

DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO

Por uma transformação da realidade social

VOLUME 3



ORGANIZAÇÃO

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

Andréa Gonçalves Silva

Resigno Barros Lima Neto



DIALÉTICA
EDITORA

DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO
- POR UMA TRANSFORMAÇÃO DA
REALIDADE SOCIAL

CONSELHO EDITORIAL



Alexandre G. M. F. de Moraes Bahia
André Luís Vieira Elói
Antonino Manuel de Almeida Pereira
António Miguel Simões Caceiro
Bruno Camilloto Arantes
Bruno de Almeida Oliveira
Bruno Valverde Chahaira
Catarina Raposo Dias Carneiro
Christiane Costa Assis
Cíntia Borges Ferreira Leal
Eduardo Siqueira Costa Neto
Elias Rocha Gonçalves
Evandro Marcelo dos Santos
Everaldo dos Santos Mendes
Fabiani Gai Frantz
Flávia Siqueira Cambraia
Frederico Menezes Breyner
Frederico Perini Muniz
Giuliano Carlo Rainatto
Helena Maria Ferreira
Izabel Rigo Portocarrero
Jamil Alexandre Ayach Anache
Jean George Farias do Nascimento
Jorge Douglas Price
José Carlos Trinca Zanetti
Jose Luiz Quadros de Magalhaes
Josiel de Alencar Guedes
Juvencio Borges Silva
Konradin Metze
Laura Dutra de Abreu
Leonardo Avelar Guimarães
Lidiane Mauricio dos Reis
Ligia Barroso Fabri

Lívia Malacarne Pinheiro Rosalem
Luciana Molina Queiroz
Luiz Carlos de Souza Auricchio
Marcelo Campos Galuppo
Marco Aurélio Nascimento Amado
Marcos André Moura Dias
Marcos Antonio Tedeschi
Marcos Pereira dos Santos
Marcos Vinício Chein Feres
Maria Walkiria de Faro C Guedes Cabral
Marilene Gomes Durães
Mateus de Moura Ferreira
Milena de Cássia Rocha
Mortimer N. S. Sellers
Nígela Rodrigues Carvalho
Paula Ferreira Franco
Pilar Coutinho
Rafael Alem Mello Ferreira
Rafael Vieira Figueiredo Sapucaia
Rayane Araújo
Regilson Maciel Borges
Régis Willyan da Silva Andrade
Renata Furtado de Barros
Renildo Rossi Junior
Rita de Cássia Padula Alves Vieira
Robson Jorge de Araújo
Rogério Luiz Nery da Silva
Romeu Paulo Martins Silva
Ronaldo de Oliveira Batista
Sylvana Lima Teixeira
Vanessa Pelerigo
Vitor Amaral Medrado
Wagner de Jesus Pinto

DIREITO AGRÁRIO CONTEMPORÂNEO

Por uma transformação da realidade social

VOLUME 3



ORGANIZAÇÃO

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

Andréa Gonçalves Silva

Resigno Barros Lima Neto



DIALÉTICA
EDITORA

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta edição pode ser utilizada ou reproduzida – em qualquer meio ou forma, seja mecânico ou eletrônico, fotocópia, gravação etc. – nem apropriada ou estocada em sistema de banco de dados, sem a expressa autorização da editora.

Copyright © 2022 by Editora Dialética Ltda.
Copyright © 2022 by Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega, Andrea Gonçalves Silva (Orgs.)



DIALÉTICA
EDITORA

 /editoradialetica

 @editoradialetica

www.editoradialetica.com

EQUIPE EDITORIAL

Editores

Profa. Dra. Milena de Cássia de Rocha
Prof. Dr. Rafael Alem Mello Ferreira
Prof. Dr. Tiago Aroeira
Prof. Dr. Vitor Amaral Medrado

Designer Responsável

Daniela Malacco

Produtora Editorial

Júlia Noffs

Controle de Qualidade

Maria Laura Rosa

Capa

Isabella Carvalho

Diagramação

Isabella Carvalho

Preparação de Texto

Anna Moraes
José Rômulo Moreira Júnior

Revisão

Responsabilidade do autor

Assistentes Editoriais

Jean Farias
Larissa Teixeira
Ludmila Azevedo Pena
Thaynara Rezende

Estagiários

Diego Sales
Laís Silva Cordeiro
Maria Cristiny Ruiz



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D598a Direito agrário contemporâneo : por uma transformação da realidade social / organização Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega, Andrea Gonçalves Silva. – São Paulo : Editora Dialética, 2022.
496 p. = (v. III)

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-252-6656-5

1. Direito Agrário. 2. Agroecologia. 3. Reforma Agrária.
4. Socioambientalismo. I. Organizadores. II. Título.

CDD 340
CDU 34

Organização

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

Andréa Gonçalves Silva

Resigno Barros Lima Neto

Autores

Aianny Naiara Gomes Monteiro

Alessandra Korap Munduruku

Alysson Maia Fontenele

Ana Luisa Santos Rocha

Andrew Toshio Hayama

Antônio Carlos Apolinário De Souza Cardoso

Clevelee Sanabrio Isnarde

Dauana Santos Ferreira

Elisabete Maniglia

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva

Gabriel Dourado Rocha

Gil Ramos de Carvalho Neto

Gilda Diniz dos Santos

Girolamo Domenico Treccani

Isadora Golim Campos

Jade Marques de Souza Ferreira

Johny Fernandes Giffon

Jucinei Fernandes Alcântara

Laís Avelino dos Santos

Larissa Carvalho de Oliveira

Liana Amin Lima da Silva

Luciana Costa da Fonseca

Marcelo Budal Cabral

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

Maria Tereza Gonçalves Feitosa

Maryana Oliveira da Rocha

Nicolle Lopes Valadares

Olinda Magno Pinheiro

Raphael Silva Lopes

Tatiane Rodrigues De Vasconcelos

Thaís Maira Rodrigues Held

Vinicius da Silva Machado

PREFÁCIO

O direito agrário clássico identifica-se a partir do interesse produtivo, no marco institucional da grande propriedade. Concentra sua normatividade na regulação produtiva agrária, tendo como base a propriedade privada, grandes propriedades, monoculturas para exportação. Estabelece, neste mister, a regulação necessária para proteger e perenizar os modelos agroindustriais e as estruturas que lhe dão suporte.

Nas dobras desta realidade protegida pelo direito moderno, há outras muitas existências, maneiras diversas de construção social, de subsistências e sobrevivências, de realização de trocas econômicas e de justiça. Há muitos povos e comunidades que resistem e se projetam na construção do futuro a partir de experiências variadas, muitas sustentadas na ancestralidade. Muito disto acontece no ambiente da agrariedade, ou no âmbito no qual um novo direito agrário pensa ser seu campo.

Esse pluralismo que se desdobra das muitas dimensões da vida há de ser acolhido pelo direito e aquilo que está na esfera agrária, pelo novo direito agrário.

As teorias de/para um novo direito agrário exigem a adoção de um olhar transdisciplinar e a eleição de matrizes teóricas que superem o abstracionismo conceitual proposto pela teoria moderna do direito. E essas novas teorias são necessárias para que a leitura das fontes do direito, no seu concreto realizar, gere os necessários e justos direitos que alcancem a realidade das pessoas que vivem da agricultura, nos recônditos dos territórios. É preciso construções teóricas reelaboradas à luz das realidades diversas deste universo, ou melhor, dessa realidade multiversa. São necessárias novas concepções jurídicas consentâneas com o mundo do agricultor empobrecido, das comunidades quilombolas, dos indígenas e de todos os demais, indígenas e não indígenas desterritorializados, dos povos tradicionais que tiram da terra o seu existir e fazem dela seus territórios.

Os conceitos jurídicos renovados ou aquelas concepções jurídicas que esteiam as realidades invisibilizadas pela lei hostil e que fornecem a ela, enquanto fonte, o calor para a ductilidade, conferem também ao direito a necessidade/possibilidade de ir além da instrumentalidade. No direito, os direitos passam a ser alcançados na complexidade social, na articulação entre a estrutura e o processo integrando-se a ele no seu resgate autorreferente.

Neste processo autorreferente re-produção dos direitos, a economia se integra com a natureza, a organização social, a cultura e a espiritualidade e impõe aos direitos o respeito à humanidade, aos seres viventes e aos limites impostos pela natureza ao processo econômico. E para isso, a noção clássica do direito que pensa as relações a partir da noção de desenvolvimento sustentável baseada na alocação eficiente de recursos e o pensamento econômico convencional são insuficientes.

Para esse novo direito que acolhe os invisibilizados, os injustiçados e os excluídos, são necessárias outras visões do processo econômico. Percepções das possibilidades e das viabilidades das relações concretizadas por grupos diferenciados culturalmente. Dentre essas, as formas locais de realizar processos econômicos e de distribuição e justiça, que podem ser observadas em sociedades na periferia do capitalismo. Maneiras de viver que se abrem das fendas da sociedade hegemônica com modos alternativos de organização, a exigir do direito novas funcionalidades.

É necessária a observação prospectiva do fenômeno jurídico, extrapolando os aspectos da regulamentação legal específica para atribuir funcionalidade e ativar sua capacidade autorreferente de revisar sua teoria e sua dogmática para fomentar a transformação da realidade social, do direito e do próprio projeto civilizatório.

É disso que trata o presente livro, seguindo as propostas dos Volumes I e II publicados em 2022, apresentamos o Volume III como mais um fruto das reflexões propostas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, ampliando o espectro da agrariedade, enfrenta questões que perpassam por territorialidade, ordenamento territorial democrático, reforma agrária, combate à grilagem de terras, registro imobiliário, os passivos ambientais e a desapropriação agrária, a agroecologia e a soberania alimentar, a questão indígena e os megaprojetos, o socioambientalismo

e as territorialidades, a questão das mulheres em projetos anti-indígenas, atribuindo ao direito sua função de justiça.

Que esta contribuição frutifique nos espaços do direito agrário.

Uma boa leitura a todxs.

Goiânia, inverno de 2022.

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

SUMÁRIO

PARTE I – ORDENAMENTO TERRITORIAL, MEIO AMBIENTE E ALIMENTAÇÃO

A APLICABILIDADE DA LEI Nº 10.267/2001 COMO FERRAMENTA DO ORDENAMENTO TERRITORIAL17

Tatiane Rodrigues De Vasconcelos

Antônio Carlos Apolinário De Souza Cardoso

Dauana Santos Ferreira

Girolamo Domenico Treccani

A INTEGRAÇÃO DE DADOS FUNDIÁRIOS: UM DESAFIO À REGULAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA43

Dauana Santos Ferreira

Jade Marques de Souza Ferreira

Tatiane Rodrigues de Vasconcelos

Girolamo Domenico Treccani

A TEORIA DA TERRITORIALIDADE SOCIAL NA CONCRETIZAÇÃO DA BUSCA POR UM DEMOCRÁTICO ORDENAMENTO TERRITORIAL67

Dauana Santos Ferreira

Luciana Costa da Fonseca

Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso

Girolamo Domenico Treccani

ATIVOS E PASSIVOS AMBIENTAIS NA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA91

Alysson Maia Fontenele

Marcelo Budal Cabral

**DO DHAA À SOBERANIA ALIMENTAR: A INFLUÊNCIA DA AGROECOLOGIA,
SOB A ÓTICA DO DIREITO AGRÁRIO, NA EVOLUÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA
DO TEMA ALIMENTAR 125**

Gil Ramos de Carvalho Neto

Elisabete Maniglia

EFEITOS DO AGRONEGÓCIO: VULNERABILIDADES E PANDEMIA 145

Larissa Carvalho de Oliveira

IMPACTOS DA PARALISIA NA REFORMA AGRÁRIA 167

Gilda Diniz dos Santos

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

O COMBATE À GRILAGEM DE TERRAS E A QUESTÃO REGISTRAL NO PARÁ 183

Aianny Naiara Gomes Monteiro

Ana Luisa Santos Rocha

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva

Girolamo Domenico Treccani

**O COMBATE À GRILAGEM NO PARÁ E OS LIMITES AO REGISTRO
IMOBILIÁRIO: UMA REVISÃO DOS PRINCÍPIOS REGISTRAIS A
PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DA LEI Nº 10.267/2001217**

Antônio Carlos Apolinário De Souza Cardoso

Tatiane Rodrigues De Vasconcelos

Dauana Santos Ferreira

Girolamo Domenico Treccani

PARTE II – POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

**A (RE)EXISTÊNCIA DAS MULHERES MUNDURUKU DIANTE
DOS IMPACTOS DE MEGAPROJETOS NA BACIA DO TAPAJÓS:
RELATOS POR ALESSANDRA MUNDURUKU241**

Alessandra Korap Munduruku

Maria Tereza Gonçalves Feitosa

Liana Amin Lima da Silva

**FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DAS TERRITORIALIDADES ÉTNICAS
E ESPAÇOS AMBIENTALMENTE PROTEGIDOS265**

Andrew Toshio Hayama

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega

**KUÑANGUE ATY GUASU: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES
GUARANI E KAIOWÁ E AS AMEAÇAS DE PROJETOS ANTI-INDÍGENAS285**

Nicolle Lopes Valadares

Raphael Silva Lopes

Liana Amin Lima da Silva

**MULHERES QUILOMBOLAS E A LUTA PELO TERRITÓRIO
NA PERSPECTIVA DO FEMINISMO DECOLONIAL313**

Isadora Golim Campos

Thaísa Maira Rodrigues Held

**O DIREITO À CONSULTA PREVIA NA GARANTIA DO DIREITO A
TERRITORIALIDADE DOS POVOS INDÍGENAS DO BAIXO RIO TAPAJÓS331**

Vinicius da Silva Machado

**O DIREITO AO TERRITÓRIO DE OCUPAÇÃO TRADICIONAL GUARANI
KAIOWÁ DA COMUNIDADE PANAMBI LAGOA RICA EM DOURADINA-MS355**

Clevelee Sanabrio Isnarde

Gabriel Dourado Rocha

Liana Amin Lima da Silva

**O RESGATE DA DEMOCRACIA AMBIENTAL BRASILEIRA COMO
INSTRUMENTO DE DEFESA DOS DIREITOS TERRITORIAIS FRENTE
AOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS ORIUNDOS DA MINERAÇÃO375**

Olinda Magno Pinheiro

**PROJETO DE LEI 836/2021 E A RASTREABILIDADE DA COMERCIALIZAÇÃO
DO OURO: A NOVA EXIGÊNCIA DOS LASTROS MINERÁRIO E AMBIENTAL403**

Alysson Maia Fontenele

Marcelo Budal Cabral

**PROCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DAS COMUNIDADES
TRADICIONAIS: NORMA PROCEDIMENTAL DO PROCESSO
ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE CONSULTA E CONSENTIMENTO435**

Johny Fernandes Giffoni

Girolamo Domenico Treccani

**RACISMO FUNDIÁRIO E OS ENTRAVES À TITULAÇÃO DOS TERRITÓRIOS
QUILOMBOLAS457**

Laís Avelino dos Santos

Maryana Oliveira da Rocha

Thaís Maira Rodrigues Held

**VIOLAÇÕES E AMEAÇAS AO DIREITO AO TERRITÓRIO DE OCUPAÇÃO
TRADICIONAL TERENA NOS MUNICÍPIOS DE DOIS IRMÃOS DO BURITI
E SIDROLÂNDIA (MS)473**

Gabriel Dourado Rocha

Jucinei Fernandes Alcântara

Liana Amin Lima da Silva

PARTE I

**ORDENAMENTO TERRITORIAL,
MEIO AMBIENTE E ALIMENTAÇÃO**

A APLICABILIDADE DA LEI Nº 10.267/2001 COMO FERRAMENTA DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Tatiane Rodrigues De Vasconcelos¹

Antônio Carlos Apolinário De Souza Cardoso²

Dauana Santos Ferreira³

Girolamo Domenico Treccani⁴

INTRODUÇÃO

O estudo retrata os aspectos da Lei nº 10.267 de 28/08/2001 com a delimitação no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR que determinou que a gestão das informações estivesse compartilhada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e pela Receita Federal do Brasil – RFB, e os institutos estaduais de terra.

O problema de pesquisa insere-se nas questões que tratam do cadastro imobiliário na perspectiva multifinanciarária e na observância dos desafios para o cumprimento da função social tanto no modelo de cadastro rural quanto ao urbano. Nesse sentido, o artigo aborda questões como

-
- 1 Mestre em Direito - PPGD/UFPA. Especialista em Direito Ambiental ESA/Cesupa. Especialista Processo Civil e Direito Civil/FGV.
 - 2 Mestre e Doutorando em Direito - PPGD/UFPA. Tabelião e Registrador em Curionópolis/PA.
 - 3 Mestre e Doutoranda em Direito - PPGD/UFPA. Docente do Curso da IFPA.
 - 4 Pós Doutorado na “Università degli Studi di Trento” (Itália) e na Universidade Federal de Goiás Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará. Professor dos Cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Advogado. E-mail: girolamo@ufpa.com.

a (R)evolução do Cadastro Imobiliário Brasileiro; a Relação do cadastro imobiliário e o reconhecimento de direito fundamental à terra além dos princípios norteadores de direito registral.

O objetivo do estudo é apresentar as dificuldades da aplicação da Lei nº 10.267 de 28/08/2001 na execução de políticas públicas do ordenamento territorial brasileiro como sistema de medição de terras a partir de pesquisa bibliográfica e documental, com a (R)evolução do Direito Registral Imobiliário até se chegar à aplicação do Georreferenciamento.

O estudo indica que a Lei nº 10.267 de 28/08/2001 não é frequentemente analisada em suas minúcias pela doutrina quando do estudo do registro de imóveis rurais e as informações cadastrais devem obrigatoriamente serem incluídas nos registros imobiliários criando um vínculo entre sistema nacional de cadastro rural (SNCR) e o sistema registral na perspectiva de direito fundamental.

A última sessão do artigo trata dos princípios de direito registral do cadastro imobiliário brasileiro como normativa orientadora que busca promover segurança, autenticidade e eficácia aos atos jurídicos imobiliários, por meio da publicidade registral.

1 (R)EVOLUÇÃO DO CADASTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO

Ao longo do tempo constata-se na legislação brasileira a existência de diversos cadastros imobiliários, gerido por diversas esferas de governo e, conseqüentemente, por órgãos distintos (TRECCANI, 2018). O sistema cadastral define-se como um registro metódico de parcelas (terras, melhorias, direitos) que existem em determinado território composto por mapas temáticos (EBERL, 1982; LARSSON, 1996; LOCH; ERBA, 2007).

Segundo Treccani (2018) no texto intitulado “Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado”.

os vários tipos de cadastros de imóveis rurais criados nas últimas décadas, todos eles tendo como base simples declarações de seus “proprietários”, “ocupantes”, “detentores a qualquer título”, não conseguiram fornecer informações seguras em relação à sua correta localização e às razões jurídicas de sua detenção. Isso ajudou a criar

uma estrutura agrária caótica cujas dimensões ainda hoje carecem de um melhor dimensionamento (TRECCANI, 2018, p. 59).

No levantamento legislativo acerca de cadastro imobiliário brasileiro identificou-se que o cadastro multifinalitário surgiu no Brasil com a Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, cujo artigo 13 instituiu o registro do vigário. O art. 46 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, definiu a existência do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), este regulado pela Lei nº 5.868, de 1972, com a finalidade de promover o cadastro de imóveis rurais, cadastro de proprietários e detentores de imóveis rurais, cadastro de arrendatários e parceiros rurais, cadastro de terras públicas e cadastro nacional de florestas públicas, ou seja, proceder com o cadastro em múltiplas camadas e em diversas perspectivas.

Os pesquisadores Laskos, Cazella e Rebollar (2016) descrevem que o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), está vinculado a um sistema de registro de imóveis, que tem por objetivo dar segurança jurídica aos proprietários de imóveis, garantindo acesso a políticas públicas e possibilitar o planejamento do uso e ocupação da terra, além do monitoramento da legislação ambiental brasileira. No entanto, esse sistema cadastral é declaratório e grande parte das informações prestadas não são verificadas empiricamente pelas instituições públicas.

Segundo Treccani (2018) foi a partir do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) que nasceu o Cadastro de Imóveis Rurais na sua acepção moderna. O cadastro deveria ser apresentado ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA (hoje Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA) e deveria permitir a exata identificação do imóvel. Seu art. 46 prevê um conjunto de informações relativas ao detentor do imóvel; sua situação dominial; localização geográfica; área ocupada e nome dos confinantes; valor da terra; tipo de exploração; vias de acesso e distância da cidade.

O Estatuto apresenta outras duas preocupações, uma de caráter eminentemente social e outra ambiental: era necessário cadastrar os contratos agrários com a discriminação de arrendatários, parceiros e trabalhadores rurais (art. 46, c) e art. 92-97) e identificação das práticas conservacionistas empregadas (art. 46, d) (BRASIL, 1964, n.p.).

Observa-se que a partir do Estatuto da Terra o cadastro de imóveis rurais passou a dispor de determinações com intuito de promover a Reforma Agrária, bem como buscar a determinação física do imóvel e a identificação das áreas destinadas à reserva legal, técnica e demais espécies de limitações administrativas, dispostas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, revogada pela Lei nº 12.651, de 2012; Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989; Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996; Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; tanto para as áreas tituladas como para as não-tituladas.

Por conseguinte, nota-se uma diversidade de cadastros imobiliários no país, e cada um deles apresenta uma finalidade, exemplifica-se:

- 1) Cadastro de Imóvel Rural, instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 gerido pelo INCRA, no qual cada imóvel possui sua respectiva matrícula;
- 2) Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR - INCRA): Criado inicialmente pelo Estatuto da Terra (art. 46), foi regulamentado entre outros diplomas legais pelas Leis nº 4.947 de 06 de abril de 1966; 5.858, de 12 de dezembro de 1972; Lei nº 6.015, de 01 de janeiro de 1973 e Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, bem como pelos Decretos nº 55.891, de 31 de março de 1965; nº 59.566, de 14 de novembro de 1966; nº 62.504, de 08 de abril de 1968; nº 72.106, de 18 de abril de 1973 e nº 4.449 de 30 de outubro de 2002;
- 3) Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário): se destina a cadastrar a Unidade Familiar de Produção Agrária – UFPA, assim definida pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, sendo o conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele;
- 4) Cadastro Fiscal Imobiliário de Imóveis Urbanos, instituído e gerido por milhares de Municípios espalhados pelo território nacional, sendo que muitos ainda não o possuem;
- 5) O Cadastro da Receita Federal do Brasil, alimentado pela Declaração de Operações Imobiliárias, emitida pelos Ofícios Registros Imobiliários. Por ser alimentado de forma passiva, tal cadas-

tro é eivado de inconsistências, as quais podem ser prejudiciais aos serviços da administração tributária federal;

6) O Cadastro Ambiental Rural (CAR), criado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, e regulamentado pela Instrução Normativa MMA nº 2 de 5 de maio de 2014, e obriga todo produtor rural a fazer o Cadastro Ambiental Rural de sua propriedade rural;

7) Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC – Ministério do Meio Ambiente - MMA com a colaboração dos Órgãos gestores federal, estaduais e municipais). Este Cadastro foi criado pelo artigo 50 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, cujo § 2º determina que o mesmo seja colocado à disposição do público;

8) Cadastro de usuários de recursos hídricos (Agências de Água) criado pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

9) Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF – IBAMA), onde são registradas as pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades passíveis de controle ambiental, “em razão das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais por elas exercidas (inciso IV do Art. 2º, da Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013, com a redação dada pela Instrução Normativa nº 11, de 13 de abril de 2018)”. As normas que regulam este Cadastro são: a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e a Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000; Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013; Instrução Normativa nº 11, de 13 de abril de 2018; Instrução Normativa nº 12, de 13 de abril de 2018; e da Instrução Normativa nº 17, de 29 de junho de 2018.

Observa-se que os sistemas cadastrais são ferramentas de gestão eficientes e passíveis de implantação por parte do poder Público. O cadastro deve aportar informações sobre as características existentes em cada parcela, possibilitando uma análise dessa ocupação e de seus impactos sobre o ambiente. Somente um cadastro preciso e constantemente atualizado oferece informações que auxiliam a compreender as tendências (LASKOS; CAZELLA; REBOLLAR, 2016).

Já o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) é o documento expedido pelo Incra que comprova a regularidade cadastral do imóvel rural. O certificado contém informações sobre o titular, a área, a localização, a exploração e a classificação fundiária do imóvel rural. Os dados são declaratórios e “exclusivamente cadastrais, não legitimando direito de domínio ou posse” (BRASIL, 2020, p. 47). Ou seja, para emissão do CCIR é necessário que o imóvel rural já esteja regularmente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Ou seja, para emissão do CCIR é necessário que o imóvel rural já esteja regularmente cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

Observa-se que há evolução da legislação brasileira relacionada ao Cadastro Rural sendo possível identificar que ainda há o desafio de mobilizar o cadastro multifinanciado na atualização e na distribuição de dados aos demais órgãos interessados e à sociedade civil organizada.

Importante destacar que é necessário definir padrões nacionais para os produtos cadastrais (cartografia e dados alfanuméricos), possibilitando o intercâmbio de informações entre as diferentes instituições.

Treccani (2018) destaca que no caso do Cadastro de Imóveis Rurais - CAFIR, administrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF), o contribuinte, ou o seu sucessor, comunicará à Receita as informações cadastrais correspondentes a cada imóvel, por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC. A Receita “poderá, a qualquer tempo, solicitar informações visando à sua atualização⁵” (BRASIL, 1996, n.p.).

Para facilitar a realização e a massificação do Cadastro, o Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965, instituiu as Unidades Municipais de Cadastramento. Com esta parceria, as prefeituras municipais passaram a auxiliar o INCRA na coleta de informações.

Segundo Loch e Erba (2007), um dos principais problemas do cadastro de terras no Brasil está na falta de ligação entre os registros de imóveis e os documentos cartográficos produzidos pelos profissionais de agrimensura. Assim, não é possível afirmar sobre a correlação entre a realidade do campo (a posse efetiva) e o direito adquirido (título de propriedade).

5 Art. 6º § 2º da Lei nº 9.393/1996.

Podemos dizer com muita tranquilidade que o maior problema dos sistemas cadastrais é a ausência de interligação entre eles, o que dificulta o seu uso na qualidade de instrumentos, tanto na atuação quanto na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas. Logo, é difícil a intervenção dos órgãos públicos, principalmente no que se refere ao monitoramento, porque existem poucos dados confiáveis sobre a situação real das áreas rurais brasileiras (LASKOS; CAZELLA; REBOLLAR, 2016).

Insta afirmar que os registros públicos passaram a se correlacionar com os cadastros imobiliários com implantação dos sistemas de matrícula, no qual cada imóvel passou a possuir uma especificação objetiva e uma identificação dentro de um fôlio real, e não mais com o cadastro pessoal (registro de contratos) em que o sistema se baseava, meramente com transcrições ou inscrições de fatos jurídicos que ensejavam modificação de direitos reais ou instituição de ônus no imóvel.

Sobre o sistema do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, descreve-se que cada livro possuía 300 folhas sendo necessário carregá-los isoladamente para realizar a pesquisa, em decorrência de seu volume e peso excessivo. Tais condições certamente potencializavam a ocorrência de erros no processo. Além da elevada possibilidade de insegurança jurídica vinculada ao sistema anterior, este também era permeado por um problema que inevitavelmente desembocava em litígios judiciais, causados por ausência de precisão na delimitação das glebas.

É incontestável que o sistema do Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939, impossibilitou o uso adequado do cadastro imobiliário, dado que, por exemplo, cada compra e venda, gerava uma nova transcrição ou uma hipoteca gerava uma nova inscrição, ou seja, não havia a concentração dos atos em uma só parcela (matrícula, conforme dispõe a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973), o que gerava um dispêndio demasiado para o interessado e o oficial registrador para obter informações sobre a situação jurídica do imóvel, sendo o direito a propriedade colocado em cheque e um ambiente de insegurança jurídica.

A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, instituiu o sistema registral se baseando, pelo menos parcialmente, no modelo alemão, de caráter constitutivo, e facilitou a catalogação dos imóveis, com a finalidade de garantir a segurança jurídica e a continuidade registral. O marco deste

novo sistema é a matrícula. Carvalho (1997), relata que a matrícula substituiu o Livro 3, no qual eram realizadas as transcrições. A inovação consistiu na concentração dos atos pertinentes à vida do imóvel em uma folha individual, pois naquele sistema se consignara por extrato, aqui por narrativa.

Deve-se destacar que a troca do antigo sistema de fôlio pessoal pelo fôlio real manteve a essência do ato, pois, no sistema antigo era a “última” transcrição do título, já que, na matrícula, o primeiro registro passava a fundamentá-lo. Carvalho (1997) afirma que toda matrícula tem como fundamento uma transcrição, no entanto, a prática registral demonstra que a afirmativa nem sempre é verdadeira, como as situações de usucapião ocorridas após 1976, dentre outras. A veracidade da premissa dependia de uma adequada busca pela “origem” das relações jurídicas dos imóveis situados no país, fato que não ocorreu por diversos motivos, dentre os quais a ausência de uma estruturação de um adequado cadastro multifinalitário até os dias de hoje.

Por sua vez, a Lei nº 10.267/2001, ao alterar a Lei nº 5.868/1972, bem como o § 3º do art. 176 da Lei nº 6.015/1973, instituiu a obrigatoriedade de sistemas mais precisos de mensuração das glebas rurais, por meio do sistema GPS/NAVSTAR de georreferenciamento, reduzindo os eventuais litígios judiciais relacionados às demarcações (BRASIL, 2001, n.p.).

O georreferenciamento constitui procedimento imprescindível para a congruência dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR e do registro, ao menos na *ratio legis* da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, de seus decretos regulamentadores e da normativa pertinente. Observa-se que a falha do CCIR consiste no fato de que um número constante do respectivo cadastro pode abranger várias matrículas, tornando, portanto, os imóveis rurais, com sua aceção de direito agrário e, por outro lado, de direito registral imobiliário.

A palavra “geo” significa terra e “referenciar” significa tomar como ponto de referência, localizar, ou seja, georreferenciar é situar o imóvel rural no globo terrestre, é estabelecer um “endereço” para este imóvel na Terra, definindo a sua forma, dimensão e localização, por meio de métodos de levantamento topográfico, descrevendo os limites, características e confrontações do mesmo, por meio de memorial descritivo que deve conter as

coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (BRASIL, 2001).

Segundo, a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, fruto de uma profunda análise da grilagem de terras públicas realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Câmara dos Deputados para investigar a ocupação das Terras Públicas na Região Amazônica, apresentou várias inovações fundamentais, como: a criação de um Cadastro unificado e a necessidade de apresentar, em prazos a serem fixados num decreto complementar, a identificação dos imóveis rurais, nos casos de seu desmembramento, parcelamento ou remembramento, bem como um memorial descritivo, “contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro” (TRECCANI, 2018, p. 64).

Insta mencionar que o Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, estabeleceu um calendário de apresentação do georreferenciamento assim descrito:

Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973, será exigida nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural, na forma do art. 9º, somente após transcorridos os seguintes prazos: [...] (BRASIL, 2002, n.p.).

Ademais, a Norma de Execução INCRA nº 105, de 26 de novembro de 2012 e a Norma de Execução nº 107, de 23 de agosto de 2013 regulamentam procedimentos de certificação, através do SIGEF – Sistema de Gestão Fundiário. A primeira dá condições de saber sobre a origem das especificações técnicas, explicações, conceitos e segunda auxilia em questões gerais, como levantamento de campo, parâmetros a serem seguidos, precisões, equipamentos a serem utilizados etc.

O destaque a observar é que o art. 2º Lei nº 10.267/2001 alterou o Art. 1 da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, determinando a criação do Cadastro que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais

produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro. Atualmente todos os imóveis rurais devem ter seus certificados incluídos no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, excetuando os imóveis com área até 100 ha ainda não são obrigados a comprovar o geo, conforme dispõe o artigo 10 do Decreto nº 4.449/2002 disciplina os seguintes prazos, de acordo com a área do imóvel:

Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973, será exigida nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural, na forma do art. 9º, somente após transcorridos os seguintes prazos:

I – noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior;

II – um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;

III – cinco anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares;

IV – dez anos, para os imóveis com área de duzentos e cinquenta a menos de quinhentos hectares;

V – quinze anos, para os imóveis com área de cem a menos de duzentos e cinquenta hectares;

VI – vinte anos, para os imóveis com área de vinte e cinco a menos de cem hectares;

VII – vinte e dois anos, para os imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares. (Redação dada pelo Decreto nº 9.311, de 2018) (BRASIL, 2002, n.p.).

Considerando que o § 3º do mesmo artigo determina que: “Ter-se-á por início de contagem dos prazos fixados nos incisos do caput deste artigo a data de 20 de novembro de 2003” (BRASIL, 2002, n.p.), se pode afirmar que todas as matrículas dos imóveis com área superior a cem hectares deveriam estar georreferenciados desde novembro de 2019.

O fundamento da execução do georreferenciamento de imóveis rurais está no artigo 176, §3º, da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/73), que disciplina os casos em que a ferramenta é obrigatória. Ou seja, a hipótese para a realização de georreferenciamento em imóveis ru-

rais concentra-se nas hipóteses de desmembramento, parcelamento ou remembramento, vejamos:

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais (BRASIL, 1973, n.p.).

Em virtude da dissonância de informações e em conformidade com as estratégias historicamente instituídas pela legislação, o novo marco no sentido de promover uma melhor gestão dos dados territoriais no país foi constituído pelo Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016, que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 julho de 2009 (ALVES; TRECCANI, 2017).

O Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016 prevê que cada Imóvel, urbano ou rural, será identificado por um código unívoco em âmbito nacional e assim os serviços Notariais e Registrais transmitirão a cópia dos documentos interoperáveis de Registros Eletrônicos (DIRE) para um Repositório Nacional, usando a mesma tecnologia da NF-e. O SINTER tem por finalidade integrar as informações jurídicas de imóveis, provenientes dos Serviços de Registros Públicos, às informações físicas, cadastrais, fiscais e fundiárias relativas a imóveis urbanos e rurais e será inventário oficial e sistemático do território nacional, desenvolvido com tecnologia de banco de dados apropriada para Sistemas de Informações Geográficas (SIG), em uma concepção multifinalitária (BRASIL, 2016, n.p.).

Destaca-se que os documentos interoperáveis de Registros Eletrônicos-DIRE ficarão armazenados em Sala Cofre como Cópia de Segurança Nacional e serão processados em um Banco de Dados Espacial juntamente com dados cadastrais, fiscais e imagens georreferenciadas.

O SINTER desenvolve uma concepção multifinalit ria buscando um cadastro centralizado de imóveis e um sistema de valora o que permitirá às autoridades fiscais acompanharem a evolu o do mercado imobiliário. Registro e Cadastro formarão um conjunto coerente com benefícios mútuos. Ocorre que não podemos deixar de mencionar que pouco se constatou sobre avanço de implanta o do SINTER, apesar do Decreto já estar em vigor desde 2016, a não ser a institui o do Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB) por meio da Instru o Normativa n  2.030, de 24 de junho de 2021 da Receita Federal.

O Parágrafo  nico do Art. 1  informa quais informaçoes serão agregadas neste novo cadastro: “O CIB agrega informaçoes cadastrais das unidades imobiliárias rurais e urbanas, públicas ou privadas, inscritas nos respectivos cadastros de origem, localizadas no território nacional, em seu subsolo, no mar territorial ou em zona econômica exclusiva” (BRASIL, 2021, n.p.).

Alves e Treccani (2017, p. 15) indicam que as alternativas propostas pelo SINTER demonstram um avanço em rela o às estratégias anteriores de sistematiza o de dados fundiários e territoriais no âmbito nacional facilitando a execu o de políticas públicas e atua o dos órgãos competentes, bem como aprimorando o combate   prática da grilagem de terras em todos os níveis da federa o, incluindo-se neste rol o Estado do Pará, porém tecem críticas acerca a indisponibilidade das informaçoes para a sociedade, seu art. 3  violaria o direito de acesso   informa o.

6 Art. 3  O acesso pelos usuários às informaçoes armazenadas no Sinter deverá ser efetuado observado o limite de suas competências, do sigilo fiscal e das demais hipóteses legais de sigilo e de restri o ao acesso a informaçoes.

  1  Serão usuários do Sinter: I - a Secretaria da Receita Federal do Brasil; II - os órgãos e as entidades da administra o pública federal direta e indireta; III - os serviços de registros públicos e os serviços notariais; e IV - as administra oes tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal do Brasil.   2  Fica assegurado aos órgãos do Poder Judiciário e ao Ministério Público o acesso às informaçoes armazenadas no Sinter, por meio de interface própria.   3  Caberá aos órgãos e às entidades da administra o pública que compartilharem informaçoes por meio do Sinter assegurar a interoperabilidade de dados e de informaçoes de seus bancos de dados, cadastros e sistemas (BRASIL, 2016, n.p.).

Aliás, na contramão do SINTER, em 4 de junho de 2019, foi sancionada a Lei nº 13.838, que trouxe um dispositivo para o georreferenciamento, que dispensa a necessidade da anuência dos confrontantes, quando da confecção do georreferenciamento, sendo necessário refletir sobre o assunto no viés da reforma agrária, pois, pode ser um passo para possíveis “*rappot*” para grilagem e insegurança jurídica no cadastro dos imóveis rurais.

A existência de instituições relacionadas com a agricultura, o meio ambiente, a propriedade, o urbanismo, a tributação imobiliária e a gestão do território, não devem deixar passar a oportunidade de estabelecer uma linha de interconexão efetiva entre todas elas e uma única direção geral do cadastro que as lidere, coordene e que possa exigir responsabilidades sobre os procedimentos e regras estabelecidas (ALCÁZAR MOLINA, 2007).

Nesse sentido, é importante que sejam elaboradas normas que padronizem o processo adotado por todas as superintendências do INCRA e Receita Federal do Brasil. Algumas destas normas foram publicadas recentemente, no que diz respeito ao processo de análise do levantamento de imóveis para certificação. O atraso no estabelecimento de um procedimento padrão provavelmente foi uma das causas que prejudicaram o andamento dos trabalhos e as decisões tomadas em diferentes comitês de certificação.

2 CADASTRO IMOBILIÁRIO E O RECOHECIMENTO DE DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) garante o reconhecimento do direito à propriedade no Capítulo III que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária desde que seja cumprida a função social (art. 186). Mas para a efetiva garantia do exercício da função social é necessário em qualquer regime de governo, a prova contundente da sua universalidade e importância dentro do sistema de publicidade e transparência dos atos.

Para discutirmos e reconhecermos o cadastro como direito fundamental se faz necessário conceituar território como a base física sobre a qual o Governo exerce sua autoridade como objetivo de conseguir a sua mais racional e completa utilização. O território compreende não somente a superfície terrestre, mas também o subsolo, o espaço aéreo e o mar territorial, estendendo seus limites até onde existam as possibilidades científicas de sua exploração, observando sempre as fronteiras dos outros Estados (LOCH, 2007).

Em seguida precisamos analisar o valor do cadastro neste contexto. A Federação Internacional dos Geômetras (Agrimensores e Cartógrafos) - FIG, em 1995, definiu o cadastro como sistema de informação territorial normalmente baseado em parcela que registra interesses sobre a terra, como direitos, restrições e responsabilidades, podendo ser estabelecido para arrecadação, fins legais e/ou de apoio ao planejamento, buscando sempre o desenvolvimento social e econômico. O cadastro pode ser estabelecido com propósitos fiscais (por exemplo a avaliação e a imposição de contribuições justas), com propósitos legais, ou como apoio a gestão e uso da terra (para planejar o território), facilitando o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente.

Segundo (ERBA, 2005) em 1996, a FIG redigiu com o Departamento para Apoio ao Desenvolvimento e a Gestão dos Serviços da ONU a Declaração de Bogor, ampliando a definição anterior e dizendo que os cadastros devem estabelecer infraestruturas modernas, incrementando a exigência de novos serviços passíveis de serem alcançados.

Apesar dos primeiros cadastros imobiliários terem sido implantados com a função de arrecadação, no decorrer da história, outras funções também foram atribuídas, como tributação, retratação da ocupação territorial, fiscalização da função social da propriedade, complemento do Sistema de Registro de Títulos, como base para o ordenamento do planejamento territorial e mais recentemente nas questões ambientais (DANTAS, 2009).

Em junho de 1996, a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II reafirmou a necessidade de administrar corretamente o território e promover a segurança da posse e acelerar os processos de desenvolvimento. A partir desses eventos, surgiram novos paradigmas e o cadastro amplia sua participação somando

aos dados econômico-físico-jurídicos da parcela os dados ambientais e sociais dos seus ocupantes. Este processo, que havia se iniciado no final da Segunda Guerra Mundial, acabou consolidando a nova visão da instituição como um Cadastro Multifinalitário (ERBA, 2005).

Segundo a FAO (2007), governança é o ato de governar, o modo de administrar a sociedade e conciliar interesses contrapostos de diferentes grupos, incluindo instituições formais e informais. A governança se preocupa com os processos pelos quais os cidadãos participam no processo de decisão, com a transparência do governo e como a sociedade faz com que seus membros sigam as regras e leis. Uma boa governança inclui transparência de contas, estabilidade política, efetividade da ação governamental, qualidade regulatória e de legislação, assim como controle da corrupção e é baseada nos princípios de equidade, eficiência, transparência, sustentabilidade e segurança e engajamento civil.

Em 1996, a FIG redigiu com o Departamento para Apoio ao Desenvolvimento e a Gestão dos Serviços da ONU a Declaração de Bogor, ampliando a definição anterior de cadastro referindo que aqueles devem estabelecer infraestruturas modernas, incrementando a exigência (ERBA, 2005).

