apresentadas pelos povos interessados.

Observa-se, a partir da leitura do artigo supra, que houve preocupação efetiva quanto a proteção da cultura indígena que se encontra intrinsecamente ligada a terra, já que, para eles, esta não é apenas um local de morada, mas que abriga sua sobrevivência física e espiritual, carregada de significados e de grande importância para a perpetuação da cultura.

Sendo assim, a tradicionalidade foi levada em consideração para que o Estado tenha o dever legal de reconhecer e formalizar a ocupação da área em que os povos indígenas se encontram, de modo a proteger suas crenças e culturas, além de garantir a preservação de todo o substrato físico/espiritual/cultural para ensinar e propagar a sua cultura aos descendentes.

A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos Indígenas foi aprovada no ano de 2007, contudo sem unanimidade, visto que países como Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia votaram contra a aprovação e 11 dos países votantes optaram pela abstenção. Apesar disso, se tornou o principal instrumento internacional de proteção dos direitos indígenas, juntamente com a Convenção 169 da OIT.

Os artigos 3º e 4º da Declaração resguarda, de fato, o direito à autodeterminação, ao expor que “os povos indígenas tem direito à autodeterminação [...]” (Artigo 3º, DDPI) e que em virtude desse direito garantido, os povos tem liberdade política, econômica, social e cultural. Não obstante, foi-lhes garantido, também, a autonomia e o autogoverno para decidir sobre as questões internas, além de “[...] dispõem dos meios para financiar suas funções autônomas” (Artigo 4º, DDPI).

Apesar de dispor a respeito do direito à autodeterminação, não há qualquer menção quanto ao direito de secessão do Estado em que se encontram,

considerando as indagações e desconfianças surgidas no pós-guerra fria quanto às consequências advindas da aceitação do referido direito.

Quanto a isso, o art. 46 é bastante enfático ao dispor que a declaração não deverá ser interpretada de modo a conferir a um povo, dentre outros, qualquer ação no intuito de desmembrar ou reduzir o território do Estado independente em que se encontram.

Quanto aos direitos territoriais indígenas, importante mencionar o art. 26, da declaração em epígrafe, tendo em vista que resguarda os direitos a terra, território e recursos que ocupam tradicionalmente. Além disso, dispõe que os Estados deverão assegurar reconhecimento e proteção jurídica a essas terras, territórios e recursos sob ocupação indígena, devendo, também, respeitar seus costumes, tradições e regimes de posse.

Essa declaração resultou num salto internacional quanto as questões indígenas e, conforme preleciona Lippel (2014, p. 56) *apud* Bijos e Melo (2016, p. 28):

Por seu conteúdo, a Declaração estabelece um novo patamar internacional no tocante aos direitos dos povos indígenas. Constitui um ponto de chegada, pois consolida e sintetiza os avanços realizados no direito internacional dos direitos dos povos indígenas, aprofundando e ampliando direitos que estão na Convenção nº 169 da OIT, e incorpora demandas indígenas. Mas é também um ponto de partida, pois sua efetividade depende do comprometimento dos estados do sistema das Nações Unidas.

Assim como toda Constituição, a do Brasil foi criada com base nos anseios sociais vislumbrados naquele momento, sem deixar de considerar toda a roupagem histórica que envolve a população, bem como os direitos internacionais contemporâneos.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é o exemplo claro do exposto acima, isso porque, analisando o momento histórico precedente, marcado pela ditadura e privação de direitos como os de liberdade e de expressão, foi constituída de modo democrático e garantindo todos àqueles direitos que haviam sido cerceados. Além disso, considerou as normas internacionais de direitos humanos, tendo em vista que seu artigo 5º principalmente, com todos seus incisos, garante a proteção de boa parte dos direitos humanos fundamentais a todos os cidadãos de modo igualitário.

Nesse sentido, sem destoar do seu caráter democrático, dispendeu um capítulo baseado na positivação dos direitos indígenas, além dos já assegurados direitos humanos. Assim, voltaram-se as atenções aos povos indígenas como uma minoria étnica que merece resguardo constitucional dos seus direitos.

Alinhado ao pensamento da época, a Constituição positivou a autodeterminação dos povos como um de seus princípios fundamentais que deve nortear as relações internacionais, dentre os princípios expressos no seu art. 4º.

Sendo assim, é impensável que a Constituição de 1988 negaria esse direito aos povos originários do Brasil, bem como de todos os outros que compõem a população multiétnica desse país de dimensões continentais.

Ligado a isso, com a aprovação da Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas, restaram delimitados e esclarecidos os limites de aplicação e gozo do direito à autodeterminação, retirando de sua característica o direito a separação do país independente em que se encontram.

Apesar disso, cumpre salientar a opinião de Cunha (2018, p. 204) quanto a possível limitação que recai sobre a autodeterminação no reconhecimento das terras indígenas:

O reconhecimento da autodeterminação é limitado, uma vez que a propriedade da terra é da União, a ser conferida no processo administrativo de demarcação, a despeito do caráter declaratório da ocupação tradicional indígena.

Sobre esse assunto, menciona-se Villares (2013, p. 119):

Importante destacar, todavia, que a propriedade da União sobre terras ocupadas tradicionalmente contrasta com uma reivindicação do movimento indígena e indigenista atual, o qual defende que a propriedade dos índios sobre suas terras seria medida de efetivação da autodeterminação dos povos [...].

Tanto Villares (2013) quanto Cunha (2018) entendem ser uma falha, e até mesmo uma contradição da Constituição de 1988, garantir o direito à autodeterminação dos povos indígenas, ao passo em que lhes nega o direito a propriedade das terras que ocupam tradicionalmente, permitindo apenas seu usufruto.

Entretanto, a partir desse ponto, remonta-se ao antigo temor discutido pela comunidade internacional a respeito da separação territorial com base na autodeterminação. Ou seja, resta o questionamento de que se os povos indígenas, tendo o direito à autodeterminação garantida aliada a propriedade das terras que ocupam, não poderiam declarar sua independência do país soberano Brasil?

Certamente que a resposta é negativa, considerando o teor da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que delimita a extensão do direito à autodeterminação, de modo a não ser interpretado como “carta branca” para a secessão do território do país independente em que se encontram.

### **3 Os povos indígenas e a proteção dos direitos territoriais: o caso dos Kanelas do Araguaia**

A falta do título de propriedade das terras ocupadas pelos povos indígenas não pode representar um real prejuízo aos povos tradicionais no tocante ao modo de conduzir a gestão e da terra, sobretudo porque possuem o usufruto exclusivo, porém, é certo que a ausência de regularidade/demarcação de seus



espaços de sobrevivência físico-espiritual representa total insegurança aos povos que possuem formas peculiares de ser, fazer e conviver com a natureza.

Nesse sentido, Villares (2013, p. 119) discorre:

De se ponderar, nesse aspecto, que até o presente momento, a não-possibilidade do índio ser proprietário de sua terra não configurou grande empecilho para as comunidades indígenas, já que suas maiores demandas ainda se restringem à identificação de suas terras e sua seguridade contra invasores e exploradores.

Para os índios, a terra é fundamental para perpetuação da vida em comunidade e da cultura, transpassando a esfera individual, tal qual a sociedade brasileira conheceu e adotou, a exemplo da europeia e, posteriormente, norte-americana. Devido a isso, Souza Filho (2005, p. 119) *apud* Lopes e Mattos (2006, p. 225) apontou que “o direito a terra, entendida como espaço de vida e liberdade de um grupo humano, é a reivindicação fundamental dos povos indígenas brasileiros e latino-americanos”.

Disserta Anjos Filho (2009, p. 594) que “é inconcebível imaginar o desenvolvimento dos povos indígenas sem que se lhes garanta o direito ao território e à utilização dos recursos naturais respectivos”.

E, ainda, de acordo com Feijó (2014, p. 13), “ao certificar o caráter originário da posse indígena sobre as terras que habitam a Constituição Federal de 1988 ainda admitiu a ancestralidade desse vínculo entre o índio e a terra, o que justifica a necessária proteção casada da terra e da cultura silvícola”.

Deste modo, são consideradas terras indígenas aquelas de ocupação tradicional, em que os índios possuem um vínculo de fato, independente do Estado e da legitimação do processo demarcatório (VILLARES, 2013, p. 105). Quanto a isso, pode-se mencionar a Lei de Terras, a qual também acatou a política do indigenato, considerando que, em seu art. 25, reconhece a posse permanente aos povos indígenas, independentemente da demarcação.

Quanto a essa independência de qualquer ato constitutivo, mencione-se Villares (2013, p. 114):

O direito indígena sobre suas terras é um direito dominial primário e congênito. Este direito é anterior e oponível a qualquer reconhecimento ou ocupação superveniente. A posse não se legitima com a titulação, mas pela efetiva ocupação indígena.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 além de reconhecer que são terras indígenas aquelas tradicionalmente ocupadas por eles, definiu quais são essas terras, que, de acordo com o art. 231, §1º da CF, *in verbis*:

§1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais a seu bem-estar e as

necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Cunha (2018, p. 55) expõe que “a terra indígena, portanto, há de contar com todos esses atributos. Ela não é apenas o local de habitação; é a soma dos espaços de habitação, de atividade produtiva, de preservação ambiental e daquelas necessárias à reprodução física e cultural do grupo”.

Fato é que a maior das garantias contidas na Constituição recai sobre o reconhecimento originário das terras indígenas e a nulidade dos atos que objetivam sua ocupação, domínio ou posse (VILLARES, 2013, p. 121).

Qualquer terceiro que tenha titulado como suas as terras de ocupação tradicional indígena terá seu direito de propriedade privada afastado em favor dos direitos territoriais indígenas, que acabam se tornando direitos coletivos. Isso significa dizer que o direito indígena à terra afasta o direito de propriedade privada de terceiros, conforme disposição contida no §6º, do art. 231, Constituição Federal, *in verbis*:

Nesse sentido, faz-se necessário reforçar o significado de ocupação tradicional, com ênfase na dita “tradicionalidade”. Segundo Anjos Filho (2009, p. 608):

[...] a *tradicionalidade* de uma ocupação carrega em si a ideia de alguma temporariedade. [...] As *tradições* indígenas são transmitidas de uma geração a outra, o que permite concluir que a ocupação tradicional envolve uma maneira própria de relação com a terra que atravessa gerações.

Quanto a isso, leciona Villares (2013, p. 123) que “massacre, esbulho, expulsão e remoção dos índios de suas terras tradicionais não podem ser legalizados como títulos de propriedade ou atos jurídicos posteriores”.

Observa-se que a Constituição, através do §1º do art. 231, apresentou certas condições para que as terras ocupadas pelos povos indígenas se enquadrassem na tradicionalidade, com o objetivo de não desvirtuar as diversas possíveis interpretações decorrentes do texto constitucional.

Sendo assim, merece a transcrição o referido parágrafo, *in verbis*:

§1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

Ou seja, somente se encontra revestido da tradicionalidade, aquelas terras ocupadas pelos povos indígenas em caráter permanente, sem a realização de constantes migrações de região em região, distante uma da outra, somado a utilização da terra para prover suas atividades produtivas e culturais.

Mencione-se a observação feita pelo ministro Aldir Passarinho *apud* Cunha (2018, p. 63), por ocasião do julgamento da ACO 278 em 1982:

Ora, na vigência da Constituição de 1946, quando a venda se efetuou, a posse lhes seria assegurada se, como se viu, estivessem os índios permanentemente localizados nas terras. Não haveria de exigir-se que estes se encontrassem fixados em pontos certos, pois os índios andam normalmente em busca de melhores áreas para suas atividades de caça e pesca e pequena lavoura, mas tudo dentro de uma gleba mais ou menos conhecida.

A partir desse posicionamento, claramente se observa a sobreposição da cultura do não-índio ao índio, considerando que cada etnia indígena possui sua própria organização e costume, é possível imaginar que alguns podem ser nômades, ou seja, de tempos em tempos, acabam mudando de região, conforme o próprio ministro afirmou, em busca de melhores áreas para desenvolver suas atividades.

Como num jogo de força, o não-índio impõe a esses grupos étnicos uma mudança substancial no seu modo de agir e viver, lhes obrigando a se fixar a um determinado território, do qual não poderia se mover nem um quilômetro ao norte, sul, leste ou oeste. Além disso, lhes obriga a seguir um ordenamento jurídico vigente que não lhes pertence e nem é do seu conhecimento, ou mesmo da sua língua, em alguns casos.

Ou seja, pode-se observar que, até mesmo quando os ditos “civilizados” se organizam no sentido de resguardar os direitos indígenas, acabam por privá-los de sua liberdade original, principalmente quanto ao fato de lhes obrigar a se fixar em determinado território na data da promulgação de um instrumento jurídico (Constituição Federal) completamente estranho a sua cultura.

Esse marco temporal, que recai sobre o dia da promulgação da Constituição (5 de outubro de 1988) ou apresentação de provas que atestam o esbulho renitente às terras indígenas, surgiu mediante o julgamento do caso Raposa Serra do Sol (Pet. n. 3.388), sendo que este foi um caso emblemático que se estendeu por vários anos.

Fato é que o estado de Roraima, no extremo norte do Brasil, abriga diversas etnias indígenas e grande parte do seu território compreende reservas e terras indígenas, as quais também possuíam, em seu interior, grupos de não-índios, como garimpeiros, fazendeiros e produtores de arroz.

No governo do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso foi realizada a demarcação administrativa, de modo contínuo, da TI Raposa Serra do Sol, que abriga 5 (cinco) grupos indígenas, quais sejam: Macuxi, Uapixanas, Ingaricó, Taurepangues e Patamonas. Apesar disso, o processo de reconhecimento territorial dessa área teve início, de fato, em 1917, entretanto, fortes pressões políticas fizeram com que o processo administrativo fosse retardado e os conflitos só crescessem (JOAQUIM, 2018, p. 76).

O caso relatado foi mencionado para contextualizar o surgimento do chamado “marco temporal”, que passou a caracterizar a tradicionalidade de ocupação das terras, apesar de haver juristas que entendem de forma diversa, como se verá mais adiante. Fato é que o relator da Pet. n. 3.388/RR, Min. Carlos Ayres Britto,

utilizou-se de quatro marcos regulatórios para identificar o conteúdo positivo da demarcação da terra indígena, dentre eles se encontra o marco temporal.

Para o referido ministro, “a Constituição Federal trabalhou com data certa (05.10.1988) como insubstituível referencial para o dado da ocupação de um determinado espaço geográfico por essa ou aquela etnia aborígine” (JOAQUIM, 2018, p. 102), isto é, para o reconhecimento dos direitos originários sobre o território que ocupam.

Assim, com base no relatório do Min. Carlos Ayres Britto, observa-se que o STF acrescentou a ideia do marco temporal, da data da promulgação, como requisito à ocupação tradicional indígena e, de acordo com Cunha (2018, p. 44), “passara, desde então, a constituir, no entender dos magistrados daquela turma, um imperativo no reconhecimento de direitos territoriais indígenas”.

A demarcação, por sua vez, é o ato administrativo que marca o reconhecimento formal das terras indígenas, previsto no art. 231, da Constituição de 1988, cuja competência recai exclusivamente sobre a União Federal. Trata-se de ato de natureza declaratória, de modo que eventual vício no seu trâmite constitui mera irregularidade que não enseja nulidade.

De acordo com Villares (2013, p. 125), “demarcação é o ato que define os limites de um território. É o trabalho de colocar marcas físicas, marcos artificiais, e estabelecer os naturais, que determinam onde é ou não a área de posse de determinada comunidade/povo indígena”.

Ademais, por essa responsabilidade recair sobre o Estado, resta evidenciado a tutela deste sobre os povos indígenas, tendo em vista que, conforme mencionado anteriormente, lhe incumbe o reconhecimento e proteção desses territórios.

Tanto o art. 65 do Estatuto do Índio, quanto o art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), imputam o prazo de 5 anos para que fossem realizadas as demarcações das terras indígenas, entretanto tal prazo não foi cumprido, tendo em vista que, até o presente momento, existem 567 terras indígenas dentre delimitadas, declaradas, homologadas e regularizadas, ao passo em que outras 116 estão em fase de estudo (FUNAI, 2019).

Anjos Filho (2009, p. 618), por sua vez, entende que “através de uma interpretação teleológica é possível concluir no sentido de que, nessas situações ou em outras análogas, o prazo de cinco anos tem seu termo inicial na data do reconhecimento da existência das coletividades indígenas respectivas”.

As fases do processo demarcatório foram estipuladas por meio do Decreto n. 1.775, de 8 de janeiro de 1996, contendo a fase de identificação, delimitação, demarcação física, homologação e registro de terras indígenas, cuja atribuição recai sobre a FUNAI, que é órgão responsável pela iniciativa e orientação para o procedimento (LOPES e MATTOS, 2006, p. 230).

Vale mencionar que “a ação declaratória é o remédio processual adequado para satisfazer a pretensão de uma comunidade indígena em obter o reconhecimento da terra por ela ocupada” (LOPES e MATTOS, 2006, p. 232), desde que sejam observadas as condições da ação (possibilidade jurídica do pedido,

legitimidade para a causa e interesse processual), além dos pressupostos processuais, que são tanto a capacidade para ser parte no processo, quanto para postular e estar em juízo.

Sabe-se que o art. 232 da Constituição Federal estabelece a legitimidade para que os indígenas ingressem com ação em defesa dos seus direitos e interesses, desde que seja respeitado o acompanhamento do Ministério Público em todos os atos processuais, constituindo, portanto, parte legítima no processo.

Quanto ao processo, esclarece-se que tem-se início com a informação à FUNAI sobre a existência da área a ser demarcada prestada pelos próprios indígenas ou organizações governamentais ou não. Além disso, a execução de projetos de construção em áreas ambientalmente protegidas também repercute na possibilidade de reconhecimento de área indígena.

Após conhecer a demanda, a FUNAI/Administração Pública tem discricionariedade em optar por iniciar o processo demarcatório ou se abster, “inclusive fazendo um juízo de urgência e oportunidade para considerar qual terra deva e possa ser identificada em primeiro lugar” (VILLARES, 2013, p. 129), considerando a limitação estatal em reconhecer todos os territórios indígenas, haja vista que o prazo de 5 anos estipulado pelo art. 67 do ADCT e pelo art. 65 do Estatuto do Índio para iniciar e finalizar os processos demarcatórios das terras indígenas foi descumprido pelo Poder Público.

Apesar disso, conforme dispõe Villares (2013, p. 128), “esse prazo previsto constitucionalmente não pode ser usado contra o direito indígena de ter reconhecida sua posse e a demarcação de suas terras, direitos estes declarados constitucionalmente como imprescritíveis”.

Ressalta-se que o referido prazo não é peremptório, ou seja, as partes no processo administrativo (União e indígenas) não possuem discricionariedade para, em comum acordo, modificar os prazos. Por outro lado, se caracteriza como norma programática e isto significa dizer que possui caráter imperativo e vinculativo, porém não possui imediata aplicabilidade, servindo como propulsor para que o Poder Público promova a demarcação em tempo razoável.

Antes de realizar a demarcação, faz-se necessário levantar estudo feito por antropólogo de qualificação reconhecida. Além disso, será criado pela FUNAI um grupo técnico para realizar estudos complementares a respeito da natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, dentre outros, conforme prescrito no art. 2º, §1º, do Decreto n. 1.775/1996, *in verbis*:

§ 1º O órgão federal de assistência ao índio designará grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do próprio quadro funcional, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação.

Realizados esses procedimentos de identificação, o grupo técnico deve elaborar um relatório dos trabalhos cumpridos e apresenta-lo à FUNAI, o qual,

então, passa a analisar a existência, ou não, de ocupação tradicional da terra, e deve apresentar proposta de área a ser delimitada.

Assim, ao fazer a análise, o Presidente da FUNAI pode aprovar, por meio de portaria, declarando a delimitação/limites da terra indígena e, ato contínuo, determinando sua demarcação (LOPES e MATTOS, 2006, p. 231), ou mandar que seja complementado ou rejeitado. Além disso, caso seja aprovado, dentro de 15 dias ocorre a publicação do seu resumo no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do estado em que a terra indígena a ser demarcada se encontra, devendo, também, ser acompanhado de memorial descritivo e mapa da área. A partir disso, terceiros interessados tem o prazo de 90 dias para apresentar contestação.

Deste modo, pode o governo local, ou terceiros interessados, se manifestarem desfavoráveis a demarcação e fundamentar tal posicionamento apresentando razões bem instruídas com provas pertinentes (títulos dominiais, pareceres, fotografias, laudos periciais, declaração de testemunhas, mapas, etc.) à FUNAI, com objetivo de requerer indenizações ou demonstrar erros e vícios na delimitação da área.

Essas manifestações serão analisadas por grupo técnico da FUNAI que emitirá um parecer, o qual será encaminhado ao Ministério da Justiça, momento em que o ministro poderá, se for o caso, desaprovar os estudos levantados pela FUNAI, momento em que determinará a adoção de diligências que julgar necessárias ou, mesmo, poderá remeter novamente os autos à FUNAI, após decisão devidamente fundamentada.

A demarcação, em si, é “materializada num procedimento administrativo e finalizada através de um ato administrativo, que é o decreto homologatório” (VILLARES, 2013, p. 126), sendo que este é ato exclusivo do Presidente da República.

De acordo com Villares (2013, p. 134):

A homologação é o ato administrativo que reconhece a legalidade de todo procedimento, de caráter meramente declaratório e não constitutivo, pois não cria, extingue ou modifica relações jurídicas. Apenas reconhece a nulidade e dos atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e, a posse das terras em extinção e sua não-produção de efeitos jurídicos.

Fato é que, com a homologação, extingue todo e qualquer título de propriedade de terceiros até então existentes, ao passo em que esse território demarcado passa ao rol de bens públicos da União, de usufruto exclusivo de determinada comunidade indígena que ocupa.

Sabe-se que a etnia Kanela do Araguaia surgiu a partir de um grupo que se desmembrou da comunidade indígena Canela Apãnjekra (Apanykrá), localizada na cidade de Barra do Corda, no Maranhão/MA.

No início do século XX, fazendeiros da região de Barra do Corda/MA iniciaram perseguições aos índios devido a busca por terras, inclusive quase dizimando-os. Uma parte dos indígenas que fugiram dessa área migrou para a região

Centro-Oeste do país, passando por Tocantins, Goiás, até se fixarem onde se encontram atualmente, qual seja, cidade de Luciara, em Mato Grosso/MT.

De acordo com relatos dos próprios índios Kanelas, contidos na cartilha “Nova Cartografia Social da Amazônia – Povo Indígena Kanela do Araguaia”, feita pela Associação do Povo Indígena Kanela do Araguaia, em 2009, à época da migração e alojamento nas margens do Rio Araguaia, os indígenas tentavam esconder que eram índios, por medo de passar novamente por perseguições e assassinatos.

Sobre isso, há que transcrever o relato de liderança indígena, contido na Nova Cartografia Social da Amazônia – Povo Indígena Kanela do Araguaia (2009, p. 03):

Nós somos do Maranhão, nós mudamos do Maranhão em 1948. Saímos de lá por causa do massacre, o pessoal queria matar os índios – os fazendeiros -, meus pais correram mais meus avós. Nós morávamos no Morro do Chapéu onde é a aldeia dos índios Canela. De lá passamos para Goiás... fomos criados no estado de Goiás e aí mudamos para o estado de Mato Grosso, na beira do Araguaia. Então agora nós resolvemos se reunir para nós ficar juntos de novo.

O grupo se alojou na cidade de Luciara - MT, em meados de 1950, contudo, com a chegada de fazendeiros à região, bem como grileiros, os quais, conforme relatos, começaram a persegui-los, o grupo Kanela não se manteve completo nessa cidade e acabou por se dividir, sendo que uma parte migrou para a cidade de Santa Terezinha, também no estado de Mato Grosso, e outra continuou em Luciara e se integrou à população.

Segundo relato de membro pertencente ao grupo Kanela, disposto na Cartilha (2009, p. 03):

O povo do Araguaia hoje é isso, é uma mistura do mato-grossense, é o povo ribeirinho, nós estamos impregnados com os ribeirinhos da nossa região, nós estamos impregnados com os retireiros da nossa região, nós estamos impregnados com os posseiros da nossa região, porque tem filho de kanela casado com posseiro, filho de kanela casado com ribeirinho, filho de kanela casado com retireiro. Então, hoje os kanelas vivem integrados a essas comunidades da região do Araguaia: uns kanelas são retireiros, outros são posseiros, alguns estão na vida urbana, sendo funcionário da prefeitura, sendo de várias áreas.

As declarações dos membros pertencentes ao grupo Kanela justificam que este nome foi escolhido devido ao fato de, após saírem do Maranhão, terem se estabelecido às margens do Rio Araguaia, contudo afirmou, através da transcrição do seu relato na cartilha mencionada (2009, p. 03), que “[...] nós somos kanela Apaniekrá do Maranhão”.

Após anos de segregação, o grupo optou por novamente se reunir e lutar pela prevalência da sua cultura, clamando pelo Direito à Autodeterminação e, assim, requerer a demarcação das terras que atualmente ocupam para que possam viver conforme suas tradições e cultura.

A região em que a população da etnia Kanela atualmente se encontra é alvo de diversos conflitos de interesses, tanto entre grileiros (que se tornaram fazendeiros), quanto retireiros e indígenas, tudo devido a busca por terras.

Como dito anteriormente, a região do Baixo Araguaia é extremamente conflituosa, do ponto de vista agrário, agropecuário, minerário e ambiental. Sendo assim, faz-se importante apresentar como se formou o atual cenário da região, bem como quais são seus protagonistas.

Os retireiros são um grupo de pessoas que se encontram na região do Baixo Araguaia, em específico em Luciara-MT, desde 1940, aproximadamente. Vivem às margens do Rio Araguaia aproveitando o “varjão”, nome dado a terra que fica submersa no período da cheia, porém, quando as chuvas cessam, as águas do Rio Araguaia abaixam dando espaço a terra cheia de nutrientes. Assim, os retireiros vivem da criação de gado que se alimentam do pasto existente após a vazante do rio.

Esse grupo, desde sua chegada a região, não se dividiu, apesar da grande disputa por terras, principalmente grileiros, na região. Entretanto, diferentemente dos fazendeiros, os retireiros fazem uso sustentável do meio ambiente, não o degradando, apenas reutilizando o que o ecossistema oferece.

Encontram-se em uma situação bem semelhante a dos Kanelas, tendo em vista que estes, em 2003, ingressaram com pedido para criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mato Verdinho, cuja função seria de regularizar o uso das terras de forma tradicional, as quais continuariam sendo públicas. Isso porque, tanto os Kanelas quanto os Retireiros se encontram na Gleba São Pedro, ou seja, terras da União.

Assim, em 2016, depois de uma tentativa, iniciou estudo de campo com objetivo de gerar um relatório sobre o território de uso coletivo dos retireiros. Até o momento, não houve conclusão desse estudo, e os retireiros seguem convivendo com a instabilidade da região sem qualquer apoio formal do governo.

Por outro lado, os grileiros são pessoas/fazendeiros que migraram para a região do Araguaia onde se encontram os retireiros e os indígenas (tanto Kanelas, quanto Tapirapés e Xavantes) movidos por incentivos governamentais de exploração da região. Ocorre que aquela localidade já se encontrava habitada por grupos tradicionais, contudo houve estabelecimento da propriedade privada pelo Estado aos grileiros e não reconhecimento, à época, aos grupos tradicionais.

O erro estatal foi grosseiro ao admitir e reconhecer a propriedade privada em uma região que já era habitada por comunidades tradicionais como os indígenas. Ressalta-se que isso ocorreu antes da promulgação da Constituição de 1988, portanto até aquele momento não havia a determinação constitucional para demarcação do território tradicionalmente ocupado pelos índios, embora a Constituição de 1946 já assegurasse o direito a posse permanente.

Apesar dos constantes conflitos, várias comunidades indígenas permaneceram na região e lutaram pelos seus direitos, como os índios da etnia Xavante, que foram expulsos de suas terras, porém mantiveram constantes lutas até que



houve o reconhecimento dos seus direitos e demarcação da Terra Indígena Maraiwatsede, da Fazenda Suiá Missu, com ordem de saída dos não-índios das terras que eram suas antes da chegada dos “brancos”.

Na contramão do que houve com os Xavantes, os índios da etnia Kanela do Araguaia, pelos relatos dos próprios integrantes da etnia em contraponto à ausência de material bibliográfico que ateste e relate sua história, chegaram à região do Araguaia ao mesmo tempo em que os grileiros/fazendeiros, por volta dos anos de 1950 e 1960, e se integraram à população como meio de proteção dos ataques e perseguições que sofreram em território maranhense, conforme disposto anteriormente.

De modo a confirmar essas datas, menciona-se um trecho do relato de liderança indígena, contido na cartilha Nova Cartografia Social da Amazônia – Povo Indígena Kanela do Araguaia (2009, p. 04):

[...] Lá de Porto Franco viemos para Cristalândia, que é o Pium, nós saímos de Pium em 55, nós viemos para dentro da Ilha, Barreira do Gado, Ilha do Bananal, depois para o Antonio Rosa, em 57 teve uma enchente grande, em 58 nós mudamos, todo mundo, aqui para Mato Verde, hoje é Luciara (Bernardinho – Reunião São Félix do Araguaia).

Em continuidade, segue o relato de outra liderança indígena, também integrante da etnia Kanela do Araguaia, disposta na cartilha mencionada:

Quando nós chegamos em Mato Grosso, no Antonio Rosa, lembro como hoje, foi em 55, em 58 os agrimensores desceram medindo essas terras todas de Mato Grosso. Chegamos em Luciara foi acabando a possibilidade de nós morarmos juntos, os fazendeiros foram chegando, as perseguições foram empilhando e aí ficamos. Aí voltou um bocado para Santa Terezinha e outros ficaram em Luciara [...] (Nova Cartografia Social da Amazônia – Povo Indígena Kanela do Araguaia - 2009, p. 04).

Desse modo, observa-se que o grupo migrou do Maranhão, em busca de paz, para as terras próximas ao Rio Araguaia e, ao se depararem com os mesmos conflitos aos quais haviam fugido, se dividiram e se misturaram à população.

Atualmente existem duas aldeias, a Pukanu e a Porto Velho, ambas situadas na cidade de Luciara-MT, compostas de aproximadamente 400 indígenas, sem contar os índios autodeclarados que vivem nas cidades do Baixo Araguaia.

Ademais, destaca-se que, há pouco mais de 6 anos é que os indígenas Kanela do Araguaia se juntaram e começaram a requerer o reconhecimento como indígenas e a demarcação da área onde se encontram, no interior da Gleba São Pedro.

Desde então os conflitos com fazendeiros são recorrentes e, inclusive, foram expedidos vários mandados de reintegração de posse em desfavor dos indígenas, os quais foram expulsos das terras e deixados na cidade de Canabrava do Norte-MT, próximo a Luciara-MT.

Além disso, os caciques e indígenas em geral sofrem constantes ameaças com objetivo de intimidá-los a sair das terras que, supostamente, pertencem a fazendeiros da região.

Sendo assim, torna-se clara a necessidade de realizar um estudo na região com objetivo de identificar e delimitar cada território, buscando amenizar as tensões e resguardar os direitos das comunidades tradicionais.

O §1º do art. 231 da CF define que terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas são aquelas ocupadas de modo permanente, em que dali se retira o sustento para sobrevivência, com desenvolvimento de atividades produtivas que respeitam os recursos naturais, de acordo com seus usos e costumes tradicionais. Sendo assim, somente um estudo realizado pelo grupo técnico da FUNAI poderá atestar o enquadramento dos Kanelas nesse requisito do §1º supramencionado. Entretanto, até o momento, não teve início nenhum processo de demarcação da área ocupada pelos Kanelas.

Por esse motivo, o MPF/MT expediu uma recomendação à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), em 2014, para que iniciasse os estudos da área para identificar e cadastrar o imóvel ocupado pela Comunidade Tradicional dos Retireiros do Araguaia, que, por sua vez, serviria como pontapé inicial, ou precedente, para iniciar também os estudos sobre as terras ocupadas pelos Kanelas, já que ambas as comunidades se encontram na mesma localidade.

Sendo assim, a SPU deu início à identificação do território que é alagado periodicamente pela cheia do Rio Araguaia (varjão), local em que se estabeleceram os retireiros, com intuito também de delimitar as áreas que pertencem, de modo inquestionável, à União.

Assim surgiu o memorial descritivo designando que 1.627.686,4495 ha pertenciam indubitavelmente à União, as quais se encontravam situadas às margens do Rio Araguaia, envolvendo os municípios de Luciara, Canabrava do Norte, Novo Santo Antônio, Porto Alegre do Norte, Santa Terezinha e São Félix do Araguaia, todas do lado mato-grossense do Rio Araguaia, assim como envolveu as cidades de Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão e Pium, no Estado do Tocantins.

Esses estudos resultaram na Portaria 294/2014 da SPU, a qual destinava todo o território contido no memorial descritivo como várzea do Rio Araguaia e pertencente à União, cuja destinação seria para regularização fundiária e reconhecimento aos territórios das comunidades tradicionais, incluindo os Kanelas do Araguaia e os Retireiros do Araguaia.

Como consequência, o vigor dessa portaria resultaria no cancelamento de inscrições no sistema cadastral e notificação para que os ocupantes irregulares desocupassem a área.

Entretanto, após a publicação da referida portaria, a SPU sofreu fortes pressões, fazendo com que esta fosse revogada e substituída pela Portaria 10, a qual estabelecia a criação de um Grupo de Trabalho para realizar estudos técnicos, a fim de apurar a situação fundiária das áreas conhecidas como varjão do Araguaia, ou seja, as que são inundadas no período da seca.

Além disso, o MPF fez várias recomendações aos órgãos envolvidos na execução do grupo de trabalho, dentre essas recomendações se encontra a transmitida à FUNAI, para que este órgão integrasse o grupo de trabalho instituído pela Portaria 10, devido ao fato de que a região contém várias demandas territoriais dos povos indígenas referente a Gleba São Pedro, que é de propriedade da União.

Ocorre que, após oito meses desde a criação do grupo de trabalho os estudos ainda não foram iniciados, resultando no aumento dos conflitos fundiários que circundam aquela região e ainda mais crescente as ameaças contra as comunidades tradicionais.

Por esse motivo, o MPF postulou uma Ação Civil Pública com pedido de liminar na Justiça Federal Subseção Judiciária de Barra do Garças/MT, em novembro de 2015, pedindo a anulação da parte da Portaria SPU 10/2015 que revogou a Portaria SPU 294/2014, de modo a reestabelecer a vigência e eficácia desta última. Além disso, solicitou a concessão de liminar no sentido de que o INCRA incluísse a área identificada pela Portaria SPU 294/2014 no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais de modo que nenhum outro imóvel rural privado fosse certificado pelo INCRA.

Ressalta-se que até o presente momento não houve novo andamento quanto aos estudos realizados na área em questão, considerando o fato de que existem muitos interesses envolvidos na demanda, o que ocasiona o atraso na resolução do conflito, a exemplo do reconhecimento da TI Maraiwatsede e do Parque Nacional do Xingu.

O grande entrave existente quanto ao reconhecimento da terra indígena atualmente ocupada pelos Kanelas é o fato destes não pertencerem à região do Araguaia de modo originário, ou seja, terem migrado do Maranhão, dando margem à interpretação de que não a ocupam de modo tradicional. Aliado a isso, a etnia da qual descendem teve seu território reconhecido e demarcado, qual seja, a TI Porquinhos pertencente à etnia Canela Apanyekrá, homologado pelo Decreto 88.599/1983.

Ademais, a decisão do STF referente ao caso da TI Raposa Serra do Sol, de certo modo, condicionou a presença dos indígenas na terra que reivindicam à data da promulgação da Constituição, determinando o dia 05 de outubro de 1988 como o marco temporal responsável por determinar se determinado território é de ocupação tradicional e caráter permanente.

Contudo, tal decisão se mostrou tão absurda, considerando que os índios, por vezes, foram expulsos de suas terras contra suas vontades, que o próprio Egrégio Tribunal recuou e determinou que tal entendimento se aplicaria apenas ao caso da Raposa Serra do Sol, devendo ser observado cada caso conforme sua singularidade.

Apesar disso, os Kanelas se encontram na região desde meados de 1950, caracterizando quase 70 anos de permanência na região do Araguaia e, ainda que não estivessem reunidos na área que requerem à época da promulgação da

Constituição, merecem atenção estatal e devido estudo apurado a respeito de sua tradicionalidade.

Fato é que o clamor pelo Direito à Autodeterminação não pode ser negado a nenhum indígena que assim se denomina, quanto mais a um grupo inteiro com cerca de 500 a 800 pessoas. Além disso, os Kanelas do Araguaia foram reconhecidos pelos Canelas Apanyekrá como seus descendentes, de fato, conforme relato indígena, disposta na Cartilha Nova Cartografia Social da Amazônia (2009, p. 05):

No mês de abril eu voltei no Maranhão, nós voltamos em cinco pessoas, fomos pegar nosso reconhecimento. Ainda tinha gente que reconhecia, tinha índio na aldeia lá que conheceu o irmão da minha mãe, fomos reconhecido. Nós chegamos no índio e eu comecei a contar o caso, o caso do meu avô e tinha índio velho que conhecia o meu avô e tinha índio velho que conhecia meu avô, tinha gente lá da família que conhecia [...].

O Estado brasileiro se encontra num estágio muito aquém do ideal quando se trata do cuidado com as populações indígenas, considerando todo o tratamento dispensado a elas no período anterior à Constituição de 1988, momento em que eram tratados como pessoas que deveriam se integrar à população e esquecer seus costumes e tradições.

Não diferente disso se encontra o reconhecimento do uso do Direito à Autodeterminação e suas implicações práticas, já que este direito não pode ser negado, contudo o Brasil ainda não sabe lidar com os desdobramentos que esse reconhecimento exige, tanto referente aos direitos territoriais quanto proteção da cultura.

## REFERÊNCIAS

ANJOS FILHO, Rogério Nunes dos. **Direito ao desenvolvimento de comunidades indígenas no Brasil**. Orientador: Gilberto Bercovici. 2009. 838 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Largo do São Francisco, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-05012012-075449/pt-br.php>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ARY, Thalita Carneiro. As perspectivas contemporâneas acerca do princípio da autodeterminação dos povos. **Revista Jurídica da FA7**. v. 6, 2009. Disponível em: <https://www.uni7.edu.br/periodicos/index.php/revistajuridica/article/view/231>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BIJOS, Leila; MELO, Cristina Nascimento de. Demarcação De Terras Indígenas E Sistema Interamericano De Direitos Humanos: A Responsabilidade Do Estado Por Ato Judicial/Demarcation Of Indigenous Land And The Inter-American System Of Human Rights: State's Responsibility For Judicial Act. **Revista Brasileira de Direito Empresarial**. v. 2, n. 2, p. 23-38, jul./dez. 2016. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs\\_artigos/Marcotemporaleresponsabilidadeinternacional.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/Marcotemporaleresponsabilidadeinternacional.pdf). Acesso em: 20 abr. 2019.

BARATA, Maria João Ribeiro Curado. **Identidade, autodeterminação e relações internacionais: o caso do Saara Ocidental**. Orientador: Prof. Dr. José Manoel Marques da

Silva Pureza. 2012. 348 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012. Disponível em: <https://estudo-geral.uc.pt/handle/10316/21122>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito FUNAI-INCRA 2**. maio 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/inter-net/comissoes/comissoes-especiais/CPI/RELAT%C3%93RIO%20CPI%20FUNAI-INCRA%202.pd>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso: 10 jan. 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso: 23 abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso: 23 de abr. de 2019.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso: 23 abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso: 23 abr. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 49. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Diário Oficial da União. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 28 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996. Procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas. Diário Oficial da União. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm). Acesso em: 20 de jan. 2019.

CARTILHA ASSOCIAÇÃO DO POVO INDÍGENA KANELA DO ARAGUAIA (2009). **Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia Série: Povos e Comunidades Tradicionais**. Manaus, 2009. Disponível em: <https://www.axa.org.br/wp-content/uploads/2015/08/01-Povo-Indigena-Kanela-Araguaia.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2019.

CUNHA, Manoela Carneiro da; BARBOSA, Samuel Rodrigues (coord.). **Direito dos Povos Indígenas em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

FEIJÓ, Julianne Holder da Camara Silva. O direito indigenista no Brasil: transformações e inovações a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista Faculdade Mineira de Direito**. v. 17, n. 34, p. 274, 2014. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.2318-7999.2014v17n34p274>. Acesso em: 20 abr. 2019.

FUNAI – FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. **Índios no Brasil**. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos#>. Acesso em 13 jul. 2019.

HILÁRIO, Gloriete Marques Alves (coord. e org.); GUARANY, Vilmar Martins Moura (coord. e org.). **Coletânea de direitos humanos dos povos indígenas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

JOAQUIM, Ana Paula. **Direito constitucional indígena: uma análise à luz do caso Raposa/Serra do Sol**. Orientador: Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari. 2013. 174 f. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122013-145825/pt-br.php>. Acesso em: 13 jul. 2019.

LEITE, Rafael Soares. **A vontade livremente expressa dos povos: autodeterminação e direitos de participação dos povos indígenas no direito internacional**. Orientadora: Prof. Dra. Tatyana Scheila Friedrich. 2014. 262 f. Tese (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/37078/R%20-%20D%20-%20RAFAEL%20SOARES%20LEITE.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 mai. 2019.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; MATTOS, Karine Rodrigues. O Direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-Colônia ao Estado Democrático de Direito. **Revista de informação legislativa**, v. 43, n. 170, p. 221-234, abr./jun. 2006. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92744/Lopes%20Ana%20Maria%20e%20Mattos%20Karine.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 nov. 2018.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais**. Junho, 1989. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf). Acesso em: 01 fev. 2019.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). **História da OIT**. 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/hist%C3%B3ria/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 02 jun. 2019.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Declaração das Nações Unidas**. Janeiro, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 27 mai. 2019.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Declaração das Nações Unidas sobre Direito dos Povos Indígenas**. Setembro, 2007. Disponível em: [http://www.un.org/esa/so-cdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/so-cdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf). Acesso em: 27 mai. 2019.

ONU (Organização das Nações Unidas). **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Declarações da Índia e da Indonésia)**. Dezembro, 1966. Disponível em: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec). Acesso em: 30 mai. 2019.

SANTILLI, Juliana. **Os Direitos Indígenas e a Constituição**. Porto Alegre: Núcleo de Direitos Indígenas e Editora Sergio Antonio Fabris, 1993.

VILLARES, Luiz Fernando. **Direito e Povos Indígenas**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

VILLARES, Luiz Fernando. **Estado Pluralista?** O reconhecimento da organização social e jurídica dos povos indígenas no Brasil. Orientador: Virgílio Afonso da Silva. 2013. 460 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-163451/pt-br.php>. Acesso em: 12 jan. 2019.





# FORMAS DE OCUPAÇÃO, VIOLÊNCIA E CRIMINALIZAÇÃO DE COLETIVOS INDÍGENAS EM DOIS CONTEXTOS BRASILEIROS<sup>1</sup>

EDIMILSON RODRIGUES DE SOUZA  
ELIS FERNANDA CORRADO

## Os antecedentes das retomadas de terra

Os Guarani e Kaiowá, localizados no sul do Mato Grosso do Sul (MS), iniciaram no começo dos anos 1980 um movimento de retomadas das suas terras tradicionais, denominadas por eles de *tekoha*. O retorno aos territórios dos quais foram expulsos no passado ao mesmo tempo que se contrapõem ao modelo de reserva criado pelo Serviço de Proteção aos Índios (SPI), entre 1915 e 1928, tem a finalidade de reivindicar a devolução dos seus territórios espoliados no passado, juntamente com novas demarcações de terras por parte do Estado brasileiro.

Em Pesqueira, agreste de Pernambuco, indígenas da etnia Xukuru do Ororubá também protagonizaram lutas pela retomada de suas terras durante a década de 1990, àquela época ocupadas por fazendeiros-posseiros. Seu território foi demarcado em 1995, mas só foi completamente habitado pelos indígenas anos mais tarde, em razão de estratégias de ocupação e resistência planejadas e organizadas pelas suas lideranças.

Nos dois casos a terra é um elemento central para entender os motivos que levam famílias inteiras, Guarani e Kaiowá e Xukuru do Ororubá, a retornarem para seus territórios tradicionais. Essa mesma terra era e ainda é objeto de disputa de setores do agronegócio e imobiliário, mesmo depois da demarcação pelos órgãos oficiais, especialmente no caso dos Xukuru do Ororubá.

---

<sup>1</sup> As pesquisas que dão origem ao texto foram financiadas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processos 2015/20035-9 e 2018/11287-2. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

Nestes contextos os “projetos de desenvolvimento” protagonizados e/ou apoiados pelos órgãos do Estado assumem a centralidade das relações antagônicas entre indígenas, grandes fazendeiros e setores da iniciativa privada, por desconsiderar o modo como estes coletivos indígenas organizam seus modos de vida em relação direta com a terra e seus agentes extra-humanos (mortos, encantados, espíritos). O que também produz o clima de violência generalizada, que conjuga expropriação de terras tradicionalmente ocupadas, intimidação, ameaças, assassinatos por encomenda, queima de moradias e espaços coletivos. Embora estes atores e grupos tenham em comum o mesmo referente, a terra, não se utilizam de uma mesma linguagem para expressar os seus sentidos e relações. Desse modo, não apenas terra, mas, seus sentidos também estão em disputas.

Ressalta-se ainda que o poder público é interpretado por estes povos como omissos e coniventes com a violência recorrente nestas regiões, seja na figura dos seus próprios agentes ou no apoio aos latifundiários e seu aparato de violência particular. Sobretudo nos últimos dois anos, com a emergência de governos ligados às bancadas ruralistas no Congresso Nacional Brasileiro.

Neste trabalho nos interessa analisar os elementos que marcam estas áreas de conflito, partindo dos antecedentes das primeiras retomadas de terras praticadas por esses grupos indígenas. Posteriormente segue a análise sobre a forma retomada assumida em ambos contextos, Xukuru do Ororubá e Guarani e Kaiowá, considerando suas especificidades. As análises tocam especialmente nas relações antagônicas entre os coletivos indígenas com os agentes do Estado e com as elites locais, marcadas por violência física, expropriações de terra e falta de acesso às políticas públicas e direitos coletivos. Esse ponto nos leva ao último objetivo desse trabalho: refletir sobre como os sentidos de terra também estão em disputa e como essa disputa, por sua vez, também informa sobre os conflitos de terra.

### **Conflitos entre índios e fazendeiros pela posse da terra em Pesqueira-PE**

A terra indígena da etnia Xukuru do Ororubá está localizada entre os municípios de Pesqueira e Poção-PE, distante 120km da capital Recife, e possui 27.555 hectares, subdivididos em 25 aldeias e três regiões, com solo e clima que variam de áreas úmidas a extremamente secas: Ribeira, Serra e Agreste. É cortada por dois rios, Ipanema e Ipojuca; duas grandes barragens, Pão de Açúcar e Ipaneminha; e três açudes: Afetos, Pedra D'Água e Santana. Este conjunto hidrográfico representa uma grande reserva de água potável, que abastece não somente a terra indígena, mas também a população da cidade. Além do território oficialmente demarcado, dois bairros do perímetro urbano de Pesqueira são majoritariamente habitados por famílias Xukuru: Caixa D'Água e Xukurús, ambos localizados na área fronteira entre a terra indígena e a cidade. Segundo dados de 2012 da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), sua população estimada é de 12.829 índios.

As etapas de identificação e delimitação do processo de regularização fundiária da terra indígena Xukuru do Ororubá foram iniciadas em 1989. A posse permanente e a demarcação física foram realizadas em 1992 e 1995, respectivamente. No entanto, o território só foi homologado pela presidência da república em 2001. Neste período eclodiram diversos conflitos entre índios e fazendeiros-possesores, aos quais se somaram episódios de ameaça, violência física e assassinatos.

Com relação ao contexto de conflitos por terra no estado do Pernambuco, notadamente o que envolve o povo Xukuru do Ororubá, Edson Silva explica que o contato desses índios com os colonizadores portugueses ocorreu a partir de 1654, quando o rei de Portugal fez doações de grandes sesmarias a senhores de engenho do litoral do Pernambuco para criação de gado.

A partir de meados do século XVII, ocorreu uma grande pressão demográfica na região litorânea pernambucana que impulsionou a colonização portuguesa para o interior. As terras da região costeira estavam ocupadas com a lavoura da cana-de-açúcar e multiplicaram-se os pedidos à Coroa Portuguesa de terras no “sertão”: senhores de engenho alegavam possuir gados sem terras onde pudessem criá-los (MEDEIROS, 1993, p.23-26). Foram concedidas sesmarias, pelo governo português, legitimando-se o expansionismo colonial, com a invasão das terras indígenas. Em 1654, João Fernandes Vieira é citado como proprietário de dez léguas de terras no “sertão do Ararobá”. Mais tarde, em 1671, Bernardo Vieira de Melo recebeu, da Coroa, vinte léguas no Ararobá (SILVA, 2017, p. 139).

A eclosão dos conflitos fundiários entre índios e fazendeiros era crescente, por esta razão em 1661 foi criado o aldeamento de muitos “tapuias”, dentre eles o “Aldeamento da Serra do Ararobá de Nossa Senhora das Montanhas”, administrado pela congregação dos padres católicos da ordem dos oratorianos, com o intuito de “amansar” os índios que habitavam naquela localidade. Em 1762 o aldeamento do Ararobá tornou-se a Vila de Cimbres, que depois passou a distrito com a transferência da sede do município para Pesqueira<sup>2</sup>, em 1880. (*Ibid.*, pp. 140-141; 146; 208).

Ocorreu também a partir desses fatos a recorrente solicitação de concessão das terras dos índios e extinção do aldeamento Xukuru às autoridades provinciais, alegando a inexistência de indígenas na área, e afirmando tratar-se de caboclos<sup>3</sup>. Em atenção a este pedido, o Governo Imperial decretou extinto o

---

<sup>2</sup> Alguns Xukuru me explicaram que o nome Pesqueira está relacionado ao local para onde os indígenas se deslocavam para pescar, desde o período do aldeamento.

<sup>3</sup> É importante acentuar que o termo “caboclo” foi utilizado contra o povo Xukuru do Ororubá pelos não-índios, com o objetivo de classificá-los negativamente como misturados e produzir a sua inexistência do ponto de vista jurídico e oficial, isto possibilitou algumas implicações junto ao poder público e elite locais, como por exemplo, perda de direitos sobre suas próprias terras. Como estratégia discursiva e exoclassificatória, este movimento possibilitou atos de expropriação das terras indígenas e implantação de fazenda nas áreas da serra do Ororubá. Com o advento das retomadas de terra, ocorridas a partir da década de 1990, e do movimento de retomada e valorização das práticas político-rituais, o termo “caboclo” assume valorização positiva ao ser transformado, seja nas práticas discursivas ou rituais, num equivalente à noção de indígena, neste contexto etnográfico, desta vez endoclassificatória. Em seu trabalho sobre a multiplicidade de

aldeamento de Cimbres em 1879, o que provocou a migração de muitas famílias indígenas para terras de outros ex-aldeamentos da região e para as periferias da cidade (*Ibid.*, p. 151).

Todos estes atos de violência e expropriação provocaram, além das migrações, a processual perda do seu idioma originário e substituição deste pelo português. Há inclusive relatos de que para se conseguir um trabalho nas fábricas da cidade era exigido que falassem português e que não se comunicassem, mesmo entre si, na língua Xukuru.

Os episódios de violência contra os Xukuru são intensificados a partir do final da década de 1980, com a eleição de Francisco de Assis Araújo, o Xicão Xukuru, a cacique deste povo. A atuação deste cacique conformou enfrentamentos com posseiros-fazendeiros pela retomada do território tradicional. Xicão foi assassinado em decorrência desses conflitos a 20 de maio de 1998. O processo de retomada das terras indígenas é narrado a partir da relação entre mundos humanos e sobrehumanos, e com o advento da sua morte, o cacique Xicão, que liderava as retomadas de terra, é descrito como mediador entre os mundos, dos humanos e dos espíritos.