Em 2009 o Banco Mundial e a Federação Internacional dos Geômetras (Agrimensores e Cartógrafos) na Conferência com o tema “Governança da Terra em Suporte às Metas do Milênio”, definiram que uma boa governança da terra é chave para o alcance do desenvolvimento sustentável em apoio à Agenda Global.

A Governança da Terra trata sobre as políticas, processos e instituições pela qual a terra, a propriedade e os recursos naturais são geridos. Inclui também decisões de acesso à terra, direitos de propriedade, uso da terra e urbanização. Nesse sentido, fica consolidada a importância do cadastro nas ações de reforma agrária, ordenamento territorial, regularização fundiária e controle do uso do solo, além de funcionar como instrumento de apoio às ações de fiscalização ambiental bem como para o planejamento adequado do uso sustentável do meio ambiente. Enfim, fica evidente que o cadastro territorial é de suma importância para a governança agrária (REIS, 2016).

Assim, segundo Reis (2016), o cadastro como elemento suporte à governança agrária deve ser visto como um instrumento importante para assegurar a sustentabilidade ambiental, a reforma agrária e a garantia da terra às comunidades tradicionais, que tem uma significativa importância na conservação dos ecossistemas naturais, a regularização fundiária em glebas urbanas e o controle do uso do solo (ações estas que garantem o direito ao acesso à terra e contribuem para a equidade social) e que não alcançam êxito pleno se não estiverem precedidas por um bom sistema cadastral multifinalitário rural e urbano unificados e atualizados.

A Declaração do Comitê de Cadastro da União Europeia em Congresso realizado em 2003 definiu, os serviços públicos proporcionados pelo cadastro, como um sistema de informação básica do território e devem existir em todos os países da UE. Todos os Estados membros e cada uma de suas partes devem dispor da informação fornecida pelos cadastros. Independentemente do sistema legal adotado pelos Estados membros, o cadastro é definido como um registro sob a responsabilidade governamental, e seu uso é vinculado aos princípios de igualdade, segurança e justiça para todos os cidadãos da UE. O acesso à informação cadastral é regido por leis e normas que têm como finalidade proteger a informação de caráter pessoal. A unidade básica do cadastro é a parcela, que pode estar agrupada por unidades de inscrição, recebendo um código único e inalterável (LOCH, 2007).

Treccani (2018) afirma que a Carta de Palmas, elaborada pelo Terra Legal e pelos órgãos de Terra dos diferentes estados da Amazônia Legal, além da integração das informações defenda, também, a transparência na divulgação das mesmas:

4. Promover a padronização e integração dos diferentes cadastros de terra e a vinculação dos mesmos com o registro dos imóveis, a fim de superar as constantes falhas que favorecem a grilagem e a insegurança jurídica. 6. Promover a transparência e o acesso a informação para que a população possa fazer o devido acompanhamento das políticas fundiárias (TRECCANI, 2018, p. 82).

Ou seja, seguindo as diretrizes Agenda 21, aprovada em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desen-

volvimento e da Resolução da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - HABITAT II, é possível identificar a importância da informação territorial confiável como apoio aos processos de tomada de decisões orientadas a preservar o meio ambiente e a promover o desenvolvimento sustentável sendo tal dispositivo direito fundamental.

Logo, o cadastro deve ser instrumento de sistema de informação básica do território sendo necessário favorecer o desenvolvimento social, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e fortalecer institucionalmente o País.

3 A RELAÇÃO DOS PRÍNCÍPIOS REGISTRIS E O CADASTRO IMOBILIÁRIO BRASILEIRO

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais foi criado pela Lei nº 10.267, de 27 de agosto de 2001, com o objetivo de constituir uma base comum de dados sobre o meio rural brasileiro. Seguindo as determinações da lei, esta base deve ser gerenciada conjuntamente pelo INCRA e a Receita Federal do Brasil, que devem estabelecer um código único para cada imóvel cadastrado, de maneira que o imóvel rural seja identificado de forma inequívoca. Outra determinação da lei foi o estabelecimento do compartilhamento de uma base de dados gráfica e descritiva com as diversas instituições públicas produtoras e usuárias de dados territoriais. Esta base é composta por um conjunto de dados básicos sobre os imóveis rurais (NETO; CARNEIRO, 2001).

O Decreto nº 4.449, publicado em 30 de outubro de 2002 (alterado pelos Decretos nº 5.570 e 7.620), que regulamenta a Lei nº 10.267/2001 define como conteúdo mínimo dos dados que devem compor o CNIR: a identificação, a localização, a dimensão, a titularidade e a situação jurídica do imóvel, sendo o atributo mais importante para a caracterização da parcela é o código identificador, no caso do CNIR (BRASIL, 2002, n.p.).

Destaca -se que um dos principais problemas para a estruturação do CNIR é a diferença entre as unidades cadastrais utilizadas pelo INCRA, Receita Federal do Brasil e Cartório de Registro de Imóveis além das demais instituições produtoras de informações sobre imóveis rurais.

O compartilhamento de informações exige a compatibilidade dessas unidades, por isso propõe-se a utilização da parcela definida como unidade territorial com regime jurídico único. Assim, a elaboração de um cadastro fundiário destinado a servir como mecanismo de controle e fiscalização sobre a propriedade rural, e, também, como instrumento de auxílio à promoção da reforma agrária.

O uso conjunto das tecnologias da informação empregadas no CNIR permite identificar inconsistências no Sistema Nacional de Cadastro Rural, localizar fraudes nos registros cartoriais e uniformizar os dados. Os dados do CNIR poderão, portanto, ser comparados com os registros existentes, identificando nestes os reais limites das glebas (ESTEVES, 2010).

Quanto ao risco de concentração de informações em um só órgão, qual seja, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, este decorre propriamente de princípios basilares de um estado democrático: a legalidade e a organização da administração pública conforme seu plexo de competências definido em lei – no que interessa à administração tributária ter conhecimento de toda a transação imobiliária no país, bem como toda a propriedade rural, se sobrepondo portanto às instituições públicas de gestão ambiental e de políticas fundiárias (MMA, IBAMA e INCRA, respectivamente) (PEREIRA, 2018).

Por outro lado, destaca-se que a partir da obrigatoriedade de dados georreferenciados da gleba na própria Matrícula (art. 176, § 3º, da Lei nº 6.015/1973, segundo disposição dada pela Lei nº 10.267/2001) é possível ter a congruência dos dados constantes do cadastro, destacando um dos princípios inerentes aos registros públicos sendo a publicidade, o que não é necessariamente obrigatório pelos sistemas cadastrais.

A publicidade, por sua vez, confere segurança jurídica aos negócios perpetrados. Nesse ponto, deve ser ressaltada a correlação entre a fé pública dos registros e o teor da publicidade. A despeito da íntima relação, a diferença entre uma e outra está na veracidade do conteúdo e no conhecimento de terceiros sobre fato consignado na certidão (meio pelo qual o Registro de Imóveis dá publicidade passiva do que consta no fôlio real). Apesar das dificuldades da evolução de registro imobiliário e dos cadastros, estamos no caminho de uma presunção absoluta dos registros, típica do sistema alemão e do Registro Torrens (Australiano Clássico) (PEREIRA, 2018).

Outrossim, revela-se que princípio da legalidade é de importância vital, e sua previsão no Direito brasileiro no âmbito registral decorre do art. 1225 do Código Civil (correspondente ao art. 674 do Código Civil de 1916 – especificamente, está cristalizado no art. 167 da Lei de Registros Públicos). Dialoga com a legalidade específica dos direitos reais, uma vez que a proteção erga omnes de um direito sobre uma coisa deve ser estipulada em lei, na medida em que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (CLÁPIS, 2014).

O princípio da especialidade, por sua vez, corresponde à especialidade dos direitos reais (AUGUSTO, 2014). Instrumento adequado para consecução da especialidade objetiva é a instituição de um cadastro imobiliário que constitua um adequado sistema de informações territoriais, pois a especialidade objetiva “perfeita” demanda a congruência entre os dados constantes do cadastro e do registro.

Já o princípio da continuidade, também conhecido como princípio do trato sucessivo, tem por objetivo que o fôlio real ou matrícula seja um “espelho” da cadeia dominial, formando uma sequência lógica entre transmitentes e adquirentes, sendo que o uso do sistema de matrícula e o uso de fichas facilitou a busca da sequência de transações pertinentes a um imóvel, bem como da sua origem. No mais, tal princípio impede vícios jurídicos, como a venda a non domino e a inscrição de graus de direitos reais de garantia em contradição ao que consta na matrícula do imóvel (ex: garantia hipotecária). As únicas exceções no direito brasileiro à continuidade seriam o instituto da saisine, da usucapião e o novel instituto da regularização fundiária.

A Lei nº 10.267, de 27 de agosto de 2001, permite a utilização e o manejo do princípio da presunção sobre o valor probatório do registro, o qual, no sistema brasileiro, a exemplo do alemão, que possui eficácia constitutiva (ao contrário do francês, que possui eficácia declaratória ou para fins de mera publicidade) confere presunção relativa do que consta no registro, ou seja, os assentos podem ser desconstituídos judicialmente por ação própria ou pela própria retificação administrativa (desde 2004, com o advento da Lei nº 10.931). Isso confere segurança jurídica ao adquirente de boa-fé, o qual diligente registra o título aquisitivo na serventia competente.

No que diz respeito à individualização dos imóveis rurais, o §3º do art. 225 da LRP estabeleceu a obrigatoriedade, nos autos judiciais que versem sobre eles, da utilização do Georreferenciamento como sistema de medição a fim de obter uma exatidão absoluta de limites e confrontações. Esse instituto também encontra respaldo no art. 176, §3º e seguintes da mesma Lei, fortalecendo o Princípio da Especialidade (BRASIL, 1973, n.p.). Trata-se de mecanismo inovador implantado no Brasil, e, portanto, para ele será direcionado o estudo a partir de agora.

Identifica-se que o Georreferenciamento possui íntima relação com o Princípio da Especialidade registral, na medida em que possibilita uma descrição exata do bem objeto de registro. Neste sentido vale ressaltar o que está previsto no art. 1061 do Provimento CJRMB e CJCI nº 2, de 01 de fevereiro de 2019, que regulamenta o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará:

Art. 1.061. A averbação do georreferenciamento provocará, em ato contínuo, a abertura de uma nova matrícula, que conterà, além dos requisitos do art. 176, § 1º, II, da Lei dos Registros Públicos, o número da certificação expedida pelo INCRA.

Parágrafo único. Com a averbação do georreferenciamento, será encerrada a matrícula anterior no Ofício de Registro de Imóveis competente (PARÁ, 2019).

Abre-se, desta maneira, a possibilidade de se criar um sistema registral alicerçado no georreferenciamento dos imóveis e no cadastro, caminho que irá permitir ao Poder Público e à sociedade caminhar para que não haja mais a realidade descrita num dos “considerando” do Provimento 13/2006 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior sendo o qual:

(...) há vários municípios do interior com áreas registradas que superam em uma, duas ou mais vezes a sua superfície territorial, e todos nós conhecemos o tamanho de nossos municípios, alguns deles maiores que vários países (PARÁ, 2006).

O combate à grilagem passará a ter um instrumento de fundamental importância para debelar esta prática secular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 10.267/2001 passou a vigor no Brasil com a indicação de ser tornar um instrumento capaz de potencializar as ações de gestão da estrutura fundiária e promover a articulação entre as políticas de caráter fiscal, ambiental, de desenvolvimento e reforma agrária no país.

A partir daí o cadastro amplia sua participação somando aos dados econômico-físico-jurídicos da parcela os ambientais e sociais dos seus ocupantes. Este processo, que havia se iniciado no final da Segunda Guerra Mundial, acabou consolidando a nova visão da instituição como um Cadastro Multifinalitário (ERBA, 2005).

Nesse sentido a indicada legislação consolida o Cadastro como forma de regular e administrar corretamente o território a fim de promover a segurança da posse e acelerar os processos de desenvolvimento. Logo, os desafios da interoperabilidade se tornam ainda mais complexos devido à falta de harmonização do conceito da unidade territorial.

É inquestionável a premência de integração de dados cadastrais e o registro de imóveis, cita-se como exemplo o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e o Cadastro Ambiental Rural (SICAR), pois, grande parte dos órgãos que tem finalidade regularização de terra executam atividades sem que haja um cadastro único no país. Ou seja, para progresso no ordenamento territorial brasileiro é necessário estabelecer a política de Estado de governança de terras com padronização normativa entre os poderes o Executivo, o Legislativo e o Judiciário; e a União com os Estados e os Municípios, promovendo a aplicabilidade da Lei nº 10.267/2001.

REFERÊNCIAS

ALCÁZAR MOLINA, Manuel Gonzalo. Catastro, **Propriedad y Prosperidad**. Jaén: Publicaciones de la Universidad de Jaén, 2007. 394 p.

ALVES. Luana Bandeira; TRECCANI. Girolamo Domenico. **O sistema nacional de gestão de informações territoriais como instrumento de combate à grilagem de terras públicas na Amazônia.** Disponível em: <https://governancade-terras.com.br/wp-content/uploads/2017/10/TRECCANI-4.pdf>. 2017. Unicamp, 2017. Acesso em: 29 nov. 2021.

AZEVEDO, Júlia Gomes de. **Lei nº 10.267/2001 e georreferenciamento: aplicação do instituto e suas repercussões.** Aracaju: Criação, 2018. 75 p. 21 cm ISBN 978-85-8413-207. Disponível em: <https://bit.ly/3yEablH>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BARBOSA, José de Arimateia. **Compra e venda de propriedade rural: enfoque a partir da Amazônia-Belo Horizonte:** Edições Superiores, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016.** Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8764.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.764%2C%20DE%2010,7%20de%20julho%20de%202009%20. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. INCRA. **Manual de Orientação para Preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais.** p. 8-10. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3Pn5Nh3>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3l9CPn3>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 13. maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.** Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm. Acesso em: 13. maio 2022.

BRASIL. Receita Federal. **Instrução Normativa RFB nº 2.030, de 24 de junho de 2021.** Institui o Cadastro Imobiliário Brasileiro (CIB). 2021. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=118641> Acesso em 13 maio 2022.

CARNEIRO, A. F. T. **A Lei 10.267/01 e Decreto 4.449/02 - Aspectos Técnicos: O Georreferenciamento de Imóveis Rurais e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR.** Biblioteca Virtual do Irib, 03/2004.

CARVALHO, Afranio de. **Registro de imóveis:** comentários ao sistema de registro em face da Lei nº 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº 6.216, de 1975, Lei nº 8.009, de 1990, e Lei nº 8.935, de 18.11.1994, Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 1-6.

CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVIM NETO, José Manuel de Arruda (Coords). **Lei de registros públicos comentada.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DANTAS, Y. M. V. **Diretrizes para a integração do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR com o Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais – CEFIR e sua implicação no processo de averbação da Reserva Legal, no âmbito da Lei nº 10.267/01.** 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola Politécnica, Salvador, Bahia. 171p.

EBERL, H. K. D. **Sistemas Cadastrales. México.** Editorial Concepto. 1982. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9393.htm Acesso em: 28 /11/2021.

ERBA, Diego Alfonso, 2005. O Cadastro Territorial: presente, passado e futuro. *In: Cadastro Multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro, p.13-38.

ESTEVES, Marcel Petrocino. **Tecnologias da informação e organização do território: as implicações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

ESTEVES, Marcel Petrocino. O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (Cnir): Implicações para os Projetos de Reforma Agrária e para a Tributação Fundiária no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**. Número Especial EGAL, Costa Rica. 2011: Semestre. p. 1-15. Disponível em: <https://bit.ly/3yEEc4P>. Acesso em: 29 nov. 2021.

FAO. **Buena gobernanza em la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre tenencia de la tierra**. Roma: 2007. 82 p. Disponível em: <https://bit.ly/3szsOUk>. Acesso em: 29 nov. 2021.

LARSSON, G. **Land Registration and Cadastral Systems**. New York: Longman Scientific and Technical, 1996.

LASKOS, A. A.; CAZELLA, A. A.; REBOLLAR, P. B. M. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 36, p. 189-199, abr. 2016. ISSN: 1518-952X, eISSN: 2176-9109.

LOCH, C.; ERBA, D. A. **Cadastro Técnico Multifinalitário Rural e Urbano**. Cleveland: Lincoln Institut of Land Policy, 2007.

NAÇÕES UNIDAS - FIG. Seminário-Oficinas sobre Infra-estruturas Cadastrais e Propriedade da Terra para o desenvolvimento sustentável. Bathurst, Austrália. 18-22 outubro de 1999. Disponível em: www.fig.net. Acesso em: 28 nov. 2021.

NETO, João Alexandre de Sousa; CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. Modelagem do cadastro nacional de imóveis rurais – CNIR com vistas à sua integração à infraestrutura nacional de dados espaciais – INDE. **Revista Brasileira de Cartografia**. n. 65/2. p. 303-314. 2013. Disponível em: <https://bityli.com/hHgCDk>. Acesso em: 29 nov. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006**. Dispõe sobre a averbação de BLOQUEIO de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. Diário da Justiça, 23 de junho de 2006.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Provimento conjunto nº 002 /2019**. CJRMB/CJCI. Este Provimento revisa e atualiza o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará e revoga o Provimento Conjunto Nº 01/2015-CJRMB/CJCI. Disponível em <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1071262>. Acesso em 13 de maio de 2022

PEREIRA, Gustavo Faria. **Cadastro e registro de imóveis rurais e o direito á propriedade no Brasil: integração dos cadastros e segurança jurídica**. 2018. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3NbfRU>. Acesso em: 29 nov. 2021.

REIS. Ernesto Santana dos. **Importância do Cadastro Territorial em prol da Governança Agrária Desafios para a governança agrária no país**. II Congresso Nacional dos Peritos Federais Agrários – 2016. Disponível em: <https://bityli.com/9aTlxt>. Acesso em: 28 nov. 2021.

SOUSA NETO, J. A. **Análise da Estruturação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR com Vistas à sua Integração à Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Centro de Tecnologia e Geociências, Universidade Federal de Pernambuco. Recife. Disponível em: <https://bit.ly/39oNuHV>. Acesso em: 28 nov. 2021.

TRECCANI. Girolamo Domenico. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. *In*: Benatti, José Heder. **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro**. Belém: UFPA, 2018. 177p. Recurso eletrônico. ISBN 978-85-63728-61-6.

A INTEGRAÇÃO DE DADOS FUNDIÁRIOS: UM DESAFIO À REGULAÇÃO FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

Dauana Santos Ferreira¹

Jade Marques de Souza Ferreira²

Tatiane Rodrigues de Vasconcelos³

Girolamo Domenico Treccani⁴

INTRODUÇÃO

Após séculos marcados pela ausência de gestão sobre o patrimônio fundiário, o Estado brasileiro contemporaneamente, enfrenta o desafio da perpetuação da grilagem de terras públicas refletindo diretamente na crescente ocorrência da violência no campo, no avanço do desmatamento ilegal e no desrespeito aos direitos humanos. O artigo objetiva demonstrar que a falta de controle por parte do Estado sobre os destaques de terras realizados do patrimônio público, em conjunto com as políticas de integração de dados não coincidentes entre órgãos fundiários e cartórios de registro de imóveis, são determinantes para a atual situação de caos fundiário, especialmente na Amazônia Legal.

-
- 1 Doutoranda em direito pelo PPGD-UFPA, Professora do Quadro Efetivo do Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará- IFPA. E-mail: dauanasf@gmail.com.
 - 2 Discente da Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará-UFPA. E-mail: jade.ferreira@icj.ufpa.br .
 - 3 Mestra pelo PPGD-UFPA. E-mail: tatirov@yahoo.com.br.
 - 4 Advogado, Doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental, Pós-doutorado pela Universidade de Trento (Itália) e Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA), Amazônia, Brasil. Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA). E-mail: girolamo@ufpa.br.

Assim, para que o objetivo seja alcançado se faz necessário a implementação de um sistema de gestão territorial que efetivamente se inter-relacione com os demais sistemas existentes, tendo seus bancos de dados alimentados continuamente e ininterruptamente pelos agentes públicos e Oficiais de Registro de Imóveis. É cediço que inúmeros são os sistemas criados ao longo de décadas no Brasil com o intuito de gerir o patrimônio fundiário (TRECCANI 2018), contudo não temos em funcionamento um sistema com os dados totalmente integrados e disponível para a utilização de todos os atores responsáveis.

O trabalho foi desenvolvido em três tópicos, no primeiro foram analisados os marcos temporais legais que ao longo de séculos contribuíram para a manutenção do modelo fundiário baseado na grande propriedade e na grilagem de terras públicas. No segundo tópico foram apresentados os diversos sistemas existentes no Brasil e como estes não estão interoperacionalizados, por fim o último tópico analisa os vinte anos de existência da Lei nº 10.267/2001 e como a sua implementação ainda não ocorreu de forma a possibilitar a operabilidade adequada do Sistema de Gestão Fundiária.

A metodologia utilizada foi baseada na pesquisa bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, passando a ser uma pesquisa do tipo qualitativa, pois a investigação pretende registrar, descrever e interpretar.

1 AUSÊNCIA DE GESTÃO SOBRE O PATRIMÔNIO FUNDIÁRIO

No presente tópico iremos discorrer sobre a ausência de gestão do patrimônio fundiário brasileiro analisando os marcos temporais legais que contribuíram para a atual situação. Como principais problemas apresentamos a concentração de grandes áreas de terras, ou seja, os latifúndios que até os dias atuais impõem sua força e a grilagem de terras que é reflexo da organização possessória da propriedade no Brasil.

Uma das principais características do período sesmarial, que vigorou de 1537 a 1822, foi a concessão de grandes áreas de terras que até então se encontravam inexploradas e que passaram a ser disponibilizadas pela Coroa portuguesa através da Carta de Sesmaria para serem cultivadas,

como obrigação o sesmeiro de “lavar e semear” a terra, sob pena de a perder e ser devolvida ao patrimônio público. Conforme Rocha, et al., (2019, p. 63) as áreas retomadas “devolvidas” ao patrimônio público deram origem ao instituto agrário denominado de terras devolutas, conforme o Art. 3º da Lei 601/1850 (BRASIL, 1850).

A ausência de um mecanismo de gestão sobre o patrimônio fundiário brasileiro ganha força nesse período, pois a Coroa Portuguesa não conseguiu instituir um sistema de fiscalização eficaz, que possibilitasse acompanhar o cumprimento dos requisitos impostos aos que detinham uma Carta de Sesmarial⁵. Outro ponto de destaque, é em relação a quem poderia ser contemplado com uma Carta de Sesmaria, estes eram pessoas respeitadas socialmente e que detinham posses, daí o início do mercado de especulação de terras no Brasil, quem detém terras é respeitado socialmente, se lançando a terra como mercadoria. O fato de as normas determinarem que as cartas de sesmaria deveriam ser obrigatoriamente confirmadas pelo rei de Portugal impediu que os camponeses pobres tivessem acesso à propriedade da terra.

O período seguinte, ficou conhecido no Brasil como Regime de Posse e vigeu de 1822 (quando ocorreu a interrupção da Sesmaria) a 1850 com a edição da Lei de Terras, caracterizado por uma lacuna legal, onde não houve legislação para a regulamentação de terras no Brasil. Nesse período entrou em vigor a Constituição de 1824 incorporando o direito de propriedade absoluta, garantindo ao grande proprietário a manutenção de suas terras (Art. 179, XXI) (BRASIL, 1824), além do que, assim como no regime anterior, excluiu os pequenos lavradores de regularizar suas áreas cultivadas.

Segundo Mattos Neto (2018, p. 48) “a partir da suspensão do regime sesmarial, em 1822, até a edição da Lei nº. 601/1850, o acesso à terra passou a ser feito por meio da posse. Por isso, tal período convencionou-se chamar historicamente de período áureo da posse”. Nesse sentido, quem ocupasse primeiramente a terra detinha o seu domínio

5 Ao longo do tempo várias normas disciplinaram estas obrigações que podem ser assim resumidas: a) “lavar e semear”; b) medir e demarcar; registrar e c) pagar o foro. Só quem cumprisse todas estas obrigações teria sua carta “confirmada” pelo rei de Portugal adquirindo uma propriedade plena.

enquanto conseguisse produzir, mas, mais uma vez, o poder imperial não se preocupou em realizar o gerenciamento territorial, as terras públicas continuaram nas mãos de poucos prevalecendo o latifúndio, não foi dada a oportunidade de regulamentar as pequenas posses. Apesar do acesso à terra ser formalmente livre, existiu um abismo entre os lavradores e os latifundiários: os primeiros só poderiam ocupar os imóveis que conseguissem trabalhar com a força de seus braços e os de suas famílias, enquanto os segundo dispunham de dezenas ou centenas de escravos.

O terceiro marco temporal tem início com a Lei nº 601 de 18/09/1850, denominada Lei de Terras e que foi considerada como o instrumento que consolidou o regime de aquisição de grandes propriedades, pois determinava que as terras somente poderiam ser vendidas pelo Governo em grandes lotes e mediante pagamento em dinheiro (BRASIL, 1999), conforme previa o Art. 1º da referida Lei, também consolidava o latifúndio ao prescrever:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, **compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animais que tiver o posseiro, outro tanto mais de terreno devoluto que houver contíguo**, com tanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha (BRASIL, 19850, n.p.) (grifo nosso).

Para agravar ainda mais a situação dos posseiros pobres, o art. 2º passou a criminalizar a ocupação das terras devolutas:

Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem matos ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de benfeitorias e, de mais, sofrerão a pena de dois a seis meses de prisão e multa de 100\$000, além da satisfação do dano causado. Esta pena, porém, não terá lugar nos atos possessórios entre heréus confinantes (BRASIL, 1850, n.p.).

Chegaram a ser instituídos “Juizes Conservadores das terras devolutas” cuja tarefa principal era proceder imediatamente *ex officio* contra os delinqüentes que tentassem se apossar de terras devolutas, ou tivessem “derribado seus matos, ou neles lançado fogo” (Art. 87 Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854) (BRASIL, 1854).

Contudo foi com o advento do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, responsável pela regulamentação da Lei de Terras de 1850, que se chegou a obrigar todos os possuidores de terras, qualquer que fosse o título de sua propriedade ou posse, a fazer o registro, e este por sua vez, era realizado pelo próprio possuidor cabendo ao Vigário de cada Freguesia do Império, receber as declarações para o registro das terras. Assim, foi inaugurado o sistema de registro por meio de uma autodeclaração, onde o particular era responsável pela apresentação e registro de sua área, sem limite pré-determinado pelas autoridades.

O mais grave é que os vigários não poderiam rejeitar as declarações nem mesmo quando apresentassem “erros notórios”:

Art. 102. Se os exemplares não contiverem as declarações necessárias, os Vigários poderão fazer aos apresentantes as observações convenientes a instruí-los do modo por que devem ser feitas essas declarações, no caso de que lhes pareçam não satisfazer elas ao disposto no art. 100, ou de **conter erros notórios**; se, porém, as partes insistirem no registro de suas declarações pelo modo por que se acharem feitas, os vigários não poderão recusá-las (BRASIL, 1854, n.p.) (grifo nosso).

Mais um ponto relevante do Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854 é que ele revalidava as sesmarias e legitimava as posses de terras. Além do que o Art. 22 considerava como título legítimo a concessões de sesmarias não medidas, ou não confirmadas, nem cultivadas, ou seja, eram grandes áreas passíveis de registro.

Nas Palavras de Gustavo Pietro (2020, p. 142):

As modificações que ocorreram na Lei de Terras beneficiaram os grandes proprietários e a legalização da grilagem ao longo da segunda metade do século XIX, Silva (2008, p. 184) argumentou que

o decreto de 1854 definiu os prazos para medição e demarcação das propriedades a serem reguladas. “Os prazos seriam marcados pelos presidentes de província e podiam ser prorrogados por eles. Um aviso editado em 1857 pelo governo imperial estipulou que o prazo não poderia exceder a um ano. Na realidade, esses prazos foram sendo prorrogados durante todo o período imperial e depois dele pelo menos até o início década de 1930, enquanto durou a vigência da Lei de Terras”.

No caso do Pará, por exemplo, o primeiro que Decreto que regulamentou a possibilidade de se regularizar terras, previa o prazo de cinco anos para que fossem: “medidas todas as terras adquiridas por posses sujeitas à legitimação, ou por sesmarias ou outras concessões do Governo, que estejam por medir e sujeitas à revalidação” (Art. 42 do Regulamento Estadual, de 28 de outubro de 1891). Expirado este prazo o governo poderia conceder mais um ano (art. 43), findo o qual seria decretado o comisso deste direito, as terras deveriam ser consideradas devolutas, medidas e alienadas (art. 80-81) (PARÁ, 1891).

Treccani (2001) mostra a existência de 21 normas estaduais que ampliaram este prazo até 31 de dezembro de 1995. Em 1996 o Decreto 1054, declarou a caducidade desta possibilidade permitindo a compra em condições especiais. Já o Decreto nº 62, de 14 de março de 2007⁶ declarou a caducidade desta possibilidade, mas a Lei Estadual nº 8.878, de 8 de julho de 2019 e o Decreto nº 1.190, de 25 de novembro de 2020, abriram novamente a possibilidade de legitimar estas áreas dando origem a um potencial mercado de “Títulos Podres”.

O sistema de regularização de terras instituído pela Lei de Terras e seu Decreto regulamentador, são considerados como os principais mecanismos de grilagem de terras e consolidação da grande propriedade no Brasil, seja pela falta de limitação na aquisição de terras públicas, seja pela forma como as áreas foram levadas à registro, delegando aos particulares a iniciativa pela discriminação de terras materializada por meio

6 Art. 1º Fica extinta a compra em regime especial para os detentores dos títulos de terras declarados caducos na forma prevista no art. 2º do Decreto 1.054, de 1996.

Art. 2º Os títulos declarados caducos pelo Decreto 1.054, de 1996, não serão considerados como fundamento jurídico para a regularização fundiária (PARÁ, 2007, n.p.).

do Registro Paroquial ou do Vigário, este considerado como o primeiro registro brasileiro de terras.

O sistema de usucapião de terras devolutas somente foi interrompido com a chegada do Código Civil de 1916, de acordo com Gustavo Pietro (2020, p. 47), “nota-se que a questão da imprescritibilidade das terras devolutas na Lei Imperial de Terras foi discutida nas primeiras décadas do século XX, após a promulgação do Código Civil de 1916, com a proibição formal do instituto da usucapião”. Afirmativa consolidada pela Súmula 340 do Supremo Tribunal Federal: “Desde a vigência do Código Civil os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”.

Destacamos que foi no período ditatorial, que durou de 1964 a 1985, que ocorreu o agravamento da concentração fundiária, especialmente na Amazônia Legal direcionada pela política de desenvolvimento e integração da Amazônia, quando foram liberados incentivos fiscais das diversas ordens aos grandes empresários para intensificar a exploração da pecuária e agricultura na região.

Além do que, foi publicado o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, responsável pela federalização das terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal (BRASIL, 1971). Após a edição do Decreto-Lei nº 2.375/87 as terras foram formalmente devolvidas à jurisdição dos Estados, mas já estavam comprometidas, com inúmeras formas de ocupação. O novo decreto determinou a permanência no patrimônio da União não só das terras já registradas em nome da mesma, mas, também, as:

Art. 2º [...]

2º Constituirão terras públicas não devolutas, abrangidas pelo § 1º, aquelas que, na data de publicação deste decreto-lei, estejam: [...]

III - a configurar objeto de situações jurídicas, já constituídas ou em processo de formação, a favor de alguém (BRASIL, 1987, n.p.).

Esta situação consolidou uma insegurança jurídica que permanece até os dias atuais. A Carta de Palmas (2015), fruto de vários Encontros que

reuniram representantes do Programa Terra Legal, os órgãos estaduais de terra e a ANOREG, previa: “3. Buscar meios para que no prazo de 10 anos todas as glebas públicas estaduais e federais estejam com seus perímetros georreferenciados e certificados, expediente necessário para o conhecimento e gestão desse bem público”.

Depois da revogação os Estados não obtiveram informações sobre as terras que estavam disponíveis. Os dados do Grupo Executivo das Terras do Araguaia - Tocantins (GETAT), e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), não foram transferidos nem fundidos com os do órgão fundiário do Estado do Pará e mais uma vez o Estado brasileiro não realizou de forma competente a gestão do seu patrimônio fundiário, ao contrário, em cada marco temporal nos deparamos com situações que contribuem para o descontrole desse patrimônio, para o crescimento da grilagem de terras e conseqüentemente para a violência no campo.

Único dado positivo deste período foi a arrecadação de milhões de hectares de terras devolutas, imóveis estes medidos e demarcados pelo Programa Terra Legal, entre 2009 e 2018, quando foram certificados 62.755.454,75 dos 119.076.812,00 de hectares das Glebas federais da Amazônia. Permanece o desafio de georreferenciar 56.321.357,25 ha, isto é 47,30% do total.⁷

Ademais enfatizamos dois Projetos de Leis em tramitação no Senado Federal que dentre outras Leis alteram consideravelmente 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, no âmbito da Amazônia Legal e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 dispondo sobre registros públicos. Os Projetos de Leis são o PL nº 2633/2020 e o PL nº 510/2021, ambos estendem a Legislação que se aplicava em áreas situadas na Amazônia Legal para o restante do Brasil e ampliam o alcance da regularização fundiária, flexibilizando os requisitos para o acesso à terra, inclusive estabelecendo novos marcos temporais para regularizar áreas desmatadas. As modificações propostas nos Projetos de Leis beneficiam pessoas que tiveram acesso à terra de forma ilegal, como os desmatadores de florestas e os grileiros.

7 Fonte: <https://sigefresultados.incra.gov.br/painelgestao/pgv/home>.

da Amazônia: como o crime vira lei e o criminoso “cidadão de bem” na maior floresta tropical do mundo” (BRUM, 2019, p. 105-114).

Segundo dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia- Imazon, a Amazônia perdeu 803 km² de floresta em outubro, com isso o desmatamento acumulado de janeiro a outubro chegou a 9.742 km², o pior índice em 10 anos. O desmatamento acumulado no ano de 2021 cresceu 33% (IMAZON, 2021).

Observamos que ao longo dos séculos o Brasil optou por uma distribuição territorial que beneficiou primordialmente os latifúndios em detrimento dos pequenos proprietários de terras, todos os benefícios dispostos na legislação e nas políticas de distribuição territorial foram direcionados para a grande propriedade de terra, em que pese os limites constitucionais estabelecidos, são muitos os mecanismos utilizados para burlar o sistema de limitação territorial. Essa realidade se torna possível porque não dispomos no Brasil de um sistema de administração fundiária que comporte todas as informações necessárias para gerenciar o uso, a posse e a propriedade condindo o uso da terra para um desenvolvimento sustentável.

2 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO DE DADOS NÃO COINCIDENTES

Nesse tópico iremos abordar acerca dos inúmeros sistemas de cadastro fundiários e temáticos, os quais iremos discorrer brevemente, seguindo a classificação de Bastiaan Reydon⁸.

8 Atualmente, os cadastros existentes no Brasil podem ser divididos em dois tipos: os fundiários e os temáticos. Para efeito didático e até mesmo em decorrência de como está instalada a governança fundiária nacional, utiliza-se o termo cadastro fundiário como sendo o cadastro desenvolvido pelo INCRA em razão da própria função legal que o órgão exerce dentro da estrutura governamental. Os cadastros temáticos estão dispersos em outros órgãos da Administração Pública como o fiscal, o ambiental, o do patrimônio da União, e entre outros, cada um com base própria de informações descritivas e gráficas. Estes, tendo em vista os órgãos responsáveis pela sua gestão, auxiliam o INCRA na construção dos cadastros elencados no art. 1º da lei nº 5868/72 (REYDON, 2017, p. 130).

Na passagem Korting lembra que são inúmeras as formas de ter o controle sobre a terra e que diferentes ações administrativas devem ser renovadas para que isso aconteça.

Através de um resgate histórico das relações entre território, direito e regime econômico-político vigente, pode-se pensar sobre o controle da terra através da utilização de diferentes dispositivos administrativos. A trama entre direito e território se renova e, a partir do mapeamento de áreas, é possível renovar as formas de controle. O território e a propriedade rural são imprescindíveis para a expansão da agricultura, e as políticas de mapeamento incidem sobre esses espaços, valorizados pelo capitalismo mundial através da produtividade da terra e impulsionados pelo agronegócio (KORTING, 2018, p. 72).

2.1 SNCR- Sistema Nacional de Cadastro Rural criado pela Lei nº 5.868/72:

Este sistema abarca o cadastro de imóveis rurais; cadastro de proprietários e detentores de imóveis rurais; cadastro de arrendatários e parceiros rurais; cadastro de terras públicas e cadastro nacional de florestas públicas. Impõe a obrigação de efetuar o cadastro a todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores de qualquer título de imóveis rurais.

Segundo Reydon (2017) os principais problemas assentados por especialista em relação ao SNCR é a ausência de dados geoespaciais sobre os imóveis (esses dados são fornecidos pelo Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), por ser autodeclaratório, o sistema não passa por revisão com a frequência necessária.

2.2 CNIR-Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, criado pela Lei nº 10.267 de 2001:

Estabelece uma base comum de informações, devendo ser gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e

estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro, ou seja, agrupa informações contidas nos cadastros fundiários e temáticos. Cada órgão deve repassar às informações no intuito de alimentar e atualizar o CNIR, contudo decorrido mais de vinte anos da vigência da lei que criou o cadastro, não existe o repasse atualizado de informações entre as pessoas que devem alimentar o CNIR.

2.3 SIGEF-Sistema de Gestão Fundiária:

É o substituto do SNCI-Sistema Nacional de Certificação de Imóveis, através do SIGEF⁹ são feitas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização de informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados.

2.4 SINTER-Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, instituído pelo Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016:

É uma ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios¹⁰.

No entendimento de Cardoso (2018, p.177) sobre o SINTER:

9 Por essa plataforma, o INCRA não faz mais a análise registral de confrontação dos limites apresentados no memorial descritivo com os existentes na matrícula. Essa análise é feita pelo Oficial de Registro de Imóveis que tem acesso ao SIGEF, podendo conferir os dados digitalmente e emitir o comando diretamente pelo sistema quando estiver tudo de acordo ou deixar de fazê-lo, caso haja discrepância a ser sanada. Esse procedimento é chamado de qualificação registral, que dará ao interessado o direito de propriedade sobre o polígono certificado, aumentando o nível de segurança jurídica (REYDON, 2017, p. 141).

10 Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016 Art. 8º O Sinter agregará informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais provenientes de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos serviços de registros públicos e de pessoas jurídicas de direito privado (BRASIL, 2016, n.p.).

O Sinter surge como instrumento apto à superação das debilidades da governança acima apontadas. Embora não configure um novo cadastro e nem administre um determinado sistema cadastral, constitui um agente integrador de dados dos diferentes órgãos dos entes políticos e das informações prestadas pelos cartórios de notas e de registro (art. 1º do Decreto 8.764/16). Em segundo lugar, o sistema será de um banco de dados de gestão do território brasileiro voltado a recepcionar as informações produzidas pelos órgãos da gestão fundiária (art. 8º do Decreto 8.764/16) organizadas por camadas temáticas, as quais serão sobrepostas sobre a representação física do território que permitirão estabelecer critérios de planejamento e gestão territorial, sem, contudo, invadir o campo de competência ou as informações enviadas por outros órgãos, independência que não comprometerá a unidade da base de informações disponibilizada.

2.5 CAFIR-Cadastro de Imóveis Rurais foi instituído pela Receita Federal do Brasil através da Instrução Normativa 272/2002, atualmente revogada e gerida pela Instrução Normativa 2008/2021:

No Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir), constarão as informações relativas ao imóvel rural, seu titular e, se for o caso, seus condôminos e compossuidores, será administrado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). A IN obriga a inscrição no cadastro de todos os imóveis rurais, incluídos os beneficiados com imunidade ou isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

2.6 CAR-Cadastro Ambiental Rural e SICAR- Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, criados pelo Decreto nº 7.830 de 17 de outubro de 2012:

Conceitua o CAR como o registro eletrônico de abrangência nacional junto ao órgão ambiental competente, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações am-

bientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Assim como define o SICAR como o sistema eletrônico de âmbito nacional destinado ao gerenciamento de informações ambientais dos imóveis rurais. O cadastro e o sistema foram criados para obter informações ambientais das propriedades e posses rurais, um ponto que é bem criticado no CAR é que este é alimentado por informações declaratórias.

2.7 SIAPA- Sistema de Integrado de Administração Patrimonial e SPU-Secretaria do Patrimônio da União:

Tem como função realizar o gerenciamento dos imóveis de dominiais da União.

2.8 CNUC-Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, criado pela Lei nº 9.985 de 2000, art. 5º:

É organizada e mantida pelo Ministério do Meio Ambiente em colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes. O cadastro contém os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, dentre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos.

2.9 SERP - Sistema Eletrônico dos Registros Públicos, instituído pela Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021:

Tem como meta modernizar e simplificar os procedimentos relativos aos registros públicos de atos e negócios jurídicos, de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e de incorporações imobiliárias, de que trata a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, o objetivo do sistema público é disponibilizar os serviços de registros públicos para serem acessados de maneira remota e eletrônica. É de competência dos oficiais de registros públicos implantar o SERP, com a disponibilização

das informações necessárias, nos termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça.