### **Esbulho, reservamento e resistência Guarani e Kaiowá<sup>4</sup>**

O estado de Mato Grosso do Sul concentra 56,3% da população indígena da região Centro Oeste do Brasil, são 51.801 indivíduos 22, 37% dessa população vive em áreas de reservas demarcadas pelo o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), entre 1915 e 1928. Na Reserva Indígena de Dourados vive 18% dessa população, numa área de 3.539 hectares, sendo a reserva com maior densidade populacional do estado. A população Kaiowá, da família linguística Tupi-Guarani, no MS é a segunda maior do país: são 43.401 indivíduos, garantindo à região Centro Oeste o terceiro lugar com a maior concentração de indígenas, segundo informações da FUNAI e do Censo Demográfico de 2010. Ainda, segundos dados do IBGE de 2010, a população autodeclarada indígena vivendo na área urbana no

---

significados da noção de “caboclo”, ao tratar de contextos etnográficos situados nos estados do Pernambuco e Maranhão, região nordeste do Brasil, Emília Pietrafesa de Godoi explica que naquele conjunto de relações a nomeação “caboclo” é recorrentemente utilizada para se referir “a sujeitos destituídos de direitos e que somente em circunstâncias muito raras é utilizado para definir a si próprio” (2014, p. 157). Outro autor, Gabriel Banaggia (2015; 2017; 2018), em sua etnografia sobre o Jarê, religião de matriz africana característica da Chapada Diamantina no estado da Bahia, Brasil, explica que os “caboclos” daquele contexto são entidades espirituais, “espíritos de luz”, que visitam os corpos (incorporam) de alguns dos participantes em determinadas cerimônias. De acordo com o autor “as entidades passaram a ser chamadas todas de modo quase indistinto de ‘caboclos’, ainda que sua divisão em conjuntos específicos (chamados de aldeias, povos ou forças) por vezes enfatize ou atenuem o caráter africano ou indígena de cada agrupamento” (2017, p. 126). No contexto Xukuru é também recorrente nomear algumas entidades espirituais de “caboclos”.

<sup>4</sup> Os dados e as reflexões sobre as retomadas de terra Guarani e Kaiowá apresentados nesse *paper* também fazem parte da pesquisa de mestrado que contou com o apoio da FAPESP (nº de processo 2015/06850-1) e resultou na dissertação intitulada “*O tekoha como uma criança pequena*”: uma etnografia de acampamentos Kaiowá em Dourados (MS)” (2017).

MS é de 2.803 indivíduos, só em Dourados são 688<sup>5</sup>. Estima-se que 2.630 indígenas vivam em acampamentos no MS. No sul do estado presume-se que exista uma média de 50 acampamentos indígenas, em Dourados, foram contabilizados doze acampamentos<sup>6</sup>.

Esses dados não apenas dizem sobre a situação atual dos Guarani e Kaiowá do MS, mas reflete um passado em que esses grupos indígenas foram usurpados de suas terras tradicionais. O processo histórico de esbulho do território Kaiowá e Guarani e o contato interétnico mais intensivo iniciaram no final do século XIX, quando, em 1882, Thomaz Laranjeira conseguiu a concessão para explorar a erva mate, em terras brasileiras. Essas terras na verdade se sobrepunham aos territórios indígenas, que além de verem seu território explorado tiveram sua própria mão de obra explorada na extração da erva nativa (BRAND, 1997).

A Companhia, visto seu caráter extrativista, acabou por preservar as áreas sobre o seu domínio, garantindo que os Guarani e Kaiowá, nesse momento, não fossem expulsos e continuassem a viver em seus territórios. Em contrapartida, um elemento unânime entre os pesquisadores, é quanto a exploração da mão de obra indígena, sendo muitas vezes caracterizado como um regime de escravidão ou semiescravidão, que acabou contribuindo para a desagregação social dessa população (BRAND, 1997; CRESPE, 2015; CHAMORRO, 2015).

Nos anos de 1915 a 1928, as famílias Guarani e Kaiowá, foram retiradas, muitas vezes de forma violenta, de seus territórios tradicionais e forçadas a viverem em oito reservas criadas pelo SPI. Essas reservas são pequenas unidades administrativas que desde a sua criação não levaram em consideração a organização social dos Guarani e Kaiowá. A título de exemplo, as áreas destinadas as reservas não apresentarem as condições necessárias para a reprodução física e cultural dessas sociedades (PEREIRA, 2004; BARBOSA da SILVA, 2007; CRESPE, 2009, 2015). Nesse sentido, com o discurso de proteção as populações indígenas (SOUZA LIMA, 2002), o SPI agiu de maneira omissa e conveniente a serviço da terra produtiva, como alertou Brand (1993, p. 68). Barbosa da Silva ainda acrescenta: “o SPI territorializaria os indígenas, obrigando-os a residir em espaços resritos, com fronteiras fixas. Tal processo, obviamente tinha como corolário a liberação de terras para a colonização da região” (2007, p. 46).

A política de reservamento praticada pelo SPI obrigou os indígenas a deixarem seu território, que passaram a viver em áreas demarcadas por fronteiras fixas<sup>7</sup>. Essas fronteiras se intensificaram com aumento crescente das fazendas e pelo avanço das atividades agropecuárias na região. As cercas das fazendas,

---

<sup>5</sup> Esses dados constam no Censo Populacional do IBGE de 2010, na SESAI e na FUNAI. Para mais informações também consultar Cavalcante, 2013.

<sup>6</sup> Esse número é aproximativo, pois, novos acampamentos podem ser criados, enquanto outros são desfeitos. Além disso, esses dados refletem a realidade de abril de 2016 e foram colhidos durante a pesquisa de campo realizada em Dourados/MS, entre janeiro a maio de 2016.

<sup>7</sup> Vale ressaltar, que as oito reservas demarcadas no MS já se localizavam perto de cidades e/ou vilarejos, mais uma estratégia que destinava aos Kaiowá o papel de mão de obra barata para agricultura e pecuária na região.

ampliaram-se com a criação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND), em 1948. A CAND tinha como plano a instalação de colonos em pequenas propriedades estimulando a agricultura (BARBOSA da SILVA, 2007). Acontece que as áreas das colônias destinadas aos migrantes/colonos, foram implementadas em território indígena - embora isso não tenha sido levado em consideração pelo governo. Essa política agravou ainda mais a situação dos Guarani e Kaiowá, expulsos de suas terras e coagidos pelas cercas das fazendas.

Os anos de 1970 presenciou o aumento das plantações de soja e cana-de-açúcar no MS e, conseqüentemente, um período de grande desmatamento no estado. Além do impacto ambiental gerado pela a destruição das matas, o desmatamento quase total do sul do MS, ainda, completou o processo de “expulsão dos índios das suas terras tradicionais, intensificando o confinamento nas reservas” (BRAND, 1997, p. 88)<sup>8</sup>.

Esses processos (esbulhos dos territórios tradicionais/reservamento/avanço das atividades agropastoril/desmatamento) são retratos das faces mais cruéis da colonização vivenciadas pelos Guarani e Kaiowá. As transformações do modo de vida dos Kaiowá estão intimamente relacionadas com o processo de colonização do sul do MS e com o projeto indigenista, ambos adotados num determinado contexto, amparados por um discurso teórico e por estratégias políticas que deram sustentação para tais ações. As retomadas indígenas não podem ser compreendidas fora dessa lógica, pois elas são reflexos desses processos (CRESPE e CORRADO, 2012).

## **A forma retomada à luz dos casos etnográficos**

Em maio de 1989 Francisco de Assis Araújo, o Xicão Xukuru foi escolhido para ser cacique do povo Xukuru do Ororubá. Esta eleição marca um período de luta e retomada<sup>9</sup> do território pelos índios, assessorados pelo Conselho Indigenista Missionário Regional Nordeste (CIMI/NE)<sup>10</sup> e mobilizados principalmente

---

<sup>8</sup> As áreas de matas eram habitadas por índios que além de resistirem ao modelo de aldeamento, permaneciam nesses espaços em troca de trabalho, como uma maneira de não se afastar de seus locais de origens. Esses índios ficaram conhecidos na literatura como índios de “fundos de fazenda” (BRAND, 1997; PEREIRA, 2004; CRESPE, 2009; 2015).

<sup>9</sup> Alarcon estudou um processo análogo a este, que ocorreu entre o índios Tupinambá, da Serra do Padeiro, Bahia, Brasil. Para a autora “as retomadas de terras consistem em processos de recuperação, pelos indígenas, de áreas por eles tradicionalmente ocupadas e que se encontravam em posse de não-índios” (2013, p. 100).

<sup>10</sup> O CIMI é um organismo criado em 1972, vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e aos setores progressistas da Igreja Católica Romana, Teologia da Libertação e da Inculturação. Esta instituição realiza trabalhos de formação de lideranças e pastoral, assistência técnica em terras indígenas e assessoria jurídica. Sua atuação está concentrada na mediação entre grupos indígenas e o Estado, sobretudo na resolução de conflitos por terra, demandas por políticas públicas de saúde e educação e por direitos e uso de recursos naturais. A organização desta entidade conta com escritórios regionais em todas as regiões do Brasil, com equipes formadas por agentes religiosos e leigos (ALMEIDA, 2006; RUFINO, 2006; SILVA, 2006).

pelas condições precárias de vida e pelos direitos reconhecidos aos povos indígenas na nova Constituição Federal de 1988.

Outros aspectos que também operaram como propulsores dessas retomadas foram a escassez e precariedade das terras para plantio; a devastação das matas pelos fazendeiros, para criação de gado (na cosmologia Xukuru as matas são espaços sagrados, morada dos encantados); e a retomada do seu espaço-ritual, a Pedra do Rei, local para o pajé e o cacique Xicão se dirigiam quando precisavam consultar a *natureza sagrada*, os *encantados* (encantos, irmãos de luz) e a *ciência da mata* (seres que povoam a sua cosmologia). Outro fato que gerou muita revolta a época e estimulou as retomadas foi a morte de 29 crianças, causada por desnutrição na região da atual aldeia Caípe, em 1992. No caso Guarani e Kaiowá, os acampamentos e as retomadas têm sido também o reflexo de tentativas de resolver o problema da pouca terra e da densidade populacional nas reservas. As principais reclamações dos Kaiowá e Guarani são quanto ao número de pessoas na reserva de Dourados, a falta de espaço para fazer roça, a preocupação com a falta de terras para os filhos, o aumento do número de casos de violência em conjunto com a dificuldade de atuação da liderança nesses contextos.

Em 1990 dá-se início à organização das primeiras retomadas Xukuru, seguidas por sucessivas reivindicações junto à FUNAI. As retomadas das terras mobilizadas pelos direitos descritos na Constituição Federal Brasileira de 1988 e justificadas pelas condições de expropriação pelas quais os índios passaram desde o século XVII, constituíam o eixo central do projeto coletivo do povo Xukuru. De acordo com os índios esse processo de retomada funcionava ao mesmo tempo como denúncia das condições precárias, violência constante ao seu modo de vida – o que incluía a proibição da prática do Toré e substituição da sua língua originária pelo português.

Memórias dos indígenas sobre a situação na qual viviam antes da demarcação das terras demonstram as condições desumanas do trabalho nas fazendas como meeiros (sistema de trabalho no qual o trabalhador é obrigado a conceder 50% de tudo o que foi produzido ao proprietário das terras onde foi realizado o plantio) ou diaristas (sistema de assalariamento rural, nele há um valor previamente estabelecido e pago pelo dia de trabalho). Mencionam também episódios em que os fazendeiros negociavam parte do território para que os índios plantassem – eles poderiam plantar, colher e depois plantar capim como forma de pagamento – uma vez plantado o capim, era a porta de entrada para o gado.

Outro aspecto particular do movimento de retomadas das terras pelos Xukuru do Ororubá é que estas eram organizadas por um grupo de indígenas, liderados pelo cacique Xicão, num modelo muito parecido ao das ocupações de terras realizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) no Brasil, com algumas diferenças, sempre frisadas pelos indígenas. Enquanto os camponeses do MST realizam ocupações de terras, os Xukuru reforçam que realizaram *retomadas*, porque a território deles foi usurpado processualmente desde os primeiros contatos com a colonização portuguesa (século XVII).

Enquanto muitos dos camponeses e trabalhadores organizados sob a bandeira do MST e da CPT são tidos como *posseiros*, por não possuírem o título de propriedade das terras que ocupam ou ocupavam antes da expropriação, os Xukuru, por sua vez, chamam os fazendeiros que ocupavam o seu território de *posseiros-fazendeiros*, já que de acordo com os índios, mesmo possuindo documentos de propriedade, estes documentos eram inválidos, quer seja porque o estado do Pernambuco não poderia conceder títulos de terra indígenas a não-índios, quer por se tratar de documentos falsificados ou grilados<sup>11</sup>.

Tanto no caso da luta pela terra do MST, como nas retomadas indígenas, estruturas de lona (barracas) são montadas para abrigar os ocupantes da área, até que o Governo Federal reconheça a *ocupação* ou *retomada* como legítima, e conceda o título das terras às famílias, pelo INCRA no caso camponês, ou efetuem a demarcação e homologação pela FUNAI, no caso indígena.

Outro caso semelhante, de indígenas que estão se apropriando do modelo de ocupação de terras disseminado pelo MST no Brasil, para retomar territórios tradicionais, acontece atualmente na região de Dourados, estado do MS. Neste local, índios da etnia *Guarani* e *Kaiowá* adotaram as ocupações e fixação “provisória” em “barracos feitos com troncos de árvore que são fincados ao chão e cobertos com lona preta que os indígenas conseguem via Funai, ou podem ser lonas de caminhão ou algum outro material que conseguiram coletar ou de madeiras que também coletam principalmente das indústrias e galpões próximos”, para reivindicar direitos ao Governo Federal, FUNAI e Ministério Público Federal, principalmente o acesso e condições de permanência na terra: cestas básicas, atendimento médico, educação, segurança, água potável (CORRADO, 2017, pp. 62; 70).

No contexto do sul do MS, as retomadas de terra começam a ocorrer no final dos anos de 1970 e se intensificam nos anos de 1980. Algumas famílias indígenas começaram a resistir nas áreas de fundos de fazendas, enquanto outras retornaram para os territórios de onde haviam sido retiradas e levadas para as reservas. Esse movimento de reivindicação pela terra tradicional colocou os Guarani e Kaiowá em conflito direto com os fazendeiros da região e chamou a atenção de setores do Estado para a necessidade de resolução do conflito. Alertamos para dois efeitos que essas primeiras retomadas tiveram: a demarcação de mais oito Terras Indígenas no estado que, por sua vez, serviram como um modelo eficaz para novas demandas pela demarcação dos *tekoha*. Sobre esse último aspecto, Crespe também pontuou que:

A partir do sucesso de reconhecimento das primeiras áreas que passam a ser reivindicadas no início da década de 1980 outras famílias que haviam sido expulsas começaram a se organizar para retornar às áreas das quais foram expulsas. As mobilizações da década de 1980 também podem ser pensadas à luz da Constituição Federal de 1988 que ampliou os direitos indígenas no que se

---

<sup>11</sup> Esta prática consiste em colocar um documento falso dentro de um recipiente com grilos, o contato destes insetos com o papel provoca a aceleração do processo de envelhecimento, o que dá a aparência de documento antigo: amarelado e desgastado.



refere à demarcação de terras tradicionais. É dentro deste contexto de abertura política e fortalecimento dos movimentos sociais que ocorreu a formação do movimento étnico-social Guarani e Kaiowá (PEREIRA, 2003). Também é durante a década de 1980 que começaram a surgir os primeiros *acampamentos* em beira de estrada, resultado das expulsões das fazendas e da recusa à vida na reserva (2015, p. 135).

Esses exemplos etnográficos também permitem pensar sobre as variações da “forma acampamento”. Essa categoria, proposta por Lygia Sigaud (2000), diz sobre uma forma apropriada para demandar ao Estado Brasileiro a reforma agrária. A montagem de acampamentos é um dos elementos constituintes dessa linguagem simbólica. Esse modelo de análise, como também apontou Alarcon (2013), para o caso dos Tupinambá da Serra do Padeiro, pode ser profícuo para pensar as ações indígenas de luta pela demarcação e permanência dos seus territórios. Em relação ao seu contexto etnográfico, Alarcon escreve que a retomada é uma “maneira encontrada pelos indígenas para ‘fazer pressão’, em favor do avanço do processo demarcatório da TI” (2013, p. 106). A antropóloga ainda propôs “a forma retomada” como uma linguagem de ação coletiva e política da mobilização indígena no Nordeste brasileiro. Na forma retomada, “fazer pressão” é apenas um dos elementos, que integram essa mobilização. Como destacado em outros trabalhos (CORRADO, 2017; 2019), as retomadas Guarani e Kaiowá podem ser entendidas como parte das reivindicações políticas desses povos, tal como uma tentativa de recriar relações vividas no *tekoha* e que o modelo de reserva implementado pelo SPI inviabilizou.

Do mesmo modo, as retomadas Xukuru não são tratadas pelos índios apenas como um movimento político, mas também ritual, pois elas são sempre relacionadas ao ritual, o Toré, desde o momento do planejamento e decisão sobre qual área retomar, até a concretização do ato, sempre iniciada durante a noite. Os indígenas que participaram das retomadas sempre reforçam que dançavam o Toré, até a chegada da Polícia Federal ou da FUNAI.

De acordo com os Xukuru que participaram das retomadas, através do Toré os encantados indicavam as áreas a serem reocupadas<sup>12</sup>, as pessoas que deveriam ser chamadas (se só os homens ou se as mulheres e crianças também), “iluminavam os caminhos” (por isso também são chamados de *encantos de luz*) e “davam força para não desanimar”, pois sabiam que iriam enfrentar muita violência por parte dos fazendeiros e a omissão dos organismos estatais.

Nós tínhamos que consultar primeiro eles [os encantados], para que eles pudessem nos orientar, por isso que nós conseguimos ter tanta vitória. Eles [encantados] foram aqueles aonde toda a vida, a gente primeiro tinha que consultar, porque através daquela consulta ali nós já saíamos com as informações do que fazer, qual era a nossa caminhada. E aí a gente fazia a caminhada de acordo com o que se mandava. E, graças a Deus, as barreiras que tinha pela frente, a

---

<sup>12</sup> Sobre a presença e participação de encantados nas retomadas ver. Alarcon, 2014.

gente tombava, mas não caía. (Seu Chico Jorge, entrevista concedida em 25.01.2013)

A explicação do Seu Chico Jorge sobre a presença dos encantados nas retomadas revela todo o tipo de participação dos índios no processo de luta pela terra, pois seus encantados tornam-se figuras fundamentais que encaminham, aconselham e direcionam as ações do grupo, sempre acessados na (e pela) mata sagrada, “ouvindo a natureza”, pois como Seu Chico Jorge faz questão de frisar: “na mata tem ciência”. O que significa dizer que na mata tem segredos e também tem entidades (encantados), que podem oferecer conselhos aos indígenas caso sejam consultados, por possuir sabedoria milenar. Por isso, antes de iniciar a retomada de qualquer uma das fazendas instaladas no território indígena, os Xukuru consultavam as matas, para receber conselhos destas entidades (seres que podem tanto possuir forma de plantas, terra, água como podem ser espíritos visíveis fora do corpo, ou sensíveis, sob a forma de vento, por exemplo, e também possuem a capacidade e habilidade de incorporar em corpos de determinados indígenas).

O elemento religioso também é indissociável no movimento de retomada Guarani e Kaiowá. Como nos apresenta Benites (2014), uma retomada eficaz é aquela que consegue reunir as lideranças políticas e as lideranças religiosas (chamadas de *ñanderu*). E ainda acrescenta a importância do ritual religioso, o *jeroky guasu*, para a realização da retomada:

A realização dos rituais religiosos durante os *Aty Guasu* é para buscar a proteção dos nossos irmãos invisíveis (*ñande ryke'y*) do cosmo e dos guardiões das terras (*tekoha jára kuera*). Assim, cotidianamente os integrantes das famílias se sentem protegidos pela presença de seus parentes invisíveis (divindades) nos locais reocupados em que passam a viver. Já a proteção dos seres invisíveis dos *yvaga* (patamares celestes) evocada através da ação dos líderes espirituais é vista pelas pessoas como uma técnica de luta ou de guerra para ter êxito nos processos de enfrentamento com jagunços das fazendas, principalmente no momento de reocupação dos *tekoha* (BENITES: 2014, p. 196).

Ainda entre os Guarani e Kaiowá, foi relato a importância de realizar o batismo da terra, após a retomada, bem como a importância da presença de rezadores no local. O trabalho dos rezadores nessas áreas é considerado fundamental, porque, segundo os indígenas, os protegem dos conflitos violentos, além de assegurar a permanência na área através de suas rezas. Além disso, como destacou Pereira:

O retorno da comunidade ao seu antigo território ressalta a importância crucial da retomada das rezas e da recomposição do modo correto de se viver – *teko katu*. Em conjunto, teriam o poder de fazer a mata crescer novamente, trazer de volta os animais acompanhados de seus donos e tornar as pessoas novamente fortes, saudáveis, calmas e felizes. Mais que definir a condição humana ideal, a atualização das rezas possibilita superar os condicionamentos

históricos atuais. Retomando a prática das rezas, os homens reatam o contato direto com as divindades e podem conseguir que elas atuem em seu favor (2004, p. 360).

Por outro lado, a especificidade da luta e das retomadas Xukuru está na centralidade da figura do cacique Xicão. Ele aparece recorrentemente como protagonista das retomadas de terra, Dona Zenilda ao falar do marido assassinado percorre a história de luta dos Xukuru e atrela a resistência do seu povo aos enfrentamentos cotidianos, sempre amparados na força dos *irmãos de luz*, dos *encantados*. Nesse trajeto, Xicão já aparece como um grande líder, com potencialidades agenciativas, capazes de enfrentar o inimigo com coragem e sabedoria.

Xicão dizia: um graveto sozinho quebra, mas se juntar um molho, fica difícil de quebrar. Então, nós fomos juntando, o Xicão foi juntando, um trabalho de formiguinha. Andando nas aldeias, nós saíamos de manhã, chegávamos de noite, aí depois ele fez uma aliança com o povo de Pernambuco, hoje você chega às aldeias de Pernambuco, Xicão é o líder pra eles, continua sendo, e eu acho engraçado, Edimilson, que ninguém nunca chamou 'o finado Xicão'. Por que num costuma chamar o finado fulano? Só chama Xicão, Xicão Xukuru, num tem história que ele morreu, que é finado, não. Xicão encanto de luz é o que ficou na cabeça do povo (Dona Zenilda, entrevista concedida em 29.01.2013).

Xicão foi assassinado em 20 de maio de 1998, com um tiro no peito, deflagrado por um pistoleiro, a mando de um conjunto de fazendeiros, que ocupavam as terras indígenas naquele momento. Nas narrativas Xukuru ele é descrito como alguém que não morreu, mas se transformou num encantado, por ter sido um grande guerreiro, ao encabeçar a luta pela retomada das terras. Com uma diferença substancial: enquanto todos os guerreiros mortos são genericamente nomeados encantados o cacique Xicão assume uma posição particular ao ser individualizado como *Mandaru* – nome que foi dado à Xicão Xukuru pelos encantados, no momento de sua escolha para assumir o cacicado.

Os encantados aparecem na literatura antropológica sobre as regiões da Amazônia e Nordeste brasileiros ora como pessoas que não morreram ou como força mágica atribuída ao sobrenatural, estando entre suas principais características, a invisibilidade aos seres humanos comuns; assim sendo, incorporam-se nos pajés ou curadores, e podem curar ou provocar doenças (GALVÃO, 1955; MAUÉS, 1992; 1999; BOYER, 1993; 1999; FIALHO, 1998; FIALHO; NEVES; FIGUEROA, 2011; MAUÉS; VILLACORTA, 2004; STOLL, 2014; 2016). Estes seres também aparecem em religiões de matriz africana como no Jarê, da Bahia, e no Terecô, do Maranhão, estudados por Gabriel Banaggia (2015; 2017; 2018) e Martina Ahlert (2016), respectivamente. Nos contextos descritos por estes dois autores os encantados são seres que se manifestam majoritariamente (ainda que não exclusivamente) em rituais e cerimônias específicos, visitando os corpos de alguns participantes. Estes seres possuíram vida terrena, e desaparecem nas matas e rios, sem ter passado pela experiência da morte física, e seus corpos jamais

foram encontrados. Contudo, no contexto Xukuru do Ororubá são reconhecidas outras traduções para este termo, pois este grupo indígena nomeia suas lideranças mortas como “irmãos de luz” e “encantados”. Na cosmologia Xukuru os encantados são seres que passaram pela experiência da morte física, mas não há individualização de nenhum deles, todos são narrados genericamente como grandes heróis que morreram enquanto lutavam pelo povo Xukuru. Ao ser assassinado, Xicão Xukuru passa a povoar este panteão dos encantados, mas como indivíduo, o encantado, e não “um encantado”. Ele é inclusive narrado como uma pessoa que possuía habilidades de encantado mesmo antes da morte física, ficar invisível ou prever acontecimentos futuros, por exemplo.

## Os sentidos de terra

Em uma entrevista ao Jornal Valor Econômico, em 13 de fevereiro de 2017, Antonio Fernandes Toninho Costa, à época presidente da FUNAI declara: “O momento da Funai assistencialista não cabe mais, temos que produzir sustentabilidade, ensinar a pescar”. Em declaração posterior, no dia 08 de março de 2017, o então Ministro da Justiça, Osmar Serraglio (PMDB-PR) em entrevista à Folha de São Paulo proferiu a seguinte frase: “O que acho é que vamos lá ver onde estão os indígenas, vamos dar boas condições de vida para eles, vamos parar com essa discussão sobre terras. Terra enche a barriga de alguém?”. Ainda no ano de 2017, no dia 01 de novembro, Torquato Jardim, à época o novo Ministro da Justiça, noticiou que Michel Temer, pressionado pela bancada ruralista, enviará ao Congresso Nacional a proposta de arrendamento de terras indígenas para produtores rurais.

Essas declarações fazem parte de um discurso mais amplo que, além de apresentar um desconhecimento sobre os sentidos de terra para os grupos indígenas, enfatiza apenas o seu caráter rentista. Ao mesmo tempo, esse discurso acaba por deslegitimar as ocupações e as *retomadas* indígenas, uma vez que impera no senso comum a ideia do índio “preguiçoso”, “desocupado”, “que não precisa de mais terra” e sim “aprender a trabalhar”. Ora, a terra associada a propriedade, a fonte de renda e de trabalho está inclusive pormenorizada no Estatuto da Terra de 1964, principalmente tomando como referência o Art. 2º, que diz:

É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm) >

Por sua vez, Calávia Saez (2015) defende um argumento interessante sobre a definição, ou na verdade falta de definição de território “não indígena” na Constituição de 1988. Em seu artigo intitulado “O território, visto por outros olhos”, o antropólogo aponta como um problema a inexistência de uma explicação do que seria uma “territorialidade nacional”, e ainda acrescentaria, que leis como a mencionada acima, acabam por priorizar a perspectiva da terra essencialmente como propriedade produtiva. Não atoa Jair Bolsonaro, em seu discurso após vitória eleitoral, destacou o respeito e a defesa do direito à propriedade.

Diferentemente, como assinala Viveiros de Castro (2017) “as terras que [os indígenas] ocupam não são sua propriedade – não só porque os territórios indígenas são terras da ‘União’, mas porque são eles que pertencem à terra. Pertencer à terra, em lugar de ser proprietário dela é o que define o indígena”.

Como apontam alguns autores, a noção de terra também não é neutra. Para Antonádia Borges, “terra é um conceito que, a despeito de sua suposta transparência de significado, evoca conflitos de ordem tanto interpretativa quanto política” (2014, p. 432) e, portanto, se define contextualmente e é necessário ficar atento aos atributos que acompanham o termo para entender seus significados. A respeito da noção de terra enquanto propriedade privada, fortalecida pelo discurso da produtividade, Broges argumenta que, no Brasil, como em outros países, ela está intimamente ligada ao passado colonial, e expressa a relação de poder entre os que tem a propriedade de um lado, e por outro, os que tem a posse ou, na maioria dos casos, nem isso. A autora ainda faz um apelo e uma dura crítica à concepção moderna de terra, ao dizer:

Em um plano não mais retrospectivo, mas cuja perspectiva se volta para o futuro, novas formas de vida podem e devem ser pensadas, como o ensaiam os sem terra, os vários tipos de sem terra: querendo terra não necessariamente nos termos em que a terra foi concebida modernamente, isto é, como meio e veículo de opressão (2014, p. 441).

Em relação as populações indígenas brasileiras, a antropóloga Dominique Gallois (2004) argumenta a necessidade de distinguir terras ocupadas, território e territorialidade. Através dessas distinções, ela propõe ruir com a equivalência entre terra e território, pois embora reconheça que a categoria terra é um dos elementos constitutivos dos territórios, um não é equivalente ao outro.

Na abordagem de Gallois dois pontos são relevantes e foram tratados anteriormente para pensar os sentidos de terra: a questão do contato colonial e a questão de pensar concepções mais abertas de território. Para a autora a situação de contato gerou um confronto de lógicas espaciais. Dessa forma o impacto colonial obrigou muitas populações indígenas a se refugiarem em outras áreas, diferentes daquelas que constituíam originalmente. Por isso, para a antropóloga, as Terras Indígenas “seriam simplesmente uma parcela dentro de um território historicamente mais amplo” (2004, p. 39). Além disso, como já citado, Terra Indígena e território são termos completamente distintos para Gallois, o primeiro

se refere ao processo político-jurídico do Estado, enquanto o segundo “remete à construção e à vivência, culturalmente variável, da relação entre uma sociedade específica e sua base territorial” (*idem*).

As concepções de território indígena são mais abertas, elas podem abranger condições materiais, ecológicas e ambientais. Na análise de Gallois a concepção de território fechado é fruto das relações de contato e das regularizações fundiárias que promoveu à conversão dos territórios indígenas em terra. Essa transformação de território em terra teve como consequência uma nova concepção que é a de posse ou propriedade. O contato trouxe o confronto de lógicas espaciais e agora se fazem necessários tanto o reconhecimento de direito à terra como a necessidade de solucionar esse confronto, alerta a antropóloga.

## Considerações Finais

Atualmente, a categoria terra está sendo acionada pelos povos indígenas para encarar as restrições aos seus direitos frente a medidas do Estado, tais como a tese do marco temporal<sup>14</sup>. Nesse sentido, ao invés de descartar essa categoria, não seria conveniente dar um tratamento etnográfico à terra, semelhante ao dado à “cultura” por Carneiro da Cunha (2009), uma vez que esta é retomada e ressignificada pelos povos indígenas, transformando-se num argumento político. Marisol de la Cadena (2010), por exemplo, propõe pensar terra como *equivocação* ao analisar as alianças do movimento indígena com o movimento campesino no Peru<sup>15</sup>. Recuperar a terra para os indígenas diz acerca das suas relações com a montanha, rios, plantas e animais (other-than-humans) no entanto, essa noção de terra excedia a noção dos ativistas de esquerda no contexto campesino peruano por ela analisado, assim, pensar terra como *equivocação* foi o que possibilitou a aliança entre os políticos de esquerda e os camponeses indígenas.

Assim, se por um lado é iminente pensar sobre as concepções de terra e territorialidade sul ameríndia, como demonstrado por projetos como a Revista Entreterras (2017) - que propõe refletir sobre um conceito indígena de terra - por outro é relevante destacar os diferentes sentidos que a noção de terra evoca, principalmente no tocante aos contextos de retomadas, como os vivenciados pelos Guarani e Kaiowá e pelos Xukuru do Ororubá. Embora as pessoas e grupos tenham em comum o mesmo referente, a terra, não se utilizam de uma mesma linguagem para expressar os seus sentidos, sentidos esses que também são distintos e estão em disputa.

---

<sup>14</sup> Segundo a tese do marco temporal passariam a ter direito a terras apenas os povos indígenas que as estivessem ocupando em 5 de outubro de 1988, data da promulgação da Constituição de 1988.

<sup>15</sup> Marisol de la Cadena parte da noção de *equivocação* de Viveiros de Castro (2004). Segundo esclarece o autor: “A equivocação é um conceito epistemológico que diz respeito a uma teoria da tradução, de como o antropólogo dá sentido ao material que ele está descrevendo nos termos de seu próprio aparelho conceitual, o qual deve ser afetado, deslocado e contaminado pelo aparelho conceitual alheio” (VIVEIROS DE CASTRO, 2014).

Quando os Guarani e Kaiowá falam em *teko porã* (“bom viver”) ou apenas *teko* eles se referem à forma correta e boa de se viver. Para os Kaiowá estar longe da terra, ou como eles dizem estar longe do seu *tekoha* significa a impossibilidade de viver bem, já que, muitas vezes, estar longe da terra também implica estar distante da sua parentela.

Os sentidos atribuídos à terra lidos através dos casos indígenas apresentados ao longo deste texto extrapolam a definição de sistema produtivo vinculado à propriedade individual. Terra para nossos interlocutores é descrita como viva e fonte de vida (biológica, cosmológica e sociocultural) humana e não-humana. Esta concepção holística e multiespacial se choca com as noções de terra formuladas pelo Estado, sobretudo àquelas relacionadas aos setores do agronegócio e imobiliário, que também disputam a apropriação destes territórios tradicionais, como vistos nos casos dos Xukuru do Ororubá e dos Guarani e Kaiowá.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHLERT, Martina. Carregado em saia de encantado: transformação e pessoa no terecô de Codó (Maranhão, Brasil). In: **Etnográfica**, vol. 20 (2), 2016.

ALMEIDA, Ronaldo de. Tradução e mediação: missões transculturais entre grupos indígenas. In: MONTERO, Paula (org.). **Deus na aldeia**: missionários, índios e mediação cultural. São Paulo: Globo, 2006.

ALARCON, Daniele Fernandes. A forma retomada: contribuições para o estudo das retomadas de terras, a partir do caso Tupinambá da Serra do Padeiro. In: **Ruris**. Revista do Centro de Estudos Rurais - UNICAMP, vol. 7, 2013.

BANAGGIA, Gabriel. As forças do Jarê. **Religião de matriz africana da Chapada Diamantina**. Rio de Janeiro: Garamond, 2015.

\_\_\_\_\_. Conexões afroindígenas no jarê da Chapada Diamantina. In: **R@U**. Revista de @ntropologia da UFSCar, n. 9 (2), jul./dez, 2017.

\_\_\_\_\_. Canalizar o fluxo: lidando com a morte numa religião de matriz africana. In: **Mana**, vol. 24, n. 3, 2018.

BARBOSA DA SILVA, Alexandra. **Mais além da “aldeia”**: território e redes sociais entre os Guarani de Mato Grosso do Sul. Tese de doutorado em Antropologia Social defendida no Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

BENITES, Tonico. **Rojeroky hina ha roike jevy tekohape (Rezando e lutando): o movimento histórico dos Aty Guasu dos Ava Kaiowa e dos Ava Guarani pela recuperação de seus tekoha**. Tese de doutorado em Antropologia Social defendida no Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

BORGES, Antonádia. Terra. In **Dicionário crítico das ciências sociais dos países de fala oficial portuguesa**. ABA/Edufba, 2014.

BOYER, Véronique. **Femmes et cultes de possession au Brésil**: les compagnons invisibles. Paris: Éditions L’Harmattan, 1993.

\_\_\_\_\_. O pajé e o caboclo: de homem à entidade. In: **Mana**, n. 5(1), 1999.

BRAND, Antônio. **O confinamento e o seu impacto sobre os Pãi/Kaiowá**. Dissertação de Mestrado em História defendida na Pontfícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1993.

\_\_\_\_\_. **O impacto da perda da terra sobre a tradição Kaiowa/Guarani**: os difíceis caminhos da palavra. Tese de doutorado em História defendida na Pontfícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1997.

CADENA, Marisol de la. "Indigenous Cosmopolitics in the Andes: Conceptual Reflections beyond 'Politics'". *In: Cultural Anthropology*, vol. 25, issue 2, 2010.

CALÁVIA SAEZ, O. O território, visto por outros olhos. *In: Revista de Antropologia*, vol. 58, n. 1, 2015.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. **Colonialismo, território e territorialidade**: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowa em Mato Grosso do Sul. Tese de doutorado em História defendida na Universidade Estadual Paulista, 2013.

CHAMORRO, Graciela. **História Kaiowa**. Das origens aos desafios contemporâneos. São Bernardo do campo: Nhanduti Editora, 2015.

CORRADO, Elis Fernanda. **"O Tekoha como uma criança pequena"**: uma etnografia de acampamentos Kaiowá em Dourados (MS). Dissertação de Mestrado em Antropologia Social defendida na Universidade Estadual de Campinas, 2017.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Cultura com aspas**. Cosac & Naif, São Paulo, 2009.

CRESPE, Aline Castilho. **Acampamentos indígenas e ocupações**: novas modalidades de organização e territorialização entre os Guarani e Kaiowá no município de Dourados - MS: 1990-2009. Dissertação de mestrado em História defendida na Universidade Federal da Grande Dourados, 2009.

\_\_\_\_\_. **Mobilidade e temporalidade Kaiowá: do tekoha à reserva. Do tekohará ao tekoha**. Tese de doutorado em História defendida na Universidade Federal da Grande Dourados, 2015.

CRESPE, Aline Castilho; CORRADO, Elis Fernanda. **Acampamentos e ocupações Guarani e Kaiowá**: reflexões sobre uso do espaço e sociabilidade. *In: Anais da 28ª Reunião Brasileira de Antropologia*, São Paulo, 2012.

ENTRETERRAS, Brasília, vol. 1, n. 1, jun., 2017.

FIALHO, Vânia. **As fronteiras do ser Xukuru**. Recife: Massangana, 1998.

\_\_\_\_\_; NEVES, Rita de Cássia; FIGUEROA, Mariana Carneiro (orgs.). **"Plantaram" Xição**: Os Xukuru do Ororubá e a Criminalização do direito ao território. Manaus: PNCSA-UEA/UEA, 2011.

GALVÃO, Eduardo. **Santos e Visagens**: Um Estudo da Vida Religiosa da Itá, Amazonas. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1955.

GOLLOIS, Dominique Tilkin. *Terras ocupadas? Território? Territorialidades?*. *In: RICARDO, Fany (org.)*. **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**. O desafio das sobreposições. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004.

MAUÉS, Raymundo Herald. Catolicismo popular e pajelança na região do Salgado: as crenças e as representações. *In: SANCHIS, Pierre (org.)*, **Catolicismo. Unidade religiosa e pluralismo cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.



\_\_\_\_\_. **Uma Outra “invenção” da Amazônia:** religiões, histórias, identidades. Belém: Cejup, 1999.

\_\_\_\_\_; VILLACORTA, Gisela Macambira. Pajelança e encantaria amazônica. *In:* PRANDI, Reginaldo (org.). **Encantaria brasileira.** Rio de Janeiro: Pallas, 2004.

MORAES SANTOS, José Augusto dos. “Kipy Jahátá: breves apontamentos sobre a luta pela terra e o direito à vida entre os Kaiowa de Mato Grosso do Sul”. *In:* **Revista Perspectiva Histórica**, n. 11, 2018.

PEREIRA, Levi Marques. O movimento étnico-social pela demarcação das terras guarani em MS. *In:* **Tellus**, vol. 3, n. 4, abr. 2003.

\_\_\_\_\_. **Imagens Kaiowá do sistema social e seu entorno.** São Paulo: EDUSP, 2004.

PIETRAFESA DE GODOI, Emília. Mobilidades, encantamentos e pertença: o mundo ainda está rogando porque ainda não acabou. *In:* **Revista de Antropologia**, vol. 57, n. 2, 2014.

RUFINO, Marcos Pereira. O código da cultura: o Cimi no debate da inculturação. *In:* MONTERO, Paula (org.). **Deus na aldeia:** missionários, índios e mediação cultural. São Paulo: Globo, 2006.

SIGAUD, Lygia. **A forma acampamento:** notas a partir da versão pernambucana. *In:* **Novos Estudos Cebrap**, vol. 03, n. 58, nov., 2000.

SILVA, Edson. **Xukuru:** memórias e história dos índios da Serra do Ororubá (Pesqueira/PE), 1959-1988. Recife: Editora UFPE, 2017.

SILVA, Luis Aramis. A cultura como um caminho para as almas. *In:* MONTERO, Paula (org.). **Deus na aldeia:** missionários, índios e mediação cultural. São Paulo: Globo, 2006.

STOLL, Émilie. **Rivalités riveraines:** territoires, stratégies familiales et sorcellerie en Amazonie brésilienne. Thèse de doctorat, École Pratique des Hautes Études, Paris, 2014.

\_\_\_\_\_. La fabrique des entités: récits sur l’enchantement d’un riverain extraordinaire en Amazonie brésilienne. *In:* **Cahiers de littérature orale**, n. 79, 2016.

VIVEIRO DE CASTRO, Eduardo. Contra-antropologia, contra o estado: uma entrevista com Eduardo Viveiros de Castro. *In:* **Revista Habitus**, vol. 12, n. 2, 2014.

\_\_\_\_\_. Os involuntários da Pátria – elogio do subdesenvolvimento. *In:* **Caderno de Leituras / Série Intempitiva**, 2017.



# **ORGANISMOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS E DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL**

PEDRO PULZATTO PERUZZO  
RAFAELLA RESCK BRAOIOS

## **INTRODUÇÃO**

Analisar e sistematizar os parâmetros fornecidos pelo Comitê para Eliminação da Discriminação Racial da ONU, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, não se trata de um trabalho sem valor dogmático e normativo. Esta afirmação, em nosso ponto de vista, é a primeira e mais importante a ser feita neste trabalho. E afirmamos isso logo no início pelo fato de ainda ser muito comum encontrarmos profissionais do sistema de justiça que tratam o Direito Internacional e, especificamente, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, como meras diretrizes sem força normativa. Considerando o texto expresso da Constituição Federal e a jurisprudência consolidada do STF desde 1998, esses equívocos, além de inadmissíveis, precisam ser esclarecidos. Este, portanto, será um dos esforços que faremos neste trabalho.

Nesse sentido, buscamos identificar parâmetros indicados por esses organismos para que o Brasil não só respeite a Constituição Federal de 1988, mas também assegure direitos humanos de forma alinhada com a Convenção para Eliminação da Discriminação Racial da ONU e a Convenção Americana de Direitos Humanos.

Iniciamos este trabalho com uma reflexão histórica sobre a questão da terra e como o colonialismo ainda interfere no processo de demarcação de terras tradicionais no Brasil. Seguimos com um estudo sobre a repercussão da recomendação feita pelo Comitê da ONU na jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, pois no início da pesquisa tínhamos como hipótese que a jurisdição interna responsável pelo controle jurisdicional dos processos de demarcação de terras indígenas desconhecia a orientação do referido organismo

internacional, descumprindo os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Após utilizar o método de base empírica calcado na análise jurisprudencial<sup>1</sup>, através do levantamento das decisões e fundamentos legais disponibilizados no acervo jurisprudencial público dos TRFs, no sítio eletrônico do Conselho da Justiça Federal<sup>2</sup>, confirmamos nossa hipótese, pois não encontramos nenhum julgado que fizesse referência à referida recomendação CERD/C/64/CO/2, de 28 de abril de 2004. Esse fato comprovou a nossa hipótese e, ao mesmo tempo, esgotou o nosso objeto, fato que exigiu a ampliação do nosso objeto de estudo.

Para não perdermos o trabalho iniciado, decidimos readequar o objeto de estudo. Ao invés de focar a repercussão interna apenas da orientação do Comitê da ONU, considerando ausência de referência na jurisprudência dos TRFs, passamos a nos debruçar sobre os parâmetros fornecidos pelo Comitê e também pelos dois principais órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ou seja, a Comissão e a Corte Interamericanas, para a garantia do direito à terra aos povos indígenas envolvendo o Brasil.

A proposta de focar nos casos do Brasil tem em vista uma discussão longa e importante sobre os limites das decisões desses organismos internacionais. Há quem sustente que o fato da Corte Interamericana, por exemplo, exigir a observância de toda sua jurisprudência - inclusive por agentes públicos - não pertencentes no sistema de justiça brasileiro e configuraria uma extrapolação aos limites do artigo 68 da Convenção Americana, que diz que os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes.<sup>3</sup>

Considerando que esse assunto é tema de intensos debates doutrinários, que o Supremo Tribunal Federal não se manifestou definitivamente a esse respeito e considerando que o Brasil reconheceu, no exercício de sua soberania, como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998 (Decreto

---

<sup>1</sup> Estamos considerando a análise das recomendações e relatórios em questão como estudo documental, na linha do que Paulo Eduardo Alves da Silva esclarece no texto *Pesquisas em processos judiciais* (2017, p. 276): *O levantamento de dados em autos de processos judiciais é uma vertente da técnica "pesquisa documental" (...)*. (SILVA, P. *Pesquisas em processos judiciais*. In. Machado, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.)

<sup>2</sup> Para a busca no sítio eletrônico do CJF utilizamos os termos "demarcação de terras Indígenas", "comitê para eliminação da discriminação racial", "recomendação geral XXIII", "CERD 2004", "demarcação de terras indígenas ONU", "demarcação de terras indígenas comitê para eliminação da discriminação racial", "convenção internacional sobre eliminação de todas as formas de discriminação racial índios" e "convenção internacional sobre eliminação de todas as formas de discriminação racial".

<sup>3</sup> A esse respeito, conferir DULITZKY, Ariel. *An inter-American Constitutional Court? The invention of the conventionality control by the inter-American Court of human rights*. *Texas international Law journal*, v. 5.

4.463/02), preferimos nos ater aos parâmetros fornecidos por esses organismos nos casos envolvendo o Brasil.

De mais a mais, no que diz respeito às terras indígenas, é possível identificarmos argumentos jurídicos semelhantes em casos envolvendo outros países, o que demonstra que, nesse assunto, existem parâmetros globais de governança, especialmente no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Os parâmetros utilizados pelos organismos internacionais consistem, basicamente, na obrigação estatal de reconhecer e garantir o direito à propriedade ou posse tradicional, através da delimitação e demarcação do território.

A perspectiva desta pesquisa, por fim, é a afirmação de que, por ser muito recente a exigência de estudo de controle de convencionalidade e incorporação de tratados nos concursos de ingresso na magistratura<sup>4</sup>, o conhecimento dos casos não recebe a devida repercussão na jurisprudência nacional. Por isso, esta pesquisa pretende contribuir para a alteração dessa realidade nos próximos anos.

## **2. O direito indígena à terra e o ordenamento jurídico brasileiro**

Analisar o processo histórico de lutas do direito dos povos indígenas pela terra tradicional exige uma percepção histórica da questão fundiária e dos diversos problemas que a envolvem. A invasão, exploração e ocupação do solo brasileiro são questões determinantes para as grandes transformações que os povos originários viveram no decorrer do tempo. No entanto, essas transformações vividas pelos povos indígenas brasileiros não apagaram seus traços culturais e suas formas específicas de organização, tão pouco excluem a complexidade que o tema envolve.

A história da relação entre o invasor colonial europeu e os povos originários esteve marcada por uma forma específica de aproximação (CF. PERUZZO, 2016), permeada de processos por vezes romanceados ou, na maior parte das vezes, violentos. Inicialmente, quando da chegada dos portugueses, os povos que aqui viviam foram classificados como ingênuos, simples e, por isso mesmo, prontos para serem convertidos à religião católica. A carta que Pero Vaz de Caminha escreveu ao rei de Portugal evidencia um encantamento com a natureza, o que desencadearia a crença na pureza da nova terra e dos povos originários, mas ao mesmo tempo demonstra uma incerteza em relação existência de riquezas mineiras na Terra de Vera Cruz, bem como o equívoco na previsão da extensão do território, equívocos que posteriormente foram sanados e aumentaram a gana dos colonizadores pela extração de tudo o quanto fosse possível da terra, dos rios, da mata e da força de trabalho dos que aqui viviam:

---

<sup>4</sup> Somente em 2016, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) passou a prever como conteúdo obrigatório para ingresso, formação e aperfeiçoamento de magistrados os temas de controle de convencionalidade e incorporação de tratados (Resolução n. 2).

Esta terra, Senhor, me parece que da ponta que mais contra o sul vimos até à outra ponta que contra o norte vem, de que nós deste porto houvermos vista, será tamanha que haverá nela bem vinte ou vinte e cinco léguas por costa. (...) Nela, até agora, não pudemos saber que haja ouro, nem prata, nem coisa alguma de metal ou ferro; nem lho vimos. Porém a terra em si é de muito bons ares, assim frios e temperados como os de Entre Douro e Minho, porque neste tempo de agora os achávamos como os de lá. (CAMINHA, 1500)

O primeiro momento da aproximação, permeado por uma admiração edênica e pela intenção em converter os povos tradicionais esteve, contudo, entrelaçado com o segundo momento, que foi de exploração econômica do território. Diante da violência a que os povos tradicionais foram submetidos, não faltaram missões cristãs com o objetivo de evitar a extinção total dos povos originários<sup>5</sup>. Ou seja, paralelamente às mortes causadas por doenças transmitidas nos contatos, as tentativas de submissão dos indígenas a trabalho escravo e ao aproveitamento da ingenuidade desses povos para o gozo sexual dos colonizadores, foi construído um discurso fundamentado e legitimado com base no anúncio de um convívio respeitoso entre colonizadores portugueses e povos indígenas.

Apesar de esses projetos colonizadores terem sido justificados como propostas dialógicas permeadas da boa intenção de civilizar e humanizar os povos que viviam tradicionalmente distantes do Deus católico e da civilidade europeia, essa busca pela compreensão do modo de vida dos povos indígenas por parte dos colonizadores do Brasil se consolidou, de fato, como um meio de obtenção e manutenção do controle sobre o território a ser explorado e também como uma forma de dominação e controle sobre os próprios povos, sua força de trabalho, seu conhecimento tradicional milenar, bem como de suas riquezas, aqui compreendidos os minerais (principalmente o ouro) e a madeira, especialmente o pau-brasil. Esse extrativismo se desenvolveu em novas formas de exploração de riquezas, dentre as quais posteriormente foram somados a cana-de-açúcar, o café, a borracha, o gado, as hidrelétricas, as estradas e mais recentemente a soja e as patentes irregulares de conhecimentos medicinais, com todas as consequências advindas da degradação ambiental e do uso descontrolado de agrotóxicos.

O contato entre colonizadores e os povos indígenas é marcado por semelhanças em toda a América Latina, sendo que Francisco Weffort (2012. p.22), falando sobre a união das coroas portuguesa e espanhola entre 1580 e 1640, comenta: *É certo que houve também importantes diferenças, mas, nas duas Américas ibéricas, os desafios eram os mesmos: a posse do território, a conquista de riquezas e a dominação dos nativos*<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, é muito esclarecedora a afirmação de Todorov: *Não pretendo sugerir, acumulando citações, que Las Casas, ou outros defensores dos índios deviam, ou podiam, agir de outro modo. (...) Pelo contrário, pedindo uma atitude mais humana em relação aos índios, fazem a única coisa possível, e realmente útil; se alguém contribuiu para melhorar a situação dos índios, esse alguém foi Las Casas; o ódio inextinguível que sentiam por ele todos os adversários dos índios, todos os defensores da superioridade branca, comprova-o suficientemente.* (TODOROV, T. 1983. p. 169).

<sup>6</sup> WEFFORT, F.C. *Espada, cobiça e fé: as origens do Brasil*. 2012. p. 22.