Para Bueno e Reydon (2017) um sistema de administração de terras eficiente, deve conter o registro dos imóveis com a representação de títulos de propriedades e a descrição dos direitos e o cadastro contendo o mapeamento, localização da parcela, uso e valor. Seu desenvolvimento deve conter necessariamente: a definição da parcela; compilação e administração cuidadosa dos títulos relativos à posse e dos títulos de propriedade; utilizar estruturas simplificadas para identificar, atualizar e transferir direitos de posse e propriedade e transparência, acesso às informações registrais e cadastrais. Analisando as características levantadas pelos autores observamos que o Brasil já comporta alguns sistemas e cadastros com as informações necessárias para se chegar a um sistema ideal, a dificuldade está na inoperabilidade concorrente entre eles, além da deficiência na alimentação dos dados que são imprescindíveis para manter as informações atualizadas.

3 OS VINTE ANOS DA LEI Nº 10.267, DE 28 DE AGOSTO DE 2001

Em 2021 a Lei nº 10.267/2001 completou vinte anos de vigência, a época foi uma promessa de inovação na unificação do padrão de identificação da propriedade rural por meio do georreferenciamento e na comunicação entre o cadastro do Incra e o cadastro existente nos Cartórios de Registro de Imóveis, através da criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais-CNIR.

De fato, a Lei implementou ares de modernização no gerenciamento do patrimônio fundiário brasileiro, possibilitando concretamente uma governança de terras, que foi possível com a criação da base comum de informações gerenciadas conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal, e alimentada com informações produzidas e compartilhadas com instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

Um outro ponto importante estabelecido com a criação da Lei n.º 10.267/2001, foram os sucessivos alargamentos dos prazos no que diz

respeito a exigência de georreferenciamento das propriedades rurais, este prazo foi modificado pelo menos quatro vezes, conforme o Decreto nº 4.449 de 30 de outubro de 2002, Decreto nº 5.570 de 28 de agosto de 2005, Decreto nº 7.620, de 21 de novembro de 2011 Decreto nº 9.311 de 15 de março de 2018.

Atualmente os novos prazos prorrogados estão dispostos no art. 50 do Decreto Federal nº 9.311 de 16 de março de 2018, quais sejam:

Art. 50. O Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 10...

V - quinze anos, para os imóveis com área de cem a menos de duzentos e cinquenta hectares;

VI - vinte anos, para os imóveis com área de vinte e cinco a menos de cem hectares; e

VII - vinte e dois anos, para os imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares (BRASIL, 2018, n.p.).

Em resumo, os prazos para a exigência do georreferenciamento ficou 20/11/2018 para os imóveis com área de 100 a menos de 250 hectares, já os imóveis com área de 25 a menos de 100 hectares o prazo é 20/11/2023 e por fim 20/11/2025 é o prazo para os imóveis com área inferior a 25 hectares.

Não será surpresa se mais uma vez os prazos para a implantação do georreferenciamento forem adiados, tendo em vista a cultura de prorrogação já instalada quando o assunto é cumprimento de deveres relativos às informações que envolvem imóveis rurais.

Para manter atualizado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, a Lei nº 10.267/2001 alterou o art. 22 da Lei nº 4.947/66, de 6 de abril de 1966, obrigando os serviços de registro de imóveis a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público.

Assim como, dispôs que o INCRA encaminhe mensalmente aos serviços de registro de imóveis os códigos dos imóveis rurais de que trata o Art. 22, § 7º, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas.

Para a excelência do CNIR é indispensável que os cadastros estejam alimentados e os prazos para o repasse de informações sejam cumpridos por parte de todos os atores envolvidos, principalmente Incra e Registradores de Imóveis, que têm prazos determinados por Lei. Ocorre, que não existe uma fiscalização e ou controle no repasse das informações por parte do órgão fundiário, seja pela falta de pessoal, seja pela ausência do controle interno que depende de um gerenciamento eficiente por parte do órgão, o que resta dificultoso, tendo em vista o sucateamento pelo qual o órgão está passando nos últimos anos.

Dessa forma, é válido pontuar que a omissão no repasse das informações por parte do Incra pode ensejar em responsabilização dos servidores nos termos da Lei nº 8.112 de 11 novembro de 1990, arts. 121 a 124, que versam sobre a responsabilidade administrativa, civil e penal do agente público em razão do exercício irregular de suas atribuições:

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

§ 1º A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

§ 3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função (BRASIL, 1990, n.p.).

Por outro lado, também temos possibilidade de responsabilização pela falta de repasse de informações dos Registradores ao Incra, que da mesma forma enseja em uma responsabilidade administrativa prevista no Art. 31 da Lei 8.935/1994:

Art. 31. São infrações disciplinares que sujeitam os notários e os oficiais de registro às penalidades previstas nesta lei:

I – a inobservância das prescrições legais ou normativas (BRASIL, 1994, n.p.).

Notamos, por conseguinte que se faz imprescindível um trabalho conjunto e síncrono por parte de todos os envolvidos no processo de cadastro do imóvel rural, capacidade de localizar o imóvel (através do georreferenciamento de responsabilidade exclusiva do proprietário), gerenciamento de destaques de terras (órgãos fundiários) e registro de propriedade (cartório de registro de imóveis). Esses são os pilares mínimos que corroboram para a implementação de um sistema de administração de terras, que depende do interesse e implantação do Estado.

Nas palavras de Bastiaan:

Mas para que se chegue a esta situação de integração, há a necessidade de se construir, num futuro próximo, um compromisso conjunto do governo de que a gestão do território é fundamental para que todas as demais política funcionem a contento. Para isto há que se ter num órgão superior do governo, preferencialmente a Chefia da Casa Civil, com o respaldo efetivo da presidência da república, o comando do processo de construção de uma efetiva Governança de Terras no país, articulando seus vários aspectos: cadastro, registro, regularização, cobrança de todos os impostos associados a terra, preços e uso do solo (REYDON, 2018, p. 31).

Ocorre, que não manter atualizados os dados cadastrais dos imóveis rurais geram impactos negativos na estrutura fundiária brasileira, perpetuando o latifúndio e principalmente a grilagem de terras no país. Portanto, não é uma boa escolha para a tentativa de uma gestão fundiária

a desorganização no repasse das informações, deve-se utilizar os mecanismos de controle e responsabilização passíveis de aplicação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer do trabalho foi possível observar que a falta de gestão do patrimônio fundiário não é um problema contemporâneo, ele vem sendo reproduzido através de séculos na história fundiária do Brasil e como ponto central do problema temos a invisibilidade de quem realente é o titular da área rural, por vezes essa titularidade é confusa até entre os entes federados consequência dos inúmeros instrumentos legais vigentes ao longo dos séculos. Essa representação tem um motivo, qual seja, alimentar o sistema de propriedade baseado no latifúndio e na grilagem de terras.

Também restou demonstrado que a ausência de governança sobre a terra gera prejuízos ambientais, como o aumento do desmatamento das florestas e, também, é responsável pelos crescentes conflitos de terras nas áreas rurais, especialmente naquelas habitadas por populações tradicionais, tendo em vista que nos últimos anos os conflitos violentos aumentaram de maneira exponencial nessas áreas.

Ficou evidente que a grilagem e os conflitos violentos pela terra são totalmente dependentes da política de integração de dados fundiários não coincidentes, alimentada e induzida pelo próprio Estado ao longo dos séculos. De maneira contínua, a tendência é que essa realidade persista enquanto o Estado não conseguir gerenciar suas terras, com pelo menos um cadastro minimamente confiável que lhe forneça a informação geográfica do imóvel titulado lhe dando a possibilidade de saber exatamente de quem é a titulação da área, temos a informar que mais longe já estivemos e que atualmente dependemos de uma política de governança territorial que realmente aconteça e esteja traçada nos planos de um governo central disposto a implantá-la.

Podemos analisar que a falta de governança de terra no Brasil não se dá pela ausência de sistemas ou banco de dados, pois inúmeros são os sistemas e cadastros existentes, sejam eles fundiários ou temáticos.

A governança fundiária depende da implantação de uma política de controle e exigência de ações necessárias para a manutenção de um Sistema Fundiário, é o que se percebe com o Sistema Nacional de Cadastro Rural-SNCR e o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais-CNIR, que decorridos mais de vinte anos da edição da Lei nº 10.267/2001, ainda não existe no Brasil um sistema em funcionamento que possibilite a troca de informações entre instituição e órgãos fundiários em tempo real.

Pontuamos que os sistemas atuais não contêm informações geoespaciais próprias, essas informações são possíveis de serem extraídas de outros bancos de dados com um certo ar de vulnerabilidade, por serem autodeclaratórias. Além do que o próprio Estado contribui para a incompletude das referidas informações, quando prorroga sucessiva vezes os prazos que obrigam os proprietários rurais fazerem o georreferenciamento de seus imóveis.

Por fim, decorridos vinte anos da edição da Lei nº 10.267/2001, contabilizamos um crescente aumento nos conflitos rurais especialmente em áreas onde habitam populações tradicionais, uma crescente onda de desmatamento ambiental e uma forte pressão dos congressistas em flexibilizar a legislação agrária no sentido de prorrogar prazos para regularização fundiária de desmatadores de terras públicas. Sem um programa consistente de governança de terras, estaremos reproduzindo os prejuízos já acumulados pela falta de sistematização de informações fundiária e a incapacidade de regulação da propriedade da terra no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164imprensa.htm. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987.** Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2375.htm#art11. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016.** Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8764.htm. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018.** Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9311.htm#art51. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **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#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20terras%20devolutas,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm#:~:text=L8112consol&text=Disp%C3%B5e%20o%20regime%20jur%C3%ADdico,10%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201997. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos

cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#art236. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Livro branco da grilagem**. Brasília, DF, 1999. p. 8-12.

BRUM, Eliane. A miliciarização da Amazônia: como o crime vira lei e o criminoso “cidadão de bem” na maior floresta tropical do mundo. In CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2019**. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2020, p. 105-114.

BUENO, Ana Paula da Silva. REYDON, Bastiaan Philip. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. In FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasil**. 2017, pp. 65-101. Disponível em <https://igterras.com.br/livros/>. Acesso em 30. set. 2021.

CARDOSO, Antônio Carlos Apolinário de Souza. O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) como instrumento de governança fundiária: análise do Decreto 8.764/16. In: BENATTI, José Heder (Org.). **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro**. Belém: UFPA, 2018. pp. 148-179. Disponível em: http://www.cidh.ufpa.br/index.php?option=com_content&view=article&id=814&Itemid=121. Acesso em 04 out. 2021.

CPT. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflito no Campo: Brasil 2020** Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downlods?task=download.send&id=14242&catid=41&m=0>. Acesso em: 20 out. 2021.

GALHARDO, Flaviano, PARO, João Pedro, NALINI, José Renato, BRANDELLI, Leonardo. **Direito Registral Novas Tecnologias**, 1.ed, editora Forense, 2021.

IMAZON. INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. **Sistema de Alerta de Desmatamento-SAD, outubro de 2021**. Disponível em: https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/11/SAD_Outubro21.pdf. Acesso 04 dez. 2021.

IPAM. INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. Brasília, DF: MMA, 2006. p. 16. Disponível em: <http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/handle/123456789/4031#:~:text=A%20apropria%C3%A7%C3%A3o%20privada%20irregular%20ou,elemento%20deste%20complexo%20problema%20brasileiro>. Acesso em: 05 out. 2021.

KORTING, Matheus Sehn. O Cadastro Ambiental Rural entre mapeamento do território, domínio da natureza e sobreposição de terras. **Revista Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - IDEAS**, v. 10, n. 1-2. 2016. publicado em junho de 2018. pp. 63-87. Disponível em: <https://revistaideas.ufrrj.br/ojs/index.php/ideas/article/view/179/220>. Acesso em: 05 out. 2021.

MATTOS NETO, Antônio Jose de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2018.

MATTOS NETO, Antônio Jose de. **Estado de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2010.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Camponeses, quilombolas, indígenas e grileiros em conflitos no campo brasileiro. In OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (Org). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, pp. 09-54. Disponível em <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/581/517/1969-1>. Acesso em 23 out. 2021.

PARÁ. **Regulamento Estadual, de 28 de outubro de 1891**. A execução da Lei de Terras, que baixou com o Decreto nº 410, de 8 de outubro de 1891. Disponível em <http://portal.iterpa.pa.gov.br/legislacao-estadual-antiga/>. Acesso em 13 maio 2022.

PARÁ. **Decreto nº 062, de 14 de março de 2007**. Extingue a aplicação do regime de compra especial para os títulos de posse efetuados perante as repartições de terras do Estado, cujas áreas não foram regularizadas na forma do Decreto Estadual nº 1.054, de 1996. Disponível em http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/lei62_2007_12761.pdf. Acesso em 13 maio 2022.

PRIETO, Gustavo. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (Org). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, pp. 131-178. Disponível em <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/581/517/1969-1>. Acesso em 30 set. 2021.

REYDON Bastiaan Philip; BUENO, Ana Paula da Silva; SIQUEIRA, Gabriel Pansani. Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil. In: FAO/SEAD. 2017. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**, Brasil. pp. 127-159. Disponível em <https://igterras.com.br/livros/>. Acesso em 04 out. 2021.

REYDON, Bastiaan Philip, A Governança de Terras no Brasil: avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra. In: BENATTI, José Heder (Org.). **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro**. Belém: UFPA, 2018. pp. 12-36. Disponível em: http://www.cidh.ufpa.br/index.php?option=com_content&view=article&id=814&Itemid=121. Acesso em 05 nov. 2021.

RHODEN, Mara Rita. **Carta de Palmas apresenta diretrizes para a Regularização Fundiária da Amazônia Legal**. Disponível em <https://www.to.gov.br/itertins/noticias/carta-de-palmas-apresenta-diretrizes-para-a-regularizacao-fundiaria-da-amazonia-legal/6qsh09v33l02>. Acesso em 05 de maio de 2022.

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

TRECCANI, Girolamo Domenico Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado In: BENATTI José Heder. **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro**. 1 ed. Belém: Universidade Federal do Pará, 2018, v.1, p. 59-87.

TRECCANI, Girolamo Domenico, BENATTI José Heder, MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes. Agravamento da violência no campo: reflexões sobre a política de regularização fundiária. In CPT. **Conflitos no Campo – Brasil 2020**. Goiânia: CPT Nacional – Brasil, 2021. pp. 112-123.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA; ITERPA, 2001.

A TEORIA DA TERRITORIALIDADE SOCIAL NA CONCRETIZAÇÃO DA BUSCA POR UM DEMOCRÁTICO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Dauana Santos Ferreira¹

Luciana Costa da Fonseca²

Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso³

Girolamo Domenico Treccani⁴

INTRODUÇÃO

O artigo objetiva repensar o modelo como o Estado brasileiro têm realizado a distribuição de suas terras, ponderar por um ordenamento territorial mais justo que comporte todos os grupos sociais ou étnicos, especialmente as minorias que habitam a Amazônia Legal brasileira. Para se chegar ao objetivo, nos apoiaremos na teoria da territorialidade

-
- 1 Mestra e doutoranda em direito pelo PPGD-UFPA, Professora do Quadro efetivo do Instituto de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará- IFPA, E-mail: dauanasf@gmail.com.
 - 2 Doutora em Direito Pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora e Pesquisadora do Centro Universitário do Pará–CESUPA e da Universidade Federal do Pará – UFPA, E-mail: advlucianafonseca@gmail.com.
 - 3 Mestre e doutorando em direito pelo PPGD-UFPA, Registrador e tabelião, E-mail: acapolinariosc Cardoso@gmail.com.
 - 4 Advogado, Doutor em Ciência e desenvolvimento socioambiental, Pós-doutorado pela Universidade de Trento(Itália) e Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA), Amazônia, Brasil. Membro da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA/UFPA). E-mail: girolamo@ufpa.br.

social⁵ empregada por Paul Little, que considera a conduta territorial como parte integral de todos os grupos humanos, assim como em estudos realizados nos Projetos de Leis Federal nº 2633/2020 e nº 510/2021 que alteraram a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

O problema a ser superado através da teoria está enraizado no Estado brasileiro, principalmente no Estado do Pará, tendo em vista que o modelo adotado de acesso à terra e de seus recursos naturais nunca foi inclusivo. O processo hegemônico de territorialização brasileira foi direcionado para o mercado capitalista, sendo este incompleto e com várias frentes de desterritorialização de povos tradicionais. Essa escolha, foi determinante para se chegar a situação atual de caos fundiário na Amazônia, visto que não foi assegurado às populações locais o direito ao acesso à terra e com ele o acesso aos recursos florestais, desencadeando diversos conflitos de cunho socioambiental.

Dessa forma, é pertinente, que a partir da teoria da territorialidade social possamos pensar em uma distribuição de terras mais justa, tomando como princípio de que o território é um produto histórico de processos sociais e políticos, levando em consideração a relação particular que os grupos mantêm com a terra, assim como o vínculo afetivo, história de ocupação, memória coletiva, uso social e formas de defesa-cosmográfica.

É preciso que o Estado brasileiro acolha que sua formação é composta por uma diversidade sociocultural que reflete uma diversidade fundiária, e, a partir desse raciocínio, pensar que a terra não pode ser especulada apenas como um valor monetário, um montante, compreender que existem outras formas de se relacionar com a terra, diferentes das práticas territoriais hegemônicas impostas pelo Estado. Para tanto, é necessário o reconhecimento de uma pluralidade social e cultural, consagradas no Art. 215 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

5 O conceito de territorialidade tem como ponto de partida uma abordagem antropológica utilizada por Paul Little, que considera a conduta territorial como parte integral de todos os grupos humanos. Territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território”. Conceito utilizado por Little (2004).

A escolha da teoria da territorialidade social nos fará pensar em uma política mais justa tomando como critério as diferentes formas que os grupos sociais se relacionam com o território em uma verdadeira pluralidade territorial, um ordenamento territorial voltado especialmente para as populações até então invisibilizadas pelo modelo hegemônico de territorialização contemporaneamente utilizado pelo Estado brasileiro.

Assim, o artigo visa problematizar a atuação do Estado e do Poder legislativo em relação a efetivação e reconhecimento dos direitos territoriais dos povos tradicionais. As perguntas problema que pretendem ser respondidas são: levando em consideração a territorialidade social dos povos tradicionais qual seria a forma mais justa de o Estado brasileiro promover o ordenamento territorial? O poder legislativo contribui para efetivação dos direitos territoriais dos povos tradicionais?

No desenvolvimento da investigação do artigo o procedimento metodológico adotado foi uma análise teórica qualitativa quanto aos processos de territorialização ocorridos no Brasil. Para alcançar a atuação do poder legislativo nesse processo, será realizada a análise crítica da doutrina, análise legislativa dos Projetos de Leis Federal nº 2633/2020 e nº 510/2021 que alteram a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

1 O PROCESSO HISTÓRICO DE TERRITORIALIZAÇÃO COMO FATOR DETERMINANTE PARA UMA ESTRUTURA FUNDIÁRIA EXCLUDENTE

Tomando como base o processo de territorialização ocorrido no Brasil, especialmente na Amazônia, Estado do Pará, utilizaremos a divisão estruturada por Mattos Neto (2018). Destacamos que no período sesmarial (1537-1822), tivemos como principal característica a concessão de grandes áreas de terras virgens e inexploradas, disponibilizadas pela Coroa portuguesa através da Carta de Sesmaria para serem cultivadas.

Frisamos que a lei portuguesa de 1375 determinava expressamente a obrigação de “lavar e semear” as terras, sob pena de as perder. Apesar disso a Coroa Portuguesa, sobretudo no Brasil, não criou um sistema eficaz de fiscalização que averiguasse a forma como essas áreas estavam sendo utilizadas. Daí o início do mercado de especulação de terras

no Brasil, que pressupõe que quem detém terras tem poder e é respeitado socialmente, lançando-se a terra como mercadoria. Propriedade da Terra, poder econômico e político foram elementos constantes na estrutura de poder ontem e hoje.

Temos em seguida o regime de posses, período no qual encontramos uma grande lacuna legal sobre regulamentação de terras, tendo em vista que de 1822, quando encerra o período sesmarial, a 1850, quando da criação da Lei de Terras, não houve legislação que especificasse a regulamentação de terras no Brasil, por essa razão, o período foi denominado regime de posses. Durante este período apesar da Constituição de 1824 prever: “É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude” (Art. 179, XXI) (BRASIL, 1824, n.p.), não tinha norma infraconstitucional que disciplinasse o acesso à terra.

Já o regime da Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, foi considerado como o instrumento que consolidou o regime de aquisição de grandes propriedades, pois determinava que a terra somente poderia ser vendida pelo Governo em grandes lotes e mediante pagamento em dinheiro (BRASIL, 1999). Contudo se considera como o marco de instauração do regime de posses o Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854 que regulamentou a Lei de Terras.

O império delegou aos particulares a iniciativa pela discriminação de terras, materializada por meio do Registro Paroquial ou do Vigário, considerado como o primeiro registro brasileiro de terras. Nele os possuidores de títulos de sesmaria e os ocupantes de terra puderam registrar suas áreas através de um sistema de auto declaração. Destaca-se que este registro era meramente declaratório e não era instrumento válido para transferir a propriedade Neste sentido o disposto no Art. 94 do Decreto 1.318 de 1854 determinava: ”As declarações, de que tratam este e o artigo antecedente, não conferem algum direito aos possuidores” (BRASIL, 1854).

Por oportuno, a Lei de Terras adotou a posse como uma das maneiras de obtenção da propriedade, para tanto seria necessária, a comprovação da produção efetiva e a comprovação da demarcação da área, para que a compra fosse efetivada (ROCHA, et al., 2019). Tais requisitos são os principais responsáveis por excluir os povos tradicionais desse processo,

uma vez que não havia norma específica para um tratamento diferenciado de reconhecimento territorial destes.

Posteriormente, passamos para a estadualização das terras (art. 64 da Constituição Federal de 1891) que entregou as diferentes unidades da federação a administração das terras devolutas não localizadas nas áreas de fronteira.

Finalmente, o sistema jurídico do Código Civil de 1916, que seguiu os traços já percorridos da territorialização brasileira. Como ponto marcante deste período se destaca o processo de divisão das terras, seja por morte através do direito sucessório (MATTOS NETO, 2018), seja por venda de porção da propriedade.

No Estado do Pará o agravante ocorreu a partir de 1917/1920, com a concessão dos primeiros aforamentos de áreas onde havia castanhais quando o Estado facilitava sua concessão pura e simples, com ou a sem processo licitatório. Desse modo, atraiu grandes grupos econômicos e/ ou familiares, iniciando uma especulação desenfreada sobre as terras do Estado. É válido ponderar, que essas áreas eram em sua grande parte utilizadas e ou habitadas por povos tradicionais, que praticavam extrativismo nos assim chamados “castanhais do povo” que passaram a ser privatizados.

Na década de 1960 o destaque é para o sistema legal do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964, que constituiu novos critérios de aquisição de terras, bem como estabeleceu classificações fundiárias e exigiu o cumprimento de uma função social da propriedade rural. Apesar de ter na reforma agrária um dos seus principais instrumentos para garantir o acesso à terra, considerado como um direito básico “Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei” e determinar que é “§ 2º É dever do Poder Público: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita” (BRASIL, 1964, n.p.), uma das características da nova lei é a padronização das formas de ocupação sem levar em consideração as diferenças regionais e os destinatários desta política. O acesso à terra passa a ser um direito dos trabalhadores rurais e gera uma obrigação para o poder público.

Na região amazônica temos um agravamento da concentração fundiária nas décadas de 60 e 70 capitaneada pela política de desenvolvimento e integração da Amazônia, quando foram liberados incentivos fiscais das diversas ordens aos grandes empresários para intensificar a exploração da pecuária e agricultura na região. Em lugar de favorecer a reforma agrária, os governos militares priorizaram a expansão da fronteira. Mais uma vez o processo ocorreu sem o reconhecimento dos direitos territoriais das populações locais, sucedendo uma intensificação da ocupação de terras sem as devidas formalidades e agravando os problemas socioambientais.

A crise aguda no início da década de 80 e a instalação de Grandes Projetos na Amazônia, é o início da mudança do perfil da fronteira amazônica que se consolidou em 1990 com as políticas econômicas neoliberais, intensificando os incentivos à exportação. Daí surge mais uma forma de ocupação, baseada em grandes propriedades rurais. Durante esse período ocorreram diversas formas de ocupação, gerando ao Estado do Pará situações jurídicas - fundiárias distintas de qualquer outro Estado brasileiro.

Chegamos ao regime fundiário a partir da Constituição Federal 1988, como marco temos o Capítulo III, do Título VII que trata da Ordem Econômica e Financeira, específico sobre a política agrícola, fundiária e da reforma agrária, responsável por transformar o processo hegemônico de distribuição de terras excludente, em uma distribuição de terras democrática. Adicionamos a necessidade do cumprimento da função social da propriedade, as limitações sobre o direito de propriedade e as formas de expropriação da terra.

No decorrer do processo histórico de territorialização brasileira foi possível notar que um dos principais fatores que contribuíram para a tardia inserção das populações tradicionais nesse processo de territorialização, foi o seu não reconhecimento enquanto sujeito de direitos territoriais.

2 CONQUISTANDO TERRITÓRIOS

No processo descrito de expansão da territorialização da Amazônia brasileira, o que notamos, foi a invisibilização dos povos tradicionais, não que estes tenham aceitado de forma pacífica cada inserção em seus

territórios, mas pela falta de sensibilidade com que o Estado brasileiro conduziu tal processo.

A partir da metade da década de oitenta do século XX (Encontros dos “Povos da Floresta”), as populações tradicionais conseguiram avanços significativos com a criação de “Projetos de Assentamentos Especiais”, hoje denominados de “Projetos de Assentamento Ambiental Diferenciados”: Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE); Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF). O reconhecimento dos moradores das Reservas Extrativistas (RESEX), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e das Florestas Nacionais (FLONA) como beneficiários dos Programas de Reforma Agrária, também, garantiu recursos e políticas públicas de apoio às populações tradicionais. A luta dos negros(as) garantiu a inserção art. 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal do reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades quilombolas.

Segundo (GEERTZ, 1998) o relacionamento problemático entre rubricas que emergem de uma cultura e práticas encontradas em outra é inevitável, mas também não é fatal, no sentido de que o respeito entre ambas pode ocorrer e garantir a preservação das culturas. Mas a ausência de sensibilidade do Estado e do poder judiciário em reconhecer a pluralidade jurídica existente nesses territórios habitados por povos tradicionais, alijando-os do processo e não reconhecendo as formas diferenciadas de acesso à terra, sim, pode ser fatal para a continuidade de tais culturas.

Nesse sentido, quando o Estado brasileiro permite que o modelo hegemônico de territorialidade se sobreponha às demais territorialidade sociais, está impedindo que a diversidade cultural existente no país possa sobreviver. Nas palavras de Geertz (1998, p. 356) a questão principal é, sim, se os seres humanos, vão ser capazes de continuar a imaginar formas de vidas que eles próprios possam viver na prática.

Para Mura (2019) a territorialidade é expressa pelos integrantes de um grupo como um resultado e não como uma determinante, um resultado sempre inacabado e sujeito a muitas variações, dependendo das situações em que se encontrem os grupos sociais ou étnicos tomados em consideração.

Assim, o Estado brasileiro ao dividir suas terras em dois grupos, as terras públicas e terras privadas, afasta a possibilidade de reconhecer a sua diversidade fundiária, uma vez que os povos tradicionais apresentam, de modo geral, como uma de suas características, o uso coletivo da terra. Além do que, as populações que fazem parte dos territórios sociais agrupam a noção de pertencimento a um lugar, mesmo que o processo de ocupação tenha ocorrido historicamente, observando a relação com o espaço físico determinado.

Conforme o inciso II do art. 3º do Decreto Federal nº 6040/2007:

Território Tradicional [são] 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, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da CF e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (BRASIL, 2007, n.p.).

Nas lições de Benatti (2011, p. 94).

O reconhecimento oficial das áreas ocupadas por populações tradicionais é uma importante política pública para democratizar o acesso à terra no Brasil, particularmente em um país que possui um elevado índice de concentração de terras nas mãos de poucos. Outros objetivos que se pretende assegurar com a regularização das populações tradicionais: as diferentes manifestações culturais, o respeito à organização social e a políticas desses grupos; e a proteção ambiental.

Adentrando nas normas jurídicas que asseguram aos povos tradicionais o reconhecimento e ou titulação de seus territórios, temos a Constituição Federal de 1988, cujo art. 231 reconhece aos povos indígenas os direitos sobre as terras tradicionalmente ocupadas, assim como o art. 68 do ADCT, que reconhece a propriedade aos remanescentes das comunidades quilombolas.

Em que pese o reconhecimento de direitos territoriais expressos na Constituição Federal, os povos indígenas ainda são reféns de um direito hegemônico e imposto como forma de colonização, conforme salienta Luiz Eloy Terena (2021, p.8)

Ao que se percebe, essa interpretação restritiva aos direitos dos povos indígenas, tal como se afigura na defesa do “marco temporal”, nasceu justamente de uma leitura equivocada feita a partir da súmula 650 do STF, que preceitua: “[...] os incisos I e XI do art. 20 da Constituição Federal não alcançam terras de aldeamentos extintos, ainda que ocupadas por indígenas em passado remoto”. Entretanto, é preciso fazer uma leitura da súmula em conexão com a matéria posta a julgamento e que resultou na edição do citado verbete. O precedente da súmula 650 do STF é o RE 219.983, tendo em vista o interesse da União na solução de ações de usucapião em terras situadas nos Municípios de Guarulhos e de Santo André, no estado de São Paulo, conforme disposto no artigo 1º, alínea h, do Decreto-Lei 9.760/1946. Como bem salienta o jurista Roberto Lemos dos Santos Filho, “é necessário que os operadores do direito atentem ao fato de que aplicação da Súmula 650-STF deve ser realizada aos casos específicos a que ela tem relação, vale dizer, usucapião de terras indígenas a que se refere o Decreto-Lei 9.760/1946”.

Outro marco importante na luta pelo reconhecimento dos territórios é a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho-OIT Sobre Povos Indígenas e Tribais, da qual o Brasil se tornou signatário em 2002, vigorando no país a partir de 2003. O destaque é para o art. 14 que reconhece aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, bem como obriga os governos a adotar medidas para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

À vista disso, o direito à propriedade é um direito fundamental instituído no art. 5º, XXII da Constituição Federal, que afirma ser dever do Estado garanti-lo, e uma das formas seria através do ordenamento territorial alcançado através da reforma agrária, que em um contexto de direitos humanos, é muito mais que uma simples distribuição de terras,

significa um conjunto de ações, tais como o investimento na agricultura familiar, nos assentamentos agrícolas, na educação no campo, no crédito rural enquanto política de governo para os pequenos agricultores e para as populações tradicionais, com o objetivo de garantir a dignidade de ter seu território reconhecido.

Com efeito, pode-se conceituar reforma agrária como o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, assim como que propicie ao seu beneficiário acesso a todos os mecanismos necessários, para a eficaz exploração da terra, a fim de que ela cumpra sua função social e ecológica. (ROCHA, 2019, p. 63).

Ocorre, que o Estado brasileiro não trabalhou esse plano como prioritário, temos mais de vinte anos de sua existência, e ainda há muito a ser feito, como resultado apresentamos uma elevada concentração de terras nas mãos de uma pequena elite agrária. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE⁶, em 2017 o Brasil apresentou **15.305** estabelecimentos agropecuários (grande propriedade) concentrando um total de **101.307.014** hectares de terras. Em contrapartida, os estabelecimentos voltados para a agricultura camponesa (familiar) apresentaram o número de **15,89** hectares de área média, com **4.448.751** estabelecimentos dividindo uma área total de **70.692.755** de hectares (OLIVEIRA, 2020).

Os dados transparecem que a maior parte das terras brasileiras estão sob a tutela de uma minoria de grandes proprietários, refletindo a política hegemônica de territorialização adotada no país.

É cediço que o processo de territorialização brasileira é excludente e que muitos problemas fundiários poderiam ter sido evitados se o mesmo processo não tivesse sido tão letal, especialmente para o pequeno proprietário e para os povos tradicionais. Entretanto, temos uma legislação que avança em prol destes excluídos e que aos poucos caminha para uma mudança de paradigma.

6 IBGE Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>. Acesso 29 junho 2021.

3 OS PROJETOS DE LEIS FEDERAL Nº 2633/2020 E Nº 510/2021, COMO MECANISMOS DE DESTERRITORIALIZAÇÃO

Com o intuito de responder a segunda parte da pergunta problema, neste tópico o artigo analisará os Projetos de Leis Federais que têm como temática principal a regularização fundiária. Optou-se por utilizar a palavra fundiária, pois o foco da análise é a distribuição da propriedade da terra. Pretendemos apreciar como o Poder Legislativo está contribuindo para o afastamento do Estado brasileiro de uma política territorial social, que reconheça e insira em seus Projetos de Leis a diversidade de territórios existentes no Brasil, partindo da premissa de que existem formas diferenciadas de se relacionar com a terra, como a dos povos e comunidades tradicionais.

No dia 11 agosto de 2021 a Presidência do Senado Federal determinou que o PL nº 2633/2020 e o PL nº 510/2021 tramitem conjuntamente, em razão da matéria à medida que ambos alteram a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. O primeiro Projeto de Lei é de autoria do Deputado Federal Zé Silva, filiado ao partido SOLIDARIEDADE/MG, o segundo Projeto de Lei é de autoria do Senador Irajá, filiado ao PSD/TO.

O dois Projetos de Leis apresentam alguns aspectos distintos, contudo em última análise o objetivo é o mesmo, ampliar o alcance da regularização fundiária flexibilizando os requisitos para o acesso à terra. O perigo da flexibilização da legislação está na possibilidade de pessoas que tiveram acesso à terra de forma ilegal (desmatadores de florestas e grileiros) se beneficiarem com a nova legislação.

3.1 Principais Mudanças Do PL Nº 2633/2020

a) Unifica a legislação de regularização fundiária de todo o Estado Brasileiro, referente as ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Ou seja, temos a possibilidade da venda direta por parte da União de áreas rurais fora da Amazônia Legal aos ocupantes que se enquadrem nos requisitos legais.

A proposta de unificação da legislação fundiária, altera o objeto da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, disposto em seu art.1º, qual seja, a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, **no âmbito da Amazônia Legal**, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária **das ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)**, por meio da alienação e da concessão de direito real de uso de imóveis (BRASIL 2020, n.p.) (Grifo do autor).

Analisando o dispositivo proposto, se observa que ele confronta a “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária” asseguradas na Constituição Federal no artigo 184 até o artigo 191, disposta no II PNRA-Plano Nacional de Reforma Agrária que prevê a adequação do modelo de reforma agrária às características de cada região, de cada bioma, ao invés de um modelo único para todas as regiões do país, como já dispunha o Estatuto da Terra (PNRA, 2004, p. 15).

b) Cria o art. 4º A, na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, dispondo apenas sobre a necessidade de o Incra consultar órgãos e entidades, como o Serviço Florestal Brasileiro do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Simplifica o processo de titulação, mas relativiza as possíveis outras demandas existentes nessas áreas.

c) Altera o art. 13 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, no que diz respeito ao tamanho das áreas suscetíveis de regularização por parte do Incra, a redação era para áreas com até 4 (quatro) módulos fiscais⁷, passando a vigorar com a possibilidade de regularização fundiária de imóveis com até 6 (seis) módulos fiscais, vejamos:

Art. 13. O Incra verificará os requisitos legais para a **regularização fundiária de imóveis com até 6 (seis) módulos fiscais** por meio da análise do requerimento do ocupante e dos demais docu-

7 No Brasil o Módulo Fiscal varia de 5 a 110 hectares.

mentos que instruem o processo administrativo, sujeito o autor de declaração falsa à responsabilização penal, civil e administrativa. [...]

§ 3º **O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis com até 6 (seis) módulos fiscais**, sem prejuízo do poder fiscalizatório, após análise técnica dos documentos referidos no § 1º deste artigo, se verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei (BRASIL 2020, n.p.) (Grifo nosso).

A legislação deixará de atender apenas as pequenas propriedades rurais, consideradas até 4 módulos fiscais e passará ao atendimento de áreas cada vez maiores, além do que dispensa a vistoria para os imóveis com até 6 módulos fiscais aumentando os riscos de regularização de áreas com algum tipo de conflito.

d) O IV, §1º do art.13 da PL equivale ao art.5º, IV da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, modifica a comprovação de prática de cultura efetiva e de ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores anteriormente a 22 de julho de 2008, pois poderá ser feita por meio de sensoriamento remoto.

e) Altera a Lei nº 6.015/73, no inciso II do art. 213, dispensando a assinatura dos confrontantes, quando indicada as coordenadas dos vértices definidores de limites.

§ 17. **São dispensadas as assinaturas dos confrontantes previstas no inciso II do caput deste artigo**, por ocasião da indicação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), bastando a apresentação de declaração do requerente interessado de que respeitou os limites e as confrontações (NR) (BRASIL 2020, n.p.) (Grifo nosso).

Com a dispensa da assinatura dos confrontantes, fica difícil saber se existe alguma divergência de limitação entre vizinhos o que pode contribuir para um aumento das disputas territoriais, e dessa vez em nível

nacional, já que a norma não será aplicada penas para áreas localizadas na Amazônia Legal.

3.2 Principais Mudanças PL 510/2021

a) Também unifica a legislação de regularização fundiária de todo o Estado Brasileiro, referente as ocupações incidentes em terras situadas em áreas de domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). O mesmo argumento utilizado para o PL nº 2633/2020, aqui também é válido. Trata-se da modificação do art. 1º da Lei nº 11.952/2009.

b) Sobre a mudança do marco temporal que altera a data limite para a comprovação do exercício da ocupação e exploração direta, temos no PL dois marcos temporais, a primeira mudança de marco temporal ocorre no art. 5º, IV da Lei nº 11.952/2009, vejamos a nova redação do PL: “IV – comprovar o exercício de ocupação e de exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, **anteriores a 25 de maio de 2012**” (BRASIL 2021, n.p.) (Grifo nosso).

O PL altera a data de 22 de julho de 2008, para 25 de maio de 2012, data que entrou em vigor o novo Código Florestal Brasileiro. Assim, ocorre o perdão de invasores de terras públicas, vez que estende o prazo para quem invadiu terra pública se regularizar, impedindo que o mesmo responda criminalmente.

A segunda mudança no marco temporal ocorre no art. 38, Parágrafo único, I da Lei Federal n.º 11.952/2009. O projeto de lei cria dois parágrafos, deixando de ser parágrafo único, vejamos o novo §º1 do art.38:

§ 1º Aplica-se a modalidade de alienação prevista no caput deste artigo mediante o pagamento do valor máximo da terra nua definido na forma dos §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei, com expedição de título de domínio nos termos dos arts. 15 e 16 desta Lei, aos ocupantes de imóveis rurais até o limite de que trata o § 1º do art. 6º desta Lei, nas seguintes hipóteses:

I – quando se tratar de **ocupações posteriores a 25 de maio de 2012** ou em áreas em que tenha havido interrupção da cadeia alienatória

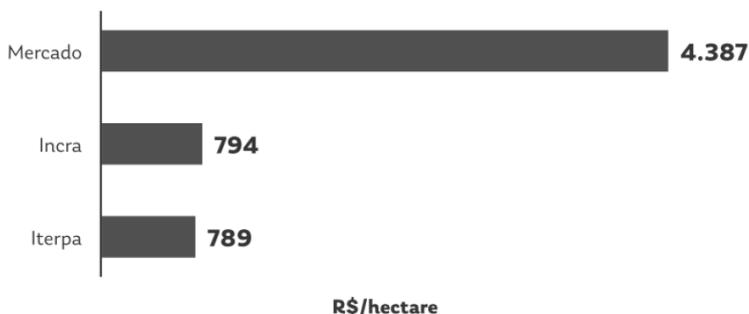
posterior à referida data, desde que observado o disposto nos art. 4º e 5º desta Lei e comprovado o período da ocupação atual por prazo igual ou superior a cinco anos, apurado até a data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019;

II – quando os ocupantes forem proprietários de outro imóvel rural, desde que a soma das áreas ocupadas e de sua propriedade não ultrapasse o limite mencionado neste parágrafo e observado o disposto nos arts. 4º e 5º desta Lei (BRASIL. 2021, n.p. (Grifo nosso).

Interpretando o inciso I, §1º do art. 38 entendemos que o PL perdoa quem invadiu terras públicas até o ano de 2014, desde pague o valor máximo da terra nua, sem desconto.

É sabido que os valores da terra nua cobrados pelo Estado estão completamente defasados em relação aos preços de prática do mercado de terras, o que se comprova na figura seguinte, em que temos como exemplo comparativo os valores da terra praticados no Estado do Pará.

Figura 1. Valores médios da terra nua praticados no Iterpa, Incra e média de mercado no Estado do Pará em 2019.



Fonte: BRITO (2021)⁸.

Analisando a figura 1 podemos afirmar que a mudança no art. 38, parágrafo único, apenas beneficia e incentiva a ocupação de terras públicas,

8 De fato, a deficiência de cobrança de valores devidos na regularização fundiária não é um problema limitado ao Iterpa. Por exemplo, o governo federal também possui dificuldades similares e não tem a prática de cobrar de inadimplentes (BRITO, p. 31).

uma vez que os valores praticados no mercado podem ultrapassar o triplo do que é cobrado pelo Estado, como aconteceu no Estado do Pará.

c) Modifica o art. 5º V da Lei n.º 11.592/2009, que negava a regularização fundiária para quem já tivesse sido beneficiado em programa de reforma agrária, com a nova redação será admitida a regularização fundiária de requerente anteriormente beneficiado por programa de reforma agrária ou regularização fundiária, desde que não ocupe o lote originário, decorridos mais de quinze anos.

Além do que altera a redação do art. 15, § 6º permitindo igualmente que o beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido, poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária desde que seja comprovado que a venda tenha acontecido há mais de dez anos. Assim, o legislador incentiva a continuidade do mercado de terras baseado na especulação do valor da terra enquanto uma mercadoria rentável.

d) Acrescenta ao art. 6º da Lei 11.592/2009 o § 6º ratificando os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de terras expedidos pelo Distrito Federal e pelos Estados em áreas da União, fora da faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até 10 de dezembro de 2019, até o limite de dois mil e quinhentos hectares. O legislador legaliza parte da grilagem de terras ocorridas nos cartórios de registro de imóveis, principalmente na Amazônia Legal.

e) Altera o art. 13 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, revoga o Parágrafo único e cria o § 2º com as instruções para a regularização da área, no que diz respeito ao tamanho das áreas suscetíveis de regularização por parte do Incra, a redação era para áreas com até 4 (quatro) módulos fiscais, passando a vigorar com a possibilidade de regularização fundiária de imóveis com até 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares).

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária **de imóveis de até dois mil e quinhentos hectares** serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita à responsabilização penal, civil e administrativa (BRASIL. 2021, n.p.) (Grifo nosso).

Também cria o §3º dispensando a realização da vistoria prévia de imóveis com até 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares) a serem regularizados.

§ 3º O Incra dispensará a realização da vistoria prévia de imóveis com até 6 (seis) módulos fiscais, sem prejuízo do poder fiscalizatório, após análise técnica dos documentos referidos no § 1º deste artigo, se verificado o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Lei (BRASIL 2021, n.p.).

No novo § 5º do PL, permite dar continuidade ao processo de titulação de área onde tenha ocorrido dano ambiental, para tanto basta que o interessado tenha aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou tiver celebrado Termo de Ajustamento de Conduta ou instrumento similar com os órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ou com o Ministério Público.

§ 5º A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso I do § 4º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, situação em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou tiver celebrado termo de ajustamento de conduta ou instrumento similar com os órgãos e entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ou com o Ministério Público (BRASIL 2021, n.p.).

f) Altera o art. 40-A, criando o § 4º, que amplia a possibilidade de desafetação de projeto de assentamento, possibilitando que tais áreas sejam dispostas à nova regularização fundiária.

Art. 40-A. Aplicam-se as disposições desta Lei à regularização fundiária das ocupações nas áreas urbanas e rurais do Incra, inclusive nas áreas remanescentes de projetos criados pelo Incra com características de colonização e de projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, dentro ou fora da Amazônia Legal, em data anterior a 10 de outubro de 1985.

[...]

§ 4º As áreas remanescentes de projetos referidas no caput deste artigo compreendem áreas ainda não tituladas, áreas não destinadas e áreas tituladas pendentes da verificação das condições resolutivas, observado o disposto nas cláusulas contratuais do título expedido sobre a área (NR) (BRASIL 2021).

g) O PL no art. 40-B, dispensa a cobrança de custas e emolumentos para registro de títulos concedidos pelo INCRA até 4, módulos fiscais, mas também estende a isenção do recolhimento da taxa de serviço cadastral para a emissão do primeiro Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) junto ao Incra (NR).

Art. 40-B. Não serão cobrados custas ou emolumentos para registro de títulos translativos de domínio concedidos pelo Incra de imóveis rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais relativamente ao primeiro registro dos imóveis rurais decorrente da regularização realizada na forma desta Lei, **estendida essa isenção ao recolhimento da taxa de serviço cadastral para a emissão do primeiro Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) perante o Incra** (BRASIL 2021, n.p.) (Grifo do Autor).

Com a nova redação o legislador estende um benefício que seria direcionado apenas aos pequenos produtores rurais, para médios e grandes produtores.

É imperioso observar que as mudanças propostas nos Projetos de Leis estudados alteram dispositivos considerados estratégicos para a regularização de áreas desmatadas ilegalmente, que extrapolam o marco temporal estabelecido na Legislação em vigor. Ademais, beneficia médios e grandes proprietários rurais quando estende a eles regras que anteriormente se aplicavam apenas aos pequenos proprietários.

Verifica-se como os dois Projetos de Leis visam favorecer a flexibilização das normas de regularização fundiária individual ao introduzirem novas terras públicas no mercado de terras privadas, no caso em questão em nível nacional, já que de acordo com as modificações a aplicação da Lei não será restrita à Amazônia Legal.

Os legisladores não demonstram qualquer preocupação ou zelo para com as populações tradicionais que ali habitavam e provavelmente utilizavam as áreas desmatadas ilegalmente para suas subsistências, e que a partir das mudanças dos marcos temporários, passarão a ser consideradas ocupações legais com o reconhecimento de direitos territoriais das populações tradicionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o estudo observamos que o processo de territorialização no Brasil se moldou nas grandes propriedades, iniciada com a chegada da Coroa portuguesa e com as cartas sesmarias, a preocupação a época seria explorar as terras no intuito de gerar renda para a Coroa. Entretanto, foi o início de um processo de territorialização excludente e voltado para o capital, a terra enquanto sinônimo de riqueza, independente da sua utilização ou produtividade.

Até a década de 80 não havia no Brasil um efetivo reconhecimento da diversidade fundiária, o que tínhamos eram inúmeros conflitos fundiários, ocasionados em sua maioria pelo alijamento das populações tradicionais do processo de territorialidade implantado pelo Estado e pela ausência de uma política inclusiva de distribuição de terra.

Nesse processo, não cabia a pequena propriedade, não se admitia reconhecer que algumas sociedades detêm um relacionamento diferenciado com a terra ou com seu território, estamos tratando de populações que vivem em um regime comum de propriedade que demorou séculos para ser alcançada pela norma legal.

A teoria da territorialidade social de Paul Little, nos ajuda a entender a necessidade do reconhecimento da diversidade sociocultural do Brasil, que é acompanhada por uma diversidade fundiária. Reconhecer a pluralidade fundiária se torna desafiador para um Estado que dividiu as terras em pública e privada, ocorre que essa divisão não comporta a forma de se relacionar com a terra das populações tradicionais.

Todavia, após um lento processo de articulação entre populações tradicionais, sociedade civil organizada e organizações não governamentais,

o Estado brasileiro aos poucos inseriu no seu processo de territorialização o reconhecimento de tais populações, através de normas específicas e principalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Apesar de existir o reconhecimento dos direitos fundiários das populações tradicionais, a implementação destes algumas vezes se mostra impossível, pois dependem de mudanças nas normas legais, em que o poder legislativo e o poder executivo, articulam manobras para suprimir e ou relativizar direitos. Tal afirmativa pode ser observada ao longo do artigo e principalmente com a análise dos Projetos de Leis que alteram a Lei n.º 11.952/2009, no sentido de que a preocupação do legislador não é com uma distribuição de terras justa, ou um ordenamento territorial e sim com o perdão de crimes ambientais e regularização de áreas ilegalmente ocupadas.

Foi possível observar que em nenhum momento o legislador fomentou qualquer mudança para aumentar a proteção para com as populações locais, pelo contrário, dispensa a apresentação de documentos que seriam imprescindíveis a proteção destes. Enquanto são flexibilizadas as normas de regularização fundiária para os grandes ocupantes, se burocratizam sempre mais os processos de reconhecimento de direitos territoriais das populações tradicionais.

Tal afirmativa pode ser notada nas inúmeras proposições de emendas dos parlamentares aos projetos de Leis, chamando a atenção em especial a do Senador Dário Berger, na oportunidade sugere a alteração do inciso I do § 1º do art. 38 da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para que seja ampliado o marco temporal anteriormente fixado em 22 de dezembro de 2016, no tocante a comprovação da ocupação legítima da terra nua, a fim de alcançar o ano de 2020, como justificativa expõe que a conduta impedirá que a não comprovação de ocupação anterior a data de 22 de dezembro de 2016 seja motivo suficiente para indeferir a regularização fundiária de produtores rurais.

Por fim, a partir desse raciocínio se propõe pensar que a terra não pode ser especulada apenas como um valor financeiro, um montante, mas também como uma história, um costume. Essa relação que visualiza a terra apenas como capital e ao mesmo tempo a trata como um mero objeto, reflete para qual grupo dominante as políticas públicas

de distribuição de terras estão direcionadas. A escolha de uma teoria da territorialidade social, nos sensibiliza para repensar uma política mais justa de distribuição voltada especialmente para as populações até então marginalizadas desse processo.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ana Valéria, *et al.* **Povos Indígenas e a Lei dos “Branços”: o direito à diferença.** Brasília, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006. Disponível em: <http://www.laced.mn.ufrj.br/trilhas/>. Acesso em: 26. nov. 2021.

BENATTI, Jose Heder. **Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais.** In SAUER, Sergio e ALMEIDA, Wellington (Org.). *Terras e Territórios na Amazônia.* Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2011. pp. 93-113.

BENATTI, Jose Heder. Terras tradicionalmente ocupadas e populações tradicionais. In UNGARETTI, Debora. LESSA, Marília Rolemberg. COUTINHO, Diogo. PROL, Flavio Marques. MIOLA, Iage Zendron. FERRANDO Tomaso (editores). **Propriedades em transformacao. Abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil.** São Paulo: Blucher. 2018. pp. 193-214.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural**. 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DE POLÍTICA FUNDIÁRIA E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Livro branco da grilagem**. Brasília, DF, 1999. p. 8-12.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 2633/2020**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149358>. Acesso em: 26. nov. 2021.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 510/2021**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146639>. Acesso 26. nov. 2021.

BRITO Brenda; ALMEIDA Jeferson; GOMES Pedro, CARDOSO Dário Júnior. **Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Pará**. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, Belém, PA, 2021. p. 30.

GEERTZ, Clifford James. **O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa**. Tradução de Vera Mello Joscelyne. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1998.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IMAZON. **Nota Técnica sobre o Projeto de Lei nº 510/2021**. Disponível em: <https://imazon.org.br/publicacoes/nota=-tecnica-projeto-de-lei510-2021-/#:~:text=O%20Projeto%20de%20Lei%20n.%C2%BA%20510%2F2021%20visa%20alterar,19%20de%20maio%20de%202020>. Acesso em: 26. nov. 2021.

LIMA, Antônio Cardoso de Souza. **Antropologia e Direito. Temas Antropológicos para estudos jurídicos**. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa/LACED/Associação Brasileira de Antropologia. 2012.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico/2002-2003**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2004.

LOUREIRO, Violeta R. **Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento natureza**. São Paulo: Empório do Livro, 2009. p. 68.

LOUREIRO, Violeta R.; PINTO, Janildo Aragão. **A questão fundiária na Amazônia. Estudos Avançados**, v. 19, n. 54, p. 77-98, ago. 2005.

MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo, de Hobbes até Locke**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARQUES, Jane Aparecida; MALCHER, Maria Ataíde (Org.). **Regularização territorial: a regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra**. Belém: ITERPA, 2009. p. 13.

MATTOS NETO, Antônio Jose de. **Estado de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2010.

MATTOS NETO, Antônio Jose de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2018.

MURA, Fábio. **Á procura do “bom viver”: território, tradição de conhecimento e ecologia doméstica entre os Kaiowa**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Antropologia, 2019.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de Oliveira. Camponeses, quilombolas, indígenas e grileiros em conflitos no campo brasileiro. In OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de Oliveira (Org). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, p. 09-54. Disponível em <http://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/view/581/517/1969-1>. Acesso em: 30 set. 2021.

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

TERENA, Luiz Eloy [Luiz Henrique Eloy Amado]. **Violências, expulsões e subjugação jurídica no STF o destino dos Kaiowá de Guyraroká**. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3m9PCpe>. Acesso em: 29. jun. 2021.

ATIVOS E PASSIVOS AMBIENTAIS NA DESAPROPRIAÇÃO AGRÁRIA

Alysson Maia Fontenele¹

Marcelo Budal Cabral²

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal preceitua (art. 184) que a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, só pode ocorrer, entre outros requisitos, mediante o pagamento da justa indenização. O art. 12 da Lei 8.629/93, incorporando a jurisprudência sobre essa questão, define justa indenização como o valor de mercado do imóvel.

Valor de mercado é o que determinado bem alcança ou atinge no mercado. Entretanto, não se trata de conceito puramente econômico, porque toda a principiologia constitucional conforma o conceito jurídico de justa indenização. Com isso, há um problema na concretização do valor de mercado, porque a indenização (fruto de uma avaliação) sempre é obtida através de uma soma de elementos, e são inúmeras as discussões jurídicas sobre quais elementos devem integrar (ou em qual medida devem integrar) o conceito jurídico de justa indenização, e, uma vez decidido quais elementos integram, o outro problema é como avaliá-los.

Não é possível obter o valor total do imóvel ignorando as partes que o constitui, atribuindo um valor único (uma avaliação não é uma oferta ou uma compra e venda). Há um valor destacado para cada elemento indenizável (terra nua, produção de vegetais (culturas), construções, instalações, máquinas e equipamentos *agrícolas*, semoventes, entre outros).

1 Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG). alyssonfontenele@ufg.br

2 Mestrando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). marcelobudal@discente.ufg.br.

Os passivos e ativos ambientais são atributos podem influir (significativamente) no valor de alguns desses elementos, ou podem ser valorados à parte. Os atributos da natureza (ou recursos ambientais) como florestas naturais, reservas legais, áreas de preservação permanente e água, quando preservados ou degradados, modificam o valor de mercado do imóvel.

É possível exemplificar um ativo ambiental com uma reserva legal preservada (com ou sem plano de manejo aprovado), ou por um pagamento por serviços ambientais (para realizar a conservação das águas e dos serviços hídricos, da biodiversidade, entre outros).

O passivo ambiental exemplifica-se com uma Área de Preservação Permanente degradada e o custo de recuperação ambiental.

Nesse contexto, o problema a ser respondido é o seguinte: os ativos e passivos ambientais devem ser considerados no valor da justa indenização (para se agregar (ativo) ou para se abater (passivo) um valor à justa indenização)? A hipótese é positiva, pela compreensão, interpretação e aplicação do todo do direito.

O objetivo é, através do diálogo hermenêutico, explicitar a compreensão sobre o dever de consideração dos ativos e passivos ambientais no valor da justa indenização e apresentar apresentação de algumas hipóteses de aplicação.

A pesquisa é bibliográfica e documental. A abordagem ou a base teórica é a hermenêutica filosófica (Gadamer), que significa, em síntese, iniciar um diálogo (uma estrutura de perguntas e respostas) com aquilo que deve ser compreendido. O diálogo só é possível porque há linguagem, e só há linguagem porque há interação social e transmissão de sentidos (consciência histórica). Trata-se de uma ontologia da compreensão (histórica e linguística, que possibilitam uma pré-compreensão ambiental e agrária) para a atribuição de sentidos corretos ao direito.

A conclusão, confirmando a hipótese, ou, em outros termos, a antecipação de sentido, confirmada na coisa ela mesmo (no caso, um diálogo plural), é a compreensão da obrigação de sempre se considerar os ativos e passivos ambientais na desapropriação.

1 ASPECTOS TÉCNICOS E JURÍDICOS DOS ATIVOS E PASSIVOS AMBIENTAIS

O art. 184 da Constituição Federal preceitua que:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, **mediante prévia e justa indenização** em títulos da dívida agrária, com cláusula de 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. (Grifos nossos).

A parte grifada foi regulamentada pelo art. 12 da Lei 8.629/93, que dispõe, *in verbis*:

Art. 12. Considera-se **justa a indenização** que reflita o **preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade**, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos:

I - localização do imóvel;

II - **aptidão agrícola**;

III - dimensão do imóvel;

IV - área ocupada e ancianidade das posses;

V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias.

§ 1º **Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel**, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA.

§ 2º Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço apurado superar, em qualquer hipótese, **o preço de mercado do imóvel**. (Grifos nossos).

Como exposto inicialmente, a justa indenização se confunde (ou equivale) com o valor de mercado, nos termos da Lei 8.629/93. Embora o texto fale em valor do imóvel em sua totalidade, isso não significa que essa

totalidade possa ser obtida sem uma soma das partes que a integram. O valor total sempre é identificado pela soma dos elementos indenizáveis.

Como explica Franco Sobrinho:

O valor, na sua unidade, aparece na indenização, como uma soma inevitável de elementos concretos, reais e de fácil evidenciação. [...] A indenização única, num todo só, é a melhor aconselhável. **Somando, num só resultado, todos os elementos que nela integram.** (FRANCO SOBRINHO, 1973, p. 181 e 185, grifos nossos).

Lima (2021, p. 21, 28-29):

Fazendas tem solos diferentes, condições de acesso diferentes, possibilidade de mecanização diferentes, disponibilidade de água diferente, proporção de áreas de preservação permanente e de reserva legal diferentes, portanto, a média simples de valores de várias fazendas, como vários pareceres apresentam por aí, não podem ser enquadrados como trabalhos sérios de avaliação. [...] Ora, todos sabemos que não existem duas fazendas iguais! [...] Sabe-se que as fazendas têm características distintas, como: aptidão agrícola; dimensões; localização; áreas cultivadas; quantidade e tamanho das construções e edificações; produtividades; tipos de solo; disponibilidade de água; cobertura vegetal natural; etc.

Em suma: “existem fazendas diferentes, com valores diferentes, justamente em função de seus componentes: terras, construções, culturas, produtividades, instalações, recursos naturais, etc.” (LIMA, 2021, p. 129).

A indenização é única e envolve a totalidade do imóvel. Entretanto, como já destacado, a composição de cada imóvel é diversa. Não é possível obter o valor do todo ignorando as partes que o integram. A aplicação do método comparativo sem levar em consideração os componentes do imóvel rural (para identificar os dados comparáveis), como destaca Lima (2021), sequer pode ser considerada uma avaliação. E havendo componentes comparáveis, não levar em consideração o valor de cada componente, o que se identifica não é um provável valor de

mercado³, mas um valor fictício. Construções novas não possuem o mesmo valor que uma construção antiga, com depreciação física e funcional (critério, inclusive, previsto no art. 12, V, da Lei 8.629/1993). Um imóvel com diversas benfeitorias não reprodutivas (edificações, terreiros, estradas e acessos, cercas, sistemas de drenagem e irrigação por gravidade, obras e trabalhos de melhorias das terras, nos termos do item 3.3.1 da ABNT 14653-3:2019) não é comparável a outro que possua poucas benfeitorias. Um imóvel que recebeu obras e trabalhos de melhoria do solo, não possui valor idêntico a outro que não recebeu. O método comparativo, portanto, é utilizado para se obter o valor apenas dos componentes comparáveis, e não para o imóvel todo, sabendo que não existem fazendas iguais.

Além disso, a chamada vantagem da coisa feita, só existe quando o valor de mercado for superior ao custo de reedição de um bem. “3.1.56. Vantagem da coisa feita. Diferença entre o valor de mercado e o custo de reedição de um bem, quando positiva” (ABNT 14653-1:2019). E isso porque, caso ocorra o oposto, não há acréscimo à indenização. Como já se indeniza pelo valor de mercado, não se admite um valor a mais, um acréscimo conhecido como “*Going value*” ou valor em marcha, que já foi declarada indevido por diversas decisões do Supremo Tribunal Federal (exemplo: RE 88.767/RJ, rel. Min. THOMPSON FLORES).

A soma de componentes é identificada pelas normas da ABNT como Método Evolutivo. A ABNT NBR 14653-1, item 7.2.3, o define como o Método que “Identifica o valor do bem pelo somatório dos valores de seus componentes”. E a ABNT NBR 14653-3:2019, especifica para imóveis rurais, o define nestes termos:

8.4 Método evolutivo

8.4.1 A composição do valor total do imóvel avaliando é obtida por meio da conjugação de métodos, a partir dos valores da terra nua, das benfeitorias reprodutivas e não reprodutivas, e das obras e trabalhos de melhoria das terras, bem como o passivo e o ativo ambiental, quando considerados, ou seja:

$$VTI = VTN + VBR + VBNR + AA - PA$$

3 “Valor de mercado é a quantia mais provável pela qual se negociaria voluntariamente e conscientemente um bem, em uma data de referência, dentro das condições de mercado vigente” (ABNT NBR 14653-1:2019).

onde

VTI é o valor total do imóvel;

VTN é o valor da terra nua;

VBR é o valor das benfeitorias reprodutivas;

VBNR é o valor das benfeitorias não reprodutivas;

AA é o valor do ativo ambiental, quando considerado pelo profissional da engenharia de avaliações;

PA é o valor do passivo ambiental, quando considerado pelo profissional da engenharia de avaliações.

Há, portanto, diversos valores, cada um com uma metodologia própria de avaliação (o método comparativo direto de dados de mercado é utilizado, na maioria das vezes, apenas para se obter o valor da terra nua), e o valor total do imóvel deve corresponder a soma dos valores desses componentes.

Por fim, uma observação a respeito do método evolutivo.

[...] no uso do Método Evolutivo preste atenção sempre somar os valores de mercado e nunca valores com custos; e lembre-se também que os bens dentro de uma fazenda (terras, benfeitorias, recurso naturais, máquinas, semoventes, etc.) pode ter valor de mercado positivo, negativo ou nulo (enquanto que custos são sempre números positivos). (LIMA, 2021, p. 29).

Um dos aspectos a ser observado é a aptidão agrícola, nos termos do inciso II, art. 12, Lei 8.629/93. Explica Prado (2007, 94-95) que:

Outro fator a ser levado em consideração por ocasião da avaliação do imóvel rural é sua aptidão agrícola, conforme preceitua o inc. II do art. 12 da Lei 8.629/93.

José Canasi diz que, em matéria de indenização do imóvel, deve levar-se em conta a produtividade da terra, sua qualidade agrônômica, sua capacidade como instrumento econômico e também a localização, a topografia do terreno, a qualidade do solo e da água e o regime de chuvas. [...] Logo, no que diz respeito à aptidão agrícola e pecuária do imóvel, entende-se que deve ser lavada em conta na apuração do valor da indenização, de forma a se aferir a

capacidade de produção do bem, consideradas as culturas e pastagens existentes.

Os passivos e ativos ambientais, embora possam se relacionar com a aptidão agrícola do imóvel, não se limita a isso. As limitações administrativas impostas ao imóvel rural, como às Áreas de Preservação Permanente (que também existem para as áreas urbanas), às Reservas Legais, às Áreas de Uso Restrito etc., a observância de padrões de qualidade, dos condicionantes ecológicos (medidas preventivas, mitigadoras e compensatórios), entre outras exigências de proteção ambiental, são impostas por ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito de todos (difuso), da presentes e futuras gerações (solidariedade intergeracional), direitos de animais não humanas (solidariedade interespecies) e da própria Natureza em si mesmo (direito autônomo, nos termos da Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos).

Esta Corte considera importante ressaltar que o direito ao meio ambiente saudável **como direito autônomo, a diferença de outros direitos, protege os componentes do meio ambiente, tais como bosques, rios, mares e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, ainda em ausência de certeza ou evidência sobre o risco às pessoas individuais**. Trata-se de proteger a natureza e o meio ambiente não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que sua degradação poderia causar em outros direitos das pessoas, como a saúde, a vida ou a integridade pessoal, senão por sua importância para os demais organismos vivos com quem se compartilha o planeta, também merecedores de proteção em si mesmos. **Neste sentido, a Corte adverte uma tendência a reconhecer personalidade jurídica e, portanto, direitos à natureza não só em sentenças judiciais se não inclusive em ordenamentos constitucionais**. (Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, parágrafo 62, grifos nossos).

Sobre a composição de um imóvel rural, é possível apresentar o seguinte esquema, consoante Lima (2021, p. 28), com alguns acréscimos exemplificativos:

IMÓVEL RURAL Composição	TERRAS (terras cultiváveis, cultiváveis em alguns casos e não cultiváveis)
	CULTURAS (bens que geram rendimentos: pastagens, café, cana, laranja, fruticultura, culturas anuais etc.)
	CONSTRUÇÕES (parte do processo produtivo: galpões, silos, armazens, cercas, casas, currais, estradas, instalações como rede de energia ou de distribuição de água etc.)
	SEMOVENTES (rebanhos: gado leiteiro, de corte, equinos, suínos, caprinos, ovinos, piscicultura etc.)
	MÁQUINAS (motores, implementos, tratores, máquinas de benefício, sistemas de irrigação, arados, plantadeiras etc.)
	PRODUTOS (adquiridos ou produzidos: sementes, fertilizantes, colheitas armazenadas etc.)
	RECURSOS NATURAIS (florestais; hídricos, minerais)
	OUTROS: ativo ou passivo ambiental, documentação etc.

O que há de interessante nessa composição de um imóvel rural, é que os ativos e passivos ambientais não se limitam a ser um elemento do conceito jurídico de justa indenização ou uma tese jurídica. A consciência dos ativos e passivos ambiental ultrapassam o direito público, para potencialmente se incorporar a qualquer avaliação, como, por exemplo, avaliações para fins de garantia, arrendamento, dação em pagamento, entre outras.

Cada vez mais, todas as formas de exploração estão demandando produção em harmonia com a natureza. Assim, são fundamentais as medidas de conservação do solo, manutenção da vegetação, combate ao desmatamento, redução do uso de agrotóxicos e uso racional da água na agricultura. Além disso, para maior sustentabilidade da agricultura tornam-se importantes os insumos biológicos. (LAZZARINI; SANTIAGO, 2021, p. 114-115, grifos nossos).
A economia deve submeter-se à ecologia. Por uma razão muito simples: a Natureza estabelece os limites e alcances da sustentabilidade e a capacidade de renovação que possuem os sistemas para autorrenovar-se. Disso dependem as atividades produtivas.

Ou seja: se se destrói a Natureza, destroem-se as bases da própria economia. Isso nos obriga a evitar ações que eliminam a diversidade e a substituem pela uniformidade provocada pela megami-neração, pelos monocultivos ou pelos transgênicos, por exemplo. Tais atividades, como reconhece o ecologista chileno Godofredo Stutzin, ‘rompem os equilíbrios, produzindo desequilíbrios cada vez maiores’. Escrever essa mudança histórica, ou seja, a transição de uma concepção antropocêntrica para uma sociobiocêntrica, é o maior desafio da Humanidade, se é que não queremos colocar em risco a existência do próprio ser humano sobre a Terra. (ACOSTA, 2016, p. 121, grifos nossos).

Não é, portanto, exclusivo das desapropriações ou do direito, como poderia ser determinadas teses (exemplos: (i) se ao valor da indenização devem ser incluídas as despesas para reemprego do capital, conhecidas como “*Frais de emploi*”; (ii) se deve ocorrer indenização pela criação de área *non aedificandi*, entre outras).

Já é reconhecido que um passivo ambiental afeta o valor do imóvel. Fideles et al. (2018, p. 150):

Passivo Ambiental

Não raro, os imóveis incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária por meio da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade **possuem considerável grau de degradação ambiental, materializado, por exemplo, na ausência ou insuficiência da reserva legal ou no desmatamento de áreas de preservação permanente, bem como pela utilização de técnicas inadequadas de manejo e conservação dos solos, o que inclusive pode ter acarretado a existência de multas e a imposição de recuperação de danos ambientais.**

Em virtude da natureza *propter rem* das obrigações de caráter ambiental, o Incri - quando desapropria um imóvel e o incorpora a seu patrimônio - acaba por assumir a responsabilidade pela recuperação ambiental, arcando com os custos daí decorrentes.

Por isso, considera-se ‘passivo ambiental’ a expressão em valores monetários dos custos para promoção da recuperação ambiental e adequação do imóvel à legislação ambiental. **A existência de passivo ambiental no imóvel a ser desapropriado representa,**

assim, um fator de depreciação de seu preço de mercado, pois um imóvel com certo grau de degradação ambiental vale menos que um imóvel igual, sem esta degradação. (Grifos nossos).

Em suma: o passivo ambiental altera o valor de mercado, e isso deve ser considerado. A norma ABNT 14653-3:2019 trouxe vários tópicos para tratar dos ativos e passivos ambientais. Define o ativo ambiental como o “conjunto de atributos e funções ambientais que representam benefícios economicamente valoráveis” (item 3.2) e o passivo ambiental como “obrigações economicamente valoráveis, decorrentes de danos ambientais ou da inobservância da legislação ambiental” (item 3.17).

Para se apurar o valor da terra (3.23 e 10.1.3):

3.22

terra nua

terra sem a consideração de benfeitorias

3.23

valor da terra nua

diferença entre o valor total do imóvel e o valor de suas benfeitorias, considerada, quando for o caso, a existência de **passivos ou ativos ambientais**

10 Procedimentos específicos

10.1 Terra nua

10.1.1 Na avaliação da terra nua, deve ser empregado, preferivelmente, o método comparativo direto de dados de mercado.

10.1.2 No caso de existência de benfeitorias, pode-se estimar o valor da terra nua dos dados amostrais, com a utilização da equação de 8.4.2.

10.1.3 O avaliador deve informar se considerou ou não a existência de ativos ou passivos ambientais. (Grifos nossos).

Sobre a caracterização de ativos e passivos ambientais (7.3.2.9):

7.3.2.9 Caracterização de ativos e passivos ambientais

Os ativos e passivos ambientais eventualmente existentes, caso façam parte do objeto da avaliação, **podem ser valorados à parte,**

seguindo os critérios da ABNT NBR 14653-6, no que couber, e **apresentados em separado do valor do bem**

O avaliador deve declarar no laudo se a avaliação considera ou não a existência de ativos e passivos ambientais.

Como se lê acima, a norma prescreve que “o avaliador deve declarar no laudo se a avaliação considera ou não a existência de ativos e passivos ambientais”. No mesmo sentido, o item 10.1.3 determina que “o avaliador deve informar se considerou ou não a existência de ativos ou passivos ambientais”. Entretanto, tratando-se de desapropriação, não há apenas a obrigação de declarar se considerou ou não a existência de ativos ou passivos ambientais. O avaliador obrigatoriamente deve considerar a existência de ativos e passivos ambientais. O conceito de justa indenização é um conceito jurídico, não sendo escolha técnica decidir se o passivo e ativo ambiental devem ser considerados.

Para o passivo ambiental, as razões são as seguintes: a) Acórdão do TCU 1362/2004/Plenário (determinando a apuração e abatimento do passivo ambiental); b) jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ)⁴ admitindo que o passivo ambiental seja descontado da indenização; c) art. 4º, VII, da Política Nacional do Meio Ambiente (obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados); d) princípio do poluidor-pagador; e) obrigações são de direito real, conforme art. 2º, § 2º, do Código Florestal, ou *propter rem* (Súmula 623 do STJ); f) não existe “direito adquirido a poluir ou a degradar” – mesmo atividades licenciadas que produziram passivos ambientais devem reparar o dano causado;

4 “ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. ARTS. 25 DA LEI 8.629/1993; 3º, 4º, VII, 14 DA LEI 6.938/1981 E 3º, III, DA LEI 12.651/2012. [...] PASSIVO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO *PROPTER REM*. DEDUÇÃO DO VALOR DA INDENIZAÇÃO. CABIMENTO. [...] **O valor relativo ao passivo ambiental da propriedade deve ser excluído da indenização, eis que a recuperação da Área de Preservação Permanente e da Reserva Legal, assim como outras incumbências incidentes sobre o imóvel e decorrentes da função ecológica da propriedade, constitui obrigação *propter rem***; logo, parte inseparável do título imobiliário, inexistindo, no ordenamento jurídico brasileiro, direito adquirido a degradar ou poluir, ou a desmatamento realizado”. (STJ, REsp 1.755.077 – PA. Relator Ministro HERMAN BENJAMIN. Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 17/10/2018. Data da Publicação/Fonte: Dje 04/02/2019). (Grifos nossos).

g) a função ecológica da propriedade; h) o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF), sadio e protegido (art. 11 do “Protocolo de São Salvador” e Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos); i) a subordinação de todas as atividades econômicas ao respeito ao meio ambiente (art. 170, VI, e o já referido 225, ambos da CF).

O Manual de Obtenção de Terras e Perícia Judicial do Inca (aprovado pela Norma de Execução Inca / DT n. 52, de 25 de outubro de 2006), preceitua que deve ser estimados os custos de recuperação de áreas degradadas (solos degradados), os custos de recuperação de Reservas Legais e os custos de recuperação das Áreas de Preservação Permanente. O referido Manual também acrescenta que:

Obtido o Valor da Terra Nua (VTN), deve ser deduzido:

- O valor correspondente ao custo de materiais e serviços para recuperação de áreas degradadas, bem como das áreas de Reserva Legal e/ou de Preservação Permanente danificadas ou suprimidas, o qual deverá ser discriminado no Laudo [Recomendação do Tribunal de Contas da União – Acórdão 1.362/2004]

Para os ativos ambientais, para que seja possível uma avaliação destacada (valorados à parte), é preciso a existência de alguma adicionalidade comprovada de proteção ambiental ou pagamento por serviços ambientais, a ponto de influenciar o valor de mercado, ou seja, mesmo que uma reserva legal preservada seja considerada um ativo ambiental, isso, por si só, não justifica, a princípio, uma valoração à parte. O princípio aplicado é o protetor-recebedor.

Um problema importante é sobre a impossibilidade de internalização dos custos dos danos ambientais. É o que comenta Marques (2018, p. 562-563), nestes termos:

Uma impossibilidade específica para as corporações de se subordinar ao imperativo ambiental é a impossibilidade de ‘internalizar’ os custos dos danos ambientais crescentes que elas ‘socializam’. Multiplicam-se hoje as metodologias de precificação do patrimônio natural. Mas qualquer que seja a metodologia (e a se supor que

o valor da natureza seja redutível a um preço de mercado), o resultado é o mesmo: é impossível para as corporações internalizar seu custo ambiental, pois o valor total gerado por sua atividade é, com frequência, menor que o valor econômico do patrimônio da biosfera destruído por essa atividade. Um relatório elaborado para o *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (Teeb), intitulado *Natural Capital at Risk. The top 100 externalities of business*, mostra que: [...] os custos não precificados do capital natural (*unpriced natural capital costs*), o valor do patrimônio natural degradado e não contabilizado (ou externalizado) pelas corporações, montava em 2009 a 7,3 trilhões de dólares, o que equivalia nesse ano a 1,3% do PIB global. **O relatório conclui que nenhum setor regional de alto impacto gera lucros suficientes para cobrir seus impactos ambientais**” (Grifos nossos).

Essa observação é importante, porque, por exemplo, os custos de reflorestamento e revegetação não suprem todas as funções ecossistêmicas perdidas, como a regulação climática, o carbono liberado, entre outros.

Como explica Santos (2009, p. 89):

[...] **a degradação do solo e do ecossistema** (profundamente interligada com a proteção de áreas de mananciais e preservação de uma mínima quantidade de florestas e de consequente fauna), **ainda não aparece em nenhum cálculo de ‘justa indenização’** por parte da administração pública. Falta avançar nesse aspecto do cumprimento constitucional do direito a um meio-ambiente sustentável **a ponto de descontar no valor das indenizações também o desgaste do solo e do ecossistema**, por vezes irreparáveis, aspectos que influenciam até mesmo economicamente o valor da terra nua. (Grifos nossos).

A ABNT 14.653-6 (parte 6, dedicada aos recursos naturais e ambientais) traz algumas definições importantes. A valoração ambiental é definida como a “identificação do valor de um recurso ambiental ou do custo de reparação de um dano ambiental” (item 3.7). Para o custo de reparação de um dano ambiental, caso já se tenha um valor definido no mercado, deve-se utilizar o método comparativo direto de dados de mercado.

Sempre que os recursos naturais e ambientais se assemelhem aos bens comuns e possuam mercado, pode ser utilizado o método comparativo direto de dados de mercado e seguidas as prescrições para este que constam da NBR 14.653-2. (Item 8.1.2, grifos nossos).

O método comparativo direto é o mais indicado para se apurar o valor de mercado (claro, quando há mercado para se comparar). “[...] se não existem dados em oferta ou transações realizadas conclusão deve ser que não existe mercado naquele momento e por isso o método comparativo não deve ser aplicado”. (LIMA, 2021, 11).

Para superar a mencionada impossibilidade de internalização dos custos dos danos ambientais, o valor do passivo ambiental deve englobar a integralidade do dano. Caso o método comparativo não possa cumprir essa valoração integral, então não há mercado, e o correto será obter a aproximação de valor de mercado pela utilização de outro método. Entre os métodos indiretos⁵, o custo de reposição é definido como:

Custos de reposição

Estima os gastos necessários para restaurar a capacidade produtiva e as funções ecossistêmicas de um recurso ambiental degradado.

Estima que as perdas de bens e serviços ambientais serão corrigidas com reposição da qualidade ambiental. **Assim, estimam-se os custos de reposição do ambiente degradado (gastos de engenharia, implementação e monitoramento) para esta reposição, incluindo a perda econômica relativa ao período entre o tempo inicial da degradação e o tempo da total recuperação.**

Este valor de perda anterior à total recuperação seria equivalente ao custo de reposição multiplicado por uma taxa social de retorno do capital, aplicada ao longo do tempo de reposição.

Exemplos: custos de recuperação da fertilidade em solos degradados até garantir o nível original de produtividade agrícola (custos de reposição); custos de construção de piscinas públicas para garantir as atividades de recreação balneária quando as praias estão

5 “métodos indiretos: valoram os benefícios ambientais usando os custos evitados, relacionados indiretamente com as mudanças na qualidade ambiental, sem estarem diretamente relacionados com uma alteração de bem-estar, medida pela disposição a pagar ou a receber dos indivíduos” (ABNT 14.653-6, item 8.4.4).

poluídas (custos de substituição) ou a recuperação de uma mata ou manguezal através de reflorestamento e revegetação. (ABNT 14.653-6, item 8.6.1, grifos nossos).

Essa forma de valorar o custo de reposição, considerando a perda anterior à total recuperação, é uma tentativa de evitar a impossibilidade de internalização das externalidades negativas (internalizar os custos dos danos ambientais), mencionada por Marques (2018). Outra questão é a possibilidade de o passivo ambiental ser significativo a ponto de ser igual ou superior ao valor do imóvel. Como ficaria a indenização (que deve ser justa) nesses casos? Compreende-se que a interpretação correta é a desnecessidade de indenização.

Hipótese semelhante já foi enfrentada pela doutrina. Sobre a valorização da área remanescente, no caso de uma desapropriação parcial, o STJ⁶ admite o abatimento, quando for uma valorização específica. Ferraz (1978, p. 28-29) comenta o seguinte:

Admitida a redução da indenização, por efeito de valorização imediata e específica do remanescente, questão sobremodo interessante se propõe. Pode a aludida majoração de valor, na hipótese, se apresentar com grande eloquência, a ponto de absorver a indenização por inteiro reduzindo-a a mero valor simbólico? [...] **Claro está que, se o valor da indenização é igual ou inferior ao montante da valorização imediata e específica acarretada pela obra pública, não se deverá falar em indenização alguma.** (Grifos nossos).

Fagundes (1942, p. 317), embora não concorde com essa solução, comenta que: “Nos Estados Unidos, segundo Cooley, as vantagens da obra pública podem absorver toda a indenização, de modo que nada se pague ao proprietário”. Caso o valor do passivo ambiental seja igual ou superior ao valor dos demais elementos do imóvel, não deverá existir indenização, ou, para quem entenda necessária cumprir essa formalidade, a

6 “[...] tratando-se de valorização específica, e somente nessa hipótese, poderá o Estado abater, do valor a ser indenizado, a valorização experimentada pela área remanescente, não desapropriada, nos termos do art. 27 do Decreto-Lei 3.365/41” (REsp 795.580/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/12/2006, DJ de 1º/02/2007).

indenização seria simbólica (R\$ 1,00, por exemplo). O que não é possível é abater o passivo ambiental apenas parcialmente e socializar os custos restante, violando toda a principiologia constitucional, e promovendo um enriquecimento ilícito do Expropriado.

2 PASSIVOS AMBIENTAIS

Como visto retro, o custo de reparação de um dano ambiental deve ser descontado do valor da justa indenização, ou até mesmo, caso o valor de recuperação supere o valor do imóvel, desapropriar sem nenhum pagamento. Embora o mais comum e conhecido sejam os custos para a recuperação de Reserva Legal ou de Área de Preservação Permanente, os danos ambientais não se limitam a isso.

Os problemas relacionados aos impactos ambientais da agricultura, não sustentáveis, elencados por Lazzarini e Santiago (2021, p. 102 e seguintes), seriam os seguintes: a) desmatamento; b) mudanças climáticas; c) perda da biodiversidade; d) perda do solo; e) consumo de água; f) agrotóxicos; g) e antibióticos veterinários.

No mesmo sentido (ABBOUD et al., 2013, 81-82):

Uma consequência importante do processo de transformação da agricultura em agronegócio foi o impacto ambiental negativo em todos os ecossistemas do país e do mundo. A forma de se fazer agricultura preconizada pela Revolução Verde criou sistemas de produção homogêneos que não consideravam as especificidades ambientais locais, nem seu impacto em esfera global. Práticas como utilização intensiva da motomecanização, de fertilizantes inorgânicos e de agrotóxicos; a divisão entre agriculturas e pecuária; e, sobretudo, a expansão das monoculturas foram responsáveis pelo aparecimento de novas pragas e doenças; pela degradação e erosão do solo; pela contaminação dos corpos de água, bem como diminuição do volume em rios e reservatórios; por emissões pesadas de CO₂ e N₂O; pela devastação de florestas e campos nativos; pelo empobrecimento da diversidade genética de plantas e de animais, a chamada erosão genética.