O estudo que José Carlos Mariátegui fez sobre a questão da terra no Peru na obra *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana* é muito esclarecedor também para o Brasil. Esse estudo de Mariátegui, cuja primeira edição data de novembro de 1928, coloca o latifúndio como problema central para os povos indígenas e registra que os compromissos de liberdade e igualdade assumidos com a República não se concretizaram de fato em razão da forma como a terra foi distribuída. Sobre o latifúndio, diz Mariátegui (2007. p. 32):

El argumento favorito de los abogados de la gran propiedad es el de la imposibilidad de crear, sin ella, grandes centros de producción. La agricultura moderna, – se arguye-, requiere costosas maquinarias, ingentes inversiones, administración experta. La pequeña propiedad no se concilia con estas necesidades. Las exportaciones de azúcar y algodón establecen el equilibrio de nuestra balanza comercial.

A defesa da grande propriedade, contudo, esconde uma realidade muito sórdida, pois como registra Mariátegui as produções e exportações de que se orgulham os latifundiários não são resultados de seus próprios esforços, como argumentam eles, mas o resultado de grandes investimentos com inúmeras linhas de crédito que viabilizam a exploração de grandes extensões de terra com a utilização de mão-de-obra barata. Além dos investimentos em latifúndios com verbas públicas (dinheiro de bancos públicos), muitas vezes essas terras são ocupadas tradicionalmente por indígenas, por quilombolas e outros povos tradicionais, sem que seja tomada qualquer precaução em relação a isso por parte das instituições que concedem os referidos créditos a juros muito menores do que o praticado ordinariamente para os outros cidadãos.

Mariátegui anota ainda que a organização financeira das produções de algodão e açúcar no Peru não é o resultado de uma cooperação dos latifundiários, mas a consequência de imposições do mercado mundial. Atualmente, o mesmo podemos dizer da cana, da soja e do boi. O capitalismo estrangeiro financia e dirige o trabalho dos latifundiários emprestando dinheiro em troca dos produtos e das terras. *Ya muchas propiedades cargadas de hipotecas han empezado a pasar a la administración directa de las firmas exportadoras.* (MARIATEGUI. 2007. p. 32)

Essa análise que Mariátegui fez em 1928 apresenta muitas semelhanças com a situação fundiária e econômica do Brasil da mesma época, considerando o que apresentamos no tópico anterior. As concessões feitas ao latifúndio minou a possibilidade de estruturação da economia baseada na pequena propriedade e na agricultura comunitária ou familiar em países como o Peru e o Brasil.

A Lei de Terras de 1850 condicionou o acesso à terra exclusivamente por meio da compra. O latifúndio se legitima no Brasil através de práticas ilegais e políticas que favorecem a classe dominante, tal como a “grilagem”, que consistia na falsificação de documentações que concediam a posse de terra. Com a detenção da terra pela classe dominante, vieram mais violência, segregação social e principalmente a exploração da massa trabalhadora. Não é à toa que o

SPI recebeu o nome “Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais”.

É com a exploração do campo, conseqüentemente da terra e da mão-de-obra negra e indígena, que se consolidou um conturbado e duradouro período de conflitos, pois o maior meio de reprodução e mantimento da vida é a própria terra. A questão indígena no século XX se concentrava exclusivamente nos conflitos econômicos em torno da posse de terras. Com a ausência de tratamento pela Constituição de 1891, que continha resquícios de decisões da Coroa Portuguesa, o índio era visto como um problema para o progresso nacional e seu conseqüente desenvolvimento.

Em 1910, foi criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI), que posteriormente veio a se tornar o Serviço de Proteção aos Índios (SPI). Nessa época, apesar da criação do SPI, a visão do índio ainda era a de que possuía inferioridade cultural e também evolutiva.

Com o golpe militar de 1964, em meio à violência e após denúncias à órgãos internacionais de torturas e massacres realizados contra índios brasileiros, foram denunciados também crimes de responsabilidade administrativa atribuídos ao SPI, levando à extinção do órgão (Gomes, 2012, p; 100-101). Foi criada então a Fundação Nacional do Índio, a FUNAI, com a missão de transformar o índio em brasileiro, em parte não só da sociedade mas também da nação.

Na década de 1970, com o surgimento de um movimento “pan-indígena”, que conquistou direitos em toda a América Latina, o Brasil aprova a Constituição Federal de 1988, que não trata mais da ideologia de unicidade, de unir o índio à nação, mas se caracteriza pelo fato de conceder à população originária o que sempre foi seu de direito: suas características e peculiaridades, que os tornam seres sociais com demandas diferenciadas, e com situação jurídica também diferenciada para atender tais demandas.

A população indígena foi dizimada durante todo o período colonial e segue sendo até hoje, A construção de uma identidade nacional se deu durante todo o processo, e por isso fora colocada numa condição periférica e subalterna, para servir e obedecer os sistemas que foram surgindo com passar do tempo. A importância da luta indígena se dá por ser uma luta constante, que visa principalmente à proteção, o respeito e, acima de tudo, os direitos básicos, e é por este motivo que a proteção jurídica da terra tradicional continua sendo um fator importante.

Em 2011, surge a Comissão Nacional da Verdade (CNV), um órgão colegiado instituído pelo governo para investigar as graves violações de direitos humanos ocorridas entre o período de 1946 a 1988. A inclusão dos povos indígenas teve um importante significado, por se tratar de ampliar o foco para também vítimas do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado, demonstrando que a violência não se restringiu apenas aos grupos políticos que fizeram oposição ao regime militar, mas também foi equivalente a segmentos sociais que estavam no caminho do progresso.



Foram apresentados no relatório final da CNV graves violações a direitos humanos dos povos indígenas, tal como a falta de reconhecimento e demarcação de suas terras, até assassinatos e dizimação de etnias e populações indígenas. Assim, em 2014, a CNV apresentou 13 (treze) recomendações para que o Estado iniciasse o processo de reparação aos povos originários. A Comissão Nacional da Verdade finalmente colocou em foco a violência do Estado contra a população indígena, as quais têm reflexos ainda hoje, reflexos advindos de nossa redemocratização.

As treze recomendações feitas pela CNV apontam para três eixos de ação do Estado brasileiro. O primeiro deles é voltado para o conceito de não-repetição, a fim de promover um desenvolvimento respeitoso e que abrange todos os segmentos sociais e também para garantir que nunca mais ocorra graves violações como as que foram apuradas. O segundo eixo está voltado para a reparação individual e coletiva dos povos atingidos e retrata até mesmo a violação dos direitos indígenas quanto ao atendimento à saúde ligado a rede SUS, por constatar que no período estudado, precarizar o atendimento ao índio era parte de uma estratégia de violações de direitos das vítimas (questão fundamental em tempos de pandemia!). Por fim, o terceiro eixo apresenta a necessidade de medidas educacionais e pedagógicas, e estimulam a promoção da comunicação com a sociedade e da manutenção da estrutura educacional.

A Comissão Nacional da Verdade recomenda, dentro deste terceiro eixo, um pedido público de desculpas do Estado brasileiro aos povos indígenas pela violência e pelo esbulho de suas terras, bem como campanhas de esclarecimento sobre os direitos indígenas, as violências sofridas e até mesmo a incorporação da temática na rede pública de educação, a fim de levar ao conhecimento da sociedade como um todo a situação fática vivenciada pelos povos originários, afim de conscientizar e também reparar os erros cometidos, criando assim uma cultura de respeito e que compreenda a importância da terra para toda e qualquer camada social.

É notório ainda, e reconhecido no texto constitucional atual, que o “modo de ser” de cada indígena depende da garantia de suas terras, de forma a promover as condições para proteção e desenvolvimento de seus “usos, costumes e tradições”. Desse modo, enquanto não houver reparação por todas as terras indígenas esbulhadas durante o período de estudo da CNV, não se pode considerar que se tenha completado a transição de um regime integracionista e persecutório para com os povos originários desta nação, para um regime plenamente democrático e pluriétnico. (Cf. Relatório da CNV – Volume 2 – Texto 5 – p. 252)

### **3. A vinculação do Brasil aos tratados e organismos internacionais de direitos humanos.**

Para que as regras previstas nos documentos internacionais sejam incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro e sejam exequíveis, a

Constituição e a jurisprudência do STF preveem um conjunto de atos, ou seja, a assinatura (art. 84, inciso VIII), a aprovação pelo Congresso Nacional por Decreto Legislativo (art. 49, inciso I), a ratificação mediante depósito do instrumento junto ao organismo internacional respectivo e a promulgação por Decreto presidencial (vide STF. CR 8279 AgR. Relator(a): Min. Celso de Mello. DJ: 10/09/2000. Tribunal Pleno, 1998).

Essa incorporação, contudo, apesar de internalizar o texto de uma convenção, não é suficiente para vincular o país às decisões e interpretações dadas por comitês específicos previstos nessas mesmas convenções para fiscalizar e interpretá-las, sendo necessário o reconhecimento expresso da competência desses órgãos prevista, normalmente, em Protocolos Facultativos. Assim sendo, se o Brasil decidir, no exercício de sua soberania, se vincular às decisões dos organismos de fiscalização e interpretação desses documentos, a jurisdição interna a elas estará vinculada, conforme explicita Pegorari (2016).

Foi o próprio Estado quem se comprometeu com tais obrigações no âmbito internacional. Nota-se que para chegar a esse ponto, um tratado deve ser: (i) negociado pelo poder executivo, (ii) assinado pelo mesmo, (iii) tramitado e aprovado pelo poder legislativo, (iv) sujeito à controle judicial enquanto decreto legislativo antes da ratificação e, (v) ratificado pelo poder executivo internamente, enquanto decreto presidencial e (vi) externamente por meio do depósito do instrumento. Ou seja, somente após um exaustivo sêxtuplo trâmite é que o Estado terá finalmente se obrigado internacionalmente a cumprir determinado tratado, o que demonstra sua expressa vontade em comprometer-se com determinado diploma.

O Brasil incorporou a *Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial* pelo Decreto 65.810/69, porém somente em 2003, com a promulgação do Decreto 4738/03, reconheceu a competência do Comitê respectivo, nos termos do artigo 14 da Convenção, para receber e examinar as comunicações enviadas por indivíduos ou grupos de indivíduos que aleguem ser vítimas de violação, por um Estado-parte, de qualquer um dos direitos enunciados na Convenção. O reconhecimento da competência do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial pelo Brasil tem o condão de vincular a jurisdição interna não apenas aos termos da Convenção, mas especialmente ao conjunto de decisões do Comitê que, por exemplo, tem atuado no sentido de compreender inclusive minorias linguísticas em seu espectro de proteção (Cf. LINDGREN-ALVES, 2017), questão de extrema relevância para um país com mais de 200 línguas indígenas ainda vivas, como é o caso do Brasil.

Em relação à Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos foi celebrada em 22 de novembro de 1969, mas só foi promulgada pelo Brasil através do Decreto 678 de 1992. A carta se subdivide em duas partes, sendo a primeira garantidora de direitos humanos essenciais para a dignidade da pessoa humana, enquanto a segunda dispõe sobre

os chamados “meios de proteção”, criando dois órgãos distintos: a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão funciona como órgão que fiscaliza a convenção e pode receber petições individuais sobre violações dos direitos previstos na convenção e requisitar medidas cautelares, enquanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos é um órgão jurisdicional que deve ter suas decisões cumpridas pelos Estados.<sup>7</sup> Tem-se, então, um sistema de proteção aos direitos humanos, eficaz e necessário, a ser respeitado pelos países que aderiram ao tratado.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem competência consultiva e litigiosa para atuar em todos os casos em que se alegue que um dos Estados-membros tenha violado direito ou liberdade protegidos pela Convenção. Portanto, se no exercício de sua soberania o Brasil reconheceu a competência do Comitê Racial da ONU, da Comissão e da Corte Interamericanas para as funções que lhes são atribuídas pelos tratados internacionais também incorporados soberanamente pelo Brasil, é de suma importância o estudo dos parâmetros fornecidos pelos organismos internacionais de direitos humanos para demarcação de terras indígenas envolvendo o país, de modo que possamos estar permanentemente alinhados com as agendas globais sobre o tema.

É fundamental termos em mente que existem assuntos globais que exigem essa gestão transnacional, ou seja, para além das fronteiras de um Estado nacional. Sem a concordância de que existem problemas dessa natureza, fica impossível nós entendermos a proposta de uma “cooperação internacional” que esteja além da cooperação jurídica entre Judiciários ou Ministérios Públicos para a execução de atos processuais. Se é verdade que compartilhamos um mesmo espaço geográfico e político delimitado por uma fronteira (Estado nacional) a exigir regras objetivas de convivência, também é verdade que compartilhamos um mesmo espaço geográfico e político delimitado, não por uma fronteira, mas fisicamente pelos limites territoriais de um mesmo mundo. Aqui passa a fazer

---

<sup>7</sup> A Convenção diz o seguinte sobre a Comissão: *Artigo 41 - A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício de seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: a) estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b) formular recomendações aos governos dos Estados-membros, quando considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos; c) preparar estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções; d) solicitar aos governos dos Estados-membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos; e) atender às consultas que, por meio da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados-membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que lhes solicitarem; f) atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e g) apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos.* Sobre a Corte, diz o seguinte: *Artigo 62 - 1. Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.*

sentido, por exemplo, a regulamentação em nível global do beneficiamento de energia nuclear, a regulamentação global do meio ambiente e do aquecimento global, das guerras, da proteção de dados (genéticos e privacidade), à produção de alimentos nas relações comerciais multilaterais, ciência e tecnologia e, por tudo isso, direitos humanos.

Torelly desenvolve interessante análise sobre os modos que essa governança assumiu ao longo do século XX, anunciando três fases. A primeira, até 1950, que ele denomina “legislativa” ou “assembleísta”, teve como esforço a codificação do Direito Internacional e como ideia central o fato de que no contexto internacional, os Estados são iguais, da mesma forma os cidadãos são iguais no âmbito interno e, por isso, a ideia era um “Estado Global”. Uma característica dessa fase é que as relações internacionais aconteciam apenas entre Estados e, não havendo um paralelo, no plano do Direito Internacional, com o Poder Constituinte do Direito Interno, o movimento foi no sentido de criar uma instituição global de caráter legislativo, a Liga das Nações, e outra de caráter judicial, a Corte Permanente de Justiça Internacional. O autor deixa de registrar o fato de a OIT, também criada na mesma época, contar com a participação de representantes dos trabalhadores e dos empregadores, diferenciando-se do modelo geral de relação apenas de Estado com Estado. De todo modo, as características dessa fase apontam os motivos que levaram à segunda fase, ou seja, a fase executiva.

A fase executiva, entre a década de 50 e 80, teve como objetivo o foco na administração de conflitos da política internacional. Como característica principal, foi mantida a aposta na via institucional, mas com o deslocamento da ação legislativa para a ação executiva. Esse deslocamento, segundo Torelly, deu ensejo à especialização setorial/temática com o surgimento das agências especializadas para gestão de problemas específicos. Além do surgimento de agências especializadas, também houve a criação de novos mecanismos de gestão com efeito vinculante/sanção que não decorriam de leis específicas, mas de um dever geral de cooperação, como é o caso do *Conselho de Segurança e o poder de veto*. Apesar de todo o esforço, a especialização setorial retirou do Estado a exclusividade da produção normativa criando um novo tipo de conflito, ou seja, se antes o conflito se dava exclusivamente entre ordenamentos jurídicos de Estados soberanos, nessa fase um novo conflito surge: o conflito entre racionalidades sistêmicas. A título de exemplo, pensando esse conflito atualmente no Brasil, entre a interpretação que o Comitê sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência dá ao artigo 12 da Convenção que trata da “capacidade jurídica” e a interpretação que o STF dá sobre o tema, qual deveria prevalecer? Não se trata de um conflito de normas, mas de racionalidades sistêmicas. A saída foi um conjunto de respostas autocontingentes que, no entanto, na próxima fase, passou a exigir uma resposta especializada dos organismos de governança judicial.

A fase judicial, iniciada a partir da década de 80, teve como objetivo a resolução setorial de conflitos, ou seja, nas palavras de Torelly, foi marcada por uma *tecnologia social de resolução setorial de conflitos*. Nesta fase, apesar de mais

técnica e burocrática, novos atores passaram a figurar nos espaços transnacionais de construção de agendas globais de governança, como os indivíduos e as organizações não governamentais. Essa característica é muito importante e deve ser considerada quando o propósito é avaliar o papel desses organismos internacionais e o dever dos Estados de se alinharem a esses entendimentos. Compreender que desde a fase assembleísta o Direito Internacional figurou como instrumento de “governança” é fundamental, pois muitas vezes o fato de assumir o objetivo da governança faz com que algumas pessoas acusem o Direito Internacional de perder a juridicidade. Ocorre que não é isso que o destitui de juridicidade. A diferença é que o Direito Internacional não partiu sempre dos mesmos pressupostos, por maiores que fossem os esforços para a manutenção das identidades, de validade e legitimidade do Direito Interno.

Quando a discussão do controle de convencionalidade é colocado sob a ótica do controle de constitucionalidade, como se o primeiro pudesse ou devesse ser a reprodução do segundo, a análise dessas realidades fica prejudicada, pois os objetivos de uma e de outra são distintos e, nesse esforço comparativo, a questão da governança se perde. Para a lém das discussões em torno do termo “controle”, enquanto o controle de constitucionalidade busca declarar a invalidade de leis ou atos normativos incompatíveis com a Constituição e, com isso, cria um conjunto de precedentes, a avaliação de compatibilidade convencional busca apenas declarar a incompatibilidade (e não a invalidade) de leis e atos normativos com uma convenção ou um conjunto de princípios internacionais.

Como resultado, ao invés de produzir um conjunto de precedentes de invalidação, a avaliação de compatibilidade convencional cria um conjunto de precedentes de governança, de diretrizes políticas, econômicas, educacionais, ambientais, culturais, de acesso à terra considerados relevantes para a ordem internacional ou regional no que diz respeito aos problemas que interessam aos que querem ocupar essa ordem. O controle de constitucionalidade, portanto, fixa limites para as interferências nos conteúdos das normas constitucionais, enquanto a avaliação de compatibilidade convencional, por ser instrumento de governança, cria orientações para as políticas públicas dos Estados que pretendem cooperar em temas específicos.

#### **4. Os parâmetros internacionais para a demarcação de terras indígenas**

A Constituição Federal de 1988 trata a respeito dos povos indígenas especialmente em seus artigos 231 e 232. Nesses artigos, tem-se o reconhecimento da organização social, bem como seus costumes, crenças, línguas, tradições e o direito originário sobre as terras que ocupam tradicionalmente. Em suma, estabelece a base do direito dos índios e reforça a questão da terra indígena tradicionalmente ocupada, levando em consideração um aspecto cultural importante, qual seja, a consagração da relação do índio com

a terra. As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios são bens da União, como prevê o artigo 20, inciso XI, da Constituição.

O conceito de “terra indígena” é um conceito jurídico brasileiro que se origina na definição de direitos territoriais indígenas, que foram reconhecidos ao longo da história em diversos dispositivos legais. A proteção dos direitos territoriais indígenas no Brasil é anterior até à independência, vez que a coroa portuguesa garantia alguns direitos em relação às terras que eram ocupadas pelos índios, através do Alvará Régio de 1º de abril de 1680.

Mesmo no Brasil pós declaração de independência, desde a Constituição de 1934 e todas as outras que seguiram – quais sejam, 1937, 1946 e outras, inclusive no período ditatorial, todas trataram do tema, assegurando direitos indígenas. No entanto, o foco era na habitação permanente, excluindo então outras áreas necessárias para sobrevivência, para reprodução física e cultural. O conceito e noção de “terra indígena” adentrou o ordenamento jurídico brasileiro apenas com a Lei 6.001 de 1973, com chamado “Estatuto do Índio”, o qual regulamentou a matéria territorial indígena e fez aparecer pela primeira vez o conceito de “terra indígena” nas leis brasileiras. Todavia, apenas com a Constituição Federal de 1988 é que foram trazidas mudanças significativas no que diz respeito aos direitos territoriais indígenas.

Assim, como se sabe, a atual Constituição, do ponto de vista estrutural, contém preâmbulo, o corpo e um Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O último – ADCT – contém regras para assegurar a harmonia da transição do regime constitucional anterior (1969) para o novo regime. O artigo 67 do ADCT aduz que a União concluirá a demarcação de terras indígenas no prazo de 5 (cinco) anos a partir da promulgação da Constituição, o que não ocorreu.

O prazo fixado no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988 para a conclusão da demarcação de todas as terras indígenas, ou seja, até 1993, foi objeto de acordo com o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial da ONU (Cf. CERD/C/64/CO/2, de 28 de abril de 2004) no sentido de ampliá-lo até 2007. Além disso, o Comitê recomendou ao Brasil que considerasse o histórico de violência, a pobreza e a desigualdade estrutural, uma vez que a ausência de terras dificulta o acesso à educação, aos meios de obtenção de renda, à afirmação das diferenças culturais e à afirmação da identidade. O Comitê teve como referência o Terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos<sup>8</sup> e o Programa Nacional de Ações Afirmativas<sup>9</sup>.

No Sistema Interamericano de Direitos Humanos outros casos foram utilizados para a definição de parâmetros para a garantia do direito à terra tradicional. O primeiro caso relativo à violação dos direitos indígenas teve como

---

<sup>8</sup> Decreto nº 7.03, de 21 de dezembro de 2009, atualizado pelo Decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. Brasília/DF, mai 2010. Disponível em: <<https://pndh3.sdh.gov.br/public/downloads/PNDH-3.pdf>>.

<sup>9</sup> Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002. Brasília/DF, mai 2002.

objetivo a garantia dos direitos dos Yanomami, em 1980<sup>10</sup>. A população de cerca de 10.000 indígenas ocupava território situado no Estado do Amazonas e de Roraima e o governo brasileiro planejava explorar economicamente a região, fazendo com que os indígenas fossem obrigados a abandonar suas terras tradicionais. Diante da situação fática, no período de 1979 e 1984, esforços foram empenhados para a demarcação de terra dos Yanomami. A situação se agravou em 1982, quando o governo, sob pressão internacional, declarou a interdição de uma área tanto em Roraima quanto no Amazonas, destinada à população indígena e, logo em seguida, em 1984, houve expansão do decreto prevendo o chamado “Parque dos Índios Yanomamis”, que configuraria o território desses índios.

Ocorre que a forma como o processo foi implementado ensejou graves violações aos direitos dessa população, deixando graves sequelas físicas e psicológicas. A única resposta dada pelo governo brasileiro foi a respeito do Estatuto Legal dos Índios no Brasil, seus direitos políticos e civis e projetos do governo para ampliar a proteção aos índios e suas terras. A Comissão Interamericana declarou o seguinte:

Há provas suficientes para declarar que, em face do fracasso do Governo do Brasil em adotar medidas tempestivas e efetivas concernentes aos índios Yanomamis, caracteriza-se a violação dos seguintes direitos reconhecidos pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem: o direito à vida, à liberdade, à segurança, do direito à residência e ao movimento, e do direito à preservação da saúde e bem-estar.

Foi também recomendado pela CIDH que o Brasil adotasse medidas para proteger a vida dos Yanomamis, a demarcação do “Parque dos Yanomamis”, bem como a condução de programas de educação, saúde e integração social desta população. Solicitou, por fim, que fosse informada sobre as medidas adotadas em cumprimento às obrigações. Além do caso 7615, também foi submetido à Comissão o caso 11745, que denunciou a morte de 16 índios Yanomamis em junho de 1993, por conta da negligência e omissão do Estado brasileiro.

Outro caso importante foi da hidrelétrica de Belo Monte<sup>11</sup>. O governo brasileiro concebeu, em 1970, um projeto que visava o aproveitamento do Rio Xingu e em 2011 obteve licença do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. A usina foi projetada para ser a terceira maior do mundo, com estimativa de produção de cerca de 40% da eletricidade doméstica do país, de acordo com os dados da empresa Norte Energia, responsável pelo seu implemento e exploração. A justificativa da construção foi a necessidade provocada pelo crescimento econômico e pelo aumento da qualidade de vida da

---

<sup>10</sup> Cf. CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Resolução n. 12/85, Caso n. 7615 contra Brasil (*Caso Yanomami*), 5 de março de 1985.

<sup>11</sup> Cf. CIDH Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Medida Cautelar n° 382-10, 4 de março de 2011.

população, além de apresentar um empreendimento que levará desenvolvimento à região do Pará. Contudo, no ano de 2011, diversas foram as ações políticas e jurídicas relacionadas à construção de Belo Monte.

O IBAMA concedeu, num primeiro momento, uma autorização definitiva para o início das obras, acarretando diversos protestos na sociedade civil e ações baseadas na proteção do meio ambiente e no direito dos povos indígenas da região. Nesse sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiu uma medida cautelar<sup>12</sup> determinando que o governo brasileiro se atentasse aos critérios de proteção à vida e à saúde das populações indígenas, bem como para a regularização e demarcação de suas terras tradicionais.

O mais recente caso que tramitou no SIDH foi o do povo Xucuru<sup>13</sup>, configurando a primeira ação na qual o Brasil foi condenado por violações contra os direitos dos povos indígenas na Corte Interamericana. O processo de demarcação da terra começou em 1989, após os próprios indígenas se organizarem para reivindicar suas terras. Apesar da demarcação, o Estado não assegurou a desintração da área, submetendo os que ali se encontravam a assassinatos, ameaças e perdas históricas e culturais.

O caso dos Xucuru foi denunciado à CIDH em 2002 e sentenciado em fevereiro de 2018, responsabilizando o Estado por violação do direito à garantia judicial de prazo razoável, bem como por violação do direito à proteção judicial e do direito à propriedade coletiva. Em consequência, foi decidido pela CIDH que o Estado deve garantir o direito de propriedade coletiva do povo indígena Xucuru, de modo que não sofram invasão, interferência ou dano por parte de terceiros ou agente do Estado em seu território. Assim, estipulou prazo de 18 meses para que o governo brasileiro conclua o processo de desintração das terras, remova qualquer obstáculo ou interferência sobre o território, garantindo o domínio pleno e efetivo do povo Xucuru e também para que sejam realizadas as indenizações, cabendo a Corte supervisionar o cumprimento integral da sentença.

Vale citar como exemplo de desrespeito aos parâmetros utilizados para a recomendação feita pelos organismos internacionais estudados a partir de agendas globais e regionais para a promoção dos direitos humanos o que o Supremo Tribunal Federal definiu como “marco temporal”. A tese do marco temporal, criada para o caso Terra Indígena Raposa Serra do Sol, abriu precedentes e vem afetando a vida dos povos indígenas no Brasil todo. Basicamente, impõe a data da promulgação da Constituição Federal (5 de outubro de 1988) como data limite para a demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por índios. A tese não seria aplicada em casos de “renitente esbulho”, ou seja, quando a população tivesse sido expulsa de suas terras em razão de violência e agressão.

---

<sup>12</sup> Cf. CIDH. MC 382/10 - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil.

<sup>13</sup> CF. CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos . Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros versus Brasil.



Apenas para reforçar a crítica quanto à tese do marco tempora e o seu desalinhamento com as decisões internacionais e o próprio texto expresso da Constituição de 1988, a Constituição, em seu artigo 231 e seguintes parágrafos, reconhece a “originalidade” dos direitos territoriais indígenas, fundada na tese do “indigenato”, que consiste em reconhecer os direitos indígenas como originais, ou seja, são direitos congênitos, anteriores ao próprio ordenamento. Desta maneira, a demarcação é tida tão somente como um ato declaratório do Poder Executivo, um mero reconhecimento do Estado.

Outro fator ignorado é a formação de novas comunidades indígenas em datas mais recentes, considerando o histórico de esbulho e a permanência dos ataques a esses povos. Apesar da dificuldade dada a organização fundiária brasileira, ainda existem e existiram comunidades que se formaram em um período relativamente recente, algumas vezes distantes de seu local de origem. A história e a tradição jurídica da constituição e do ordenamento jurídico como um todo demonstram que o tempo de certa ocupação não pode determinar se esta é tradicional ou não. Apenas um grupo técnico, composto por especialistas e analisando não só o território, mas também usos, costumes e tradições indígenas é que é possível afirmar a “tradicionalidade” de uma ocupação indígena, nunca desconsiderando a história de perseguição sistemáticas a esses povos.

Como ficou registrado no relatório final da CNV supracitado, o esbulho renitente ocorre desde a chegada do invasor colonial e tem registros claros com o processo conhecido como marcha para o oeste que se intensificou na década de 40, sem contar a realidade de pobreza e exclusão em que vivem os povos tradicionais até hoje no Brasil. Considerando que apenas com a Constituição de 1988 (artigo 232) os índios passaram a ter legitimidade para ingressar em juízo em defesa de seus interesses, o marco temporal reafirma o desrespeito sistemático aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em relação aos direitos humanos dos povos indígenas.

Nessa linha, outro exemplo foi a decisão proferida no dia 10 de fevereiro de 2017, nos autos do processo 0003475-19.2016.4.03.6002, ocasião em que o juiz responsável pelo caso referente à terra indígena Amambaipeguá I, de Dourados-MS, disse o seguinte para deferir uma tutela de urgência para suspender o processo administrativo de demarcação da área:

Ocorre que, no caso concreto, há fortes indícios de que a posse indígena exercida no local não se enquadra no conceito traçado pela Constituição Federal de 1988. As matrículas acostadas às fls. 46-61 demonstram que desde o ano de 1948 a área passou a ser destinada ao domínio particular, por força de título definitivo de propriedade conferido pelo Estado de Mato Grosso. Assim, dada a presunção de legitimidade e veracidade de que gozam esses títulos aquisitivos, somente prova inequívoca seria, em princípio, capaz de infirmá-los.

Apenas para contextualizar, para a colonização do oeste do país era exigido um documento do Serviço de Proteção ao Índio (SPI) atestando a

inexistência de indígenas na terra que seria doada pelo Estado aos colonos. No Relatório da CNV existem registros de que o SPI elaborava declarações falsas de ausência de comunidades indígenas e as concessões de terra que o Estado brasileiro fez naquela época fio o início de uma disputa sangrenta e desigual que se perpetua até hoje.

Diante desses fatos, esses títulos de propriedade não podem receber liminarmente um valor probatório maior do que os fatos narrados no referido Relatório da CNV, que também é um documento público, uma vez que sua elaboração decorreu da Lei 12.528/11. Isso se afirma especialmente quando existem crianças nas comunidades indígenas que serão despejadas em medidas liminares (antes da sentença, do devido processo legal), uma vez que o artigo 227 da Constituição diz ser dever do Estado (e também da família e da sociedade) assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. A prioridade é absoluta e, apesar disso, é olvidada internamente.

Diante das situações fáticas, a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos foram chamadas a atuar em várias oportunidades, sendo sua incumbência fundamental conhecer e julgar as violações aos direitos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, recorrendo à característica de progressividade para, por meio de jurisprudências, dotar de sentido e proteção especial aos direitos ratificados na Convenção Americana.

Para essa finalidade, a Corte desenvolveu um método de interpretação dos instrumentos de direitos humanos baseados em três critérios, tal como explicita Mario Melo (2006):

1. A polissímbia dos termos jurídicos: Os termos jurídicos empregados na redação de um instrumento de direitos humanos têm significado, sentide alcance “autônomos”, não equiparáveis aos que esses termos podem ter no direito interno.
2. Os instrumentos de direitos humanos são instrumentos vivos, ou seja, devem ser interpretados de uma maneira nem rígida nem estática, mas concorde com a evolução das condições da vida.
3. A integração do corpus juris do Direito Internacional dos Direitos Humanos. É útil e apropriado utilizar outros tratados de direitos humanos distintos na Convenção Americana, a fim de considerar a questão sujeita a exame no quadro de evolução dos direitos humanos no Direito Internacional.

A fundamentação jurídica da Corte para estabelecer os dois primeiros critérios está fundada no princípio contido no artigo 31,1 da Convenção de Viena sobre os Direitos de Tratados, fazendo com que o contrato seja interpretado visando a boa-fé, e também na regra pro homine, que conduz a maior e melhor proteção da pessoa humana, com o propósito de preservar a dignidade, os direitos fundamentais e estimular o desenvolvimento dos seres humanos.

Em relação ao terceiro critério, seu fundamento jurídico se encontra no artigo 31, inciso terceiro, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, o qual obriga a interpretar os tratados conforme o sistema no qual se inscrevem.

Com esse método de interpretação, temos os parâmetros internacionais observadas pelos organismos internacionais no qual atual vários atores, desde a sociedade civil até pelos próprios Estados. A partir da análise de cada decisão dada pelos organismos internacionais, é possível identificar a formação de entendimento advinda deles, fundando indicações que servem para orientação do Estado Brasileiro. Trata-se de objetivos e metas claras que esperam ser cumpridos pelo país em questão, como melhor explica Anaya (2004):

A recente inclusão dos direitos indígenas na agenda internacional dos direitos humanos enriqueceu o debate acerca dessa temática e fortaleceu a luta indígena pela superação do paradigma ocidental moderno da colonização. Nas últimas duas décadas, principalmente em razão da resistência e do ativismo dos povos indígenas, suas demandas vêm sendo progressivamente inseridas na ordem internacional, ganhando espaço no âmbito das Nações Unidas, da OEA, dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, dentre outras instituições internacionais (ANAYA, 2004b, p. 14).

Deste modo, analisando o primeiro caso, tem-se a garantia de direitos dos povos Yanomamis em 1980, em que os parâmetros utilizados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) consistiram em proteção à vida da população em tela, através da preservação do direito à terra demarcada e programas socio educacionais, visando a integração social desta população.

No caso da usina de Belo Monte, a CIDH novamente decidiu no mesmo sentido, ou seja, priorizando o direito à vida e à saúde das populações indígenas naquela região, e também retomou a regularização e demarcação de suas terras tradicionais. Por fim, o caso mais recente denunciado à CIDH, o caso dos Xucuru, sentenciado em 2018, responsabilizou o Estado por violar o direito à garantia judicial de prazo razoável, e também por violar o direito à proteção judicial e propriedade coletiva, decidindo então que o Estado Brasileiro possui obrigação de garantir o direito de propriedade coletiva do povo indígena Xucuru, para que não sofram invasões ou danos por parte de terceiros ou até mesmo os próprios agentes do Estado em seu território.

Na jurisprudência interamericana, o direito à vida é entendido não apenas como o direito de todo ser humano a não ser privado arbitrariamente de sua vida, mas também como o direito fundamental de toda pessoa de ter acesso às condições necessárias a uma vida digna (CORTE IDH, 2010. Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai, para. 186; CORTE IDH, 2006. Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai, para. 150). Através dessa interpretação, a Corte afirma não apenas a obrigação que o Estado possui de não privar seus cidadãos da vida, que consiste em uma obrigação negativa, mas convida também o Estado ao dever positivo de criar condições necessárias para garantir a vida

digna de todas as pessoas. O direito à vida está diretamente relacionado aos direitos econômicos, sociais e culturais, sendo dever do Estado Brasileiro assegurar condições favoráveis ao pleno desenvolvimento dos sujeitos, implicando em garantia de todos os direitos fundamentais.

Nos precedentes analisados, o Estado brasileiro foi considerado responsável pela violação do direito à vida digna dos membros das comunidade, vez que, não permitindo acesso ao seu território de direito, privou as comunidades de exercerem todos os seus outros direitos: direito à saúde, à educação, entre outros. Como medida de reparação, a Corte estabeleceu, basicamente, a obrigação do Estado em adotar medidas de caráter regular e permanente que garantissem à população indígena afetada os recursos materiais e humanos que julgaram necessários.

Essas medidas de reparação elencadas pela CIDH, reunidas, constituem nos parâmetros analisados neste pesquisa. São padrões presentes nas decisões dos organismos internacionais que acarretam na forma com que o Estado é visto e em quais medidas ele poderia adotar, dando origem a recomendações advindas dos comitês, tal como a CERC/C/64/CO/2 e também às agendas globais, que consistem em um documento que cada país que assina se compromete a refletir global e localmente sobre a forma pela qual governos, empresas e todos os setores da sociedade poderiam cooperar no estudo de soluções para problemas socioambientais.

Portanto, ao analisar os casos e as recomendações dos organismos internacionais, pode-se perceber a omissão do Estado brasileiro em realizar a demarcação das terras indígenas, seja através do Executivo e do Legislativo, como também do Judiciário, bem como o desprezo e o desrespeito pelas normas que regem a matéria em âmbito nacional e internacional. Tanto o Comitê para Eliminação da Discriminação Racial quanto a Comissão e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos se apoiam em argumentos parecidos, quais sejam, a garantia da demarcação das terras, para que as populações que ali vivem (ou que passarão a viver, tendo em vista que muitas delas estão ocupadas por posseiros irregulares), tenham direito a uma vida digna no acesso amplo ao direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como o direito à reprodução física e cultural. Os parâmetros utilizados por ambos os organismos consistem em fazer com que o Brasil apenas cumpra os compromissos assumidos e consagrados nas leis vigentes e nos tratados incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro.

## **5. Conclusão**

O drama dos povos indígenas no Brasil está relacionada à sua opressão histórica, tratando então de uma tríade em compreender/tomar/destruir, cujo significado constitui escravidão/colonialismo/comunicação (TODOROV, 1983), que se deu através de processos de dominação, exploração e discriminação,

sempre tendo a negação à terra tradicional como meio de perpetuação da violência. Pode-se dizer então que o colonialismo se opõe ao escravismo e, ao mesmo tempo, à comunicação. A falta da comunicação, quer seja no escravismo, quer seja no colonialismo, resultou em não comunicação, fazendo com que a ação direta do estado brasileiro ou sua completa omissão frente ao cumprimento de suas obrigações para com os governados causaram não só a morte de indígenas, mas também a perda da identidade cultural, integridade, a terra e seus meios de vida.

Lamentamos profundamente os discursos que pregam a liberdade de expressão de agentes públicos e privados contra os povos indígenas, que sustentam a constitucionalidade do discurso de ódio, pois para além da liberdade de expressão deve existir a compreensão da situação histórica e política da Constituição de 1988, especialmente o esbulho das terras tradicionais e o genocídio a que foram submetidos. Sabemos que pelo Brasil afora pessoas racistas gastam dinheiro público e privado para inscrever frases racistas em outdoors contra povos indígenas, fazendo falsas referências ao direito à terra desses povos.

Tivessem os povos indígenas os mesmos recursos financeiros para inscrever em outdoors chamadas para retomadas de terra, apenas a título de exemplo, poderíamos até pensar em sustentar, ainda que de forma forçada, a liberdade dos discursos em questão. No entanto, enquanto essa igualdade material de recursos não existir, o Estado e as leis precisarão assegurar, na prática, um mínimo de civilidade para que a experiência brasileira de barbárie, consumada no genocídio de negros e indígenas, não se perpetue no tempo, nem com mais derramamento de sangue, nem na forma de discurso

O estudo dos parâmetros utilizados por organismos internacionais nas decisões jurisprudenciais supracitadas são necessários para que possamos empreender um esforço global e regional para a garantia de direitos humanos a grupos culturalmente diferenciados. E a garantia da terra tradicional é um primeiro passo para essa igualdade material.

## 6. Referências Bibliográficas

ANAYA, 2004a. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración. In: CHARTERS, Claire; STAVENHAGEN, Rodolfo (Ed.). **El desafío de la Declaración: historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas**. Copenhague: IWGIA. p. 194-209.

CAMINHA, P. V. **A Carta de Pero Vaz de Caminha**. Ministério da Cultura, Fundação Biblioteca Nacional. 1500. Arquivo digital disponível em: <[http://objdigital.bn.br/Acervo\\_Digital/Livros\\_eletronicos/carta.pdf](http://objdigital.bn.br/Acervo_Digital/Livros_eletronicos/carta.pdf)> Acesso em 20 de março de 2020.

DULITZKY, Ariel. **An Inter-American Constitutional Court?** The Invention of the Conventionality Control by the Inter-American Court of Human Rights. Texas international law journal. V. 50. P. 45-93, 2015.

LINDGREN-ALVES, José A. Cinquenta anos da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial. **Lua Nova**, São Paulo, 100: 25-82, 2017.

MARIÁTEGUI, J. C. **7 Ensayos de interpretación de la realidad peruana**. ed 74. Biblioteca "Amauta": Lima, 2007.

MELO, Mario. Últimos avanços na Justiciabilidade dos Direitos Indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Sur, Revista Internaiconal de direitos humanos**. vol.3 no.4 São Paulo. 2006.

PEGORARI, Bruno. **Direito Internacional em Expansão** - Volume VI: O Choque de Jurisdições e o Diálogo das Togas: uma Proposta Dialógica para o Conflito Interpretativo entre o STF e a Corte Interamericana em Matéria de Direito à Propriedade Coletiva dos povos Indígenas. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, pp. 482-500

PERUZZO, Pedro Pulzatto. **Direitos humanos, povos indígenas e interculturalidade**. Revista *Videre* (online), v. 8, p. 4-18, 2016.

TORELLY, Marcelo. **Governança transversal dos direitos fundamentais**. São Paulo: Lumen Juris, 2016.

SILVA, P. Pesquisas em processos judiciais. In. Machado, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

TODOROV, T. **A conquista da América**: a questão do outro. ed 1 brasileira. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

WEFFORT, F.C. **Espada, cobiça e fé**: as origens do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

# A DEMARCAÇÃO DA TERRA INDÍGENA SANTIGO KUE E O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA DE 2007: DA ESPERANÇA À FRUSTRAÇÃO

JUNIA FIOR SANTOS  
THIAGO LEANDRO VIEIRA CAVALCANTE

## Introdução

As políticas indigenistas idealizadas e desenvolvidas no decorrer dos últimos 520 anos expõem as dificuldades em se efetivar as proteções previstas nos textos constitucionais. O paradoxo entre a previsão constitucional e as ações governamentais é uma prática habitual em nossa sociedade. A demarcação de terras indígenas, meio pelo qual se garante o direito indígena às terras de ocupação tradicional, pode demorar anos ou até mesmo décadas para sua efetivação, isso devido à complexidade que envolve a realização dos estudos técnicos de identificação e delimitação territorial, mas sobretudo, devido aos habituais obstáculos decorrentes dos diversos interesses políticos e econômicos que se opõem aos direitos indígenas durante o procedimento demarcatório.

Diante dos conflitos instalados e em decorrência das cobranças dirigidas à União pelos movimentos indígenas, alguns agentes do Estado têm se empenhado na busca de caminhos para que as demarcações sejam efetivadas conforme a previsão constitucional. Nesse sentido, em 2007, o Ministério Público Federal – MPF propôs um Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) à Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Por meio do compromisso, que foi aceito pela FUNAI, esta se comprometeu a realizar os estudos necessários para a demarcação de várias terras indígenas Guarani e Kaiowa em Mato Grosso do Sul, no entanto, transcorrida mais de uma década poucos foram os avanços<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De 36 áreas mencionadas no CAC, sem prejuízo de outras, até agora foram aprovados e publicados somente os seguintes Relatórios de Identificação e Delimitação, ainda sujeitos a contestações: Iguatemipegua

Num exercício, para a compreensão de como as instituições governamentais têm respondido às constantes objeções aos processos administrativos de demarcação de terras indígenas em Mato Grosso do Sul, é preciso observar o desdobramento de casos recentes. Para isso, será brevemente analisada a efetividade ou a inefetividade do CAC para o processo demarcatório da Terra Indígena Santiago Kue, localizada no sul de Mato Grosso do Sul.

## **A viabilização do CAC e os entraves no caso da Terra Indígena Santiago Kue**

O primeiro reconhecimento dos direitos territoriais indígenas no Brasil se deu por via do Alvará Régio de 1º de abril de 1680 integrante do ordenamento jurídico do Estado português, ainda durante o período colonial. Com o decorrer do tempo, várias teorias e leis aprimoraram o direito à proteção de terras indígenas.<sup>2</sup>

No plano do direito constitucional, é importante frisar que a primeira Constituição Federal brasileira a reconhecer direitos territoriais para os indígenas foi a de 1934, sendo que todas as que lhe seguiram, independentemente de terem sido promulgadas ou impostas em períodos ditatoriais, mantiveram tal proteção. Em 1973, o Estatuto do Índio, Lei 6.001 de 19 de dezembro daquele ano, inseriu a demarcação administrativa das terras indígenas no ordenamento jurídico pátrio, atribuindo sua responsabilidade ao órgão indigenista oficial (CAVALCANTE, 2016).

A partir do movimento de redemocratização, vivenciado no país após o término da ditadura civil-militar (1964-1985), em decorrência da participação dos povos indígenas e de seus apoiadores, a Assembleia Nacional Constituinte deu maior espaço para as demandas indígenas na Carta de 1988. Em seu art. 231, a Constituição reconheceu aos indígenas o direito à diferença, pondo uma pá de cal sobre a perspectiva assimilacionista anterior. A Carta adotou perspectivas pluralistas e multiculturais, até então ausentes na relação entre o Estado e os povos indígenas no Brasil. No que tange aos direitos territoriais, o art. 231 ampliou a proteção já existente, reconhecendo o direito à terra como originário e dando maior clareza para a definição de terras de ocupação tradicional, constitucionalizou-se a tese do indigenato pensada por João Mendes Júnior (1912).

Na Constituição Federal de 1988 foram estabelecidos preceitos que consolidaram o que o direito anterior já determinava, instituindo um alcance específico e compreensível ao direito originário, cujo requisito essencial é a ocupação tradicional. Como explica Souza (2017, p. 155), “A Constituição Federal não criou novas terras indígenas, mas apenas reconheceu as que já existem”, terras que são

---

I (Diário Oficial da União de 8/1/2013); Dourados-Amambaipagua I (Diário Oficial da União de 13/5/2016); Ypoi-Triunfo (Diário Oficial da União de 19/4/2016).

<sup>2</sup> Julio José Araujo Junior (2018, p. 183), enfatiza que as políticas de reconhecimento deveriam ser “mecanismos para assegurar a dignidade em uma sociedade democrática”.



de ocupação tradicional e que constituem a base da sobrevivência física, social, política e cultural dos povos indígenas brasileiros.

O processo de demarcação, em sua completude, é o processo administrativo que reconhece os limites territoriais que são por direito terras de ocupação tradicional dos povos indígenas. Cabe ao órgão indigenista oficial conduzir esse processo (art. 19 da Lei 6.001/1973). Com a ascensão da Carta de 1988, para executar essa tarefa, no art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ficou estipulado um prazo de cinco anos a partir da promulgação da Carta Magna.

Diante da centralidade do processo administrativo no exercício da função administrativa da União, a demarcação constitucional de terras indígenas somente é possível por meio deste meio técnico-jurídico. A demarcação, assim, encontra-se vinculada ao regime jurídico administrativo e às regras relativas ao processo administrativo (SOUZA, 2017, p. 110-111).

É necessário que o Poder Executivo Federal realize o processo administrativo demarcatório para que o direito territorial seja efetivado e atenda às necessidades organizacionais e demais particularidades socioculturais dos povos indígenas. A omissão da União impõe aos indígenas inúmeras situações de vulnerabilidade socioculturais decorrentes da não efetivação dos direitos constitucionais (CAVALCANTE, 2019).

Em muitos casos os procedimentos demarcatórios tramitam por décadas sem uma decisão final. Como exemplo, apontamos o processo demarcatório da terra indígena Santiago Kue, cuja reivindicação remonta ao ano 2000 e ainda permanece nas etapas iniciais de identificação e delimitação territorial<sup>3</sup>. Fato que nos leva a questionar: quais são as medidas adotadas pelo Estado para solucionar o problema da morosidade nos processos de demarcação de terras indígenas? Questão essa que pode ser pensada e respondida de diferentes formas, já que se trata de um assunto bastante complexo, por isso vamos analisar apenas uma das medidas adotadas, que buscou solucionar esse problema com maior agilidade, inicialmente, sem recorrer ao judiciário. Trata-se do CAC – instrumento utilizado para ajustar a conduta (muitas vezes omissa), do gestor público, evitando-se a imediata judicialização da questão.

Mas por que não recorrer ao judiciário? Historicamente, o Poder Judiciário brasileiro não consegue resolver a contento e com agilidade todas as demandas a ele dirigidas, especialmente aquelas relacionadas aos direitos territoriais dos povos indígenas. Isso ocorre em razão de diversas circunstâncias, dentre as quais podemos destacar: a complexidade dos procedimentos demarcatórios; a intensa judicialização da matéria pelas partes envolvidas; o grande número de recursos que as partes lançam mão no âmbito do Direito Civil<sup>4</sup> e as constantes mudanças

---

<sup>3</sup> FUNAI. Processo Administrativo n. 76827/15. Fl. 08. Amambai-MS, 22/11/2000. (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI).

<sup>4</sup> Para José Afonso da Silva (2018), é um equívoco analisar questões sobre direitos territoriais indígenas sob a ótica do Direito Civil, pois a ocupação tradicional de terras indígenas não se confunde com a simples

jurisprudenciais que tornam cada vez mais difícil a efetivação dos direitos constitucionais. Todas essas questões fazem com que o curso do procedimento administrativo demarcatório não se desenvolva dentro de uma dinâmica temporal razoável, violando o art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, que assegura a todos, inclusive no âmbito administrativo, a razoável duração do processo, inviabilizando a própria efetividade do direito assegurado pela Constituição.

Devido à lentidão existente nos processos de demarcação de terras indígenas, lentidão essa em claro desacordo com a Constituição, foi utilizado o instrumento administrativo negocial, denominado de Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), com o objetivo de delimitar de forma precisa prazos para que esse impasse demarcatório fosse solucionado a partir do reconhecimento do descumprimento da previsão constitucional por parte da FUNAI.

Segundo Souza & Fontes (2007, p. 36-37), o CAC foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), o qual afirma que: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Em seguida, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 7.347/85), por meio de seu art. 113, introduziu o parágrafo sexto ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), que passou a vigorar com a seguinte redação: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título extrajudicial”.

Com a introdução desses dispositivos, os órgãos públicos legitimados para proposição de Ação Civil Pública, dentre eles o Ministério Público, passaram a contar com um instrumento extrajudicial por meio do qual podem propor a alguém ou a alguma entidade que tenha sua conduta adequada à previsão legal sem que haja a proposição de ação judicial para isso. A parte que aceita assinar um CAC reconhece que sua conduta está em desacordo com a previsão legal e, caso não cumpra os compromissos assumidos, sujeitar-se-á às sanções previstas no termo.

Em síntese, o CAC pode ser definido como:

[...] um modo pelo qual é dada ao autor do dano a oportunidade de cumprir as obrigações estabelecidas, comprometendo-se o ente legitimado, de sua parte, a não propor ação civil pública ou a pôr-lhe fim, caso esta já esteja em andamento. Com isso, busca-se evitar processos extremamente custosos, desgastantes e morosos para ambas as partes, fazendo com que o autor do dano pratique ou se abstenha de praticar o ato inquinado ou lesivo, sempre com vistas a atender o bem maior objeto do acordo. Assim, desde que cumprido o ajuste, terá o compromisso alcançado seu objetivo, sem a necessidade de se movimentar toda a máquina judiciária. É, portanto, um meio rápido e eficaz para a solução de problemas. E, na hipótese de não ser cumprido o TAC, poderá o mesmo

---

posse regulada pelo Direito Civil. Há que se levar em conta o Direito Constitucional e nessa matéria a teoria do indigenato que a sustenta. As discussões travadas nas Ações Judiciais com preponderância do Direito Civil criam obstáculos de difícil transposição para a efetivação do direito reconhecido pelo texto constitucional.

ser executado desde logo, eis que constitui título executivo extrajudicial, revelando-se desnecessária qualquer outra discussão em torno dos comportamentos que o instituíram (SOUZA & FONTES, 2007, p. 49).