Todos esses problemas são interligados e precisam ser superados simultaneamente. O desmatamento provoca inúmeros impactos ambientais negativos.

A perda de parte da Floresta Amazônica tem sido responsável pela redução dos ‘rios voadores’, que são os enormes volumes de água transportados da região amazônica pela evapotranspiração das florestas, são essenciais para o fornecimento de água, através das chuvas, nessa parte do país. (LAZZARINI; SANTIAGO, 2021, p. 103).

Ainda relacionado com o desmatamento, há o problema do aquecimento global (mudanças climáticas), com aumento dos gases de efeito estufa, que são liberados com a perda das florestas. Com o aumento da temperatura da Terra já é possível prever uma maior incidência de “desastres naturais, desertificação, aumento do nível dos oceanos e as consequentes inundações, alteração do regime de chuvas e até mesmo o aumento do número de ‘refugiados ambientais’” (LAZZARINI; SANTIAGO, 2021, p. 104).

[...] estamos diante de uma crise de caráter mundial que afeta cada rincão do planeta – e que inclusive está mudando a era geológica do Holoceno, na qual, graças à estabilidade climática, diferentes culturas se desenvolveram. A magnitude é tão grande que o que está em jogo não é uma civilização em particular, mas o destino da humanidade e da vida. A crise sistêmica é de tal envergadura que está provocando a sexta extinção da vida na Terra. O planeta, assim como das outras vezes, continuará seu devir, que já que tem mais de quatro bilhões de anos, mas serão alteradas as condições ambientais que tornaram possível o surgimento de milhões de formas de vida – incluída a humana. (SOLÓN, 2019, p. 13-14).

A perda da biodiversidade é outro problema, principalmente porque as unidades de conservação (a principal forma de proteção da Natureza e da biodiversidade), não possuem “estruturas capazes de fazer com que ela seja respeitada. Os dados neste sentido são chocantes. O levantamento dos tribunais de contas da União e dos Estados Constatou que em 2013 apenas 4% destas Unidades possuíam recursos, instrumentos e

infraestrutura necessárias a sua gestão”. (ABRAMOVAY, 2019, p. 77). E para as Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais, a fiscalização não é constante.

A perda do solo considerada natural é, em tese, aceita. Sabe-se que “parte do solo já se perde em processos naturais, por chuvas muito intensas, ventos e outros fatores. Temos de combater as perdas adicionais causadas por processos da atividade humana” (LAZZARINI; SANTIAGO, 2021, p. 107). Importante destacar que “o tempo de formação do solo é geológico, e nossas necessidades atuais e futuras são imediatas. Por isso sua conservação é fundamental”. (LAZZARINI; SANTIAGO, 2021, p. 106).

O solo é formado pela alteração da rocha-mãe ou matriz, provocada pela interação de processos de natureza física, química e biológica que levam à degradação dessa rocha. Depois da degradação da rocha matriz e conseqüente liberação de seus componentes inorgânicos para a superfície, o ambiente torna-se propício ao desenvolvimento de organismos mais evoluídos, os quais alteram constantemente a estrutura física e química do solo. (MUCCI, 2014, p. 24).

E esse solo, cuja formação é geológica, “é um recurso natural frágil, um sistema complexo, vivo, que evolui. É como um reator cuja integridade pode ser facilmente afetada por estímulos externos de natureza antrópica, biótica ou abiótica” (ABBOUD et al., 2013, 195). A utilização de boas práticas de uso, manejo e conservação, que garantam uma produtividade a longo prazo, devem ser exigidas sempre, reduzindo o impacto e protegendo o solo, evitando erosões, aumentando a disponibilidade de água etc.

Como explica Marés (2021, p. 233-234):

A produtividade da terra, nos sistemas jurídicos que protegem o meio ambiente e buscam o desenvolvimento sustentável, somente pode ser entendida como um processo permanente, isto é, **não pode ser considerada produtiva a terra que esgota os recursos naturais a ela associados e inviabiliza ou dificulta seu uso pelas gerações futuras.** (Grifos nossos).

Em suma: produtividade de curto prazo não é a produtividade protegida pela Constituição.

Sobre o consumo de água, vale destacar:

A agricultura brasileira consome 73% de água doce [...] e a eficiência da irrigação da lavoura é de aproximadamente 60%. [...] Grande parte das novas propriedades rurais também utiliza a água da chuva, que se não utilizada iria diretamente aos rios e oceanos. Mesmo assim, uma série de tecnologias deve ser empregada para melhorar a eficiência no uso das águas nos sistemas agrícolas, tanto em regiões onde o recurso não é escasso quanto em outros onde há secas extremas. O uso correto do recurso hídrico, bem como a prática de uma agricultura irrigada, são elementos fundamentais para aumentar a produtividade e a estabilidade da oferta de alimentos. No meio rural, a demanda de captação de água representa 80,7%, dos quais 67,2% são para a irrigação, 11,1% para o consumo animal e 2,4% para o consumo humano. (GRANDIS; PALACIOS; BUCKERIDGE, 2021, p. 130).

Uma captação de recurso hídricos – uma lavoura irrigada, por exemplo –, sem licença ambiental, além de não ser indenizada (por ser ato ilícito), ainda sujeita o Expropriado ao abatimento pelo passivo ambiental gerado. Como preceitua o art. 1º, incisos I e II, da Lei 9.433/97, “a água é um bem de domínio público” e “a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”.

Como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça, não existe “propriedade privada de lagos, rios, águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito, bem como a de quaisquer correntes de água” (REsp 1.352.673/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 7.11.2016). Todos os recursos hídricos são bens públicos (domínio da União ou dos Estados), e dotadas de valor, para evitar o desperdício. A correta outorga de captação e a eficiência do uso da água são exigências e necessidades para a sustentabilidade.

O uso de agrotóxicos, mesmo quando desconhecido os efeitos, incide o princípio da precaução. Há um passivo ambiental em razão dos impactos prováveis, mas dos impactos conhecidos e previsíveis (como a

“deriva” decorrente de pulverização aérea) não há dúvida sobre a obrigação de calcular o passivo ambiental e fazer o abatimento.

Havendo a possibilidade de uso de insumos biológicos (exemplo: pesticida natural para o consumo de pragas), isso deve ser exigido pelo órgão ambiental. Como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF), ADI 6288, “o afastamento do licenciamento de atividades potencialmente poluidoras afronta o art. 225 da Constituição da República”, não se admitindo o uso de agrotóxicos sem licença ambiental. Entretanto, como já destacado, não há “direito adquirido a poluir ou a degradar”, e todas as licenças podem ser revistas (art. 19 da Resolução CONAMA 237/97), quando uma melhor proteção ambiental surgir.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organizações das Nações Unidas (ONU) possui 17 objetivos e 169 metas. O objetivo 2 destaca: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e **promover a agricultura sustentável**”⁷ (grifos nossos).

Estudo da Organização das Nações Unidas (ONU) calcula que em 2050 – portanto, dentro de trinta anos – a população mundial seria de 9,5 bilhões de habitantes, sendo necessário aumentar em mais de 60% a produção de alimentos para abastecimento dessa demanda (LAZZARINI; SANTIAGO, 2021, p. 98).

Com a produção atual, a agricultura sustentável ainda não foi alcançada, havendo enormes problema, consoante destacado. Com a necessidade de aumentar a produção, com o aumento da população (bilhões de pessoas a mais no mundo em poucas décadas), não abater os passivos ambientais no valor da indenização viola o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da própria Natureza (que não é capaz de se regenerar).

Eis alguns exemplos de passivos ambientais:

- a) Reserva legal degradada;
- b) Área de Preservação Permanente degradada;
- c) Benfeitorias edificadas em APP sem o devido licenciamento;

7 Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

- d) Benfeitorias edificadas em Reserva Legal sem autorização do órgão ambiental;
- e) Atividades econômicas em Reserva Legal sem plano de manejo aprovado;
- f) Quaisquer atividades econômicas que causem significativo impacto ambiental sem o devido licenciamento;
- g) Supressão de espécies arbóreas declaradas imunes de corte;
- h) Problemas provocados pelos agrotóxicos com ou sem licenciamento ambiental;
- i) Queimadas⁸ (fogo) para práticas agropastoris e florestais, seja ou não “controlada”, por se tratar de prática altamente destrutiva e nociva à vida e ao meio ambiente;
- j) Poluição hídrica, com lançamento de efluentes não respeitando os padrões de qualidades (Resolução CONAMA 357/05, para as águas superficiais, e Resolução CONAMA 396/08, para águas subterrâneas), ou sem licença ambiental;
- k) Deixar de recuperar a área pesquisada ou explorada, ou não cumprir outras obrigações previstas Plano de Recuperação da Área Degradada – PRAD;

8 “São comuns as queimadas para a implantação de lavouras agrícolas, em especial para as culturas de cana-de-açúcar, gerando um verdadeiro desastre ecológico, em especial pela propagação do fogo, que atinge matas e demais espécies de vegetação, inclusive a ciliar. Tal prática revela a índole facínora de populações e culturas em relação à natureza, com total falta de consciência ecológica, já que o fogo dizima completamente a vida na superfície do solo, termina com os elementos nutrientes e com a matéria orgânica que se encontram na Terra. Constitui a queima um extermínio insano da flora e da fauna e uma das causas do rápido aumento dos níveis de dióxido de carbono (CO²) na atmosfera, contribuindo para o aquecimento global. Além disso, conduz ao desmatamento; traz a destruição da biodiversidade, a erosão e o empobrecimento do solo, o assoreamento dos rios, a elevação das temperaturas, a desertificação e a proliferação de doenças e pragas, a eliminação da vegetação nativa, a morte de organismos do solo e de microrganismos (bactérias, fungos, minhocas e centopeias); causa a fuga de possíveis animais (anfíbios, répteis e mamíferos); provoca a destruição de fontes de alimentos fornecidos pela vegetação nativa e a liberação de fumaça e de partículas causadas de doenças”. (RIZZARDO, 2021, p. 150).

- 1) Os diversos passivos ambientais eventualmente deixados pela mineração, como, por exemplo: “risco de ruptura de taludes em geral (barragens, pilha de estéril e estrada de acesso), assoreamento de drenagens, contaminações de águas, rebaixamento do nível freático, processos erosivos, dentre outros)” (SALES; PEREIRA, 2021, p. 193).

A tão só existência de título minerário, entende-se, não afasta a sujeição da área, muito menos da totalidade do imóvel rural, à desapropriação-sanção para fins de reforma agrária. Com efeito, tanto a atividade mineral (art. 176) quanto a reforma agrária (art. 184) são alçadas a nível constitucional. Tanto a promoção da reforma agrária quanto o incentivo à exploração dos recursos minerários nacionais, entendem-se, são objetivos da Constituição. Assim, não se afigura suficiente invocar que a atividade minerária é exercida ‘no interesse nacional’ (art. 176, § 1º, da Constituição Federal de 1988), para isentar as áreas com títulos minerários da subsunção à reforma agrária, pois, também, o programa nacional de reforma agrária visa a objetivos nacionais de promoção da ‘dignidade da pessoa humana’ (art. 3º, III, Constituição de 1988) e coaduna-se aos objetivos de construção de ‘uma sociedade livre, justa e solidária’, do desenvolvimento nacional e redução das desigualdades sociais (art. 3º, Constituição Federal de 1988). (FIDELIS et al., 2018, p. 128-129, grifos nossos)

Destaca-se que Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece a inter-relação entre o meio ambiente e os demais direitos humanos (que podem ser afetados por danos ambientais) e a autonomia da Natureza, que deve ser protegida por si mesma. Isso significa que uma prática que não respeita biocapacidade da Natureza (capacidade de se regenerar, quando se tratar de recursos renováveis), viola não apenas direito das gerações presentes e futuras (solidariedade intergeracional), mas também o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio como direito autônomo. Em suma: sem o abatimento do passivo ambiental ocorreria uma externalização dos prejuízos em detrimento da humanidade, dos animais não humanos e da Natureza.

Adquirida essa proteção jurídica da Natureza, especialmente a partir Opinião Consultiva 23/2017 retro citada, incide a proibição de retrocesso. “A tarefa da interpretação consiste em concretizar a lei em cada caso, ou seja, é a tarefa da aplicação” (GADAMER, 2012, p. 432). A interpretação, portanto, sempre é atualizada (sofisticada) em cada aplicação, porque o presente sempre integra à compreensão.

Para Grau (2009, p. 282), não existe a Constituição de 1988, em razão de sua constante atualização na atividade de compreender, interpretar e aplicar o direito (não havendo cisão entre essas três atividades):

[...] a Constituição formal está sendo, enquanto norma, cotidianamente reelaborada, re-produzida. [...] A Constituição é a ordem jurídica fundamental de uma sociedade em um determinado momento histórico e, **como ela é um dinamismo**, [...] **é contemporânea à realidade**. Assim, porque quem escreveu o texto da Constituição não é o mesmo que o interpreta/aplica, que o concretiza, em verdade não existe a Constituição, do Brasil, de 1988. **O que realmente hoje existe, aqui e agora, é a Constituição do Brasil, tal como hoje, aqui e agora, está sendo interpretada/aplicada.** (GRAU, 2009, p. 282, grifos nossos).

A atualidade compreensiva da proteção ambiental exige que os passivos ambientais sejam sempre considerados.

Em síntese: além dos exemplos citados, quaisquer outras formas de inobservância da legislação ambiental podem gerar um passivo ambiental. Todos devem ser avaliados e abatidos do valor da indenização.

3 ATIVOS AMBIENTAIS

Os ativos ambientais já entram em outro contexto principiológico, especialmente a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012) e o fomento de uma economia verde. Enquanto o passivo ambiental se liga ao princípio do poluidor-pagador, os ativos ambientais se ligam ao princípio do protetor-recebedor.

Sarlet e Fensterseifer (2021, p. 227) explicam que:

É um princípio novo do Direito Ambiental, consagrado expressamente na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010), com o princípio do poluidor-pagador (art. 6º, II). Não obstante os dois princípios tenham uma função econômica no âmbito do Direito Ambiental, os seus significados são diametralmente opostos. O princípio do poluidor-pagador objetiva 'internalizar' no preço dos produtos e serviços os 'custos ambientais' gerados no processo produtivo, enquanto o princípio do protetor-recebedor busca retribuir economicamente aquele que, em benefício de toda a sociedade, protege o meio ambiente (estabilidade climática, biodiversidade, recursos hídricos), por exemplo, ao manter a cobertura florestal de área de sua propriedade (para além das exigências legais: área de preservação permanente e reserva legal). O princípio do protetor-recebedor é concretizado, por exemplo, por meio do instituto jurídico-ambiental do pagamento por serviços ambientais, previsto no art. 41, I, do Código Florestal de 2012, e, mais recentemente, com o propósito de estabelecer políticas públicas ambientais alinhadas com o novo paradigma de uma economia ecológica, destaca-se a Lei 14.119/2021m que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

O art. 41, I, do Código Florestal preceitua que:

Art. 41. [...]

I - pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:

- a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b) a conservação da beleza cênica natural;
- c) a conservação da biodiversidade;
- d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e) a regulação do clima;
- f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g) a conservação e o melhoramento do solo;
- h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

Na Lei 12.305/2010, que Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dispõe que: “Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor; [...] IV - o desenvolvimento sustentável”. Por sua vez a Lei 14.119/2021, que Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, preceitua que:

Art. 4º Fica instituída a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), cujos objetivos são:

[...]

XIV - fomentar o desenvolvimento sustentável.

[...]

Art. 5º São diretrizes da PNPSA:

I - o atendimento aos princípios do **provedor-recebedor** e do usuário-pagador; (Grifos nossos).

Em síntese, trata-se de princípio que se justifica em nome do desenvolvimento sustentável.

Inicialmente, é preciso destacar o seguinte: o art. 6º da Lei 8.629/1993 dispõe que se considera como “propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente”.

O grau de utilização da terra pode variar de 0% a 100%, e, para ser considerado produtivo, esse grau “deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel” (art. 6º, § 1º, da Lei 8.629/1993). E o Grau de eficiência na exploração deve ser no mínimo igual a 100% (art. 6º, § 2º, da Lei 8.629/1993), conforme índices de rendimento previstos na Instrução Normativa INCRA 11/2003.

Hipoteticamente, não é impossível que um imóvel com grau de utilização da terra em torno de 60% (improdutivo, nos termos da Lei), observe toda a legislação ambiental. Assim, mesmo em casos de desapropriação para fins de reforma agrária pode existir ativos ambientais.

Eis alguns exemplos de ativos ambientais:

- a) Área de Preservação Permanente preservada;
- b) Reserva Legal preservada;
- c) Áreas relevantes para se instituir Unidades de Conservação;
- d) Propriedades que recebem Pagamentos por serviços Ambientais.

Antes, porém, é preciso citar uma situação. É cediço que a mineração provoca inúmeros impactos ambientais negativos, e pode deixar um passivo ambiental significativo. Entretanto, a descoberta de uma jazida também valoriza o imóvel.

Há para as desapropriações (hoje) o que se chama de princípio (ou regra) da contemporaneidade. Isso significa que o valor de mercado (a data de referência do valor de mercado) se confunde (ou coincide) com a data da avaliação pericial. É o previsto no art. 12, § 2º, da Lei Complementar 76/93, e art. 26 do Decreto-Lei 3.365/41, consolidado pela jurisprudência do STJ⁹

Como destaca a ABNT NBR 14653-3:2019:

3.4 contemporaneidade característica de dados coletados em período de tempo onde não houve variação significativa de valor no mercado imobiliário do qual fazem parte. Esse período de tempo é decidido pelo profissional da engenharia de avaliações, conforme seu conhecimento do mercado.

Verifica-se que, para encontrar o atual valor de mercado, é possível a utilização de dados de mercado sem tempo pretérito definido, caso não exista variação significativa.

Entretanto, essa regra da contemporaneidade admite exceções.

9 “Conforme precedentes do STJ, o valor da indenização nos casos de desapropriação **deve se reportar ao momento em que foi realizada a perícia judicial** que serviu de fundamento para a decisão judicial, e **não a data da imissão na posse do imóvel ou da realização do laudo administrativo**, pois mais consentânea com o valor de mercado da propriedade”. (REsp 1.767.987 / SP. Relator: Ministro Herman Benjamin. T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 21/03/2019. Data da Publicação/Fonte: DJe 25/04/2019). (Grifos nossos).

Em relação à apontada violação do art. 26 do Decreto-Lei n. 3.365/41, tema em comum aos três recursos especiais, **sustenta-se, em síntese, a necessidade de o valor indenizatório ser contemporâneo à avaliação judicial**. Esta Corte de Justiça tem firme entendimento no sentido da possibilidade de relativização do referido dispositivo, nas seguintes hipóteses: transcurso de longo período entre a imissão na posse e a avaliação oficial; **valorização exagerada do imóvel, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro entre as partes**, ou, ainda, quando comprovado que a valorização resultou de obra pública ou de infraestrutura realizada pelo próprio expropriante. (REsp 1.793.598 – MG. Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO. Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 15/12/2020. Data da Publicação/ Fonte: DJe 18/12/2020).

Uma das exceções, como se lê acima, ocorre quando há uma “valorização exagerada do imóvel, acarretando desequilíbrio econômico-financeiro entre as partes”. A exemplo, a descoberta de uma jazida¹⁰, após o início da desapropriação, pode provocar uma valorização exagerada no imóvel.

Fagundes (1942, p. 295) menciona o seguinte exemplo:

Figuremos que, declarada a desapropriação de um terreno onde a Administração pretenda instalar um estabelecimento de inverno para as cavaliças do Exército, **no decurso de alguns meses (e aqui, por exceção, um pequeno lapso de tempo pode alterar o valor do bem) em terreno vizinho se localizam poços petrolíferos, isto acarretará a súbita valorização do terreno expropriando**. (Grifos nossos).

Entretanto, nos termos do precedente mencionado, essa valorização não deve ser incluída na avaliação. Trata-se de uma exceção ao princípio (ou regra) da contemporaneidade.

Para uma Reserva Legal ou Área de Preservação Permanente preservada há duas situações: a) a indenização da terra; e c) a indenização

10 “Considera-se jazida toda massa individualizada de substância mineral ou fósil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico; e mina, a jazida em lavra, ainda que suspensa”. (Art. 4º do Código de Mineração).

da cobertura vegetal. Para citar um exemplo: fora da Amazônia Legal, há a obrigação de manter o percentual de 20% com vegetação nativa (art. 12, II, do Código Florestal). Evidente que esses 20% devem ser indenizados, porém, a discussão é como classificar a classe do solo.

Como explica Lima (2021, p. 80-81):

Usualmente existe a tendência a enquadrar estas terras na Classe VIII, o que este autor considera um erro. [...] uma propriedade que respeita a legislação em vigor, que respeita a reserva legal, tem na realidade um ATIVO AMBIENTAL. Se a área da reserva for classificada como Classe VIII, você estaria dizendo que a área é um PASSIVO, porque o valor seria muito menor. [...] o correto deve ser a classificação das terras ocupadas por reservas legais, reservas particulares ou áreas de preservação permanente, devem receber o mesmo tratamento, tanto nos dados da pesquisa quanto no imóvel a ser avaliada (como variável, por exemplo). Na falta desta informação na pesquisa, estas áreas não devem ser classificadas como Classe VIII e sim como terras sem cobertura”.

A Classe VIII mencionada acima são para as “terras impróprias para culturas, pastagens ou reflorestamento” (LIMA, 2021, p. 75). Entretanto, no caso da Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente, não se trata de uma limitação natural do solo, mas sim uma limitação administração (imposta pelo Direito). O correto é classificar a capacidade de uso do solo conforme as suas características naturais, porém, não levando em consideração a cobertura vegetal.

Por outro lado, para a cobertura vegetal, é jurisprudência consolidada do STJ não ser possível a sua indenização, salvo em caso de plano de manejo aprovado (caso da Reserva Legal).

Indenização em separado pela cobertura florestal é medida absolutamente excepcional, condicionada que está a rígidos pressupostos e critérios, entre os quais a efetiva e categórica comprovação pelo proprietário de exploração econômica e comercialização lícita e atual. (REsp 1.661.856 – MA. Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132). Órgão Julgador. T2 - SE-

GUNDA TURMA. Data do Julgamento 13/11/2018 Data da Publicação/Fonte DJe 11/09/2020).

Para a Área de Preservação Permanente, como, por regra, a atividade econômica não é possível, o entendimento é pela completa vedação.

ADMINISTRATIVO. DESAPROPRIAÇÃO. **IMPOSSIBILIDADE DE INDENIZAÇÃO DA COBERTURA VEGETAL LOCALIZADA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.** PRECEDENTES. 1. Descabe indenizar, em separado, vegetação onde impossível haver uso econômico direto ou quando inexistente autorização ou licença de exploração válida e atual. **Portanto a indenização deve ser limitada à terra nua, não se estendendo à cobertura vegetal.** (Processo REsp 1797349 / SC. RECURSO ESPECIAL. Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132). Órgão Julgador. T2 - SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 21/05/2019. Data da Publicação/Fonte: DJe 11/09/2020).

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) possui decisões em outro sentido:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. **ÁREA SUJEITA À PRESERVAÇÃO PERMANENTE.** INDENIZAÇÃO DEVIDA. 1. A área de cobertura vegetal sujeita à limitação legal e, conseqüentemente à vedação de atividade extrativista **não elimina o valor econômico das matas protegidas.** Agravo regimental a que se nega provimento? (AI 677647 – AgR. Relator: Ministro Eros Grau. Dje n. 102, publicado em 06/06/2008).

A interpretação do STF acaba permitindo uma indenização por um valor acima do valor de mercado, porque, além do valor de mercado, o expropriado ainda receberá um valor destacado pela cobertura vegetal (que não pode ser objeto de comercialização). Vale observar que, mesmo com plano de manejo aprovado, pode ser o caso de “espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público”, como previsto no art. 45, III, da Lei 9.985/2000, e, nos termos do *caput* do art. 45 citado, não inte-

gram a indenização. Para a hipótese de pagamento por serviços ambientais (mercado de créditos de carbono, cotas de reserva legal, conservação de águas ou beleza cênica natural, entre outros), a situação é de uma propriedade que recebe determinados valores (há um valor econômico), comparados a outras que não tem essa qualidade, a justificar, portanto, uma valoração à parte.

Fideles et al. (2018, p. 150) comentam que:

Deve-se lembrar que a indenização norteia-se pelo preço de mercado, ao passo que nas áreas de expansão agrícola, senão em todo o país, **a existência de vegetação nativa no imóvel além do mínimo exigido em lei é fator de depreciação**, pois quem adquire um imóvel rural pretende torná-lo produtivo e obter lucro, e para tanto é necessário derrubar a mata nativa e preparar o solo, o que exige elevado investimento financeiro. **Portanto, a indenização em separado da vegetação, sem que a mesma esteja sendo explorada economicamente, é uma nítida afronta à lei da oferta e da procura que define o preço de mercado.** (Grifos nossos).

Embora possa ser considerado um ativo ambiental, a vegetação nativa já será indenizada no valor de mercado do imóvel, não havendo uma indenização à parte. Como destaca o art. 12 da Lei 8.629/93, a totalidade do imóvel inclui “as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis”.

Para que o excedente possa justificar uma valoração à parte, um ativo indenizado em separado, faz-se necessária uma utilização econômica, que, no contexto de proteção da Natureza, seria o pagamento por serviços ambientais. O valor ambiental nem sempre se confunde com um valor de mercado. Funções ecossistêmicas realizadas pela Natureza sem valor de mercado não são indenizadas, porque a indenização se faz pelo valor de mercado.

Explica Lima (2021, p. 28) que “uma das maiores dificuldades na aplicação do método comparativo, na forma direta, consistente em identificar dados que sejam comparáveis ao bem avaliado, devida à grande variação encontrada entre as fazendas”. A norma ABNT NBR 14653-1:2019 define mercado da seguinte forma: “Mercado é o ambiente no qual bens,

frutos e direitos são ofertados e transacionados entre compradores e vendedores, mediante um mecanismo de preços”. Evidente, para utilizar o método comparativo direto de dados de mercado é preciso que exista mercado, ou seja, que existam imóveis ofertados e/ou transacionados (compradores e vendedores), e, como se trata de um mercado imperfeito (não existem fazendas iguais), outra dificuldade é encontrar elementos comparáveis.

A ABNT 14653-3:2019 define valor econômico como o “valor presente da renda líquida auferível pelo empreendimento ou pela produção agrossilvopastoril, durante sua vida econômica, a uma taxa de desconto correspondente ao custo de oportunidade de igual risco” (item 3.24). Não existindo fazendas semelhantes no mercado (que recebam pagamento por serviços ambientais), o valor de mercado deverá ser encontrado por outra metodologia, a exemplo do valor econômico.

Em suma: havendo ativos ambientais que agregar valor ao imóvel, a influenciar o valor de mercado, devem ser considerados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa desenvolvida sobre ativos e passivos ambientais na desapropriação agrária, pode-se chegar às seguintes considerações conclusivas:

- a) a principiologia constitucional e convencional (a interpretação do todo do direito), como o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), sadio e protegido (art. 11 do “Protocolo de São Salvador” e Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos), além da conformação infraconstitucional (art. 4º, VII, da 6.938/81; art. 2º, § 2º, do Código Florestal; entre outros), e princípios do Direito Ecológico (princípios do poluidor-pagador, protetor-recebedor, desenvolvimento sustentável e a própria função ecológica da propriedade), desvelam uma compreensão consistente da obrigação de sempre considerar os ativos e passivos ambientais na desapropriação;

- b) para os passivos ambientais, o desafio é superar a impossibilidade de internalização dos custos dos danos ambientais, e, caso o valor do passivo ambiental seja igual ou superior ao valor do imóvel, não deve ocorrer nenhuma indenização, e o valor superior deve ser recuperado em outra demanda;
- c) para os ativos ambientais, considerando a vinculação da indenização ao valor de mercado (art. 12 da Lei 8.629/93), as funções ecossistêmicas realizadas pela Natureza, que não sejam decorrentes do trabalho humano (a adicionalidade de proteção ambiental) não são indenizadas ao proprietário, caso não exista valor de mercado (utilização econômica).

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ABBOUD, Antônio Carlos de Souza et at. **Introdução à Agronomia**. Antonio Carlos de Souza Abboud (organizador) Rio de Janeiro: Interciência, 2013.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Amazônia**. São Paulo: Elefante, 2019.

Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 70/1. **Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** de 25 de setembro de 2015, Doc. ONU A/RES/70/1. Disponível em: < <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

Corte Interamericana de Direitos Humanos (2017). **Opinião Consultiva 23 de 15 de novembro de 2017**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioConsultiva23versofinal.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2021.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **Da Desapropriação no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942.

FIDELES, Junior Divino et al. **Lei nº 8.629/1993 Comentada por Procuradores Federais**. FIDELES, Junior Divino (Coord.). 2ª Edição revisada e atualizada. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra - PFE/Incra. - Brasília: Incra, 2018.

FERRAZ, Sérgio. **A Justa Indenização na Desapropriação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Desapropriação: na doutrina, no direito brasileiro, na legislação comparada**. São Paulo: Saraiva, 1973.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

GRAU, Eros. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

GRANDIS, Adriana; PALACIOS, Carmen; BUCKERIDGE, Marcos S. **O Desenvolvimento do Agronegócio no Brasil e as Perspectivas para a Sustentabilidade no Século XXI**. In: Sustentabilidade no Agronegócio. ANDREOLI, Cleverson Vitorio; PHILIPPI JR., Arlindo (Editores). Santana de Paraíba/SP: Manole, 2021, p. 120-153.

LAZZARINI, Walter; SANTIAGO, José Pedro Coelho. **Agronegócio e Agricultura Sustentável**. In: Sustentabilidade no Agronegócio. ANDREOLI, Cleverson Vitorio; PHILIPPI JR., Arlindo (Editores). Santana de Paraíba/SP: Manole, 2021, p. 98-119;

LIMA, Marcelo Rossi de Camargo. **Engenharia de Avaliações Aplicada em Propriedades Rurais**. São Paulo: Leud, 2021.

MARÉS, Carlos. **A Função Social da Terra**. 2ª ed. Curitiba: Arte e Letra, 2021.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e Colapso Ambiental**. 3ª ed. Unicamp, 2019.

MUCCI, José Luiz Negrão. **Introdução às Ciências Ambientais**. In: Educação Ambiental e Sustentabilidade. 2ª ed. PELICIONI, Maria Cecília Focesi; PHILIPPI JR., Arlindo (Editores). Barueri/SP: Manole, 2014, p. 15-36.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso do Agronegócio**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PRADO, Luiz Guilherme Muller. **A Justa Indenização na Desapropriação do Imóvel Rural**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SALES, Clemerson de; PEREIRA, Henrique dos Santos. **Mineração e Unidade de Conservação: legislação e seus conflitos de interesse**. Belo Horizonte: Dialética, 2020.

SANTOS, João Paulo de Faria. **Reforma Agrária e Preço Justo: a indenização na desapropriação agrária sancionatória**. Porto Alegre: Fabris, 2009.

DO DHAA À SOBERANIA ALIMENTAR: A INFLUÊNCIA DA AGROECOLOGIA, SOB A ÓTICA DO DIREITO AGRÁRIO, NA EVOLUÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA DO TEMA ALIMENTAR

Gil Ramos de Carvalho Neto¹

Elisabete Maniglia²

INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa tratar de questões relativas aos aspectos jurídico-políticos da alimentação, a partir do estabelecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da evolução dos temas a ele relativos, ou seja, que possibilitem sua efetividade. Esse itinerário inclui a ideia de maior destaque - e que se choca, em alguma medida, com as proposições dos ambientes majoritários institucionais alimentares (caso da Organização para a Alimentação e Agricultura): a soberania alimentar.

Para que se trate do tema da alimentação, entende-se fundamental tratar do tema da agricultura – principal responsável pela alimentação humana nos últimos milênios. Sabe-se que esta teve momentos de crise e de sucesso com o passar dos tempos, mas a sua configuração atual é bifronte: a agricultura de modelo hegemônico se preocupa sobremaneira com os cultivos lucrativos, como as *commodities*, que não coincidem necessariamente com os gêneros alimentícios, enquanto a agricultura alternativa – cujo principal expoente é a agroecologia – pretende atender

1 Doutorando em Direito pela UNESP, campus de Franca. E-mail: gilrcneto@yahoo.com.br.

2 Professora Livre-Docente do PPGD-UNESP, campus de Franca. E-mail: manigliaelisabete@gmail.com.

principalmente à necessidade alimentar, com respeito ao meio ambiente e aos aspectos sociais no campo.

O Direito Agrário, surgido em um contexto de crise econômica e alimentar, sempre teve alguma preocupação – ainda que de fundo, segundo alguns – com a questão da fome. Em sua necessidade de nortear políticas agrárias, deve fazê-lo atendendo às demandas da atualidade, como a da alimentação, a do meio ambiente equilibrado e a da preocupação social com o homem do meio rural. A evolução da agricultura acabou por afetar essas premissas, mas novas concepções produtivas – caso da agroecologia – permitem resgatá-las e dão suporte a novos conceitos relevantes para uma reestruturação do sistema alimentar, como é o caso da soberania alimentar.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a evolução do cenário conceitual alimentar do DHAA à soberania alimentar e como a existência da agroecologia influencia nesse novo paradigma, sob a ótica do Direito Agrário. Por sua vez, os objetivos específicos são: (a) apresentar os caminhos da agroecologia e do direito agrário; (b) analisar a evolução do DHAA e a existência da soberania alimentar; (c) como esses temas contribuíram para a evolução jurídico-política do tema alimentar.

Adotou-se o método dedutivo para a realização deste trabalho. Realizou-se um levantamento bibliográfico, com exploração teórica de artigos, doutrina e legislação, de forma a viabilizar o estudo e a análise conjunta para possibilitar o aporte de temas de diferentes áreas do conhecimento. Assim, foi possível entrelaçar os assuntos para melhor ilustrar a evolução jurídico-política do tema alimentar considerando os aportes jurídicos, político-econômicos e sociais incidentes na construção da soberania alimentar, notadamente a agroecologia.

1 A AGROECOLOGIA E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO AGRÁRIO

A atividade agrícola, mesmo sendo uma das atividades mais antigas realizadas pela humanidade (ou apesar disso), teve que se reinventar constantemente para conseguir manter a sua razão maior de existência: o provimento de alimentos para a humanidade. A evolução das técnicas e

das tecnologias foi fundamental nesse contexto, já que as crises agrárias ocorridas no mundo ocidental ensejaram a perda de milhões de pessoas para o flagelo da fome.

Evidentemente as formas de produção, as culturas produzidas, as terras reservadas para a produção assumem configurações diferentes nas diversas regiões do planeta, então este trabalho levará em consideração os aspectos atinentes à agricultura ocidental. Essa observação também vale para a discussão jurídica, já que o direito agrário será analisado sob a perspectiva da *civil law* – mesmo cientes de que há outros sistemas jurídicos que poderiam trazer outras perspectivas ao debate.

A agricultura se fez presente – e assim permanece até os dias atuais – pela necessidade alimentar da humanidade. Desde a criação da técnica agrícola (ou da agricultura propriamente dita), a espécie humana pôde mudar seus hábitos alimentares de caçador-coletor - que demandavam o nomadismo dos grupos humanos - para cultivadores, possibilitando a fixação de seus membros em localidades estratégicas para a sobrevivência. A proximidade de fontes de água, como rios, são o exemplo por excelência a ser mencionado.

Essa novidade permitiu que tais sociedades tivessem maior segurança – já que não precisariam necessariamente se expor em locais desconhecidos para a obtenção de alimentos via caça, pesca ou coleta – e, assim, o desenvolvimento dos próprios grupamentos humanos em melhores bases, pois puderam crescer em número de membros e se expandir para outros locais com uma menor carga de preocupações quanto à própria subsistência. A população do planeta passa a crescer de forma mais acelerada entre os anos 3000 a.C. e 1000 a.C., valendo-se dos sistemas de cultivo de derrubada-queimada e pelo desenvolvimento das grandes sociedades agrárias dos Indus, da Mesopotâmia e do Nilo, cujos vales privilegiados permitiram cultivos de vaze e cultivos irrigados (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 91).

Vale mencionar que o sistema de cultivo de derrubada-queimada (ou “corte e queimada”) consistia em matar as árvores pela técnica do cinzelamento – retirando um anel completo de sua casca – e, posteriormente, seu tronco era eliminado do ambiente de cultivo por meio do fogo, plantando-se ali de forma repetida, sem reposição de nutrientes por meio de fertilizantes, até o esgotamento do solo (PONS, 2008, p. 33).

No período histórico agrícola seguinte (1000 a.C. a 1000 d.C.), a população mundial seguiu crescendo intensamente pelo desenvolvimento de sistemas hidráulicos de rizicultura de várzea dos vales e deltas da China, da Índia, do Sudeste Asiático e, em menor grau, pelo desenvolvimento dos sistemas de agricultura hidráulica (com expoentes como os Maias, os Astecas, as sociedades pré-incaicas da América, etc.), sendo que este segundo sistema tinha produtividade assemelhada ao sistema de derrubada-queimada (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 91).

A agricultura europeia somente se torna relevante para contribuir com o aumento da população mundial com a revolução agrícola da Idade Média. Esta se dá nos séculos XI ao XIII pelo desenvolvimento do sistema de cultivo com pousio e do sistema de tração pesada. No século XIV, houve uma crise agrícola que estagnou a população até o século XVI. A partir deste século, a população europeia se espalhou e estendeu sua agricultura na América, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia, em prejuízo das populações autóctones. Somente com a revolução agrícola dos séculos XVII a XIX, que gerou os sistemas agrários sem pousio, a população voltou a crescer (MAZOYER; ROUDART, 2010, p. 91).

A partir de então, a falta de equipamentos agrícolas mais adequados ao cultivo e às colheitas nas formas estabelecidas pelo sistema (a substituição dos artesanais pelos industriais) acabou por ocasionar mais um momento ruim para a agricultura. Adotados os equipamentos industriais, com uso de novas fontes energéticas e novos meios de transporte, corretivos de solo, a produção volta a subir – mas com o desaparecimento de muitos pequenos estabelecimentos agrícolas.

No século XX, a motorização, a grande adoção da química e a grande mecanização também foram tratadas como uma revolução agrícola. Houve a especialização dos estabelecimentos, que desistiram da policultura e da múltipla produção animal para dedicação a algumas produções de maior interesse comercial – aqueles que fossem mais vantajosas economicamente. Ainda assim, em um primeiro momento como um sistema agrário multirregional, com subsistemas especializados, porém complementares. Porém, a capitalização acabou proporcionando a desigualdade inter-regiões e intrarregiões e o cenário acabou sendo modificado rumo aos moldes atuais.

De qualquer forma, a ocorrência dessas “revoluções agrícolas” não impediu que se pensasse em opções alternativas para a agricultura – até mesmo porque evidencia-se a existência de agricultores prejudicados com tais mudanças no cenário agrário, assim como prejuízos em outras searas (como a ambiental e a social, por exemplo). Uma delas, que inclusive acabou se destacando nas décadas atuais, é a agroecologia.

O surgimento do termo “agroecologia” ocorre nas primeiras décadas do século XX, através de zoólogos alemães e de fisiologistas vegetais nos anos 1930, como sinônimo da aplicação da ecologia na agricultura, uma vez que ecólogos e agrônomos encontraram pontos de comum interesse entre as áreas: a ecologia de cultivos. Houve também a construção do conceito de ecossistema por Arthur George Tansley, em 1935, que engloba a combinação e as trocas entre fatores orgânicos e inorgânicos, com o meio ambiente e os organismos constituindo um sistema físico unificado (DALGAARD; HUTCHINGS; PORTER, 2003, p. 40).

Na época, todavia, a ecologia estava se tornando uma ciência experimental de sistemas naturais e, assim, a ecologia aplicada à agricultura acabou sendo relegada aos agrônomos - o termo “agroecologia”, por essa razão, foi deixado de lado. O pós-Segunda Guerra Mundial consagrou uma ecologia voltada para a ciência pura e uma agronomia às voltas com a crescente mecanização e difusão de uso de produtos químicos agrícolas, alargando a distância entre as duas áreas (GLIESSMAN, 2000, p. 55).

Em paralelo, nos anos 1920, a sistematização das questões jurídicas agrárias acaba por ter seu marco inicial na figura de Giangastone Bolla – responsável pela criação do primeiro curso oficial de Direito Agrário, na Faculdade de Ciências Agrárias da Universidade de Pisa, bem como da Revista de Direito Agrário, em 1922, na cidade de Florença (DE-MATTIA, 1998, p. 142). Pode-se notar, assim, que tanto juridicamente quanto ecologicamente, a tutela da agricultura (e, de forma mediata, da alimentação) apenas começava.

O início, ainda, foi marcado por avanços e retrocessos, ligados à questão do objeto de estudo das respectivas áreas. Enquanto a agroecologia foi “esquecida” até os anos 1960/1970, o Direito Agrário seguiu em busca da determinação de seu próprio objeto de estudos e de seu conteúdo normativo, especialmente no período entre 1960-1985 (LUNA SERRANO, 1986, p. 25).

Nos anos 1960/1970, de acordo com Gliessman (2000, p. 56), o interesse na aplicação da ecologia à agricultura ganha impulso com a intensificação de pesquisas na área da ecologia, a influência crescente de abordagens em nível de sistemas e o aumento da consciência ambiental. Nesse período, também são reavivadas outras propostas de agricultura alternativa ao modelo hegemônico do agronegócio. Inclusive, alguns ecologistas e agrônomos perceberam que o entrelaçamento de tais áreas de estudo é legítimo e tem significativo valor.

O novo cenário contribuiu para o crescimento rápido das bases agroecológicas. Já no início dos anos 1980, a agroecologia emerge com outra conotação: apresenta, através de uma base científica, uma série de princípios e metodologias para lidar com os agroecossistemas - sistemas ecológicos alterados pelo homem para produção de alimentos (FEIDEN, 2005, p. 53-54).

A adoção da agroecologia acabou por permitir o desenvolvimento do conceito de sustentabilidade na agricultura com bases teóricas e conceituais. Com a aproximação do Direito Agrário ao Direito Ambiental, bem como pela influência deste na estruturação normativo-teórica do sistema agroalimentar, nota-se que a adoção desta forma de produção agrária vem ao encontro dos anseios sociais da atualidade. E quanto ao objeto de estudo do Direito Agrário, o seu comprometimento com tais regras revela-se essencial, desde que não perca sua própria peculiaridade.

Quanto ao aspecto alimentar no âmbito do Direito Agrário, embora haja controvérsia na doutrina quanto a seu *locus* por excelência, verifica-se que foram as discussões sobre o escopo e o conteúdo do Direito Agrário europeu que acabaram influenciando a dogmática nacional. Diversos juristas deram sua cota de contribuição para a disciplina (TRENTINI, 2012, p. 1-10).

Dentre os autores da dogmática europeia que devem ser mencionados como favoráveis ao escopo mais ampliado do Direito Agrário, abarcando também as questões alimentares, pode ser citado Alberto Ballarín Marcial – que tratava de um “direito agroalimentar” como um sistema normativo que regula tanto as atividades públicas quanto as atividades privadas naquilo que diz respeito à agricultura e à alimentação, mas também a temas correlatos importantes, como a conservação da natureza

e o melhoramento das condições do ambiente rural. Embora a denominação do ramo jurídico fosse outra, ela seria o Direito Agrário com tal acréscimo no campo de estudo (BALLARÍN MARCIAL, 1984).

Embora outros autores como Antonio Carrozza e Ricardo Zeledón Zeledón sejam discordantes, deve-se ter em mente que, independentemente da corrente a que se filie, é possível constatar que há uma interface entre o direito agrário, o direito agroalimentar e os direitos humanos, sendo esta possível para o objetivo de efetivação da justiça social. Nesse caso, se houver a violação de ao menos um deles, os demais ficarão prejudicados. Portanto, se a produção de alimentos não for adequada, não é possível falar em segurança alimentar, nem em uma verdadeira preservação agroambiental, muito menos na garantia de direitos fundamentais (MANIGLIA, 2009, p. 259).

2 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) E A EXISTÊNCIA DA SOBERANIA ALIMENTAR

As manifestações históricas relacionadas aos direitos humanos ocorrem há muitos séculos. Podem ser mencionadas a título exemplificativo: a libertação dos escravos da Babilônia em 539 a.C.; a *Petition of Rights* inglesa de 1628; a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), no contexto da Revolução Francesa. Nota-se, dessa forma, uma inquietude histórica dos povos em relação às demandas entendidas como injustas ou essenciais.

Norberto Bobbio (2004) menciona que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi responsável por fazer surgir os primeiros indícios de concretude e fundamento relativos aos direitos humanos – até então, estes eram vistos como um direito natural, e não como um direito de fato.

Os fatos vivenciados pela humanidade nas primeiras décadas do século XX mudariam o panorama para sempre. O eclodir de duas guerras mundiais em curto intervalo de tempo (1914-1918 e 1939-1945) acabou por arrasar muitos países – especialmente na Europa, principal cenário das batalhas - e deixar um cenário de fome e carestia. Assim como ocorrido após as principais revoluções do século XVIII, tais conflitos tiveram

importantes consequências. Tendo em vista evitar que nova barbárie mundial se repetisse, a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) elaborou, em 1948, por meio de sua Assembleia Geral, e promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

A DUDH inseriu, de forma inovadora na ordem jurídica internacional, padrões mínimos para a proteção aos direitos humanos, na busca de superar a sua constante violação durante os grandes conflitos mundiais. Sua promulgação veio para representar valores humanos reconhecidos por meio de um consenso global de sua validade (BOBBIO, 2004, p. 46).

A partir dessa busca, surge a preocupação com o direito humano à alimentação. A ONU criou, no mesmo ano de seu surgimento (1945) sua agência especializada para tais fins, denominada Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO, na sigla em inglês), com a finalidade de defender o direito à alimentação adequada e de promover políticas visando a erradicação da fome (LOPES, 2001).

Ainda assim, a DUDH não apresentou dispositivos estritamente normativos e, por mais que seus valores morais fossem imensos, ela foi considerada como sendo um “quase tratado”. Sua “complementação” veio a ser firmada em 1966, através dos Pactos que a sucederam (GUARDIA, 1997, p. 117).

A promulgação do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e também do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos de 1966, contribuiu para o reconhecimento da nova situação de direitos humanos no planeta. O PIDCP buscou a viabilização dos direitos civis e políticos da DUDH de 1948 – nele, não há menção ao direito à alimentação.

Por sua vez, o PIDESC, assim como o PIDCP, faz parte do processo da jurisdição da Declaração, com o intuito de tornar seus próprios dispositivos juridicamente vinculantes (MARTINS, 2015, p. 70). O PIDESC desenvolveu melhor a abrangência do direito humano à alimentação, incluindo em seu bojo a necessidade de existência do direito humano à alimentação adequada, conforme seu artigo 11.1. O artigo advoga pelo reconhecimento da necessidade de um padrão de vida adequado (incluindo a alimentação adequada), assim como de a humanidade estar livre da fome. Não é permitido, ainda, o retrocesso na questão alimentar.

Os conflitos pela independência colonial na África e na Ásia, todavia, revelaram-se novos desafios para os direitos humanos, em especial no tocante ao direito à alimentação. Dessa forma, como os desafios da fome persistiam, realizou-se a I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas em Roma, no ano de 1974. Os estoques mundiais de alimentos, na época, estavam em baixa e houve quebra de safra em diversos países. A situação motivou o argumento de que a agricultura deveria ser “modernizada”, com adoção das inovações da indústria química, processo denominado como Revolução Verde.

A produção alimentar mundial cresceu nos anos seguintes à conferência, mas os males da fome e da má nutrição permaneceram. Além disso, essa “modernização” afetou fortemente a diversidade de cultivos alimentares e levou ao êxodo rural de muitos agricultores familiares, ocasionando desemprego e problemas sociais na periferia das grandes cidades. O deslocamento do debate quanto ao problema da fome, da arena técnica (produção alimentar) para a arena social e política (capacidade de acesso aos alimentos), foi um importante resultado da conferência de 1974 – estreitou a ligação entre fome e pobreza.

Nesse contexto, torna-se importante mencionar que aspectos de segurança alimentar – discutidos, com diferentes amplitudes, desde o início do século XX – passaram, neste momento, a serem discutidos de forma conjunta com a produção agrícola. Pode-se deduzir que seria uma forma de se buscar dar atendimento ao direito humano à alimentação adequada e, imbuída de tal propósito, a FAO realizou, em Roma, no ano de 1979, a Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural.

Na Carta ao Campesino, documento resultante do evento, a FAO revela a preocupação de aumentar a segurança alimentar a todos os grupos – especialmente aos pobres – garantindo a estes reservas de alimentos com justa distribuição, além de outras questões relevantes como a participação governamental para garantir a segurança alimentar mundial; promover ajuda alimentar; auxiliar os trabalhadores rurais mais vulneráveis etc. (CONFERÊNCIA..., 1979).

A contribuição de Amartya Sen ao debate, através de sua obra *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (1981), veio ao revelar que a causa de diversos surtos de fome estudados não foi a escassez

de alimentos, ou a ruptura no seu abastecimento, mas a impossibilidade de os pobres e excluídos terem acesso a eles. A pobreza monetária foi, assim, projetada ao centro da análise da segurança alimentar, bem como o acesso aos recursos necessários à produção de alimentos, como o acesso à terra e aos demais meios de produção (direitos essencialmente políticos, que vão muito além da pobreza monetária) (BRISSOS, 2016, p. 14).

Instituições financeiras, como o Banco Mundial, também admitiram, em estudos datados da época, que o problema da insegurança alimentar no mundo estava relacionado à ausência de poder de compra das faixas mais vulneráveis da população, e não à produção agrícola insuficiente.

Houve um avanço nos estudos relativos à questão no final dos anos 80 e no início da década de 90. Passou-se a distinguir entre as causas imediatas e fisiológicas da fome e má nutrição e as suas causas fundamentais, de maior complexidade. As primeiras voltam-se à insuficiente ingestão de alimentos (macronutrientes) e à insuficiente resistência às doenças por parte dos indivíduos, derivadas da falta de acesso aos mesmos e de suas consequências para a saúde. Por sua vez, as causas fundamentais da fome estão ligadas a dinâmicas estruturais políticas, sociais, econômicas, históricas, culturais e ambientais (BRISSOS, 2016, p. 15). Em razão de tais dinâmicas, as pessoas mais vulneráveis permanecem na pobreza e na desigualdade, com incompletude em seu acesso aos alimentos ou aos recursos que permitem sua produção.

A FAO, assim, ainda nos anos 1980 formulou a segurança alimentar como sendo detentora de cinco atributos da produção de alimentos: a suficiência, a estabilidade, a autonomia, a equitatividade e a sustentabilidade. Dessa forma, a produção deve ser em quantidade bastante a atender as necessidades da população; compensar as oscilações da oferta de produtos; ter independência do cenário externo às fronteiras nacionais; contemplar os diversos setores sociais e diversos tipos de agricultores e preservar os recursos naturais. Assim, a priorização passou a ser orientada à pequena e média agriculturas de base familiar, ao comércio local e a integração dinâmica com a agroindústria alimentar (MALUF, 2007).

Nesse sentido, Elisabete Maniglia menciona que a Conferência Internacional de Nutrição – promovida conjuntamente pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS) – acabou por atribuir um viés

mais humanizado ao conceito de segurança alimentar. Essa nova concepção estimulou a assistência ao uso adequado da água, bem como questões ligadas ao saneamento, à saúde pública, dentre outras (MANIGLIA, 2009, p. 126-127).

Na continuidade dos debates, a ONU promoveu, em 1996, a Cúpula Mundial de Alimentação, com representação oficial inferior à de outros eventos mundiais. O destaque do evento foi a adoção, em suas deliberações, do princípio do direito humano à alimentação – porém, sem que isso fosse consenso entre os participantes. Da Cúpula, resultaram a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação (MALUF; REIS, 2013, p. 24).

Na esteira do avanço neoliberal sobre as políticas alimentares, estabeleceu-se o objetivo da segurança alimentar como sendo a situação na qual “todas as pessoas têm, em algum momento, acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e suas preferências quanto aos alimentos que lhe permitam levar uma vida ativa e sã” (CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN, 1996, tradução nossa).

João Pedro Stédile e Horácio Martins de Carvalho frisam, porém, que o debate oficial em 1996 sobre segurança alimentar dispunha que esta seria “o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental de não passar fome”. Mencionam que as organizações camponesas e as mulheres, participantes do Fórum paralelo à Cúpula da FAO, criticaram os termos utilizados na discussão dos governos, já que em conjunto com a hegemonia neoliberal da época e o surgimento da Organização Mundial do Comércio também nos anos 1990, houve um ajuste na definição de segurança alimentar para assegurar o direito à alimentação por meio da liberalização do comércio de alimentos, tornando a alimentação um negócio altamente lucrativo (STÉDILE; CARVALHO, 2010, p. 151).

Neste momento de debate fervilhante sobre as questões conceituais do universo alimentar, é proposto o conceito de “soberania alimentar” em oposição ao resultado da Cúpula da FAO de 1996, através do Fórum paralelo ao evento. Vale mencionar, primeiramente, que os funda-

mentos da proposta de soberania alimentar foram divulgados por meio da Declaração de Tlaxcala, México, decorrente da II Conferência Internacional da Via Campesina, em abril de 1996. Em novembro do mesmo ano a proposta foi acolhida e fortalecida pelos 1.200 movimentos sociais e organizações camponesas de 80 países no evento paralelo à Cúpula da Alimentação de Roma (HOYOS; D'AGOSTINI, 2017, p. 182).

A discussão no México foi potencializada em razão do ingresso do país no Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) e a destruição da agricultura mexicana desde então, algo que foi mencionado pelos movimentos sociais e agricultores do país na Cúpula da FAO. Valente afirma que, em poucos anos, 40% da produção de milho do país – um dos principais produtos alimentares mexicanos, já que é base da alimentação local – foi substituída por importações de milho dos Estados Unidos (VALENTE, 2002, p. 116). Portanto, o avanço do liberalismo econômico colocou os camponeses mexicanos em péssima situação.

Pode-se perceber então que há uma divergência quanto às formas de se fazer cumprir o Direito Humano à Alimentação Adequada. A partir do momento em que o avanço da agricultura hegemônica encontrou guarida nas políticas neoliberais e colocou em risco aspectos históricos, culturais e sociais dos povos, houve um movimento de resistência, expresso pela proposta da soberania alimentar.

Ainda que inicialmente, em momento anterior à propositura do conceito pela Via Campesina em 1996, a busca dos movimentos camponeses e dos governos da América Central, nos anos 1980, fosse a de buscar melhores condições no mercado global de alimentos, tais referências iniciais foram importantes para fundamentar melhor o que seria conceituado de forma mais ampla posteriormente.

A partir da ideia de combate aos efeitos perversos do neoliberalismo no campo, a proposta de soberania alimentar acaba por ser uma luta pela diminuição do controle dos recursos naturais pelas grandes companhias, enfrentando os problemas sociais e ambientais que a concepção econômica neoliberal tem deixado como legado. A liderança no desenvolvimento da agricultura, nessa perspectiva, seria do campesinato, que ficaria com a responsabilidade de cultivar e ofertar alimentos saudáveis e diversificados para todos.

Outros movimentos que tentam explicitar contradições do mercado de alimentos aderiram à proposta. Inclusive, novos eventos para debate sobre as questões afetas à soberania alimentar e a criação de redes de apoio são demonstrações de que o caminho de concretização do direito à alimentação não está sendo totalmente efetivo. Podem ser mencionados: (a) o Fórum Mundial por Soberania Alimentar, ocorrido em Havana, Cuba (2001); (b) o Fórum sobre Soberania Alimentar de Organizações Não Governamentais e Organizações da Sociedade Civil (em Roma, 2002); (c) a criação da *People's Food Sovereignty Network* (Rede dos Povos pela Soberania Alimentar) pela coalizão internacional *Our World is Not for Sale* (Nosso Mundo Não Está à Venda), em 2001; e (d) a criação do *The International Planning Committee for Food Sovereignty* (Comitê Internacional de Planejamento para a Soberania Alimentar - IPC), em 2003 (WITTMAN et al., 2010).

No período, o debate acaba tratando das possibilidades como a eliminação do *dumping* agrícola; a criação de reservas globais ou regionais de produtos básicos relacionando-a a conteúdos contendo organismos geneticamente modificados (OGM); a criação de uma Convenção sobre Segurança Alimentar global; e a busca pela manutenção da biodiversidade agrícola. Quanto às primeiras três possibilidades, entende-se que haveria necessidade de participação da Organização Mundial do Comércio (OMC) quanto à questão do *dumping* e dos próprios governos quanto à questão da “diplomacia alimentar”, além de todos os interessados para que fosse viável a pactuação de referida convenção global. Não houve avanços significativos.

A questão da manutenção da biodiversidade agrícola foi tratada de forma conjunta com a questão do acesso a recursos genéticos para a alimentação e a agricultura naquele momento. Evidenciaram-se os antecedentes da agricultura de forma a defender a sua biodiversidade – que deve envolver as espécies que respaldam a produção (como a biota do solo, os insetos polinizadores, dentre outros) bem como as espécies que respaldam os diversos agroecossistemas (agrícolas, pastoris, florestais e aquáticos). Outros pontos importantes são a busca pelo livre fluxo dos recursos genéticos, a manutenção adequada dos bancos públicos de genes, a questão do conflito entre direitos de propriedade intelectual

na agricultura e a necessidade de conservação da biodiversidade para estancar a insegurança alimentar.

A entrada em vigência do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança, em setembro de 2003, contribuiu juridicamente para a maior responsabilização dos responsáveis por danos causados pelos OGM ao meio ambiente. Mas o debate prosseguiu relacionando os acordos sobre direitos de propriedade intelectual com prejuízos à biodiversidade e à soberania alimentar. Tudo isso ajudou a reforçar a posição da Via Campesina sobre a soberania alimentar.

Em consequência, durante a preparação da reunião da OMC em Cancún, apresentaram-se artigos de estudos sobre as temáticas de interesse e foram apresentados cinco objetivos específicos de políticas de comércio que poderiam contribuir para a situação da alimentação e do ambiente: a eliminação do *dumping* e a viabilização do comércio justo; a promoção dos acordos de internacionais relativos a produtos básicos para equilibrar a demanda e a oferta dos produtos agrícolas; a prevenção ao monopólio e ao controle de suprimentos de alimentos e da água, visando conquistar a soberania alimentar. Tudo isso, porém, dependeria de um acordo entre a sociedade civil e os governos – o que não aconteceu.

A Convenção dos Povos sobre Soberania Alimentar, em junho de 2004, esboçou quinze artigos que tratavam de questões como a do acesso à alimentação, a existência de uma reforma agrária autêntica, a inocuidade dos alimentos, dentre outros. Sua estrutura acabou bastante similar à das Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, adotadas pelos Estados-membros da FAO em novembro de 2004.

Tal avanço nos debates internacionais sobre temas relacionados à soberania alimentar acabaram por ensejar uma nova conferência para discussão da própria ideia de soberania alimentar. Assim, em 2007 realizou-se o Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar em Nyélény, no Mali. A participação foi significativa, contabilizando 500 representantes de organizações camponesas, procedentes de 80 países.

A Declaração de Nyélény define a soberania alimentar como sendo:

[...] um direito dos povos a alimentos nutritivos e culturalmente adequados, acessíveis, produzidos de forma sustentável e ecológica, e seu direito de decidir seu próprio sistema alimentício e produtivo. Isto coloca aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, por cima das exigências dos mercados e das empresas. Defendendo os interesses de, e inclusive às futuras gerações. Oferece-nos uma estratégia para resistir e dismantelar o comércio livre e corporativo e o regime alimentar atual, e para canalizar os sistemas alimentares, agrícolas, pastoris e de pesca para a prioridade das economias locais e os mercados locais e nacionais, e outorga o poder aos camponeses e à agricultura familiar, a pesca artesanal e o pastoreio tradicional, e coloca a produção alimentar, a distribuição e o consumo sobre as bases da sustentabilidade meio ambiente, social e econômica. A soberania alimentar promove o comércio transparente, que garanta o ingresso digno para todos os povos, e os direitos dos consumidores para controlarem sua própria alimentação e nutrição. Garante que os direitos de acesso e a gestão de nossa terra, de nossos territórios, nossas águas, nossas sementes, nossos animais e a biodiversidade, estejam nas mãos daqueles que produzem os alimentos. A soberania alimentar supõe novas relações sociais livres de opressão e desigualdades entre homens e mulheres, grupos raciais, classes sociais e gerações (FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY, 2007, não paginado, tradução nossa).

A soberania alimentar, assim, é um marco diretor integral que contém um conjunto de princípios adequados à proteção do espaço de autodeterminação e autonomia de pessoas, comunidades, povos e países, permitindo a definição de políticas agrícolas e alimentares, modelos próprios de produção e padrões de consumo de alimentos (LESSA, 2019, p. 89).

Outros aspectos relativos ao conceito são dignos de realce. A Via Campesina, segundo Windfuhr e Jonsén (2005, p. 19), descreve sete princípios da soberania alimentar: i) Alimentação é um direito humano fundamental; ii) Reforma agrária; iii) Proteção à natureza (Pachamama);

iv) Reorganização do comércio de alimentos; v) Eliminar a globalização da fome; vi) Paz social; e vii) Controle democrático.

No tocante à proteção à natureza, é necessário que haja preocupação com os recursos naturais, o zelo por eles e a sua utilização sustentável. Pela ligação com o universo alimentar, a atenção deve ser ainda maior aos recursos terra, água, sementes e aos animais. As pessoas que tiram seu sustento do meio rural têm que ter o direito de gerir de forma sustentável esses recursos naturais e, ainda, de preservar a diversidade biológica. Vale frisar que a preservação não pode estar amarrada a direitos de propriedade intelectual, de forma a evitar prejuízos aos camponeses e sua subsistência.

Vale lembrar que todos os princípios trazidos pela Via Campesina são importantes, mas, pelo tema deste artigo, os que se destacam de forma mais direta são o princípio da proteção à natureza, supramencionado, e o princípio da alimentação como direito humano fundamental. Sobre este, o movimento social explicita que a alimentação nutritiva e culturalmente adequada deve ser acessível a todos; que sua quantidade e qualidade devem ser suficientes; e que a dignidade humana alimentar deve ser plena. Recomendam, ainda, que todas as nações reconheçam o acesso à alimentação como um direito constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho estudou a evolução do Direito Humano à Alimentação Adequada - incluindo iniciativas que buscaram dar-lhe efetividade, como a segurança alimentar – sob a influência da agroecologia. A agroecologia foi analisada sob a ótica do Direito Agrário, o que implicou em uma análise do desenvolvimento da agricultura através dos tempos. Os problemas advindos da abordagem agrícola cada vez mais padronizada, industrializada, danosa ao meio ambiente e com viés de maximização dos lucros abriu espaço para que as concepções alternativas de agricultura se apresentassem e que a agroecologia fosse o maior destaque, por sua preocupação social, econômica e ambiental.

Essa preocupação positiva da agroecologia revelou-se interligada com a evolução do direito à alimentação. Após sua propositura pela

DUDH e seu desenvolvimento jurídico iniciado pelo PIDESC, percebeu-se que os altos e baixos da produção agrícola, do acesso físico e econômico aos alimentos e das demais questões sociais e ambientais a ela afetas, uma nova proposta seria bem-vinda. Nem mesmo os debates nos eventos internacionais da área acabaram por desanimar os movimentos sociais que, ao perceberem que a formatação conceitual da segurança alimentar, especialmente após a Cúpula Mundial da Alimentação de 1996, estava mais voltada para os interesses corporativos, apresentaram sua proposta para efetividade do direito à alimentação: a soberania alimentar.

Seu desenvolvimento nos vinte e cinco anos de existência pretende dar voz àqueles que vivem da terra e pela terra; que desejam regras de comércio mais justas e produção local; democracia e reforma agrária; preservação ambiental e uma alimentação mais identitária, definida pelas políticas agrícolas e agrárias de interesse das classes camponesas. Além disso, luta para que o acesso à alimentação seja reconhecido constitucionalmente por todas as nações do planeta e, nos aspectos ambiental e social, se coaduna perfeitamente com a agroecologia.

O desenvolvimento, nos moldes atuais, evidencia um mundo cada vez mais voltado às necessidades humanas. Pode-se, com isso, atender demandas fundamentais – como a da alimentação para todos – mas também gerar novos problemas, como o do prejuízo ambiental e social relacionado à agricultura majoritária. Como as necessidades humanas se valem do que a natureza oferta – e para a produção alimentar e a efetividade do DHAA isso não é diferente – manter um sistema produtivo insustentável acaba por prejudicar significativamente a própria natureza e, a longo prazo, pode prejudicar de forma incisiva a própria humanidade.

Conclui-se que o Direito Agrário, voltado à justiça social, à preservação ambiental e à produção de alimentos, identifica a agroecologia como uma importante alternativa para a agricultura e que pode suprir as necessidades alimentares da humanidade. A ideia da soberania alimentar se liga perfeitamente a essa proposta agrária e, uma vez que seu conceito engloba o disposto pelo conceito do DHAA, a plena adoção dos postulados da soberania alimentar seria uma evolução que traria diversos benefícios para a natureza e para a própria humanidade.

REFERÊNCIAS

BALLARÍN MARCIAL, A. Dal diritto agrario al diritto agroalimentario. **Rivista di Diritto Agrario**, Firenze, a. LXIII, v. LXIII, 1984.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRISSOS, S. Segurança alimentar e nutricional global: evolução conceptual, desafios atuais e indicadores de medida [Working Paper CEsa CSG nº 149/2016]. **Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina**. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/14864/1/WP149.pdf>> Acesso em 22 nov. 2021.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL. **Carta do Campesino**. Roma, 1979. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/DOCS/B0428P/B0428P.PDF>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN. **Progresos realizados desde la Cumbre Mundial sobre la Alimentación**, 1996. Disponível em: <www.fao.org/wfs/index_es.htm>. Acesso em 23 nov. 2021.

DALGAARD, T.; HUTCHINGS, N.J.; PORTER, J.R. Agroecology, scaling and interdisciplinarity. **Agriculture Ecosystems & Environment**. Amsterdam, n. 100, p. 39-51, 2003.

DE-MATTIA, F. M. (1998). Métodos e conteúdo do direito agrário. **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, 93, 135-225. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67403>.

FEIDEN, A. Agroecologia: introdução e conceitos. In: AQUINO, A.M.; ASSIS, R.L. (Ed). **Agroecologia: princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2012, p. 49-70.

FORUM FOR FOOD SOVEREIGNTY. Declaração de Nyéléni. Nyéléni, 2007.

GLIESSMAN, S.R. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2000.

GUARDIA, E. **Derecho de los tratados internacionales**. Buenos Aires: Abaco, 1997.

HOYOS, C.J.C.; D'AGOSTINI, A. Segurança alimentar e soberania alimentar: convergências e divergências. **Revista NERA**. Presidente Prudente, ano 20, n. 35, p. 174-198, jan/abr. 2017.

LESSA, N.C. **Novo constitucionalismo latino-americano e soberania alimentar: reflexões sobre Brasil, Equador e Bolívia**. Salvador: EDUFBA, 2019.

LOPES, A. M. D. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

LUNA SERRANO, A. Aspetti metodologici dello sviluppo dottrinale dei Diritto Agrário negli anni 1960-1985. In: **Rivista di Diritto Agrário**, Milano, Editrice Giuffrè, v. n. 65, 1986.

MALUF, R.S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

LUNA SERRANO, A; REIS, M. C. Conceitos e princípios de segurança alimentar e nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (Orgs.). **Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 15-42.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

MARTINS, H. D. R. **Alimentos na Constituição Federal: sua inserção como direito fundamental social**. Birigui: Boreal Editora, 2015.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. Tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010.

PONS, M. A. **História da agricultura**. 2. ed. ampl. Caxias do Sul: Editora Maneco, 2008.

STÉDILE, J.P.; CARVALHO, H.M. Soberania Alimentar: uma necessidade dos povos. In: ARANHA, A.V.(Org.). **Fome Zero**: uma história brasileira. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.3., 2010, p. 144-156.

TRENTINI, F. **Teoria geral do direito agrário contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2012.

VALENTE, F. L. S. Segurança alimentar e nutricional: transformando natureza em gente. In: VALENTE, Flávio Luiz Schieck (Org.). **Direito humano à alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2002, p. 103-136.

WINDFUHR, M.; JONSÉN, J. **Soberanía Alimentaria**: Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. Alemanha: FIAN-Internacional, 2005.

WITTMAN, H.; DESMARAIS, A. A.; WIEBE, N. **Food sovereignty**: reconnecting food, nature & community. Black Point: Fernwood/Food First, 2010.

EFEITOS DO AGRONEGÓCIO: VULNERABILIDADES E PANDEMIA

Larissa Carvalho de Oliveira¹

INTRODUÇÃO²

A realidade em meio à pandemia escancara e aprofunda diversas vulnerabilidades presentes no tecido social. A persistência dessa doença impõe desafios aos estudiosos da área da saúde para o tratamento e a prevenção mais eficazes e aos estudiosos de todas as áreas do conhecimento, impelidos a se debruçarem especialmente sobre as causas e as implicações da pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, o presente texto discute a pandemia no que se relaciona com as atividades agrárias realizadas no âmbito do agronegócio. Tais atividades, sobre as quais o direito agrário se debruça analiticamente (MARQUES, 2015), são realizadas por seres humanos no meio ambiente com fins produtivos e correspondem a um dos pilares do agronegócio, que as conduz ao extremo de geração de lucros, em detrimento da sustentabilidade socioambiental.

O presente artigo parte da hipótese da existência de relação entre o surgimento da atual pandemia da Covid-19 e a expansão do modelo agrícola hegemônico. A partir de uma delimitação do que se pode compreender como agronegócio, no Brasil, frente à contemporânea problemática sanitária da pandemia, objetiva-se especialmente questionar

1 Mestra em Direito Agrário pelo PPGDA da UFG. Servidora e membro do Comitê de Equidade e Diversidade de Gênero no TJGO. E-mail: larissa.lco@gmail.com

2 O debate presente no artigo é inspirado nas discussões e leituras desenvolvidas no grupo de pesquisa Pandemia e agronegócio: expropriações contemporâneas e desigualdades no capitalismo periférico dependente, coordenado pela Professora Dra. Helga Maria Martins de Paula, UFJ/UFG.

certos aspectos da causalidade de doenças zoonóticas. Pretende-se ainda debater o possível vínculo entre a intensidade como a Covid-19 afeta determinados grupos sociais e a expansão do agronegócio, marcada pela redução da biodiversidade. Para tanto, o estudo sobre o recente processo de consolidação do agronegócio no Brasil também se afigura como objetivo no presente texto.

No percurso desta investigação, a fim de se discutir o vínculo entre agronegócio e pandemia, utiliza-se do método dialógico para a “construção do conhecimento compartilhado, pelo diálogo interdisciplinar.” (BITTAR, p. 35, 2019). Assim, o direcionamento estratégico da categoria que representa o conjunto que antecede, perpassa e é posterior à produção agrícola e pecuária é analisada a partir de obras com elementos históricos, econômicos, político-discursivos e de direito agrário no sentido amplo.

Para as considerações sobre as vulnerabilidades de determinados grupos sociais e o aparecimento da pandemia da Covid-19, recorre-se a obras e relatórios pautados em conhecimentos biológicos, epidemiológicos e de saúde coletiva articulados desde uma perspectiva sócio-jurídica crítica.

A territorialização do agronegócio reduz áreas florestais, o que estimula o desenvolvimento de epidemias e pandemias a partir de zoonoses. Além disso, após sua consolidação no espaço, inclusive por desfrutar de fomentos governamentais, o agronegócio se utiliza de substâncias poluentes que prejudicam a saúde de comunidades que, face à pandemia, apresentam-se ainda mais fragilizadas na medida em que submetidas aos efeitos crônicos especialmente causados por agrotóxicos (FRIEDRICH *et al.*, 2021).

O texto se divide em duas partes. Inicialmente se discute acerca da caracterização e do estabelecimento, no Brasil, do modelo agrícola hegemônico identificado como agronegócio, especialmente quanto as suas bases político-econômicas. O agronegócio se destaca pelo (mono)cultivo em larga escala de espécies produtoras de *commodities* e pela criação de aves e suínos em granjas superlotadas. Todavia, a ampliação da produtividade do agronegócio não resulta em mais alimentos para os brasileiros, fato materializado pelo aumento da fome e a insegurança alimentar no país.

Na segunda parte do trabalho, a pandemia da Covid-19 é abordada como desdobramento previsível do agronegócio. Os processos de degradação ambiental típicos deste modelo agrícola potencializam a redução de *habitat* de animais selvagens e o maior contato direto ou indireto destes com seres humanos. Em termos conclusivos, a investigação da perspectiva selecionada sobre a causalidade atrelada à pandemia da Covid-19 conduz ao questionamento das externalidades do agronegócio e as ameaças à saúde humana e ambiental.

1 REFLEXÕES SOBRE AGRONEGÓCIO: ORIGEM DO TERMO E DESDOBRAMENTOS

O termo agronegócio, no Brasil, tende a apresentar vários sentidos e carga ideológica significativa (ELIAS, 2021). Por conta disso, faz-se relevante situar o debate sobre o entendimento de agronegócio presente neste texto.

O agronegócio que a população brasileira se acostumou a reconhecer em discursos políticos e midiáticos pode ser compreendido a partir de sua estrutura multifacetada, intersetorial, sistematizada e dotada de influência política importante. Esta categoria se desenvolve em torno da realização de diversas atividades ligadas à agropecuária voltadas para a exportação, mediante viés estritamente economicista e comercial.

As atividades agrárias, por sua vez, correspondem às atividades humanas com fins produtivos que intervêm na natureza e se baseiam no uso da terra, sendo um dos objetos centrais do direito agrário (MARCQUES, 2015).

Conforme orientação de Pompeia (2018, p. 38), “prevalece na esfera pública nacional uma indistinção entre dimensões conceituais, econômicas e políticas do agronegócio.” Tal ausência de distinção contribui para que determinadas figuras do segmento econômico da agropecuária ampliem pautas que lhes são favoráveis, inclusive no cenário político nacional.

Na dimensão conceitual, agronegócio provém do termo *agribusiness* enquanto junção das palavras *agriculture* e *business*, ambas em inglês e traduzidas para o português como agricultura e negócio, respectivamente.

Nesse sentido, o “neologismo *agribusiness* foi criado em 1955, nos Estados Unidos (EUA), tanto para nomear a crescente aproximação entre a agropecuária e segmentos a montante e a jusante dela quanto para agir sobre as relações entre eles.” (POMPEIA, 2018, p. 39).

A montante da agropecuária pode ser compreendida como um conjunto de fatores que antecedem a realização em si da agricultura e da pecuária. Neste segmento estão: créditos rurais, máquinas agrícolas, fertilizantes, agrotóxicos e outros insumos. Por outro lado, a jusante da agropecuária estão fatores que servem para armazenar, transportar, industrializar e comercializar a produção (POMPEIA, 2018). Assim, o sentido de *agribusiness* seria de abranger a descrição de atividades desde antes, durante, até depois da produção agrícola e pecuária (DELGADO, 2013).

Na dimensão econômica do agronegócio, observa-se a passagem da abstração do termo importado que se materializa ao ultrapassar as cadeias produtivas vinculadas ao sentido de Complexo Agroindustrial (CAI). O sentido de CAI indica certa subordinação da agricultura à indústria e, nesse aspecto, pode ser diferenciada de agronegócio, segundo Pompeia (2018), que explica CAI enquanto agregação dos resultados de diversos fatores em torno de atividades agrícolas e pecuárias.

John Herbert Davis e Ray Allan Goldberg, professores na Universidade de Harvard, nos EUA, foram os criadores do termo *agribusiness*³, em 1955. Entre as bases para o desenvolvimento da noção se identifica a crescente urbanização da sociedade estadunidense e a criação da cátedra *Agriculture and business* em 1940, em Harvard, mediante patrocínio de representante de empresa do ramo alimentício derivado do milho, a *Corn Products Refining Company* (POMPEIA, 2018, p. 66-67).

A cátedra da Universidade de Harvard que primava pela aproximação entre agricultura e negócios teve algumas derivações como a criação de um programa e um comitê consultivo. Neste último, destacava-se a presença de “líderes das áreas de negócios, da agricultura, do governo e da universidade.” (POMPEIA, 2018, p. 67). John H. Davis passou a integrar o comitê, especialmente devido a sua experiência de ter integrado representação de cooperativas agropecuárias, empresa de produção de

3 Compreendida a origem do termo, opta-se por utilizar, na sequência do texto, a versão em português, agronegócio.

algodão e ainda ter atuado no setor público federal, o Departamento de Agricultura dos EUA (POMPEIA, 2018).

A palavra *agribusiness* foi apresentada ao público pelo professor Davis, em uma conferência em Boston, nos EUA, em 17/10/1955. Na oportunidade, explicou que o neologismo contribuiria para destacar a crescente interação entre a agricultura e a indústria, de modo que a percepção ampliada dos fatores relacionais envolvidos poderia incentivar um melhor desempenho dos produtores, com aumento da produção. Assim, o *agribusiness* teria o potencial de ser responsável por parte importante do Produto Interno Bruto (PIB) e da geração de empregos dos EUA (POMPEIA, 2018).

O contexto de desenvolvimento do sentido e dos desdobramentos estruturais do agronegócio reflete a base socioeconômica e política do sistema capitalista predominante nos EUA. Além disso, nas palavras de Oliveira, “O desenvolvimento da agricultura (via industrialização) revela [...] que o capitalismo está contraditoriamente unificando o que ele separou no início de seu desenvolvimento: indústria e agricultura.” (2013, p. 127).

No entanto, a noção de agronegócio, desde suas origens com os professores de Harvard, servia para caracterizar fazendeiros e produtores familiares inseridos em sistemáticas comerciais consolidadas, predominantemente com renda alta. Produtores familiares de baixa renda não estariam alinhados à proposta de agronegócio e poderiam ser direcionados a trabalhar para grandes produtores (POMPEIA, 2018).

A despeito da justificativa dos criadores do termo agronegócio, de que a criação de empregos e os resultados no PIB seriam compensatórios para os investimentos nesse sistema, a lógica que pauta o agronegócio é de manutenção de privilégios e verticalização de cadeias produtivas. “De maneira geral, o agronegócio se caracteriza por ser espacialmente seletivo, socialmente excludente, economicamente concentrador e ambientalmente e culturalmente devastador.” (ELIAS, 2021).

Antes de se tornar hegemônica mundialmente, a compreensão de agronegócio tem abertura no governo dos EUA a partir da política de guerra contra a fome. O então presidente Johnson, em 1966, tratou desta questão ao considerar sobre a necessidade de aumento da produção de alimentos em países em desenvolvimento, de maneira a reduzir a de-

pendência dos EUA para a importação de alimentos. Em termos geopolíticos, o apoio estadunidense seria para que países alinhados pudessem incrementar a produção alimentícia interna (POMPEIA, 2018).

Empresas dos EUA vinculadas ao agronegócio passaram a ser incentivadas pelo governo a expandirem suas atividades para os países em desenvolvimento. Assim, “a nova ordem mundial que se estabeleceu no pós-grandes guerras mundiais apontava um novo papel para o campo na divisão internacional da produção que passava pela industrialização e o desenvolvimento capitalista da agricultura nos países periféricos.” (CHÃ, 2018, p. 23).

No pós-grandes guerras, com destaque a partir da década de 1960, a expressão Revolução Verde passou a designar a atuação de empresas situadas especialmente à montante do agronegócio em países periféricos. “O termo ‘Revolução Verde’ veio para nomear os ganhos de produtividade, em países do chamado ‘Terceiro Mundo’, resultantes do uso de novas variedades de sementes, fertilizantes e agrotóxicos, dentre outras tecnologias.” (POMPEIA, 2018, p. 87). O termo surgiu no bojo das considerações de Gaud, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), sobre atividades desta agência em continente asiático e o que poderia ser relacionado como revolução agrícola, em curso naquele período histórico (POMPEIA, 2018).

A perspectiva de agronegócio chega ao Brasil, ainda com o seu termo original *agribusiness*, por meio de manifestações de figuras ligadas às entidades patronais Sociedade Rural Brasileira (SRB)⁴ e Confederação Nacional da Agricultura (CNA) – com esta denominação à época –, no fim da década de 1950 e início da década de 1960. Representantes das entidades demandavam maior investimento estatal na agricultura (POMPEIA, 2018).

A industrialização da agricultura brasileira desenvolveu-se com destaque a partir do período histórico seguido ao golpe civil-militar de 1964. Período conhecido como modernização conservadora, em que o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), iniciado em 1967, passou a fomentar uma abordagem de política agrícola baseada na de-

4 A sociedade foi “fundada em São Paulo em 1919 por representantes da cafeicultura.” (POMPEIA, 2018 p. 126).

pendência de créditos rurais e insumos, melhoria no transporte e industrialização dos produtos agrícolas (POMPEIA, 2018).

Os fertilizantes químicos, os agrotóxicos e as sementes híbridas estão entre os principais insumos, cuja utilização é imposta pela estrutura “moderna” de agricultura pautada na monocultura, que tende a expulsar⁵ agricultoras e agricultores familiares de baixa renda do campo.

A modernização trouxe consequências que em boa medida foram preconizadoras da realidade que vivemos hoje de hegemonia do agronegócio: deu origem ao processo de territorialização do grande capital, como o aumento da concentração da propriedade e da desigualdade no campo; provocou um intenso processo de migração dos camponeses em busca de terra e, mais ainda, de êxodo rural rumo às cidades. (CHÃ, 2018, p. 27).

Nesse sentido, o agronegócio desembarca em território brasileiro a partir de setores marcados por tradicionais privilégios político-econômicos. Tem servido de instrumento e justificativa para a ampliação de políticas públicas⁶ que lhes beneficiam, ao mesmo tempo em que aprofunda a desigualdade social.

Mediante as reflexões acima sobre as origens e o sentido do termo agronegócio, importa saltar para o período histórico mais recente na verificação de uma importante faceta política brasileira do agronegócio com o Instituto Pensar Agropecuária (IPA)⁷ e com análises sobre um dos pilares desse modelo agrícola, o uso de agrotóxicos.

5 Segundo Chã: “Entre 1960 e 1980, o êxodo rural toma proporções gigantescas – estima-se que quase 31 milhões de pessoas tenham abandonado o campo em direção às cidades, levando com elas a miséria rural.” (2018, p. 26).