Conforme explica Hugo Nigro Mazzilli:

Em suma, o compromisso de ajustamento de conduta, conquanto ainda não tenha alcançado toda sua potencialidade, assim mesmo já é um grande avanço na composição extrajudicial de conflitos coletivos (de grupos, classes ou categoria de pessoas), e, assim, torna mais eficaz a defesa de interesses transindividuais. Desta forma, concorre grandemente para a obtenção da harmonia e paz social. Trata-se de instrumento que tem merecido intensa utilização, porque, por meio dele, morrem no nascedouro inúmeras demandas, o que traz grande proveito para a coletividade (MAZZILLI, 2006, p. 19).

Conforme dispõe o artigo 1º do Decreto nº 1.775 de 8 de janeiro de 1996, “As terras indígenas, de que tratam o art. 17, I, da Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, e o art. 231 da Constituição, serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio”. Isto é, a demarcação de terras é atribuição do órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, a FUNAI, que é vinculada ao Ministério da Justiça. O decreto determina ainda que os procedimentos demarcatórios devem seguir rigorosamente fases e subfases de estudos para comprovar se uma determinada área reivindicada é de ocupação tradicional indígena ou não. Para a realização dos estudos de natureza etno-histórica, antropológica, sociológica e ambiental, a FUNAI constitui um Grupo Técnico (GT) composto por profissionais qualificados, liderados por um antropólogo, que ficam responsáveis pelos trabalhos de identificação e delimitação territorial.

Em virtude da morosidade de vários processos de demarcação de terras indígenas no estado de Mato Grosso do Sul, no dia 12 de novembro de 2007, o Ministério Público Federal firmou um Compromisso de Ajustamento de Conduta com a Fundação Nacional do Índio (compromissária). O CAC estabeleceu uma série de obrigações para a FUNAI que se comprometeu a cumprir suas atribuições dentro dos prazos estipulados de acordo com as exigências da lei.

A assinatura deste CAC deve ser vista como um fato histórico importante, pois a despeito de seus efeitos práticos, pela primeira vez o Estado brasileiro reconheceu sua omissão diante da missão constitucional de demarcar e proteger as terras indígenas. Conforme apontou Cavalcante:

[...] a FUNAI, representada pelo então seu presidente, Marcio Augusto Meira de Freitas, no dia 12 de novembro de 2007, reconheceu perante o MPF, representado pelo procurador da república Charles Stevan da Mota Pessoa, que sua conduta em relação à demarcação das terras indígenas de ocupação tradicional guarani e kaiowa em Mato Grosso do Sul não estava de acordo com as prescrições da Constituição Federal de 1988, da Lei 6.001/1973, nem tampouco do Decreto 1.775/1996. Assim sendo, a FUNAI assumiu os seguintes compromissos: 1º - constituir Grupos Técnicos – GT’s para a identificação e delimitação

de trinta e nove *tekoha* de ocupação tradicional listados no termo, sem prejuízo de outros; 2º - compor os GT's até o dia 30 de março de 2008, promovendo a contratação de antropólogos se necessário; 3º - publicar os resumos dos Relatórios Circunstanciados de Identificação de Delimitação nos diários oficiais da União e do estado de Mato Grosso do Sul até o dia 30 de junho de 2009; 4º - encaminhar os processos ao ministro da justiça para expedição da portaria declaratória até o dia 19 de abril de 2010; e 5º - sujeitar-se à pena pecuniária diária de R\$ 1.000,00 cumulativa enquanto perdurar o descumprimento das obrigações assumidas (CAVALCANTE, 2013, p. 287).

A assinatura de tal CAC não deve ser compreendida como uma benesse, mas sim como uma resposta às reivindicações das comunidades indígenas acometidas pela morosidade na identificação e delimitação territorial, procedimentos estes norteadores e determinantes para a demarcação das terras indígenas.

Após a celebração do CAC, já com atraso, em 10 de julho de 2008<sup>5</sup>, a FUNAI constituiu os GTs para realização da primeira etapa dos estudos de natureza etno-histórica, ambiental, cartográfica e antropológica em seis bacias hidrográficas. Dentre as terras em estudo, estava a bacia Dourados-Amambaípegua, espaço geográfico que abrange os municípios de Dourados, Caarapó, Fátima do Sul, Juti, Naviraí, Vicentina, Amambai e Laguna Carapã, situados no estado de Mato Grosso do Sul<sup>6</sup>.

Os estudos relativos à Santiago Kue ficaram a cargo do GT Dourados-Amambaípegua, constituído por meio da Portaria FUNAI/PRES nº 789/2008, publicada no Diário Oficial da União em 14 de julho de 2008 (Seção 2, página 36).

A terra indígena Santiago Kue, ocupa partes das zonas rurais dos municípios de Naviraí e Juti, localizados na região sul do estado de Mato Grosso do Sul. Conforme explica Santos (2019), algumas comunidades Guarani e Kaiowa oriundas desta área reconhecem esse grande *tekoha*<sup>7</sup> como: Lechucha, São Lucas, Matula, Bonito, Kurupai'i Mboka e Aldeinha.

A primeira reivindicação de que se tem registro escrito para a demarcação de Santiago Kue data do ano de 2000, dando origem ao processo administrativo de identificação e delimitação que tramita na FUNAI (Proc.08620076827/2015-93) para esse fim. Destaca-se que, embora a reivindicação seja do ano 2000, somente em 2008 é que o GT foi constituído e até o presente não se registraram avanços concretos na situação.

Apesar de as reivindicações formais terem se iniciado há duas décadas e o GT ter sido criado em 2008, os requerentes de Santiago Kue continuam aguardando o procedimento que ainda se encontra em estágio inicial, nem mesmo o

---

<sup>5</sup> Portarias do Presidente da FUNAI nos 788, 789, 790, 791, 792 e 793 de 10 de julho de 2008, publicadas no Diário Oficial da União de 14 de julho de 2008.

<sup>6</sup> Diário Oficial da União – Seção 2 nº 133, fls. 35-36, 14 de julho de 2008. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/07/2008&jornal=2&pagina=36&totalArquivos=64>. Acesso em: 08 abr. 2020.

<sup>7</sup> *Tekoha*, termo utilizado pelos povos indígenas para expressar o “lugar específico de origem em que estava assentado antes de residir na reserva. O termo *teko* significa um modo de ser e de viver característico; *ha* é o lugar” (BENITES, 2012, p. 50).

Relatório de Identificação e Delimitação (1ª fase do processo) foi concluído. Durante esse período de espera, muitas foram as tentativas de diálogo e busca de soluções para destravar o procedimento, dentre as principais estratégias, foram empreendidas três retomadas de terras, cada uma delas representando a insatisfação com a omissão estatal.<sup>8</sup>

Como apontam Crespe e Silvestre (2018, p. 148), a retomada é uma tentativa encontrada para reorganizar as comunidades que se dispersaram durante o período de expropriação, também simboliza a tentativa de reorganizar “seus assentamentos e relações de reciprocidade entre humanos, animais, plantas e seres espirituais que vivem no *tekoha*”.

As três retomadas de terras empreendidas em Santiago Kue foram respondidas com atos de violência pelos proprietários rurais, contudo, mesmo sob difíceis condições um grupo de aproximadamente sessenta pessoas continua tentando estabelecer relações com seu território. Sobre a luta desses sujeitos, cabe destacar que “ao mesmo tempo em que utilizavam estratégias de lutas tradicionais, aprenderam, a duras penas, a necessidade de recorrer às leis criadas pelos não indígenas para reivindicar seus direitos” (SANTOS, 2019, p. 179).

Considerando o cenário de assinatura do CAC e constituição do GT, em que a formalização da matéria parecia verossímil, os Guarani e Kaiowa de Santiago Kue acreditaram na execução do acordo, que em tese, daria agilidade aos processos demarcatórios das terras indígenas em Mato Grosso do Sul. A exemplo disso, cabe observar a carta produzida na reunião da *Aty Guasu* (Grande Assembleia), realizada na Terra Indígena Panambi no ano de 2008, na qual eles cobraram o cumprimento do CAC. Vejamos um trecho:

[...] No dia 12 de novembro de 2007, uma comissão e representantes das comunidades que estão em luta pelas suas terras – *tekoha*, estiveram em Brasília, juntamente com representantes do Ministério Público Federal de Dourados, para discutir e assinar um Termo de Ajustamento de Conduta, que garantisse a identificação e regularização das terras Kaiowá Guarani do Mato Grosso do Sul. Naquela reunião na sede da Funai, foi aprovado e assinado o “Compromisso” no qual a Funai se responsabilizou de formar, desde o início do ano, os Grupos de Trabalho para identificação das nossas terras. A assinatura desse documento trouxe para nós uma grande esperança de que uma vez por todas começasse a ser resolvida essa questão que gerou e está trazendo tanto sofrimento, mortes e violência para nossas comunidades. Todas as lideranças dos 36 *tekoha* que estão no documento, estamos aguardando com muito cuidado esse “*kuatiã*” (documento), porque vamos exigir que seja cumprido tudo o que ali está escrito [...]. Exigimos cumprimento da Constituição, das leis internacionais e do “Compromisso de Ajustamento de Conduta”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Cabe aqui frisar que, a primeira retomada ocorreu no ano de 2001, a segunda em 2004 e a terceira em 2005 (SANTOS, 2019).

<sup>9</sup> Carta, da comunidade Indígena Panambi - Lagoa Rica, ao presidente da FUNAI, 23 de fevereiro de 2008. Processo n. 768227/1 fls. 54 (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI).

A demarcação das terras indígenas representa para os Guarani e Kaiowa de Mato Grosso do Sul muito mais do que a conquista do reconhecimento oficial de um espaço geográfico como “seu” por direito, mas também é o reconhecimento de uma sucessão de erros que se iniciaram com a chegada dos invasores europeus. Dessa forma, eles exigem que o poder público assuma a responsabilidade em agilizar a legalização ao direito à demarcação territorial que, por sua vez, é um direito constitucional.

Em virtude do descumprimento das cláusulas do CAC, em março de 2010 o MPF requisitou informações pormenorizadas acerca dos procedimentos de identificação e delimitação das terras indígenas acordadas no CAC de 2007<sup>10</sup>. Em resposta, a FUNAI encaminhou ao MPF suas justificativas pelo descumprimento do acordo, dentre essas, informou que foram iniciados os estudos de caráter etno-histórico, cartográfico, ambiental e antropológico em algumas áreas, porém como é de conhecimento, o desenvolvimento dos estudos demarcatórios é alvo de interferências políticas e judiciais, o que sobretudo, prejudicou o bom andamento dos estudos e levantamento fundiário necessários à delimitação.

Nesse contexto, chamamos a atenção para um dos entraves apresentados. A FUNAI menciona<sup>11</sup>, entre outras ações judiciais o Mandado de Segurança nº 0007863-49.2008.4.03.6000, impetrado em 30/7/2008 pelo Município de Maracaju e pelo Sindicato Rural de Maracaju em desfavor da FUNAI, que tinha como objetivo impedir a realização de vistorias pelo Grupo Técnico nas áreas rurais do Município de Maracaju/MS, sem a prévia ciência aos proprietários. A referida decisão judicial determinava que o Grupo Técnico da FUNAI só poderia realizar os estudos após a notificação aos proprietários, o que dificultou o andamento dos trabalhos, já que dificilmente os proprietários eram encontrados para isso.<sup>12</sup>

Em decisão liminar, proferida em 7 de agosto de 2008, pelo juízo da 2ª Vara Federal de Campo Grande – MS, de lavra do Juiz Federal Ronaldo José da Silva, determinou-se a suspensão, pelo prazo de 60 dias, da Portaria n. 791 de 10 de julho de 2008, do Presidente da Funai, que constituiu o Grupo Técnico para início dos estudos, assim como estabeleceu prazos para a entrega dos relatórios.<sup>13</sup>

Ainda que a decisão judicial não tenha efeito vinculante para as demais Portarias, a FUNAI argumentou que este empecilho administrativo interferiu de

---

<sup>10</sup> MPF. Requisito de informação sobre demarcação/TAC. Dourados-MS, 16/03/2010. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS – Inquérito Civil Público nº 00001284/2010).

<sup>11</sup> OFÍCIO nº 205/PRES, do presidente da FUNAI em exercício, Marcio Augusto Freitas de Meira, para o Procurador da República Marco Antonio Delfino de Almeida, em 12/05/2010. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=1911042001010000000022289026>.

<sup>12</sup> Mandado de Segurança. Autos n. 2008.60.00.007863-1. Justiça Federal de 1ª Instância – 2ª vara Federal de Campo Grande, 09/10/2008. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=1912100401040000000023805178>. Acesso em: 17 mai. 2020.

<sup>13</sup> Mandado de Segurança. Autos n. 2008.60.00.007863-1. 07/08//2008. Justiça Federal de 1ª Instância – 2ª Vara Federal de Campo Grande - Seção Judiciária de MS. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=1912100401020000000023805530>. Acesso em: 17. Abr. 2020.

forma indireta nos trabalhos dos outros GTs, demandando mais tempo para a reorganização dos estudos necessários ao desenvolvimento do procedimento administrativo demarcatório.

Ocorre que em razão das proposituras de ações judiciais pela FAMASUL e Sindicatos Rurais, foram proferidas decisões pelo Tribunal Regional Federal "da 3ª Região, nos Autos nº 2008.03.00.031486-6, 2009.03.00.011985-5, 2009.03.00.027051-0 e 2009.03.00.027052-1, determinando "que o ingresso do grupo técnico em áreas ocupadas por terceiros deve ser precedida de notificação ou outra forma de aviso", o que veio a estabelecer procedimentos a serem observados pela Funai não previstos no Decreto n.º 1775/96. Tais decisões impõe a esta Fundação uma série de dificuldades administrativas para operacionalizar o retomo dos grupos técnicos a campo, principalmente, para levantamento de dados antropológicos, ambientais e fundiários em imóveis particulares, dados estes imprescindíveis para elaboração e finalização dos relatórios circunstanciados de identificação e delimitação das terras indígenas, de forma consistente e contemplando os elementos requeridos pela Portaria MJ n.º 14/96 (OFÍCIO, 205/PRES).<sup>14</sup>

Inconformada, a Procuradoria Federal junto à FUNAI, interpôs agravo de instrumento, obtendo êxito na atribuição de efeito suspensivo ao recurso, afastando temporariamente a decisão liminar acima citada e, portanto, restabelecendo os efeitos da Portaria n. 791/ 2008 – FUNAI.

Contudo, posteriormente, em 4/3/2009, ao julgar o mérito da ação mandamental, o juízo da 2ª Vara Federal de Campo Grande/MS, na pessoa do Juiz Federal Ronaldo José da Silva, proferiu sentença, determinando à FUNAI que, ao realizar vistorias sobre as propriedades rurais localizadas no Município de Maracaju-MS, procedesse à notificação prévia dos interessados (proprietários/posseuidores), com antecedência de 30 (trinta) dias, mencionando expressamente a data e hora de início dos trabalhos, a natureza e as consequências jurídicas do ato e o direito dos notificados de participar e intervir no ato, sob pena de os levantamentos preliminares não poderem servir aos fins que se destinam. Observa-se que a violação dos direitos territoriais dos povos indígenas tem encontrado sustentáculo em decisões judiciais como essa para ameaçar o futuro de diversas comunidades. Tais decisões criam embaraços não previstos no Decreto nº 1775/1996 que têm como consequência última a inviabilização da realização dos estudos de campo, fundamentais para a elaboração dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação.

Por discordarem da referida sentença, a Procuradoria Federal (Advocacia Geral da União – AGU) e o MPF recorreram, alegando, em síntese, entre outros fundamentos, a inexistência de violação ao contraditório na forma

---

<sup>14</sup> OFÍCIO nº 205/PRES, do presidente da FUNAI em exercício, Marcio Augusto Freitas de Meira, para o Procurador da República Marco Antonio Delfino de Almeida, em 12/05/2010. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=1911042001010000000022289026>.

procedimental estabelecida pelo Decreto nº 1775/96, conforme jurisprudência do STF; que a decisão judicial implementou “novo rito procedimental” não previsto no decreto; bem como que as exigências estabelecidas na sentença, na prática, inviabilizam a efetividade dos trabalhos pelo Grupo Técnico, diante da extrema dificuldade de dar cumprimento as exigências ali constantes. Entretanto, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em 2 de março de 2010, não concordou com os argumentos trazidos pelos recorrentes, negando provimento aos recursos de apelação.

Para além do exemplo trazido acima, é importante ressaltar que a constituição dos GTs pela FUNAI em 2008 gerou forte reação capitaneada por entidades representantes dos ruralistas como a Federação de Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul - FAMASUL e os Sindicatos Rurais. Além das entidades classistas, as prefeituras e o Estado de Mato Grosso do Sul ingressaram com inúmeras ações judiciais que causaram enorme embaraço ao desenvolvimento dos trabalhos de campo para todos os GTs. A “guerra de liminares” em parte, inviabilizou o cumprimento dos prazos inicialmente previstos no CAC (CAVALCANTE, 2019, p. 365-370).

É importante destacar que a judicialização relatada teve como objetivo dificultar a etapa de estudos, que, em tese, pode inclusive concluir que as terras não são de posse tradicional indígena. Ocorre que a obrigação de comunicação prévia aos proprietários se tornava inviável na medida em que estes não eram encontrados com facilidade, inviabilizando as atividades já que os recursos logísticos disponíveis sempre foram bastante limitados. Tal insurgência, portanto, leva a crer que há notório conhecimento sobre a tradicionalidade da ocupação das terras pelos indígenas, essa é a única justificativa para que se busque a paralisação dos estudos e a consequente protelação nos processos demarcatórios.

Resta ainda ressaltar que a ampla defesa é garantida no processo administrativo, visto que o parágrafo 8º do art. 2º do Decreto 1.775/1996 reza que:

Desde o início do procedimento demarcatório até noventa dias após a publicação de que trata o parágrafo anterior, poderão os Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados manifestar-se, apresentando ao órgão federal de assistência ao índio razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório de que trata o parágrafo anterior.

Prosseguindo com a dinâmica batalha judicial, somente em 02 de agosto 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu pedido da FUNAI no bojo da Suspensão de Segurança 4.243, para determinar a suspensão do acordo



proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região no Mandado de Segurança nº 0007863-49.2008.4.03.6000.<sup>15</sup>

De modo semelhante ao observado por Gomes (2017, p.111) sobre a resolução dos conflitos territoriais, cabe destacar que “no conflito territorial entre indígenas e agricultores, uma faceta da (in)justiça pode ser avaliada na perspectiva das atuais decisões judiciais”. Ainda que o ordenamento jurídico garanta formalmente aos povos indígenas a demarcação territorial, o próprio Poder Judiciário dificulta a execução dos estudos administrativos que são necessários para a efetivação desse direito. Observa-se que no entendimento do Poder Judiciário, sobremaneira na 1ª instância, há uma hierarquização indevida entre o direito à propriedade e os direitos territoriais indígenas, na qual o direito à propriedade é presumivelmente legítimo enquanto o direito territorial indígena é amplamente questionado e embargado.

Em contrapartida, uma das estratégias empreendidas pelos GTs para não paralisar completamente os estudos durante esses dois anos, foi percorrer pelas estradas que cortavam a região, junto à comunidade indígena para fazer o mapeamento da área, sem adentrar às propriedades rurais, o que por conseguinte descaracterizou, em partes, a natureza dos estudos antropológicos. Há inclusive que se destacar que os indígenas foram impedidos de participar de todas as etapas do estudo, direito assegurado no parágrafo 3º do art. 2º do Decreto 1.775/1996.

Devido a mora exagerada da FUNAI em cumprir com suas obrigações, os prazos estipulados pelo CAC não foram respeitados. O presidente do órgão indigenista também não pagou a multa diária pessoal de R\$ 1.000,00 (um mil reais), previamente estabelecida, a contar do descumprimento das obrigações acordadas, a multa acumula-se em um grande montante em débito<sup>16</sup>.

Como medida suplementar, foram fixados novos prazos para a FUNAI cumprir os acordos estipulados no CAC. O dia 8 de janeiro de 2011 ficou sendo a data final para a FUNAI comprovar a constituição dos GTs para realização dos estudos que ainda não tinham sido realizados. Além disso,

Atento a isto, determino o prazo de 10 meses para a FUNAI cumprir o determinado na cláusula terceira do TAC. Por conseguinte, a executada FUNAI deverá publicar nos Diários Oficiais da União e do Estado do Mato Grosso do Sul os resumos dos relatórios de identificação e delimitação das terras indígenas até 12 de julho de 2011. Resta fixar, por fim, o prazo para a FUNAI encaminhar ao Ministro de Estado da Justiça os procedimentos referentes às terras indígenas identificadas e delimitadas, juntamente com os pareceres relativos às

---

<sup>15</sup> Mandado de Segurança. Autos nº 0007863-49-2008.403.6000/MS. Apelação/Reexame necessário. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=1912100402020000000023805368>. Acesso em: 17. Abr. 2020.

<sup>16</sup> As informações sobre o valor da dívida encontram-se disponíveis no: AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 0001010-35.2015.4.03.0000/MS. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 2015. (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI – Procedimento Administrativo nº 7.6827/15, fls.140).

razões e provas apresentadas. Originariamente foi fixado que o encaminhamento deveria ser efetuado até 19 de abril de 2010, pouco mais de 02 anos e 05 meses da assinatura do TAC e cerca de 10 meses depois do prazo fixado para o cumprimento da cláusula terceira. Seguindo a orientação já explicitada nesta decisão, tenho como razoável fixar o prazo para cumprimento desta fase do procedimento demarcatório para 06 meses a partir da data determinada para o cumprimento da cláusula terceira do TAC. Assim, a FUNAI deverá atender ao disposto na cláusula quarta do TAC até 12 de janeiro de 2012. (AUTOS - PODER JUDICIÁRIO de MS nº0003543-76.2010.403.6002).

Mesmo com o satisfatório prazo estipulado, a FUNAI não demonstrou as providências efetuadas em relação aos estudos que não tinham sido concluídos. Em seus esclarecimentos a Fundação afirmou que por meio de um processo seletivo simplificado foram selecionados profissionais para constituir os Grupos Técnicos para realização dos estudos de identificação e delimitação territorial das áreas que se encontravam pendentes, porém por motivos maiores, não foi possível finalizar todos os trabalhos de campo. Destarte, a FUNAI não cumpriu os compromissos assumidos no CAC firmado com o MPF.

Desse modo, considerando o contínuo descumprimento do CAC foi realizada no dia 5 de julho de 2011, pela 2ª vara da Justiça Federal de Dourados – MS, a audiência de conciliação e instrução, nos autos dos embargos à execução n. 0004903-46.2010.403.6002, momento em que MPF e FUNAI estabeleceram novos prazos para o cumprimento integral do TAC, ficando estabelecido o ano de 2013 como prazo máximo para o cumprimento do ajuste de conduta. Prazo que mais uma vez foi descumprido pela FUNAI.

Em outras oportunidades foram estipulados judicialmente novos prazos para o cumprimento do CAC, prazos que também não foram respeitados. Dentre as principais justificativas apresentadas pela FUNAI para o não cumprimento do CAC, estão a concessão de liminares em processos judiciais que paralisam os estudos de demarcação e a dificuldade orçamentária. Os constantes cortes de verbas no órgão impossibilitam a realização dos trabalhos de campo, além disso, o quadro de funcionários é diminuto, o que interfere diretamente no processo de demarcação. Com muita propriedade, tecendo considerações no sentido de debater sobre as limitações impostas ao trabalho da FUNAI, Samuel Barbosa (2018, p. 15) enfatiza que “A FUNAI sobrevive no limite da inoperância com fortes restrições orçamentárias e de pessoal, com rápida rotatividade de presidentes (muitos interinos) que mal se sustentam na função”. Nessa linha, é importante lembrar que a responsabilidade dos problemas que inviabilizam as atividades de regularização fundiária não é apenas da FUNAI, pois este órgão, por sua vez, vinculado ao Ministério da Justiça, não atua isoladamente, como qualquer outro órgão governamental este se encontra inserido em uma rede de relações políticas e, em última instância, é a Presidência da República que determina a priorização ou não de ações governamentais.

Marcos Homero Ferreira Lima e Verônica Maria Bezerra Guimarães (2009) chamaram a atenção para o fato de que a regularização fundiária de uma terra indígena não se dá apenas no âmbito administrativo. Segundo eles, são três os processos envolvidos, quais sejam: o administrativo, o político e o judicial (FERREIRA LIMA & GUIMARÃES, 2009). No caso em tela, destaca-se que tanto as decisões judiciais, como as exemplificadas anteriormente, quanto as interferências políticas foram determinantes para que o cumprimento do CAC fosse muito prejudicado. Cavalcante (2013, 2018) demonstrou em detalhes a movimentação da classe política sul-mato-grossense. Com raras exceções, quase todos os detentores de mandatos, desde prefeitos, deputados, senadores e o governador do estado se uniram para pressionar o governo federal a paralisar as atividades dos GTs, isso tudo com amplo apoio da imprensa regional que propagou forte campanha de desinformação.

Um caso que exemplifica essa pressão foi a declaração do então governador do estado, André Puccinelli, que em agosto de 2008 afirmou que “Mato Grosso do Sul não será terra de índio”. A declaração, segundo o site “Agora MS” foi dada em um jantar promovido pela Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul, na presença de fazendeiros e de outras autoridades públicas (ANDRÉ: MS, 2008).

Em meio a tantas pressões, o presidente da FUNAI, Márcio Meira, veio a Campo Grande para uma reunião com o governador e outros políticos. Tal reunião ocorreu em 15 de setembro de 2008, Meira acompanhado de outros representantes do governo federal foi duramente pressionado. Após tal reunião foi anunciado em órgãos da imprensa regional que os GTs seriam suspensos. Segundo uma entrevista concedida por Meira (PRESIDENTE DA FUNAI, 2008), na reunião ficou acordado que os GTs seriam suspensos até a publicação de uma portaria que traria esclarecimentos sobre a função dos GTs. A publicação de tal instrumento, a Portaria nº 179, de 26 de fevereiro de 2009, só foi realizada no Diário Oficial da União do dia 06 de março de 2009, quase seis meses após a reunião supracitada, após as eleições municipais de 2008, resguardando assim interesses eleitorais dos aliados do governo federal. Durante o período em questão os GTs não desenvolveram trabalhos de campo.

No caso específico da Terra Indígena Santiago Kue, o processo nada avançou até 2016, quando a fim de dar continuidade aos estudos de campo pelo GT Dourados-Amambaiegua, responsável pela identificação da Terra Indígena Santiago Kue, a FUNAI planejou a realização de estudos complementares para o primeiro semestre daquele ano, porém tais estudos não foram efetivados, como mostra a informação técnica infracitada:

Os estudos da TI Dourados-Amambaiegua II se encontram, ainda em estágio inicial, estando incumbido de estudar a ocupação indígena nas áreas conhecidas como Lechucha/Matula, São Lucas, Bonito, Santiago Kue, Kurupi, Kurupa'i, Mboka, Tarumã e Porto Caiuá. Havia um planejamento para estudos

complementares de campo a serem realizados no primeiro semestre de 2016, porém por razões técnicas operacionais, não pode ser realizado até o momento.<sup>17</sup>

Diante da impossibilidade de se proceder, concomitantemente com os trabalhos de regularização fundiária de todas as áreas pendentes, foi determinado que os procedimentos com decisão em âmbito judicial tivessem prioridade. Ainda assim, a maioria dos processos existentes no estado de Mato Grosso do Sul, se enquadram nessa exigência. Por isso, os procedimentos de identificação e delimitação que estivessem mais propensos a avançar no fluxo demarcatório deveriam ser priorizados. Como os estudos de Santiago Kue encontram-se em fase inicial, a tensão social continua a reinar nesse território. A omissão do Estado somada aos ataques dos proprietários rurais e “as incertezas jurídicas quanto aos rumos da demarcação impedem a desintrusão das Tis e tornam vulneráveis os direitos territoriais indígenas” (BATISTA; GUETTA, 2018, p. 238).

Diante desse contexto, os Guarani e Kaiowa que requerem a demarcação da terra indígena Santiago Kue permanecem lutando contra o desrespeito e ações que atacam os direitos indígenas ao território de ocupação tradicional. A esperança de um dia ter sua terra demarcada é o que move a luta desse povo, que carrega consigo um legado de adversidades e superações.

Conhecedores de seus territórios, os Guarani e Kaiowa oriundos de Santiago Kue promovem ações no sentido de lutar contra a violação de seus direitos, também cabe lembrar que “temos, no presente momento, uma situação em que os movimentos indígenas e seus aliados reivindicam não a mudança dos direitos a eles concernentes, sejam normas internacionais, sejam normas constitucionais, mas sua aplicação e manutenção” (FERNANDES, 2018, p. 143).

Os Guarani e Kaiowa que se encontram acampados em uma pequena porção de terra que compreende Santiago Kue são sujeitos que se empenham e se arriscam para viver sua territorialidade, pois mesmo em meio a tantas adversidades, esta terra compõe os elementos sociais, culturais e também materiais, necessários para ser Guarani e Kaiowa. A perda do território de ocupação tradicional gera problemas sociais que interferem diretamente nas práticas culturais da comunidade, circunstância que também fere seus direitos básicos de cidadãos, garantidos na Constituição Federal de 1988, no art. 215, que manifesta “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”.

---

<sup>17</sup> FUNAI. Informação Técnica nº 149/CGID/2016. Ao diretor de proteção territorial – Procedimento de identificação e delimitação das terras indígenas Guarani e Kaiowa no Estado de Mato Grosso do Sul no âmbito do CAC. Procedimento administrativo nº 121.001.000065/2007-44, FLS. 253. (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI).

Por conseguinte, os Guarani e Kaiowa não aguardam de braços cruzados, por respostas, mas utilizam suas próprias dinâmicas de luta para pressionar as autoridades públicas para um desfecho ao processo de demarcação relacionado ao CAC. Montaño e Duriguetto (2011, p. 25), discutindo os modelos contratualistas de Hobbes e Locke, enfatizam que “se o Estado não se mostrar capaz de assegurar aos súditos a proteção, seja por inépcia ou por ele mesmo ameaçar por excesso de crueldade, o pacto é violado e os súditos retomam sua liberdade para se defender como quiserem”. De modo análogo, os povos indígenas empreendem suas próprias estratégias, por vezes, consideradas, ilegais na sociedade civil, como exemplo as retomadas, mas que representam uma resposta de contestação à forma como o governo tem tratado os direitos indígenas.

A comunidade de Santiago Kue, inicialmente, decidiu retornar ao seu território para fomentar o início do procedimento de demarcação, como tal procedimento não foi realizado, eles ainda permanecem acampados no interior de uma fazenda que compreende seu território. Nessa conjuntura de vulnerabilidade, a violência contra esse grupo é corriqueira, mesmo assim essa tem sido a solução encontrada para dar visibilidade à reivindicação territorial e chamar a atenção da Procuradoria da República (MPF) para a morosidade e violação dos direitos constitucionais.

Retomando aos princípios norteadores do CAC, ainda que este seja uma ação de execução de título extrajudicial, a FUNAI assumiu um compromisso com o MPF e com os povos indígenas, que deve ser cumprido. À vista disso, a execução deve acompanhar o disposto no acordo firmado no ano de 2007 e fazer cumprir todas as cláusulas compromissárias para que o processo de demarcação seja efetivado.

No dia 19 de dezembro de 2019, a Procuradoria da República do município de Dourados – MS encaminhou à Justiça Federal da 2ª Vara de Dourados o requerimento da execução da multa pessoal em face do então presidente da FUNAI, para pressionar o devedor da obrigação ao seu adimplemento nos termos. Trata-se de uma estratégia mandamental na tentativa de que a FUNAI busque a resolução do problema, podendo, solicitar o incremento de orçamento nos programas específicos aos povos indígenas, como por exemplo a Lei Orçamentária Anual (LOA), caso haja ineficácia do pedido, o órgão indigenista deve buscar outra estratégia independente para alocar verba específica para os procedimentos demarcatórios.<sup>18</sup>

Apesar da frustração, o CAC representou e ainda representa um canal de diálogo entre os povos indígenas de Mato Grosso do Sul e as instituições governamentais para se fazer cumprir os direitos humanos fundamentais constitucionalmente assegurados. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que os Guarani e Kaiowa de Santiago Kue se mobilizam contra a omissão institucional, também

---

<sup>18</sup> MPF. Ao Juízo Federal da 2ª Vara da 2ª Subseção Judiciária do Estado de MS-Dourados. Autos. n.000.3543-76.2010.403.6002. Autos. n.0003544.61.2010.4.03.6002. Dourados, 19/12/2019. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19121921473838900000024133944>. Acesso em: 17. Abr. 2020.

lembram a sociedade dita “civilizada” que as leis concernentes aos seus direitos territoriais se encontram há duas décadas em plano fictício.

## **Considerações Finais**

O que se pretendeu foi uma breve análise do tema na perspectiva dialógica dos fatos apresentados no desenvolvimento do CAC firmado entre MPF e FUNAI, que em virtude da morosidade, dos entraves judiciais, orçamentários e das interferências políticas ainda não foi integralmente executado.

O não cumprimento do CAC representa um prejuízo incalculável, não só para os Guarani e Kaiowa de Santiago Kue, mas para todos os povos indígenas de Mato Grosso do Sul, uma vez que, o primeiro CAC estabelecido no território brasileiro para solucionar a demora no procedimento demarcatório foi, ao menos até aqui, um fracasso. Mais uma vez, os povos indígenas ficaram decepcionados com as medidas tomadas pela União que atua em detrimento da defesa e aplicabilidade dos direitos constitucionais e buscam sem sucesso estabelecer acordos para que a demarcação de terras indígenas em Mato Grosso do Sul seja efetivada.

O não cumprimento do CAC representa um desrespeito aos Guarani e Kaiowa de Santiago Kue que há duas décadas aguardam pela conclusão do procedimento demarcatório. A condição de insegurança jurídica e social, evidentemente, provoca situações de ameaças, de violências simbólicas, verbais e físicas, situação essa que os Guarani e Kaiowa de Santiago Kue conhecem bem. Sem dúvida, o preço que se paga pela inércia das instituições governamentais em cumprir o CAC é alto demais, e essa conta recai sobre as costas dos mais vulneráveis. Problema esse que precisa ser urgentemente solucionado, visto que denota graves violações de direitos humanos.

O que se observa é que, embora a Constituição Federal de 1988 reconheça que o Brasil é um país multicultural e reconheça o direito originário às terras indígenas de ocupação tradicional, na prática, não existe plena efetivação desse direito. A realidade histórica persiste, como apontado por Cavalcante (2013), com uma situação em que o colonialismo interno prevalece e na prática o Estado põe o seu poder a serviço das elites locais fazendo com que os direitos constitucionais indígenas, na prática, sejam percebidos como ficção por aqueles que vivem e dormem em margens de rodovias sem a menor condição de uma vida digna de acordo com seus usos, costumes e tradições.

## **Referências Bibliográficas**

### **Fontes escritas**

AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 0001010-35.2015.4.03.0000/MS. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 2015. (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI – Procedimento Administrativo nº 7.6827/15, fls.140).

ANDRÉ: MS não será terra de índio. Agorams, Campo Grande, 4 ago. 2008. Disponível em: [pib.socioambiental.org/c/noticias?id=59008](http://pib.socioambiental.org/c/noticias?id=59008) . Acesso em: 29 abr. 2013.

Autos. Poder Judiciário 2ª Vara Federal de Dourados/MS. Execução de título extrajudicial. 19/09/2010. (Arquivo da 2ª subseção judiciária de MS - Autos n. 0003543-76.2010.403.6002, fl. 95).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 24. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2015.

Carta, da comunidade da Indígena Panambi - Lagoa Rica, ao presidente da FUNAI, 23 de fevereiro de 2008. Processo n. 768227/1 fls. 54 (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI).

Decreto nº1.775, de 8 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm). Acesso em: 30 mar. 2020.

Diário Oficial da União – Seção 2 nº 133, fls. 35-36, 14 de julho de 2008. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/07/2008&jornal=2&pagina=36&totalArquivos=64>. Acesso em: 08 abr. 2020.

FUNAI, Identificação e Delimitação da Terra Indígena Dourados-Amambaiegua II (MS). PROC.08620076827/2015-93. FLS. 01. FUNAI/SEPRO, 2015.

FUNAI. Portaria nº 789, de 10 de julho de 2008. Processo nº 76827/15. FLS. 201. (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI).

FUNAI. Processo Administrativo n. 76827/15. Fl. 08. Amambai-MS, 22/11/2000. (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI).

FUNAI. Portaria 10 de julho de 2008. Diário Oficial da União – Seção 2 nº 133, fls. 35-36, 14 de julho de 2008. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/07/2008&jornal=2&pagina=36&totalArquivos=64>. Acesso em: 08 abr. 2020.

FUNAI. Informações para instruir ação judicial. Execução de título extrajudicial nº 0003543.76.2010.403.6002/MS. Origem: Justiça Federal de Mato Grosso do Sul; 2ª vara Federal de Dourados. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19110420010200000000022289502> . Acesso em: 09 abr. 2020.

FUNAI. Informação Técnica nº 149/CGID/2016. Ao diretor de proteção territorial – Procedimento de identificação e delimitação das terras indígenas Guarani e Kaiowa no Estado de Mato Grosso do Sul no âmbito do CAC. Procedimento administrativo nº 121.001.000065/2007-44, FLS. 253. (Arquivo da Diretoria de Proteção Territorial da FUNAI).

Mandado de Segurança. Autos n. 2008.60.00.00.007863-1. 08/0//2008. Justiça Federal de 1ª Instância – 2ª Vara Federal de Campo Grande - Seção Judiciária de MS. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19121004010200000000023805530>. Acesso em: 17 abr. 2020.

Mandado de Segurança. Autos nº 0007863-49-2008.403.6000/MS. Apelação/Reexame necessário. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19121004020200000000023805368>. Acesso em: 17 abr. 2020.

MPF. Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado pela Fundação Nacional do Índio visando a demarcação das terras indígenas guarani e kaiowa em Mato Grosso do Sul. Brasília, 12/11/2007. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS – Inquérito Civil Público nº 1.21.001.000065/2007-44, fls. 52-62).

MPF. Requisito de informação sobre demarcação/TAC. Dourados-MS, 16/03/2010. (Arquivo da Procuradoria da República no Município de Dourados-MS – Inquérito Civil Público nº 00001284/2010).

MPF. Ao Juízo Federal da 2ª Vara da 2ª Subseção Judiciária do Estado de MS-Dourados. Autos. n.000.3543-76.2010.403.6002. Autos. n.0003544.61.2010.4.03.6002. Dourados, 19/12/2019. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=19121921473838900000024133944>. Acesso em: 17 abr. 2020.

OFÍCIO nº 205/PRES, do presidente da FUNAI em exercício, Marcio Augusto Freitas de Meira, para o Procurador da República Marco Antonio Delfino de Almeida, em 12/05/2010. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=191104200101000000002289026>.

PRESIDENTE DA FUNAI nega descumprimento de acordo em Mato Grosso do Sul. Agência Brasil, Brasília, 30 set. 2008. Disponível em: [pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=61011](http://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=61011). Acesso em: 29 abr. 2013.

## **Bibliografia**

BARBOSA, Samuel. Introdução. In: CUNHA, Manuela Carneiro. BARBOSA, Samuel. (Orgs.). *Direitos dos Povos Indígenas em disputa*. São Paulo: Editora UNESP, 2018. p. 11-15.

BATISTA, Juliana de Paula; GUETTA, Mauricio. *A judicialização das demarcações de terras indígenas: o caso de Morro dos Cavalos*. In: CUNHA, Manuela Carneiro. BARBOSA, Samuel. (Orgs.). *Direitos dos Povos Indígenas em disputa*. São Paulo: Editora UNESP, 2018. p. 237-266.

BENITES, Tonico. *A escola na ótica dos Ava Kaiowá: impactos e interpretações indígenas*. Capítulo II – Organização social de conhecimentos entre Ava Kaiowá. Rio de Janeiro: Coleção Primeiros Brasileiros, p. 47-75, 2012.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. *Colonialismo, Território e Territorialidade: a luta pela terra dos Guarani e Kaiowa em Mato Grosso do Sul*. 2013. Tese (Doutorado em História) Universidade Estadual Paulista, Assis.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. *"Terra indígena": aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico*. História, Franca, v. 35, e. 75, 2016. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_art-text&pid=S010190742016000100501&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S010190742016000100501&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 ma. 2020.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. Direitos territoriais indígenas na mesa de negociações: a demarcação de terras indígenas Kaiowá e Guarani em Mato Grosso do Sul durante



os governos petistas (2003-2016). In: COELHO, Fabiano; CAMACHO, Rodrigo Simão. *O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos petistas (protagonistas da/na luta pela terra/território e das políticas públicas)*. Curitiba: Editora CRV, 2008. p. 41-84.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. Colonialidade e Colonialismo Interno: A Política de Criação de Reservas Indígenas no Sul de Mato Grosso do Sul e Algumas de suas Consequências Contemporâneas. In: MOTA, Juliana Grasiéli Bueno; CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. (Orgs.). *Reserva Indígena de Dourados: Histórias e Desafios Contemporâneos*. 1. Ed. São Leopoldo: Karywa, 2019.

CRESPE, Aline Castilho; SILVESTRE Célia Foster. Tekoha, Nhande Reko, Kokue: O território como condição para a produção de alimentos e do modo de vida bom e belo entre os Kaiowá e os Guarani. In: PEREIRA, Levi; SILVESTRE, Célia Foster; CARIAGA, Diógenes Egídio. (Orgs.). *Saberes, sociabilidades, formas organizacionais e territorialidades entre os Kaiowá e os Guarani em Mato Grosso do Sul*. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2018. p. 141-155.

FERNANDES, Pádua. A proteção das terras indígenas no direito internacional: marco temporal, provincialismo constitucional e produção legal da igualdade. In: CUNHA, Manuela Carneiro. BARBOSA, Samuel. (Orgs.). *Direitos dos Povos Indígenas em disputa*. São Paulo: Editora UNESP, 2018. p. 139-174.

GOMES, Daniela. *O direito indígena ao solo: limites e possibilidades*. Editora Lumen Juris, RJ, 2017.

ARAUJO JUNIOR, Júlio José. A Constituição de 1988 e os direitos indígenas: uma prática assimilacionista?. In: CUNHA, Manuela Carneiro. BARBOSA, Samuel. (Orgs.). *Direitos dos Povos Indígenas em disputa*. São Paulo: Editora UNESP, 2018. p. 177-236.

LIMA, Marcos Homero Ferreira; GUIMARÃES, Verônica Maria Bezerra. O administrativo, o jurídico e o político: três importantes processos de regularização fundiária das terras indígenas. In: Reunião de Antropologia do Mercosul – RAM. 2009. *Anais da Reunião de Antropologia do Mercosul - RAM*, Buenos Aires, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Compromisso de Ajuste de Conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público*. Revista de Direito Ambiental, vol. 41, p. 93, jan. 2006.

MENDES JÚNIOR, João. *Os indígenas do Brasil, seus direitos individuais e políticos*. São Paulo: Typ. Hennies Irmãos, 1912.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Estado, Classe e Movimento Social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Junia Fior. *A dinâmica de mobilizações dos Guarani e Kaiowa no Estado de Mato Grosso do Sul: uma etno-história da luta pela terra na comunidade indígena Kurupi de Santiago Kue*. 2019. Dissertação (Mestrado em História). UFGD, Dourados.

SILVA, José Afonso da. Parecer. In: Cunha, Manuela Carneiro da; BARBOSA, Samuel Rodrigues (Orgs.). *Direitos dos povos indígenas em disputa*. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 17-42.

SOUZA, Alisson de Bom de. *Processo de demarcação de terras indígenas*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2017.

SOUZA, Demétrius Coelho; FONTES, Vera Lúcia Gonçalves. Compromisso de Ajustamento de Conduta. Revista Jurídica da UNIFIL. v. 4. n. 4. 2007. p. 36-50. Disponível em:<http://periodicos.unifil.br/index.php/rev-juridica/article/view/587/545>. Acesso em: 12 maio 2020.

# **SOBRE OS AUTORES**

## **Organizadores**

THAISA MAIRA RODRIGUES HELD

TIAGO RESENDE BOTELHO

## **Autores**

ADAM LUIZ CLAUDINO DE BRITO - Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande/PB. Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso. Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Universitário do Araguaia.

ADEMIR KLEBER MORBECK DE OLIVEIRA - Doutor em Ciências pela Universidade Federal de São Carlos. Professor do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - Universidade Anhanguera-Uniderp.

AIANNY NAIARA GOMES MONTEIRO – Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestra em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, ambos pela Universidade Federal do Pará. Advogada.

ANALÍCIA ORTEGA HARTZ - Mestranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - Universidade Anhanguera-Uniderp. Mestranda em Direito - Universidade Católica de Brasília (CAPES 4). Procuradora da República.

ANDRÉ ALEXANDRE RICCO DE FREITAS – Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGS/UFGD). Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário na Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no estado da Paraíba (SR/18/PB).

BRUNO M. MORAIS – Bacharel em Direito e Mestre em Antropologia Social pela USP, doutorando em Direito Socioambiental pela PUCPR e Assessor jurídico do Centro de Trabalho Indigenista.

CARLOS FREDERICO MARÉS DE SOUZA FILHO – Professor Titular de Direito Agrário e Socioambiental no programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutor em Direito do Estado. Foi Procurador Geral do INCRA (2003) e Presidente da FUNAI (1999/2000).

DAVID F. L. GOMES – Doutor em direito pela UFMG. Professor da Faculdade de Direito da UFMG. Coordenador do Núcleo de Estudos Direito, Modernidade e Capitalismo.

EDIMILSON RODRIGUES DE SOUZA – Doutor em Antropologia Social, PPGAS-Unicamp e pesquisador no Centro de Estudos Rurais (CERES/Unicamp).

ELIS FERNANDA CORRADO - Doutoranda em Antropologia Social, PPGAS-Unicamp e pesquisadora no Centro de Estudos Rurais (CERES/Unicamp).

EYMMY GABRIELLY RODRIGUES DA SILVA – Doutoranda e Mestra em Direito, ambos pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Advogada.

FABIANO COELHO – Doutor em História pelo Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal da Grande Dourados (PPGH/UFGD). Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em História da UFGD.

GLADSTONE LEONEL DA SILVA JUNIOR - Professor Adjunto da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-Doutor no Programa de Direitos Humanos e Cidadania na Universidade de Brasília com vínculo de pesquisador bolsista CAPES (PNPD). Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Realizou estágio doutoral (doutorado-sanduiche) na *Facultat de Dret da Universitat de València*, Espanha. Membro do grupo de pesquisa O Direito Achado na Rua. Assessor da Relatoria Nacional do Direito Humano à Terra, Território e Alimentação da Plataforma DHESCA-Brasil em 2011.

GIROLAMO DOMENICO TRECCANI – Professor de Direito Agroambiental (UFPA). Pós-Doutor na "Università degli Studi di Trento" e na UFG. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA). Mestre em Direito Agrário (UFPA). Advogado.

GISELLE MARQUES DE ARAÚJO - Doutora em Direito pela Universidade Veiga de Almeida. Pós-Doutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - Universidade Anhanguera-Uniderp. Bolsista CAPES. Advogada.

GONZALO ANA DOBRATINICH - Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Universidad de Buenos Aires). Doctorando en Derecho (Universidad de Buenos Aires - Universidad de Málaga). Magister en Filosofía del Derecho (Universidad de Buenos Aires). Profesor (Universidad de Buenos Aires - Universidad Nacional de José C. Paz).

IBRAIM ROCHA - Doutor e Mestre em Direito UFPA, Procurador do Estado do Pará.

JOÃO BATISTA ALVES DE SOUZA – Doutorando em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), e professor do Instituto Federal do Mato Grosso do Sul (IFMS) - Campus Ponta Porã.

JOÃO PAULO ROCHA DE MIRANDA – Professor do Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Doutor em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela UFPA. Mestre em Direito Agroambiental pela UFMT. Líder do Grupo Pesquisa em Direitos Fundamentais na Fronteira (GPDIF). Membro da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). Membro da Academia Brasileira de Direito do Vinho (ABDVIN).

JUNIA FIOR SANTOS - Graduada em Ciências Sociais pela UFMS, graduada em História pela UFGD e mestre em História pela UFGD. Atualmente é doutoranda do Programa de Pós-graduação em História – UFGD. Bolsista CAPES.

KAROLINE BATISTA GONÇALVES – Doutora em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

KATIA GOBATTI CALÇA - Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Pampa PPGA/UNIPAMPA Advogada. Pesquisadora do Grupo Pesquisa em Direitos Fundamentais na Fronteira (GPDIF).

KATYA REGINA ISAGUIRRE TORRES – Advogada, mestra e doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná. Professora adjunta do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Coordenadora do EKO: grupo de pesquisa e extensão em direito socioambiental. Pesquisadora colaboradora da unidade de Socioeconomia, Ambiente e Desenvolvimento (SEED), do Departamento de Gestão e Ciências do Ambiente da Universidade de Liège, Campus Arlon/BE.

MARCO ANTONIO DELFINO DE ALMEIDA - Graduação em Ciências Náuticas pela Escola Naval e em Direito pelo Centro Universitário Anhanguera de Campo Grande. Mestrado em Antropologia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Doutorando em História pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

MARIA CAROLINA FERNANDES OLIVEIRA - Bacharela em direito pela UFLA. Mestranda em direito junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG. Integrante do Núcleo de Estudos Direito, Modernidade e Capitalismo.

MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TARREGA – Mestre e Doutora em Direito. Professora Titular na Universidade Federal de Goiás e na Universidade de Ribeirão Preto.

PEDRO PULZATTO PERUZZO – Professor do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), advogado consultor geral da Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP (2019-2020), mestre e doutor em Direito pela USP.

RAFAELLA RESCK BRAOIOS - Rafaella Resck Braoios – Acadêmica do 5º ano do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), foi pesquisadora de iniciação científica com bolsa FAPIC/PUC-Campinas.

ROBERTA NASCIMENTO DE OLIVEIRA - Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso – Campus Universitário do Araguaia.

ROSEMARY MATIAS - Doutora em Química pela Universidade Estadual de Maringá. Professora do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - Universidade Anhanguera-Uniderp.

RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU – Profesor titular de *Derecho* constitucional de la Universitat de València.

SEBASTIÃO PATRÍCIO MENDES DA COSTA - Pós-doutor em Direito Civil e Filosofia do Direito pela Universidade de Augsburg, Alemanha. Doutor em Direito pela PUCRS. Mestre em Direito e Estado pela UnB. Mestre em Antropologia e Arqueologia pela UFPI. Professor dos cursos de graduação e mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí.

TATIANE RODRIGUES VASCONCELOS – Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito na UFPA. Especialista em Processo Civil/ Direito Civil pela FGV e em Direito Ambiental pela ESA/CESUPA. Advogada.

THAIS GISELLE DINIZ SANTOS - Advogada, doutoranda em direitos humanos e democracia, pela Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR), mestra em Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela Universidade Federal do Paraná, (PPGMADE/UFPR), especialista em Direito Ambiental. Membro do EKOA: grupo de pesquisa e extensão em direito socioambiental EKOA. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

THAISA MAIRA RODRIGUES HELD – Doutora em Direito, linha Direitos Humanos e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso. Docente na Faculdade de Direito e Relações Internacionais – FADIR/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa Luta pela Terra.

THIAGO LEANDRO VIEIRA CAVALCANTE - Graduado em História pela UEL, mestre em História pela UFGD e doutor em História pela UNESP/Assis. Realizou estágio de pós-doutorado na UEM e estágio de pesquisa na UNAM/México. Atualmente é docente do curso de graduação em História e do Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas da UFGD.

TIAGO RESENDE BOTELHO – Doutorando em Direito Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutorando pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Agroambiental pela Universidade Federal de Mato Grosso. Especialista em Direitos Humanos pela UFGD. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Licenciado em História pela UFGD. Professor e coordenador do Curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais – FADIR/UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa Luta pela Terra. Editor-chefe da Revista Videre. Advogado.

VÍCTOR OROZCO SOLANO - Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha, España, Letrado de la Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Coordinador de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica.