6 Inclusive por meio de facilidades, como a Lei Complementar n. 87/1996, que consolida “a isenção no pagamento do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) para exportação de *commodities* agrícolas e minerais – Lei Kandir” (CHÃ, 2018, p. 50), e a Lei n. 11.076/2004 que institui títulos de crédito do agronegócio, para financiamento privado de figuras do setor privado (POMPEIA, 2018).

7 O Instituto é uma associação mantida por representantes do agronegócio. Em 2016, metade da sua composição era de figuras da agropecuária. 3% do IPA era protagonizado pela Associação Brasileira do Agronegócio - Abag (anteriormente denominada Associação Brasileira de Agribusiness), por sua vez composta por entidades e empre-

O IPA representa um dos expoentes da concertação do agronegócio, explicada por Pompeia como “uma configuração historicamente situada de relações de convergência no campo do agronegócio.” (2020a, p. 2). Desde 2011, o IPA dedica-se a produzir consensos no setor e dá suporte às ações da Frente Parlamentar Mista da Agropecuária (FPA), também conhecida como bancada ruralista⁸ no Congresso Nacional. A tendência de atuação do IPA tem sido de fomentar questionamentos de terras indígenas e quilombolas e áreas de proteção ambiental, vistas como possíveis obstáculos à expansão do agronegócio ao, supostamente, fragilizarem uma famigerada segurança jurídica pautada pelo agronegócio.

Segundo Pompeia (2020a), a concertação é composta por representantes de uma parte da noção original do agronegócio, mas não é integrada por setores de atacado e varejo, de restaurantes, representações de trabalhadores rurais ou indústria alimentícia. Por conta dessas ausências, o autor explica a recorrência da figura de linguagem sinédoque nas justificativas da importância do setor para o Brasil, na medida em que há confusão entre partes e o todo. Os dados macroeconômicos que costumam ser apresentados ao público incluem resultados de setores que não compõem a concertação – a despeito de estarem presentes na noção de agronegócio –, mas são incluídos para validar as exigências da concertação de apoio estatal e para fomentar o respeito e a aprovação da população.

A força política e econômica do agronegócio dá suporte a sua estrutura globalizada, que descaracteriza o alimento como direito para transformá-lo em mercadoria (ELIAS, 2021). Além disso, em contradição com uma das justificativas originais de criação do termo agronegócio, observa-se a redução dos empregos gerados no campo, por este modelo: “Em 1997, 20% da população brasileira trabalhava na agricultura. Em 2017 esse percentual caiu para menos de 10%, enquanto o valor da

sas como Bayer, DuPont, CNH, John Deere, Bunge, Cargill e Rede Globo. Também integram o IPA a Associação Nacional de Defesa Vegetal (Andef), a SRB, a União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica) e outras entidades (POMPEIA, 2018).

8 A bancada ruralista existe desde a Constituinte (1987/1988). Atualmente está com 280 parlamentares, entre deputados e senadores. Foi formalizada em 1995, como Frente Parlamentar da Agricultura. Em 2002 passou a ser Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária e, em 2008, Frente Parlamentar da Agropecuária (HISTÓRIA..., 2021).

produção de commodities dobrou no mesmo período.” (FRIEDRICH *et al.*, 2021, p. 15-16).

As despesas trabalhistas dos setores patronais vinculados ao agronegócio foram reduzidas, inclusive por conta da reforma trabalhista. Entre 2016 e 2020, apesar de o PIB ter crescido pouco, o “capital baseado em *commodities* (petróleo e gás, siderurgia, papel e celulose, mineração, produtos alimentares etc.)” não reduziu (PINTO, 2021). Aliado a tais fatores, observa-se a partir de 2017, novo aumento do valor das *commodities*, redução das fiscalizações ambientais e aumento da concentração de terras⁹.

Muitas das *commodities* produzidas ou extraídas no Brasil são exportadas para a China. Entre 2000 e 2020 o percentual desse tipo de exportação para a China passou de 15% para 45%, e os “produtos exportados para o país asiático, em 2020, foram soja, minério de ferro, óleos brutos de petróleo, celulose e carnes bovina, suína e de aves.” (KATO *et al.*, 2021).

Uma das marcas do agronegócio é a utilização intensiva de agrotóxicos. Por conta disso, a autorização massiva de novos produtos pelo governo federal explicita seu alinhamento e a influência determinante do setor. No ano de 2019, as autorizações foram para 503 agrotóxicos. “Em 2020 [...] foram autorizados 494 produtos, totalizando 997 novos produtos em apenas dois anos. A título de comparação, entre 2010 e 2015 foram registrados 815 agrotóxicos, número inferior aos aprovados na atual gestão federal.” (FRIEDRICH *et al.*, 2021, p. 40).

Dentre as principais justificativas de existência do agronegócio, desde a origem do termo, o discurso da imprescindibilidade do modelo para produção de alimentos resta esvaziado frente ao aumento da fome e insegurança alimentar no Brasil.

Ao término do ano de 2020, mais de 50% da população do Brasil convivia com a insegurança alimentar, de maneira a não ter garantida a disponibilidade e a quantidade necessária para a própria alimentação. No mesmo período, mais de 19 milhões de brasileiras e brasileiros passavam fome (LOPES, 2021).

9 Exemplo dessa concentração pode ser observada no Planalto Santareno, onde a área plantada com soja aumentou ao mesmo tempo em que a quantidade de produtores reduziu: “dos 300 a 400 produtores de soja observados entre 2003 e 2005 restaram 120 em 2017, segundo o sindicato local.” (KATO *et al.*, 2021).

A área plantada de grãos, por sua vez, aumentou e a tendência é de mais recorde em termos produtivos, na safra 2020/21, “a previsão indica uma produção de 265,9 milhões de toneladas, 3,5% superior à safra 2019/20, constituindo-se em uma safra recorde” (CONAB, 2020, p. 9). Dentre os produtos algodão, arroz, feijão, milho, soja e trigo, a soja é que mais se produz, com mais de 134 milhões de toneladas na safra em análise (CONAB, 2020).

Dessa maneira, não há contradição entre a alta produtividade no agronegócio e o aumento da fome entre os brasileiros. O sistema que prima pela exportação não produz alimentos, mas *commodities*. Em termos de ética e justiça social, trata-se de um absurdo grotesco e intolerável, pois “Só de grãos produzimos o equivalente a 3,2 quilos por habitante por dia.” (DO-WBOR, 2021). A fome, portanto, resulta de opção político-econômica.

Incongruências relacionadas ao agronegócio como as consideradas nesse tópico trazem consequências por vezes tão globais como o próprio sistema produtivo hegemônico. Uma dessas consequências é debatida no tópico a seguir.

2 VÍNCULOS POSSÍVEIS ENTRE PANDEMIA E AGRONEGÓCIO

A pandemia da “*Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* provocada pelo *Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2 (SARS-CoV-2)*” (SOUZA, 2021, p. 219-220) persiste no Brasil desde março de 2020.

O contexto de surgimento da atual pandemia apresenta elementos que se repetem em outras realidades produtivas. O sistema produtivo chinês e estadunidense com “monocultivo genético, a padronização de alimentos e remédios, a produção em confinamento, o abate em escala, a urbanização crônica e o desmatamento do entorno” (WALLACE, 2020, p. 13) é seguido no Brasil, de modo que há aumento da interação entre coletividades humanas e espaços florestais e seus possíveis patógenos.

O padrão de criação de porcos e aves confinados tem sido fonte de muitas doenças que se proliferam internamente e ainda podem poluir o espaço que circunda as instalações com os dejetos (SOUZA, 2021), caso não tratados devidamente. A ausência de variedade genética que

ocorre na pecuária intensiva, cujo modelo surgiu nos EUA a partir de 1970 (WALLACE, 2020), reduz a resistência dos animais confinados aos vírus e às bactérias causadores de doenças, possivelmente transmitidos por animais selvagens. As doenças que atingem animais da pecuária têm um caminho curto para atingirem seres humanos, caso estes sejam ou estejam suscetíveis ao tipo da doença, ocorre o transbordamento, quando vírus capazes de contaminar animais passam a afetar também as pessoas.

A criação de animais confinados, destinados ao abate para a produção de carnes, oferece tantos prejuízos que o patronato do setor agroindustrial transfere o serviço para agricultores e agricultoras dispostos – por vezes por falta de opção quando se mantêm no campo – a assumirem os riscos, mantendo padrões de criação estabelecidos pela indústria (WALLACE, 2020).

Nesse sentido, para além das consequências negativas, como internações hospitalares e óbitos, relacionadas às epidemias provenientes da degradação ambiental, destaca-se que a causalidade que as envolve se pauta na estrutura agroindustrial hegemônica. Estrutura esta que, ao degradar o meio ambiente, viola o princípio do direito agrário brasileiro de “conservação e preservação dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente” (MARQUES, 2015, p. 18).

Como os processos de degradação ambiental têm sido recorrentes, o vírus causador da Covid-19 aparece na sequência de outros vírus.

O Sars-CoV-2, o novo coronavírus, causador da pandemia de covid-19 que tem atravessado o mundo, representa apenas uma das novas cepas de patógenos que subitamente surgiram como ameaças aos seres humanos neste século. Entre elas estão o vírus da peste suína africana, a *Campylobacter*, o *Cryptosporidium*, o *Cyclospora*, os ebolas Makona e Reston, a bactéria *Escherichia coli* O157:H7, a febre aftosa, a hepatite E, a listéria, o vírus Nipah, o *Coxiella burnetii* da febre Q, a salmonela, o vibrião, a yersínia e algumas novas variantes do *influenza A*, como h1n1 (2009), h1n2v, h3n2v, h5n1, h5n2, h5nx, h6n1, h7n1, h7n3, h7n7, h7N9 e H9N2. [...] Todos estão ligados, direta ou indiretamente, às mudanças na produção ou no uso do solo associadas à agricultura intensiva. (WALLACE, 2020, p. 478).

A Covid-19 resultou de uma conjuntura de fatores socioeconômicos e históricos, em que provavelmente vírus presentes em animais no mercado de Wuhan, província de Hubei na China, transbordaram para humanos (SOUZA, 2021). Desse modo, mecanismos comerciais exploratórios do meio ambiente e reproduzidos internacionalmente, que têm mercantilizado inclusive animais selvagens, contribuíram para o desenvolvimento da pandemia que ainda assolada parte importante da sociedade mundial. Mais detalhadamente,

[...] é provável que o Sars-CoV-2 tenha emergido (ou, pelo menos, tenha sido amplificado) nos alimentos silvestres vendidos no mercado de Wuhan, em animais capturados e/ou criados em outro lugar antes de serem enviados para a cidade. Dada a genética da covid-19, um rearranjo de cepas de morcegos e pangolins, o comércio cada vez mais formalizado de alimentos silvestres — apoiado pela mesma ordem de capital que a produção industrial, e compartilhando geografias econômicas sobrepostas que invadem o interior da China central — provavelmente cumpriu um papel fundamental para o surgimento do surto, independentemente de a epidemia ter se originado no famoso mercado de Wuhan. (WALLACE, 2020, p. 484).

De acordo com Wallace, “As origens locais da covid-19 ainda são alvo de controvérsias, mas a genética do vírus Sars-CoV-2 mostra que ele é um rearranjo de um coronavírus de morcego com uma cepa de pangolim que posteriormente sintonizou-se com o sistema imunológico humano” (2020, p. 492).

A singularidade dos morcegos, enquanto mamíferos que voam, relaciona-se à resistência que possuem frente à determinadas doenças. Ao se manterem vivos e em contato com vírus como a SARS, dão margem à evolução adaptativa de coronavírus (WALLACE, 2021).

Nesse sentido, para além da causa imediata da Covid-19, destaca-se que animais como os morcegos e outros são inseridos no sistema de produção. “Na China e em outros lugares, a vida selvagem está sendo incluída no modelo industrial do agronegócio.” (WALLACE, 2021). Tal inclusão tende a ser prejudicial ao conjunto do meio ambiente. Até porque,

animais silvestres predominantemente mantêm de modo equilibrado em seus organismos certos vírus e bactérias que podem ser infecciosos para as pessoas (RIBEIRO, 2020).

A territorialização do agronegócio reduz áreas florestais, o que torna a existência de determinados animais escassa e podem ter maior valor comercial pela raridade. Por outro lado, com a diminuição do *habitat*, a degradação ambiental e a expansão da agropecuária industrial, muitos animais selvagens têm mais contato com sistemas produtivos, principalmente granjas de suínos ou aves, facilitando o transbordamento de doenças deles para seres humanos.

Como se trata de doença infecciosa, os fatores ambientais são determinantes para a viabilidade e avanço da Covid-19 (SOUZA, 2021). As relações sociais na interação com o meio ambiente refletem consequências de atividades prejudiciais e que afetam negativamente a sustentabilidade socioambiental.

O agronegócio assume a sua face moderna, substituindo florestas por pastos, gerando superpopulações de animais na pecuária, implementando práticas nocivas, com alto uso de agrotóxicos ou que geram poluição ambiental. São várias as faces dessa dinâmica, assim como são as suas consequências. Estas últimas, obviamente, retroagem sobre o ser humano, em especial, na forma de adoecimento, a exemplo das epidemias e pandemias. (SOUZA, 2021, p. 227).

A padronização de cultivos e de criações, com consequente redução de variedades vegetais e animais, sob a égide do agronegócio, faz com que para além de as relações econômicas e o sistema produtivo serem globais, também o serem as doenças resultantes de tal modelo pautado na degradação ambiental. “O agronegócio atua como um grande lote de exclusão, mantendo a fauna maior de fora, enquanto degrada o solo e alimenta as pragas.” (WALLACE, 2020, p. 381).

Além disso, desde o início da pandemia de Covid-19 no Brasil, o governo federal brasileiro tem discursado em defesa da economia, mas sem desenvolver medidas eficientes de cuidado com a saúde das pessoas, “tem sido delegado à população brasileira decidir como se proteger”

(FRIEDRICH *et al.*, 2021, p. 22). Prevalece a carência de política sanitária centralizada e de orientações para a adoção ampliada de medidas sanitárias (ELIAS, 2021).

No recente contexto pandêmico que prevalece no Brasil, em vários setores da economia passou a ser possível realizar teletrabalho, mas muitos trabalhadores tiveram contratos suspensos ou redução de jornadas e salários, mediante incentivo estatal. A precariedade do trabalho, principalmente ao se considerar o setor agroindustrial, aprofunda a vulnerabilidade das trabalhadoras e dos trabalhadores expostos diretamente aos agrotóxicos.

A exposição a longo prazo a poluentes antropogênicos, inclusive os agrotóxicos, entre outros fatores de risco, pode ter uma associação positiva com doenças crônicas, como doenças neurodegenerativas e diabetes, alguns tipos de cânceres, obesidade, defeitos cardíacos congênitos, hipertensão e maior vulnerabilidade a infecções microbianas e virais e sua mortalidade. Os agrotóxicos impactam a saúde humana por meio de mecanismos celulares e extracelulares, diretos e indiretos, de forma complexa e, muitas vezes, sinérgica. (FRIEDRICH *et al.*, 2021, p. 60)

Deste modo, após sua consolidação no espaço, enquanto desfruta de fomentos governamentais, o agronegócio se utiliza de substâncias poluentes que prejudicam a saúde de comunidades inteiras que, face à pandemia, apresentam-se ainda mais vulneráveis na medida em que submetidas aos efeitos crônicos especialmente causados por agrotóxicos. O sistema imunológico das pessoas é prejudicado quando expostas ao uso constante de agrotóxicos, os quais estão muito presentes no cotidiano, inclusive por ser o Brasil um importante consumidor mundial de agrotóxicos (FRIEDRICH *et al.*, 2021).

Prejuízos socioambientais inerentes ao agronegócio, dentre eles a contaminação por agrotóxicos e redução de áreas florestais, têm sido continuamente externalizados (WALLACE, 2020) atingindo em especial agricultores, trabalhadores em geral, consumidores e o meio ambiente.

Para além dos trabalhadores do setor agrícola, os consumidores de produtos ultraprocessados, predominantemente com preços mais

acessíveis e baixa carga nutricional, resultantes da escalada mundial de produção padronizada de alimentos também são mais suscetíveis às doenças como a atual pandemia, pois mais acometidos por obesidade e outras doenças crônicas como diabetes e hipertensão. “Não por coincidência, pacientes com doenças crônicas não transmissíveis estão entre os acometidos com formas mais graves da Covid-19 e não raro entre os mortos por complicações da doença.” (ELIAS, 2021)

Ao se considerar que a pobreza segue em crescente no Brasil, as opções alimentares tendem a ser reduzidas ao que é possível ou ao que é doado. De maneira diversa, “na década de 1960, o Brasil tinha um consumo alimentar predominantemente baseado em alimentos *in natura* ou minimamente processados.” (ELIAS, 2021). Duas décadas depois, os ultraprocessados já se destacavam no regime alimentar da população e assim permanece, em consonância com as determinações do agronegócio.

A alimentação processada apresenta melhor resistência para ser transportada, contudo “existem custos epidemiológicos para a expansão geométrica das distâncias das cadeias de produção de alimentos.” (WALLACE, 2020, p. 110).

O modelo agrícola que prima pela produção padronizada tendente à expansão e oferta de alimentos ultraprocessados aparece nos dados do PIB do Brasil superestimada pelo próprio setor. Em 2017, o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), financiado pela CNA, indicou pouco mais de 20% do PIB brasileiro como proveniente do agronegócio. No entanto, mais de 40% desta participação corresponde ao setor de serviços que, conforme discutido no tópico anterior, predominantemente tem presença irrisória na concertação do agronegócio (POMPEIA, 2020b).

Ao se considerar a realidade de saúde coletiva fragilizada em decorrência da supremacia do modelo agrícola agronegócio e as estruturas que o envolvem, a permissão dada pelo governo brasileiro de que o vírus Sars-Cov-2 circulasse viabilizou a ocorrência de desastres sociais, inclusive com o surgimento da variante P1 e inúmeras mortes (WALLACE, 2021). A quantidade de mortes por Covid-19 no Brasil ultrapassou a marca de 613 mil em novembro de 2021 (MERCIER, 2021).

Todavia, caso a biodiversidade e a dinâmica complexa de regeneração ambiental fossem preservadas poderiam oferecer barreiras para as cadeias de transmissões de diversos vírus (WALLACE, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão enfrentada nesse trabalho, compreende-se que pensar a agricultura é fundamental para enfrentar melhor doenças zoonóticas, de modo a, possivelmente, reduzir os impactos de possíveis transbordamentos de doenças de animais para humanos. A realização de atividades agrárias com a manutenção dos padrões agroindustriais vigentes é insustentável.

Em retorno à problemática apresentada no início do texto, entende-se que para além de contribuir para o surgimento de zoonoses, o agronegócio torna determinados grupos suscetíveis ao adoecimento ao entrarem em contato com as novas doenças.

O padrão expansionista do modelo agrícola hegemônico reflete, dentre outros aspectos, a finalidade constante de ampliar suas fronteiras para a crescente oferta de grãos e outras *commodities* a serem exportadas. Não obstante, a diminuição de áreas florestais incentiva o contato de animais silvestres com animais de criação e com seres humanos. Tal interação tem a potencialidade de gerar epidemias e pandemias.

Dessa maneira, o agronegócio é terreno fértil para o cultivo e desenvolvimento de patógenos, especialmente por conta da redução da biodiversidade. Vislumbrou-se, assim, a externalização dos custos, com degradação ambiental, com a redução de vegetação nativa e, consequentemente, da fauna local. Outro aspecto da externalidade é a transferência da atividade de criação intensiva de aves e porcos confinados para agricultores com menor renda, que se submetem a contratos para realizar esse tipo de serviço e, por vezes, são levados a assumir inúmeros prejuízos em caso de adoecimento de animais.

O desajuste do equilíbrio ambiental causado pelo modelo agrícola analisado criticamente se opõe à orientação principiológica agrarista

de proteção de trabalhadoras e trabalhadores rurais e de preservação do meio ambiente.

Ressaltou-se também ao longo dos dois tópicos acima que a estrutura e a lógica do agronegócio contemporaneamente no Brasil podem ser questionadas face a maior suscetibilidade de determinados grupos populacionais ao adoecimento pelo vírus da Covid-19.

Trabalhadoras e trabalhadores rurais inseridos nas cadeias de produção agroindustrial predominantemente são expostos aos agrotóxicos e têm suas condições de saúde afetadas negativamente. Como consequência da possível debilidade prévia de seus sistemas imunológicos, esses trabalhadores são mais vulneráveis à Covid-19. Na mesma condição vulnerável localizam-se consumidores de ultraprocessados, produtos apresentados como alimentos pelo agronegócio, mas que fomentam o desenvolvimento de doenças crônicas quando consumidos em excesso.

O modelo de produção de *commodities* gera impactos ao meio ambiente que tendem a ser cumulativos. As consequências socioambientais dessa lógica hegemônica persistem e afetam os povos em escala mundial, ampliando a desigualdade econômica e a vulnerabilidade de comunidades sujeitas ao padrão agroindustrial e agroalimentar mundializado. Em termos alimentares, observou-se que não é contraditório que a produção do agronegócio bata recordes sucessivos de crescimento ao mesmo tempo em que a insegurança alimentar e a fome aumentam no Brasil.

Além disso, desde o desenvolvimento inicial, a noção agronegócio é excludente de determinados atores da produção agrícola. Agricultores de baixa renda não integram a categoria, contudo tendem a ser afetados pelos processos de concentração de terra e renda que os expulsa do campo ou os expõem aos violentos mecanismos de degradação e poluição ambiental.

O agronegócio exclui condições de vida, principalmente ao reduzir a diversidade das espécies vegetais e animais àquelas que lhes são úteis. O agronegócio perpetua a padronização de cultivares, de variedades de animais de criação e das figuras humanas que lhe representam.

A hegemonia do agronegócio em espaço rural brasileiro se apoia na atuação estruturada do patronato desse setor, especialmente por meio

de institutos atualizados como o IPA. Além disso, a concertação se beneficia das recentes medidas de flexibilização de direitos trabalhistas e agrário-ambientais, que legitimam práticas exploratórias.

A vertente política da quase entidade agronegócio apresenta elementos complexos e históricos em solo brasileiro e espelha estratégias presentes no bojo do capitalismo financeirizado.

Assim, buscou-se encarar a problemática socioeconômica e sanitária atual com sensibilidade e com desconfiança, especialmente porque ao invés de se simplificar o debate sobre a pandemia atrelando-se à determinados animais silvestres, questionou-se as causas destas causas imediatas da doença pandêmica, ou seja, questionou-se acerca das causas do surgimento do vírus.

Em suma, destaca-se que o acesso amplo e imediato às vacinas contra a Covid-19 é fundamental para o enfrentamento à pandemia, mas não é suficiente face à complexidade do contexto relativo ao surgimento de vírus com potencial pandêmico. A causalidade da pandemia guarda relações com o sistema de produção baseado em monoculturas e, portanto, com a expansão do agronegócio e de todos os seus fatores à montante e à jusante. E esta causalidade precisa ser pautada no debate social e acadêmico, especialmente sob o aspecto de prevenção de outros surtos.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Pandemia, crise ambiental e impasses da modernização ecológica do capitalismo. **Germinal - Marxismo e educação em debate**: Marxismo e a questão ambiental, vol. 13, n. 2 (2021). Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/45314/25206>>. Acesso em: 10 out. 2021.

AGUIAR, Diana; SANTIADO, Bruno Santiago. **A biodiversidade é o melhor remédio contra pandemias**. **Le Monde Diplomatique Brasil**, acervo online, 2020. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-biodiversidade-e-o-melhor-remedio-contr-pandemias/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CHÃ, Ana Manuela. **Agronegócio e indústria cultural**: estratégias das empresas para a construção da hegemonia. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

CONAB - COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Acompanhamento da Safra Brasileira de Grãos, v. 8, safra 2020/21, n. 3 terceiro levantamento, dezembro 2020. Brasília-DF: CONAB, 2020.

DELGADO, Guilherme. Reestruturação da economia do agronegócio – anos 2000. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil**: o debate na década de 2000. São Paulo: Expressão Popular, 2013. cap. 3, p. 57-87.

DOWBOR, Ladislau. Fome: não é falta de alimentos. **Carta Maior**, 10/10/2021. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Fome-nao-e-falta-de-alimentos/5/51824>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ELIAS, Denise. Agronegócio e fome no Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**, acervo online, 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/agronegocio-e-fome-no-brasil/>>. Acesso em: 29 ago. 2021.

FRIEDRICH, Karen *et al.* **Agronegócio e pandemia no Brasil**: uma sindemia está agravando a pandemia de COVID-19? IPEN for a toxics-free future; Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), 2021. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2021/05/Agronegocio_-_ABRASCO-IPEN.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

HISTÓRIA da FPA. Frente Parlamentar da Agropecuária, 2021. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/historia-da-fpa/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

KATO, Karina *et al.* Reprimarização, corredores logísticos e dinâmicas da soja. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição 168, 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/reprimarizacao-corredores-logisticos-e-dinamicas-da-soja/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

LOPES, Helena R. *et al.* Agro, um mal negócio. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição 166, 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/agro-um-mau-negocio/>>. Acesso em: 02 out. 2021.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 11. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

MERCIER, Daniela. Estado de São Paulo elimina a exigência de máscara em locais abertos a partir de 11 de dezembro. **El País**, São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-11-24/estado-de-sao-paulo-elimina-exigencia-de-mascara-em-locais-abertos-a-partir-de-11-de-dezembro.html>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino. Barbárie e modernidade: as transformações no campo e o agronegócio no Brasil. In: STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000**. São Paulo: Expressão Popular, 2013. cap. 5, p. 103-172.

PINTO, Eduardo Costa. O Brasil no redemoinho: o governo Bolsonaro e o butim da burguesia. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Edição 168, 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-brasil-no-redemoinho-o-governo-bolsonaro-e-o-butim-da-burguesia/>>. Acesso em: 13 out. 2021.

POMPEIA, Caio. Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 35, n. 104, 2020a. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/bWNJXhwGrcqZRqjJF6rD5pv/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

_____. “Agro é tudo”: simulações no aparato de legitimação do agronegócio. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 26, n. 56, 2020b. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ha/a/xjhwQdTB5jVzgPqjnSCfGvQ/?lang=pt>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

_____. **Formação política do agronegócio**. 2018. 352 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 2018. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/332572>>. Acesso em: 17 jul. 2021.

RIBEIRO, Silvia. La pandemia está directamente relacionada al sistema alimentario agroindustrial. **Ciencia, Tecnología y Política**, ano 3, n. 5, nov. 2020. Entrevista concedida a Santiago Liaudat e Candela Reinares. Disponível em: <<https://revistas.unlp.edu.ar/CTyP/article/view/10749/9616>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

SOUZA, Diego de Oliveira. Pandemias/epidemias em foco: reflexões ensaísticas sobre a relação entre ser humano e natureza. **Germinal - Marxismo e educação em debate: Marxismo e a questão ambiental**, vol. 13, n. 2, p. 219-237 (2021).

Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/44909/25207>>. Acesso em: 10 out. 2021.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SCHWENDLER, Sônia Fátima (org.). **Conflitos agrários**: seus sujeitos, seus direitos. Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2015.

WALLACE, Rob. **Pandemia e Agronegócio**: doenças infecciosas, capitalismo e ciência. Tradução de Allan Rodrigo de Campos Silva. São Paulo: Editora Elefante, 2020.

_____. Agronegócio “é a junção perfeita de circunstâncias” para surgimento de novas epidemias. **Agência Pública**, 22/04/2021. Entrevista concedida a Anna Beatriz Anjos. Disponível em: <<https://apublica.org/2021/04/rob-wallace-agronegocio-e-a-juncao-perfeita-de-circunstancias-para-surgimento-de-novas-epidemias/>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

IMPACTOS DA PARALISIA NA REFORMA AGRÁRIA

Gilda Diniz dos Santos¹

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega²

INTRODUÇÃO

As consequências da Operação Lava Jato, conduzida pela Vara Criminal da Justiça Federal de Curitiba, Estado do Paraná, se operam em diversas frentes, desde a indicação de um grande sistema de corrupção, revelando um forte esquema junto à PETROBRÁS S/A e construtoras da área civil, que acirraram o descontentamento com o Governo do PT – Partido dos Trabalhadores, levando e contribuindo para o impedimento da Presidenta Dilma Rouseff e a posse do seu vice, Michel Temer, em 2016, com seu mandato tampão até as eleições de 2018.

O Direito, como perseguição, serviu como suporte para toda a demanda, que trouxe o sistema de justiça, que foi incapaz naquele momento de resistir à ordem estabelecida pela “República de Curitiba”³. Nesse quadro, a função do Direito foi de apresentar um poder para o rompimento de uma ordem, sob a aparência de uma normalidade, imprescindível para a manutenção de um sistema de dominação. Naquele momento o PT foi apresentado como o grande causador de problemas e

1 Doutoranda em Direito Agrário da PPGD/UFG e procuradora federal. Endereço eletrônico: gildadinizsantos@hotmail.com

2 Mestre e Doutora em Direito. Professora Titular nos Programas de Pós Graduação em Direito Agrário da UFG e em Direitos Coletivos e Cidadania da UNAERP. Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. Endereço eletrônico: mcvidotte@gmail.com

3 “Estou assustado com a República de Curitiba”, disse ex-Presidente Lula em gram-po. Jornal El País, de 18/03/2016 < https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/17/politica/1458177244_587512.html > Acesso em: 10 de jun. de 2021

originário do modelo de corrupção denunciado, e, portanto, deveria ser banido dos quadros da Administração Pública.

Nas palavras de Rubens Casara, “o respeito à legalidade é condição para a vida democrática, mas não a assegura” (2018, p.60), pois é necessário que o Estado possua efetivas garantias de concretização dos direitos individuais e sociais. Somente muito tempo depois o Supremo Tribunal Federal⁴ veio reconhecer a nulidade de diversos processos judiciais da referida Operação Lava Jato, colocando e reconhecendo a suspeição da república paralela, porém com grandes prejuízos, como a suspensão do mandato de uma Presidenta regularmente eleita e a prisão de um ex-presidente, por 580 dias.

O cultivo ao anti-petismo também trouxe, além da prisão do ex-presidente Lula, um terreno fértil para discussões e retrocessos, como a defesa à ditadura militar ou à tortura, culminando com a eleição do atual Presidente Bolsonaro (2019), que instalou na sua proposta política de extrema-direita, uma negação à reforma agrária⁵, e consequente marginalidade dos movimentos sociais, além de outras áreas, como educação⁶, trabalho, previdência⁷, dentre outros.

Esse contexto deve ser compreendido a partir da política econômica que adere ao neoliberalismo, o que é visível ainda nos Governos do PT e tornados transparentes no atual governo. O mercado exige um sujeito pronto para todas as conexões mercadológicas, sem limites, pronto para destruir os inimigos ou concorrentes, e por outro lado, sem limites para consumir, produzir e destruir. Só há espaço para pessoas com valor de uso. E, na busca máxima do capital, a revisão das relações, que exige, entre outros, um Estado mínimo. Um Estado que serve de facilitador ou agente comercial, destruindo ou revendo direitos aos trabalhadores.

4 Julgamento de recursos no Habeas Corpus (HC) 193726, em 15/04/2021

5 Veremos os dados adiante

6 O governo do presidente Jair Bolsonaro (sem partido) falhou na garantia de educação para mais de 5 milhões de crianças e adolescentes no país. Segundo o Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) [alha-em-garantir-escola-para-mais-de-5-milhoes-de-alunos.htm](#)> Acesso em: 20 de maio de 2021

7 Emenda Constitucional nº 103 no Diário Oficial da União, em 13 de novembro de 2019

Nessa perspectiva, trataremos da política de reforma agrária, fazendo uma breve análise da questão agrária nacional, a partir da década de 1995, sem desmerecer a histórica e caótica composição da estrutura fundiária nacional. Na segunda seção trataremos submissão da questão agrária ao modelo neoliberal. Na terceira seção trataremos da evolução das desapropriações dos últimos governos, com uma análise sobre tais opções políticas. E, na última seção trataremos de algumas consequências da adoção dessa atuação.

1 A QUESTÃO AGRÁRIA NACIONAL

A fim de firmar um período de análise da questão agrária no Brasil, apesar de ter suas origens na própria instalação portuguesa, a partir dos do Século XVI, focaremos a discussão muito a partir dos governos eleitos democraticamente, após o fim da ditadura militar e a instalação da Carta Política de 1988.

No período pós ditadura militar, ou seja, nos Governos Sarney⁸, Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Roussef é possível verificar uma evolução, no sentido de visibilizar e se tornar uma política pública com verbas e efetivação, as desapropriações, notadamente pela observação da Constituição Federal de 1988, que consagrou a função social⁹ do imóvel como um dos requisitos a serem cumpridos pelo proprietário rural.

Essa necessária intervenção constitucional na estrutura fundiária nacional, deve ser entendida a partir da leitura da história do Brasil,

8 Eleições indiretas em 1985. A chapa vencedora foi Tancredo Neves e José Sarney. O primeiro não tomou posse, pois, por motivos de saúde, faleceu.

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

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

que testemunha uma proteção e instalação de modelos econômicos de exploração que sempre favoreceram um centro externo, inicialmente sob o tripé¹⁰ da monocultura, grande área e mão de obra escrava, de forma que os grandes imóveis rurais estão presentes até hoje em nossos registros públicos e cadastros oficiais, sem um olhar apropriado e eficaz aos trabalhadores ou pequenos proprietários rurais ou posseiros, pois todo parâmetro, como dito anteriormente é o grande, já denominado de latifúndio, e hoje de agronegócio. Garcia e Herédia enfatizam:

Todo observador atento da evolução histórica do Brasil ao longo do século XX não poderia deixar de ficar surpreso se a coletividade nacional do início do terceiro milênio fosse reduzida a imagens que reproduzem estereótipos frequentes até a metade do século XX, em que a grande lavoura (café, cana-de-açúcar, algodão, cacau, tabaco, borracha) ou a pecuária extensiva pretendiam deter o monopólio dos interesses econômicos a serem contemplados na gestão do futuro da coletividade. A retórica atual sobre o agronegócio inscreve-se numa antiga tradição de exclusivismo das elites agrárias. (2009, p.213)

Por outro lado, além de priorizar o modelo econômico a partir das elites, o Estado, através do Direito reconhece o sistema registral como o único vínculo jurídico¹¹ capaz de ligar a coisa (imóvel rural) ao proprietário. Contudo, persiste uma condição de posse (sem o título de propriedade) ou do pequeno proprietário, que tem seu espaço – contraditoriamente – nesse modelo econômico que privilegia e reconhece apenas a grande propriedade.

Esse modelo econômico também não foi capaz de absorver a mão de obra do meio rural, favorecendo a existência dos trabalhadores rurais sem terra, distribuídos em diversos movimentos sociais, que tomaram muita força e tamanho a partir dos anos de 1980, especialmente o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

10 *Plantacion*

11 Código Civil/2002 - Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

A luta pela terra, a partir dos trabalhadores rurais, organizada por movimentos sociais no início dos anos 1980 e consolidada nos anos de 1990, revelou que os trabalhadores rurais não foram incluídos no modelo da agricultura patronal ou do agronegócio, e conseqüentemente viessem a ser contemplados por políticas públicas, doravante denominados de agricultura familiar, dando visibilidade a outras formas de produção.

Essa luta proporcionou a criação de diversos projetos de assentamento, a partir da desapropriação de imóveis rurais, descumpridores da função social, conforme requisito constitucional, ratificando, por parte dos trabalhadores, sua resistência ao modelo mercantil universal. Nesse aspecto Bernardo Mançano traz importante contribuição:

A maior parte dos assentamentos é resultado do conflito que promove o desenvolvimento. Essas famílias organizadas em movimentos socioterritoriais não aceitam as políticas de mercantilização da vida e, por essa razão, usam meios ‘estranhos’ ao capital, que é confrontado a todo o momento. Por outro lado, as políticas mercantis não têm apresentado resultados amplos de ressocialização que possam impedir ou convencer as famílias de sem-terra a abandonarem suas ações. (2008, p. 175)

Neste aspecto é importante salientar que vivemos uma contradição do próprio capitalismo que ao mesmo tempo que produz a riqueza concentrada, a partir da propriedade também concentrada da terra, da mesma maneira promove a pobreza e suas conseqüências, pois “A questão agrária nasceu da contradição estrutural do capitalismo que produz simultaneamente a concentração da riqueza e a expansão da pobreza e da miséria. Essa desigualdade é resultado de um conjunto de fatores políticos e econômicos.” (2008, p.176)

Dito de outra forma, as mudanças não foram capazes de representar uma mudança desenvolvimentista no sentido de abranger todos, pois a concentração e o modelo de exploração continuam os mesmos, conforme enfatiza Antônio Márcio Buainain:

Apesar das profundas transformações sociais e econômicas do país, a raiz da questão e dos conflitos agrários no Brasil contem-

porâneo continua sendo a vigência de um padrão de propriedade de terras arcaico, que mantem e sustenta um sistema de distribuição e utilização de terras iníquo e ineficiente do ponto de vista social e econômico – e muitas vezes mascarado pelo dinamismo revelado pelo setor agropecuário brasileiro – hoje responsável de parte substantiva do superávit da balança comercial essencial para a estabilidade macroeconômica -, poucos discordariam que uma parte das terras é mal utilizada e que a concentração fundiária inibe o desenvolvimento local, contribui para concentração de renda e para a criação de grandes vazios populacionais. (2008, p.18)

Voltando à previsão constitucional é importante ratificar esse divisor de referência jurídica no sentido de proteção ao trabalho, meio ambiente, que mesmo num ambiente de muita disputada política de grupos representativos de elites e trabalhadores, instaurou regulamentação que hoje buscamos para defender a instalação de políticas públicas organizativas. Guilherme Delgado, nos dá sua visão quanto à Carta Política:

A promulgação da Constituição de 1988 configura uma novidade em termos de estruturação das políticas públicas. Elenca nos Títulos VII e VIII da ‘Ordem Econômica’ e da ‘Ordem Social’ um conjunto detalhado de diretrizes de políticas públicas, com pretensão de se constituir em virtual programa estruturado de reorganização da ação pública do Estado Brasileiro. De maneira direta e explícita haverá um capítulo (Cap. III – Da ‘Ordem Econômica’), que tratará, em sete artigos, dos princípios e diretrizes da ‘Política Agrária e Fundiária e da Reforma Agrária’ em parte importados do Estatuto da Terra (função social), em parte da política agrícola vigente na época do regime militar (política agrícola conjuntural). (2012, p.83)

É possível observar que passados mais de 30 anos da Constituição Federal de 1988, ainda não foram efetivadas ou estruturadas as políticas públicas agrária, fundiária ou reforma, o que procuraremos explorar na próxima seção, quando imprescindivelmente teremos que abordar as condições impostas pelo neoliberalismo.

2 NEOLIBERALISMO

A Globalização trouxe uma nova forma de atuação do capitalismo, ampliando e fomentando a universalidade dos mercados consumidores, ultrapassando os limites dos estados nacionais, padronizando sua produção e consumo, fazendo surgir grandes conglomerações, que controlam e manipulam os investimentos e o que se deve consumir.

Esse modelo desrespeita as condições internas de cada país, especialmente dos que passaram por um processo de colonização e ainda guardam marcas da política de exploração, como no caso do Brasil.

Por outro lado, a política neoliberal ou pós-liberal, favorece o agronegócio como modelo único de desenvolvimento, em detrimento do campesinato, observável na estrutura fundiária nacional. As grandes corporações ou grandes investidores detêm a hegemonia do mercado, exigindo o afastamento gradual do Estado das relações de mercado, tornando, mais uma vez, os países ainda sem uma estrutura econômica consolidada ainda mais vulnerável.

É cognoscível que no Brasil, pela opção pelas *commodities*, através do agronegócio, antes já afirmado, a valorização da produção para o mercado externo, deixando de reconhecer a importância e produção do campesinato, que inclusive favorece ou alimenta a população nacional com sua produção de subsistência.

Assevera Bernardo Mançano Fernandes:

O modelo hegemônico de desenvolvimento da agricultura é o agronegócio, baseado no trabalho assalariado, em grandes corporações, na produção monocultora em grande escala para exportação. O agronegócio procura subordinar permanentemente o campesinato ou agricultor familiar, mas estes têm construído outro modelo de desenvolvimento baseado no associativo ou cooperativo, na agroecologia, em projetos próprios de educação, em mercados institucionais e populares para diminuir o grau de manipulação pelo modelo capitalista (FERNANDES, 2017, p. 250)

A política do neoliberalismo, que impõe o afastamento do Estado, deixa mais frágeis nacionalmente, pois toda a produção estará submetida a uma relação de mercado do qual não se tem controle e muito menos a certeza sobre os resultados.

O autor João Márcio Mendes Pereira, destaca alguns pontos a serem implantados na implantação de uma economia neoliberal:

1) blindagem das agências estatais responsáveis pela condução da política econômica contra qualquer tipo de pressão; 2) quebra dos direitos dos trabalhadores do setor público; 3) enxugamento do setor público; 4) implementação acelerada da descentralização administrativa; 5) expansão de todo tipo de arranjo público-privado; 6) reorganização do sistema escolar e do poder judiciário; 7) finalização do ciclo de privatizações; 8) reestruturação da seguridade social; 9) modernização do instrumental jurídico e repressivo necessário à segurança dos direitos de propriedade; 10) criação de marcos institucionais que garantissem a segurança e a alta rentabilidade dos fluxos de capital financeiro, especialmente a curto prazo. (2006, p.15)

O agronegócio, que atende ao liberalismo, além de desprezar os pequenos produtores, impõe legislação que flexibiliza e amplia o uso desenfreado do meio ambiente, além favorecer a concentração de terra, de uma estrutura que ainda sequer vencemos a herança colonial. Plínio de Arruda Sampaio Júnior, ajuda-nos a compreender:

A liberalização do comércio externo sem nenhum cuidado com a preservação da autonomia alimentar do país expõe os agricultores familiares à concorrência desigual de produtos importados, comprometendo a sobrevivência de pequenos e médios produtores. Por fim, a modernização indiscriminada, sob os auspícios das grandes multinacionais que controlam os pacotes tecnológicos e biotecnológicos da exploração do campo pelo capital, implica na eliminação de grandes quantidades de emprego no campo. (SAMPALIO JUNIOR, 2017, p.134)

As políticas governamentais dão indícios dessa implementação neoliberal, desde o arrefecimento da reforma agrária, regularização fundiária que avançou sobre terras públicas e a edição de um novo Código Florestal. Complementa Sampaio Junior que “O país fica completamente a mercê da logica especulativa dos capitais internacionais, sujeito a verdadeiros ‘arrastões’ que deixam a vida do país vulnerável a recorrentes sobressaltos e crises cataclísmicas cíclicas.” (SAMPAIO JUNIOR, 2017, p.152)

Com uma observação mais apurada é possível notar que, no que tange a abertura de mercado no nível planetário, as economias mais fortes atropelarão as economias mais fracas. Essa situação consiste pela condição das economias locais, de baixa capacidade de competição, desaparecerem como espaço produtor econômico e cultural enfraquecido na falta de medidas autoprotetoras. Neste sentido, a existência cultural e econômica do local pobre, passa a ser determinado de fora para dentro.

O caos fundiário persistente nos leva a revisitar a Constituição Federal e estabelecer o seu cumprimento, posto que determina uma ordem a ser seguida pelo Estado brasileiro, independentemente do Governo. Na próxima seção faremos uma consulta aos dados públicos que envolvem as desapropriações e comportamento das últimas ações de Estado.

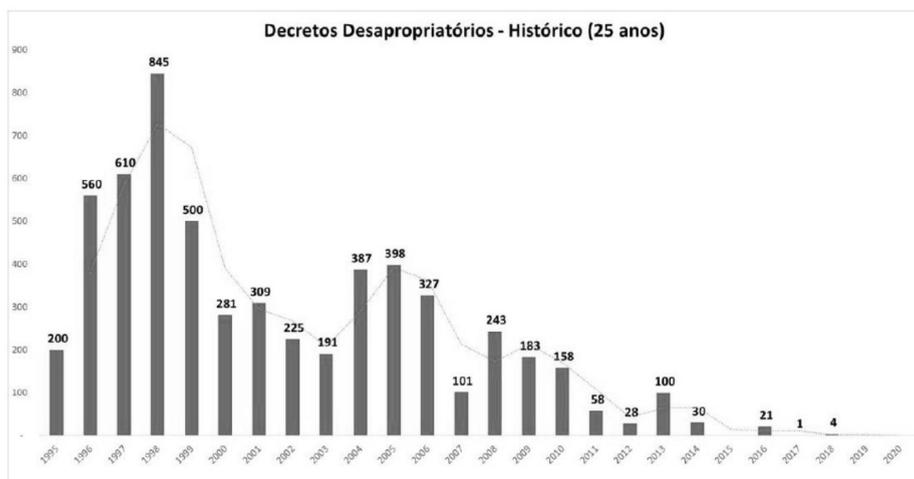
3 PARALISIA DA REFORMA AGRÁRIA

Conforme já esclarecido a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma política a ser observada pelo Estado, das quais destacamos nesse trabalho, em especial o cumprimento da função social, que deverá ser observada a partir de fiscalização da União, através do INCRA, autarquia federal, com expertise para tal demanda.

Ocorre que, como já pontuamos anteriormente, desde o acirramento político, desenvolveu-se mais claramente o controle do Estado para atendimento dos objetivos econômicos estabelecidos pela política neoliberal.

Desestruturação de órgãos (como a extinção do MDA) e a falta de orçamento para implementação da política de fiscalização e consequente desapropriação e destinação de áreas aos trabalhadores rurais sem terra.

Segundo informações do próprio INCRA, apresentadas como dados complementares na Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 769, junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, promovida pela CONTAG, em face da estagnação da política pública, apresenta números quantitativos que indicam a decadência das áreas declaradas de interesse social:



Fonte: INCRA

Ao se encerrar o mandato de Itamar Franco, inicia-se o do segundo presidente eleito democraticamente (após a ditadura militar), Fernando Henrique Cardoso - FHC, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). O governo de Fernando Henrique durou 8 anos, contando com a reeleição, de 1 de janeiro de 1995 a 1 de janeiro de 2003. Durante a campanha eleitoral, em 1994, prometeu realizar a reforma agrária e realmente foi no seu governo que teve o maior número de áreas desapropriadas e consequentemente de famílias assentadas.

Contudo, apesar do esforço em publicizar o avanço da reforma agrária, no primeiro governo, foi no segundo mandato de FHC que se reforçaram os efeitos do neoliberalismo a partir de políticas macroeconômicas que facilitaram a concentraram a terra, inclusive instituindo a

reforma agrária de mercado, minimizando a ação do Estado na interferência da estrutura fundiária.

A partir do gráfico em que se verifica que de 1995 a 2002 foram declaradas de interesse social, o total de 3.530 (três mil, quinhentos e trinta) áreas, e consequentemente destinadas para o assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem terra.

O modelo defendido no governo de FHC, do Capitalismo Agrário, que “organizava diversas políticas fundadas no mercado como território na questão da reforma agrária (FERNANDES, 2008, p.221), não aceitou que o modelo organizativo dos movimentos sociais fossem reatualizados pela criação de projetos de assentamentos, o que impulsionou a reforma agrária de mercado, onde os interessados deveriam negociar diretamente com proprietários de imóveis o processo de compra e venda, atendendo os ditames do Banco Mundial, para quem “a essência da proposta é baseada na lei da oferta e da procura, portanto, todas as medidas, encaminhamentos e propostas são assentadas na lógica do mercado.” (SAUER, 2006, p.297)

Essa perspectiva neoliberalista também marcou o Governo Lula (2003-2010), que ampliou o apoio ao agronegócio, incentivando a expansão de fronteiras agrícolas, especialmente na Amazônia Legal, e a exportação de matérias primas, aproveitando a demanda mundial por commodities agrícolas. Sustenta Guilherme Delgado:

Todas essas condições de política agrícola e comercial irão recompor as condições de geração da ‘renda diferencial’ extra, que somadas ao boom do mercado de commodities, explicam o novo ciclo do preço da terra.

Por seu turno, a política fundiária da década refluí para uma posição mais defensiva, da perspectiva dos momentos sociais agrários, e ostensivamente pró-agronegócio, do ponto de vista do Executivo Federal.

O controle da ‘função social’ da terra, previsto constitucionalmente, tornou-se cada vez mais fraco, sob condições de refluxo do movimento social e ostensiva operação de grilagem de terras públicas, de que nos dá conta mais recentemente a legalização desses processos mediante emissão de sucessivas MPs, sendo a principal

delas a MP n.458/2008, que autoriza a entrega de 67,4 milhões de hectares de terras públicas na Amazônia Legal a ocupante e prováveis grileiros.” ((2012, p.101)

O número de áreas decretadas, nos governos do Presidente Lula foram menores do que os indicados nos governos FHC, caindo de 3.530 área para 1.998 (hum mil, novecentas e oitenta e oito) áreas declaradas de interesse social.

Da progressiva diminuição das políticas fundiárias no Governo Lula, também é possível dizer que “levaram também ao aumento de pressões sobre a legislação ambiental, o que resultou em mudanças e flexibilização das regras de preservação do Código Florestal, como mecanismo para ampliar o uso agropecuário, ameaçando a função socioambiental das terras.” (Sauer, 2017, p.217)

Já no Governo da Presidenta Dilma, no plano político, observou-se que os grandes produtores rurais, uniram-se e apoiaram o impeachment da Presidenta, através de representação parlamentar, pela Frente Parlamentar da Agricultura – FPA, sob a exigência de manutenção e ampliação de políticas que favoreçam o agronegócio. Ressalte-se, que nos Governos da Presidenta Dilma (2011-2016), as áreas decretadas decaíram ainda mais, foram apenas 237 (duzentos e trinta e sete).

O Governo do Presidente Michel Temer (2016/2018) iniciou com reformas administrativas, extinguindo o Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, e declarando apenas 5 (cinco) áreas de interesse social.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em sua publicação Desenvolvimento Rural, Políticas Sociais – Acompanhamento e análise, publicado em 2018, reflete sobre dados e iniciativas do Presidente Michel Temer, asseverando que:

Com o afastamento da presidente Dilma Rousseff no dia 12 de maio de 2016, Michel Temer editou no primeiro dia de seu mandato a Medida Provisória (MP) nº 726, que extinguiu, entre vários ministérios e secretarias, o MDA e transferiu suas competências para a *Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário* do novo *Ministério do Desenvolvimento Social e*

Agrário (MDSA). Quinze dias depois, em 27 de maio, o Decreto nº 8.780 transferiu toda a estrutura do extinto MDA, inclusive o Incra, para a Casa Civil da Presidência da República. Dois decretos subsequentes – nºs 8.786, de 14 de junho, e 8.865, de 29 de setembro – ainda versaram sobre o tema, na tentativa de tornar mais clara a transferência e evitar disputa por cargos e competências entre órgãos do Poder Executivo. Nesta imprecisa trajetória institucional, é possível notar que as políticas orientadas para o *desenvolvimento rural sustentável e solidário* deixaram de ser compreendidas como políticas de desenvolvimento, sendo enquadradas primeiramente como políticas assistenciais (no MDSA) e, posteriormente, como um assunto da esfera política (na Casa Civil) – algo que sugere que a questão agrária passou a ser identificada, prioritariamente, com a gestão de conflitos sociais. (ARBEX, 2018, p.viii, grifo original)

Por fim, o Governo Jair Bolsonaro (2019) ainda não declarou nenhuma área de interesse social, paralisando totalmente as vistorias e tramitação de qualquer procedimento administrativo, conforme orientação através de Memorando-Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA, de 27/03/2019, que inclusive foi um dos fatores que justificou a interposição da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 769/STF, junto ao Supremo Tribunal Federal, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Agricultores e Agricultoras Familiares – CONTAG e outros, que pede a retomada da política.

Diz a referida determinação administrativa:

Senhores Superintendentes Regionais e Chefes de Divisão de Obtenção de Terras,

Considerando a insuficiência de recursos orçamentários previstos na LOA 2019 para o Programa 211B, Ações 002, 003 e 004, que se remetem a indenização e/ou pagamento de imóveis rurais para fins de reforma agrária, orientamos a necessária e expressa suspensão das atividades de vistorias de imóveis rurais para fins de obtenção, como também os processos administrativos em fase de instrução, evitando-se a expectativa de compromissos que não poderão ser cumpridos. Essas medidas deverão ser adotadas de imediato, por a continuidade de processos vistoria sem a devida

disponibilidade orçamentária pode ensejar interpretação de responsabilização po parte de órgãos de controle.

Saliento ainda que estão suspensas quaisquer notificações relacionadas às ações supracitadas e para aquelas que porventura tenham sido emitidas no ano de 2019, que sejam tornadas sem efeito pelo Superintendente Regional. (Memorando-Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA, de 27/03/2019)

Essa falta de gestão pública da estrutura fundiária, ante a falta de vistorias e intervenção, no caso de desapropriação, contribui para que se produzam diversas leituras equivocadas a respeito da concentração fundiária, especialmente com relação ao meio ambiente. Essas indefinições e incertezas possibilitam a maquiagem dos dados com mais facilidade, a impossibilidade de implantação de políticas públicas.

Além da afronta à Constituição Federal, pois os recursos devem ser alocados pelo próprio Poder Executivo, ainda tem a consequência direta sobre o meio ambiente, pois um dos aspectos da vistoria, seja ela para fins de desapropriação, ou mesmo a cadastral, tem o mérito de qualificar o uso da terra, de acordo com o meio ambiente.

A ausência do Estado, ou a forma opcional do Estado não gerir políticas públicas, fomenta o uso desproporcional ou nocivo, contribuindo para o desmatamento, queimadas, assoreamento de rios, sem que haja qualquer fiscalização ou paralisação de tais atividades.

A ausência da política de assentamento também enseja a diminuição da produção dos alimentos,

CONCLUSÃO

A partir de duas premissas, Governos eleitos democraticamente, pós regime militar, e alinhamento político à economia neoliberal é possível fazer a leitura dos números de áreas declaradas de interesse social e destinadas à reforma agrária, por não cumprirem a função social.

Ao longo desses anos, a Reforma Agrária, enquanto política econômica desconcentradora de terra foi sendo deixada de lado, para avançar sobre a regularização fundiária, especialmente na região da Amazônia Legal.

Nesse mesmo passo foram estabelecidos como padrão explorador o agronegócio, na mesma linha de grandes áreas, monocultura, para exportação, do período colonial.

A não realização de vistorias e a consequente desapropriação de áreas, por outro lado, incentivam o uso desordenado da terra, especialmente em descumprimento ao meio ambiente, bem como deixa-se de alimentar o sistema nacional de cadastro rural, essencial para se constituir uma visão concreta e atual do modelo que se aplica, dificultando o estudo e análises de eventuais políticas públicas.

Tudo isto sob o manto de descumprimento de preceitos constitucionais estabelecidos na Carta Política de 1988.

O modelo econômico exportador, que não prestigia os pequenos proprietários ou posseiros, também não agrega ou emprega trabalhadores rurais, situação que é intensificada nas cidades, seja pelo deslocamento dos trabalhadores para a cidade, sejam pelo rompimento da produção de alimentos, da qual os camponeses são os responsáveis.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BUAINAIN, Antônio Marcio. Reforma Agrária por conflitos. In: Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. BUAINAIN, Antônio Márcio (coord) et al. Campinas: Editora UNICAMP, 2008.

CASARA, Rubens RR, Estado pós-democrático: neo-obscurantismo de gestão dos indesejáveis. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017

DELGADO, Guilherme C. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: UFRGS Editora, 2012

FERNANDES, Bernardo Mançano. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.) et al. Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Campinas: Editora UNICAMP, 2008.

GARCIA JR, Afrânio Raul & HERIDA, Beatriz Alasia. Campesinato, família e diversidade de explorações agrícolas no Brasil. In: GODOI, Emilia Pietrafesa de; MENEZES, Marilda Aparecida de; MARIN, Rosa Azevedo (Orgs.). *Diversidade do campesinato: expressões e categorias*. Vol. 2. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Caderno de Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 25, 2018 < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/180703_bps_25_desenvolvimento_rural.pdf> acesso em 06/10/2021

SAUER, Sérgio. Estado, Banco Mundial e protagonismo popular: o caso da reforma agrária de mercado no Brasil. SAUER, Sérgio & PEREIRA, João Márcio Mendes (Orgs.). *Capturando a terra: Banco Mundial, políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado*. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SAUER, Sérgio. A política agrária no Governo Lula (2003-2010): Compromissos e embates nas políticas agrária e agrícola. In: MATTEI, Lauro (org). **Reforma agrária no Brasil: trajetórias e dilemas**. Florianópolis: Editora Insular, 2017.

O COMBATE À GRILAGEM DE TERRAS E A QUESTÃO REGISTRAL NO PARÁ

Aianny Naiara Gomes Monteiro¹

Ana Luisa Santos Rocha²

Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva³

Girolamo Domenico Treccani⁴

INTRODUÇÃO

A situação da grilagem no Estado do Pará não é uma novidade, pois ao longo das últimas décadas foram publicadas diversas pesquisas que apontam a origem deste problema e indicam possíveis soluções, incluindo a realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) realizada no Senado Federal sobre o tema, que apontou a gravidade da situação e jogou luz à importância da fiscalização nas serventias com atribuição em registro de imóveis na Amazônia.

-
- 1 Advogada, Doutora em Direito (PPGD/UFPA), Mestra em Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável (PPGAA/UFPA). Desenvolve pesquisas na CIDHA/UFPA. E-mail: aiannymonteiro@yahoo.com.br.
 - 2 Advogada, Doutoranda e Mestre em Direito (PPGD/UFPA). Doutorado em regime de cotutela com a Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne. Professora da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA/Campus Parauapebas). Desenvolve pesquisas na CIDHA/UFPA. E-mail: analuisasrocha@gmail.com.
 - 3 Advogada, Doutoranda e Mestre em Direito (PPGD/UFPA). Desenvolve pesquisas na CIDHA/UFPA. E-mail: eymmysilva@ufpa.br.
 - 4 Advogado, Doutor em Ciência e desenvolvimento socioambiental (NAEA/UFPA), Pós-doutorado pela Università di Trento (Itália) e Universidade Federal de Goiás (UFG). Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Direito da UFPA. Membro da CIDHA/UFPA. E-mail: girolamo@ufpa.br.

Considerando ainda a ausência de controle e sistematização dos diversos títulos expedidos pelos órgãos fundiários e de um cadastro confiável, bem como a atuação dos cartórios imobiliários responsáveis pelos registros de imóveis rurais, onde grande parte das grilagens de terras se consolidaram, principalmente, entre as décadas de 70 e fins dos anos 90, quando foram identificadas diversas situações de irregularidades registrares referidas a grandes extensões de terras, busca-se, neste artigo responder ao seguinte questionamento: quais mecanismos de análise podem ser utilizados para identificar irregularidades nos atos registrares?

Para tanto, delimitaram-se três objetivos de estudo, os quais coincidem com as seções deste artigo: demonstrar as iniciativas de combate à grilagem pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA); analisar os Provimentos do TJPA que abordam a temática, com destaque aos Provimentos nº 13/2006, 02/2010 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) e 4/2021-CJCI em conjunto com a Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém (CJRMB) e descrever o trabalho realizado pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), da Universidade Federal do Pará (UFPA) no levantamento e análise das matrículas bloqueadas, canceladas, requalificadas e desbloqueadas, sistematizadas a partir das informações fornecidas pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem (CPMEAQLG).

Este artigo tem como referencial teórico Benatti (2003), Treccani (2008, 2020), Barreto *et al.* (2008), Rodrigues *et. al* (2013) e Brasil (2010) e se caracteriza como uma pesquisa qualitativa, que utiliza o método de procedimento bibliográfico e documental. Os trabalhos desenvolvidos pela CIDHA/UFPA, serão elencados, partindo-se do pressuposto de que podem auxiliar no combate à grilagem.

1 O SISTEMA REGISTRAL E A SUA RELAÇÃO COM A GRILAGEM NO ESTADO DO PARÁ

A Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973 é a norma que atualmente dispõe sobre os registros públicos, dentre eles, o registro de imóveis. Entretanto, foi com o Código Civil Brasileiro de 1916 (CCB/1916),

disposto na Lei nº. 3.071, de 01 de janeiro de 1916, que o sistema registral de imóveis se consolidou no Brasil, enquanto instituição pública com a função de transmissão de domínio (BRASIL, 1973; 1916).

A partir daquele momento, dentro do processo histórico de constituição da propriedade privada imobiliária no país⁵, o registro se tornou o instrumento translativo de propriedade entre particulares, substituindo a simples tradição da coisa como elemento constitutivo do direito. Além disso, sendo o registro o meio de aquisição do direito real de propriedade, no sistema registral brasileiro assentou-se a presunção de domínio em favor do seu titular⁶.

O Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928 regulamentou, pela primeira vez, os serviços de registros públicos e passou a exigir a transcrição da aquisição de propriedade por meio de escrituras públicas para que os atos de transmissão operassem seus efeitos contra terceiros (BRASIL, 1928). Sendo assim, sem o cumprimento dos requisitos, o adquirente do imóvel seria considerado um mero possessor: “legalmente nada impede a quem continua com o domínio de alienar ou constituir um ônus real na propriedade, já que o imóvel continua a pertencer ao patrimônio do proprietário alienante e fica sujeito a sua dívida” (BENATTI, 2003, p. 91).

Ao lado da presunção de domínio disposta no CCB/1916, a previsão do registro público para o reconhecimento do direito de propriedade perante terceiros consolidou a chamada propriedade moderna (BENATTI, 2003), isto é, a propriedade pautada na demarcação e no registro

5 Frisa-se que já na segunda metade do século XIX, com a implantação do sistema hipotecário, começaram a ser visualizados os instrumentos que consolidariam a propriedade consubstanciada em um registro (BENATTI, 2003). Em que pese a ausência de uma legislação civil codificada e a permanência das antigas normas do período colonial ainda em vigor, especificamente quanto à propriedade, a Lei de Terras de 1850 e a Lei Hipotecária de 1864 romperam com a antiga legislação, conferindo caráter liberal à propriedade (FONSECA, 2006).

6 O Código Civil de 2002 mantém a sistemática estabelecendo em seu art. 1.245 que: a) transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis; b) enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel; c) enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel (BRASIL, 2002).

como condições essenciais para a validade da transferência do patrimônio público para o particular.

Após a implantação do sistema cartorial e da necessidade de transcrição dos títulos de terra emitidos pelo Poder Público em favor dos particulares, depois de quatro séculos de ocupação, somente com a legislação adotada em 1928, é que se tornou possível falar em cadeia dominial dos imóveis rurais e em uma possível organização cadastral (BRASIL, 1928).

A garantia de segurança jurídica⁷ é apontada como a principal finalidade dos registros públicos. No caso do registro de imóveis, essa segurança visaria ao bem de toda a comunidade política, aos indivíduos e ao Estado. Protegeria ainda, de modo imediato, o titular do registro, e de forma mediata, o mercado e o crédito imobiliário (DIP, 2017).

A importância do registro imobiliário encontrar-se-ia ainda, na possibilidade de identificação da coisa e do seu atual titular, resguardando o próprio direito de propriedade. Como uma declaração pública do domínio, operada por agentes de um ofício público⁸ com o poder de efetuar, mediante atos registrais, todas as operações relativas aos bens imóveis, diz-se que o assento no registro público representa a propriedade imobiliária enquanto título outorgado pelo Estado, garantindo-se publicidade ao direito (DINIZ, 2014).

A Lei nº. 6.015/1973, com as alterações introduzidas pela Lei nº. 6.216, de 30 de junho de 1975, reúne os elementos da propriedade registral, quais sejam: a inscrição, a continuidade dominial e a especialidade (individualização do imóvel) (BRASIL, 1973; 1975). Mesmo com esse arcabouço principiológico e legislativo a insegurança jurídica quanto à dominialidade das terras ainda impera (BENATTI, 2003).

7 A Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994, que regulamenta o art. 236 da Constituição Federal e dispõe que os serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, *segurança* e eficácia dos atos jurídicos (art. 1º) (BRASIL, 1994).

8 Nos termos da Constituição Federal, os serviços de registros são delegados pelo Poder Público aos particulares (art. 236). A Lei nº. 8.935, de 18 de novembro de 1994, conhecida como a Lei dos Cartórios, regulamenta os serviços notariais e de registro (BRASIL, 1998; 1994).

Além disso, o foco conferido à burocracia dos serviços cartorários acabou por anular a atenção às relações sociais e às fraudes que ocorriam no mundo real. O foco no fluxo de papéis e na documentação abstrata sobre a propriedade, sem uma consideração quanto ao relacionamento externo, fático e real dos documentos com os seus titulares, permitiu inúmeras fraudes cartorárias, mesmo sob a égide da legislação de 1973 (BENATTI, 2003). E o Estado do Pará, é um exemplo desse processo.

Apesar de suas finalidades institucionais pautadas na segurança jurídica, os serviços notariais e registrais foram instrumentos que se somaram a um histórico processo de ocupação irregular de terras públicas no Brasil. Ao caótico quadro fundiário sem sistematização e cadastro confiável de títulos expedidos (BARRETO *et al.*, 2008), às históricas operações de burla da legislação em vigor e de elaboração de normas para validação das ilegalidades na aquisição de terras públicas (HOLSTON, 2013; RODRIGUEZ *et al.*, 2013), foram incorporadas, ao longo do século XX as operações registrais.

Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) instauradas no âmbito do poder legislativo federal – a do Sistema Fundiário nos anos 1976 e 1977; a da Ocupação de Terras Públicas na região amazônica nos anos 2000 e 2001 e a do Uso Irregular de terras na Amazônia em 2010 – indicaram os processos amplos e intensos de grilagem em terras públicas na fronteira⁹ amazônica.

No relatório da CPI dos anos 2000 e 2001 (BRASIL, 2001), também conhecida como a CPI da Grilagem, a grilagem de terras públicas foi conceituada a partir de diversos aspectos, considerando-se a complexidade e uma rede de práticas ilegais. Não se trata apenas da clássica¹⁰ prática de falsificação de documentos para legalização do domínio da terra, mas engloba também as apropriações ilícitas de terras mediante a expulsão de

9 Ao lado da grilagem, a expansão da fronteira amazônica pós-década de 60 foi marcada por intenso desmatamento, acirramento de conflitos no campo e de casos de trabalho escravo (LOUREIRO; PINTO, 2005).

10 “Esse termo (grilagem) é utilizado, pois há algum tempo se fazia uso de grilos, colocados em gavetas sobre papéis que precisavam parecer velhos para dar ‘autenticidade’ a títulos de terras. Os papéis adquiriam características como cor amarelada e pequenas corrosões. Esse foi um sistema adotado já na época da Lei de Terras” (BRASIL, 2001, p. 347).

seus proprietários, posseiros, povos indígenas e comunidades tradicionais (BRASIL, 2001).

Na rede de práticas ilegais, de negociações fraudulentas e de falsificação de documentos, mediante chantagens, expulsões e corrupção, estão envolvidos desde simples posseiros a uma série de órgãos e instâncias públicas, dentre eles, os cartórios de registro de imóveis.

Os resultados das investigações na esfera federal demonstraram a participação dos cartórios no registro de documentos que não representavam direitos reais, como por exemplo, títulos de posse e de ocupação, registro de títulos falsificados, registros de negócios jurídicos sem análise da continuidade registral, constituição de hipotecas não registradas em livros próprios, registros de documentos meramente declaratórios como certificados de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (RODRIGUEZ *et al.*, 2013).

No Estado Pará, a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões ligadas à Grilagem (CPMEAQLG), criada pela Portaria nº 271, em 31 de janeiro de 2007, no âmbito do TJPA apurou a gravidade do problema nos cartórios de registro de imóveis no estado, com municípios com áreas registradas muito superiores à superfície territorial. O levantamento demonstrou a existência de erros de escrituração, duplicidade de registros para as mesmas áreas, registros sem indicação dos tamanhos dos imóveis, da data do ato de registro e da origem dos títulos (DIAS, 2011).

Para se compreender a dimensão do quadro caótico, apurou-se que as áreas registradas no Estado do Pará correspondem a 3,8 vezes o tamanho da superfície estadual (DIAS, 2011). Nesse sentido, embora se compreenda a potencialidade do sistema registral na garantia da segurança jurídica, a prática de valorização dos documentos abstratos, sem uma correta fiscalização e controle por parte dos poderes públicos e o limitado acesso a estas informações por parte da sociedade, acabou por gerar, no ponto de vista fático, um quadro de insegurança, desmatamentos e conflitos por terra no Estado.

2 ASPECTOS DE DIREITO REGISTRAL E OS PROVIMENTOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

O direito registral é “[...] um conjunto de regras e princípios próprios que disciplinam o procedimento registral, os efeitos dos registros e as atribuições de deveres dos registradores” (LOUREIRO, 2017, p. 47). O objetivo é manter relações jurídicas que evitem a situação anormal ou duvidosa, que poderia levar as partes a conflitos e diferenças na defesa das pretensões resultantes das ditas relações (LOUREIRO, 2017).

Tendo isso em vista, nesta seção, serão apresentados princípios e conceitos básicos de direito registral para subsidiar a discussão sobre os Provimentos emitidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA).

2.1 Princípios E Aspectos Importantes De Direito Registral

Os princípios de direito registral assumem um papel importante, ao orientar o aplicador do direito e indicar caminhos para a interpretação e desenvolvimento harmônico do microssistema de direito registral, seja com relação ao registro de imóveis ou de outras espécies de registros públicos (LOUREIRO, 2017). Além disso, os princípios “[...] possibilitam a interpretação, integração e sistematização do direito registral, de maneira a permitir a sua compreensão e aplicação lógica” (LOUREIRO, 2017, p. 535).

Dessa forma, existem vários princípios de direito registral, dentre os quais destacam-se os seguintes: princípio da unitariedade matricial, da obrigatoriedade do registro, da territorialidade, princípio da especialidade, da publicidade, da continuidade e da concentração, que são essenciais quando se trata da análise e de diagnósticos que envolvem registros imobiliários irregulares e fraudulentos.

O princípio da unitariedade matricial consiste na impossibilidade de a matrícula conter mais de um imóvel na sua descrição, conforme dispõe art. 176, §1º, inciso I da Lei de Registros Públicos (LRP)¹¹ (BRASIL, 1973). O princípio da obrigatoriedade do registro significa que

11 Este princípio altera de maneira significativa o sistema registral anterior, denominado de Sistema das Transcrições das Transmissões, quando em uma única transcrição poderiam constar vários imóveis.

a constituição, transferência, modificação ou extinção de propriedade, ou outro direito real relativo ao imóvel, apenas se efetivam com o registro do título respectivo. Não basta a lavratura da escritura de compra e venda do imóvel (LOUREIRO, 2017).

O princípio da territorialidade se expressa no fato de que, em regra, cada Município tem um registro imobiliário e cada registro¹² deve ser realizado no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) da situação do imóvel, de acordo com o art. 169 da LRP. A lei prevê algumas exceções à esta regra, tais como nos casos de averbações, que serão realizadas na matrícula ou à margem do registro que se referirem, mesmo quando o imóvel passou a pertencer a outra circunscrição; nos casos de registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, os quais serão feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar essa situação nos registros, e nos casos de imóveis locados, que serão efetuados no cartório onde o imóvel esteja matriculado (BRASIL, 1973).

Pelo princípio da especialidade, cada imóvel deve ter uma descrição única, que não se confunde com a descrição de outros imóveis, recebendo, na ficha de matrícula, um número diferente dos demais, conforme dispõe o art. 176 da LRP¹³. Já o princípio da publicidade traduz-se na possibilidade de que qualquer pessoa pode consultar o teor da matrícula, verificando o nome de quem consta como titular e os ônus reais que recaem sobre o imóvel.

O princípio da continuidade representa a necessidade de o registro possuir um encadeamento, sem interrupções na cadeia dominial. Assim, cada imóvel deve possuir uma cadeia de titularidade, e só será

12 O **Registro** consiste na alteração de titularidade de um imóvel, através de venda, doação, partilha, ou que constitui um ônus ao imóvel, como nos casos de hipoteca, penhora. Os atos de registro estão previstos no art. 167, I da LRP. Já a **averbação** refere-se à anotação de qualquer alteração que ocorra no imóvel – construção, demolição, bloqueio, cancelamento. Os atos sujeitos a averbação estão dispostos no art. 167, II da LRP (BRASIL, n.p., 1973).

13 Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:

I - **cada imóvel terá matrícula própria**, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta Lei (BRASIL, 1973, n.p., grifo nosso);

realizado o registro ou averbação se o outorgante for o seu titular. Além disso, nenhum registro pode ser feito sem que se tenha previamente registrado o título anterior (LOUREIRO, 2017).

Nesse sentido, destaca-se que não são suficientes apenas os documentos que estão no CRI. Como não havia obrigatoriedade de realização de registro nos cartórios, para se ter um resultado mais confiável e chegar à origem da cadeia dominial, é necessário realizar buscas junto aos institutos de terras, caso se trate de um imóvel estadual, ou INCRA e Superintendência do Patrimônio da União (SPU), se tratar de um imóvel em área federal.

Além disso, existe o princípio da presunção relativa de propriedade, ou seja, o registro indica uma propriedade até que se prove o contrário. É um documento que tem fé pública, mas é necessário confirmar se foram cumpridos todos os requisitos necessários. Deste princípio decorre a afirmação de que “quem não registra, não é dono”, mas a presunção do registro de imóveis é relativa, logo comporta prova em sentido contrário (SCAVONE JUNIOR, 2014, p. 73), conforme prevê o art. 195 da LRP.

Por fim, o princípio da concentração consiste na obrigatoriedade de que todos os atos e fatos jurídicos referentes à um imóvel, inclusive as suas mutações, devem estar registrados ou averbados na matrícula imobiliária referente ao imóvel.

A observação desses princípios é imprescindível não só como orientação aos registradores, mas também na análise e elaboração da cadeia dominial de imóveis.

Nesse sentido, existem algumas medidas adotadas pelo CRI e pelos juízes competentes para impedir que novos registros sejam realizados, quando há erro ou irregularidades nos registros, tais como o bloqueio e o cancelamento. No entanto, esses atos não são definitivos, podendo ocorrer o desbloqueio e a requalificação da matrícula, desde que comprovados os requisitos dos Provimentos e das Instruções Normativas que regem a matéria. Vejamos no que consiste cada um desses procedimentos.

O bloqueio é o ato de impedir que novas inscrições - de registros e averbações - sejam feitas na respectiva matrícula até que o erro existente seja corrigido. Tal ato é uma medida provisória realizada para verificar e

sanear um erro no registro (LOUREIRO, 2017). Trata-se de um procedimento realizado pela autoridade competente quando há a comprovação de que o documento apresentado é válido, conforme os documentos que são solicitados na norma de desbloqueio¹⁴.

O cancelamento é o ato pelo qual o Oficial de Registro de Imóveis torna sem efeito um registro imobiliário, por nulidade do título de origem, por exemplo. O ato é efetuado mediante averbação, assinada pelo oficial, seu substituto legal ou escrevente autorizado, e declara o motivo que o determinou, bem como o título em virtude do qual foi feito, conforme prevê o art. 248 da LRP. Segundo a referida lei, o cancelamento pode ser feito por sentença judicial transitada em julgado; quando em virtude de alienações parciais, o imóvel for inteiramente transferido a outros proprietários, hipótese em que se abrem outras matrículas; pela fusão de matrículas, ensejando nova e pelo desmembramento de imóvel matriculado, na forma prevista no art. 250 da LRP (BRASIL, 1973).

A requalificação é o procedimento administrativo para a restauração das matrículas e registros que foram cancelados, desde que comprovados os requisitos estipulados em ato administrativo – provimentos do Tribunal de Justiça. Vejamos como esses procedimentos são regulamentados no Estado do Pará.

2.2 Os Atos Administrativos Do Tribunal De Justiça No Estado Do Pará Sobre Bloqueio, Desbloqueio, Cancelamento E Requalificação De Registros Imobiliários

Desde 2006, a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior (CJCI) e a Corregedoria da Região Metropolitana (CJRMB) do TJPA editaram Provimentos e Instruções Normativas (INs) que tratam sobre a possibilidade de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação de matrículas imobiliárias.

Nesse sentido, inicialmente foi editado o Provimento nº 13/2006/CJCI, que dispõe sobre a averbação de bloqueio de matrículas de áreas

14 No Estado do Pará, o desbloqueio é disciplinado pelo Provimento Conjunto CJCI-CJRMB nº 4, 28 de janeiro de 2021 (PARÁ, 2021a).

rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis (CRIs) nas Comarcas do Interior do Pará, independente da data que constar no suposto título e estendendo-se os seus efeitos a eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas, nos casos dispostos no Quadro 1:

Quadro 1 – Área do registro imobiliário, a partir da data do registro.

DATA DO REGISTRO	ÁREA
De 16/07/1934 a 08/11/1964	Superior a 10.000 ha
De 09/11/1964 a 04/10/1988	Superior a 3.000 ha
A partir de 05/10/1988	Superior a 2.500 ha

Fonte: elaborado por Eymmy Silva, a partir das informações de Pará (2006a)

O Provimento também confere poderes aos Juízes de Direito das Varas Agrárias do Estado, competentes judicial e administrativamente em sede de anulação e cancelamento de registros de terras rurais, para determinar o desbloqueio das matrículas, ouvidos, prévia e obrigatoriamente, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e o INCRA¹⁵, que poderão efetuar a regularização das áreas, desde que requerido pelo interessado e atendidos os requisitos (PARÁ, 2006a).

Destaca-se que, deste então, os Oficiais de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior ficaram proibidos, sob pena de responsabilidade, de realizar a abertura de novas matrículas de áreas rurais superiores a 2.500,0000 ha (dois mil e quinhentos hectares), sem prévia e expressa autorização do Juiz da Vara Agrária em que se situar o imóvel (PARÁ, 2006a).

Ainda em 2006, foram editadas as INs nº 04/2006-CJCI e nº 06/2006-CJCI, dispondo sobre o desbloqueio de matrículas de imóveis. Com fundamento na IN nº 04/2006, o pedido de desbloqueio era delegado às Varas Agrárias, e poderia ser dirigido diretamente à Corregedoria quando a parte juntasse certidão atualizada do ITERPA ou INCRA, comprovando a regularidade do título, ou documento do Senado e/ou

15 Com a edição do Decreto Lei nº. 1.164, de 31 de março de 1971, e outras normas posteriores, cerca de 70% do território paraense foi federalizado (BRASIL, 1971). Até o presente existem dúvidas sobre quais glebas são federais ou estaduais.

Congresso Nacional, provando a autorização legislativa para a aquisição da área (PARÁ, 2006b).

Tais instruções foram criadas uma vez que alguns CRIs do Estado efetuaram, por equívoco, o bloqueio de áreas, sem considerar a data do primeiro registro do título e não observar que as dimensões das áreas deveriam ser consideradas individualmente, não se enquadrando no bloqueio as matrículas produto de unificação, salvo se qualquer das áreas unificadas, individualmente, ultrapassasse, na época de seu registro, o limite constitucional. Desse modo, o Oficial do Registro de Imóveis poderia efetuar o desbloqueio e deveria comunicar o fato, no prazo de 30 dias, à CJCI (PARÁ, 2006c).

Em 2007, a IN nº 001/2007-CJCI atualizou a IN nº 04/2006, para dispor que o pedido de desbloqueio de matrícula de imóveis rurais poderia ser dirigido diretamente à Corregedoria ou às Varas Agrárias, por delegação, e incluiu os documentos que deveriam instruir o pedido de desbloqueio¹⁶ (PARÁ, 2007a). Além disso, no mesmo ano, foi editada a IN nº 002/2007-CJCI, a qual dispõe sobre a competência das varas agrárias

-
- 16 a) Certidão atualizada (emitida após a data do Provimento) do ITERPA ou INCRA provando a regularidade do título de origem e se houver demais apontamentos;
- b) Autorização legislativa para aquisição da área emitida, para os imóveis titulados a partir de 05/10/1988, segundo os preceitos legais: pela Assembleia Legislativa Estadual, na hipótese do art. 92, XII da Constituição do Estado do Pará; pelo Congresso Nacional, superior à 2500 hectares, na hipótese do art. 188 § 1º da Constituição Federal e o art. 241 da Constituição do Estado do Pará, no que couber;
- c) Autorização legislativa para aquisição da área emitida, para os imóveis titulados no período anterior à 05/10/1988, do Senado da República;
- d) Descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, através de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA em observância ao disposto na Lei Federal n. 10.267/2001 e respectivo Decreto n. 4.449/2002; e
- e) Certidão atualizada (emitida após a data do Provimento) expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se localiza a área rural na qual constem todos os dados da matrícula da área rural, bem como sua cadeia sucessória ressaltando os seguintes itens: tamanho da área; nome dos transmitentes e adquirentes; indicação do título jurídico que legitima a transmissão de propriedade com os sucessivos remembramentos, bem como eventuais ônus existentes sobre a área rural,

para decidir sobre pedido de desbloqueio de matrícula de imóveis rurais, revigorando a competência da Corregedoria para funcionar exclusivamente como Órgão recursal da via administrativa, conforme Provimento nº 13/2006 (PARÁ, 2007b).

Em 2010, foi proferida a decisão do Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, nos autos do Pedido de Providências nº 0001943-67/2009.2.00.0000, que determinou o cancelamento das matrículas de imóveis rurais que foram bloqueados em decorrência do Provimento nº 013/2006-CJCI (BRASIL, 2010). Com base nesta decisão, foi editado o Provimento nº 02/2010-CJCI, orientando o cancelamento de todas as matrículas de imóveis rurais que atualmente se encontram bloqueadas em decorrência do Provimento nº 013/2006-CJCI (PARÁ, 2010a).

Dois anos depois, foi editado o Provimento Conjunto nº 10/2012/CJCI-CJRMB, tratando do procedimento de requalificação das matrículas canceladas e procedimento de cancelamento de matrículas de imóveis rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes (PARÁ, 2012). Segundo o Provimento, compete ao interessado requerer a abertura do procedimento de requalificação diretamente à unidade de registro de imóveis competente, demonstrando o motivo para ser considerado indevido o cancelamento da matrícula, devendo instruir o pedido com documentos¹⁷ que comprovem que o cancelamento foi realizado de forma indevida (PARÁ, 2012).

em tudo observada a Lei Federal de Registros Públicos n. 6.015/73 e alterações posteriores (PARÁ, 2007a, n.p.).

- 17
- I - Título de terras original ou Certidão original, fornecida nos últimos 90 dias pelos órgãos de terras do Estado e da União, que atestem a regularidade do destacamento do imóvel do patrimônio público, seus limites e confrontações;
 - II - Documentos pessoais do Interessado - RG, CPF ou CNPJ - e comprovante de residência do mesmo e de seu Procurador, em caso de procuração outorgada;
 - III - Comprovante de pagamento/quitação do ITR dos últimos cinco anos;
 - IV - Cópia autenticada do instrumento público de aquisição do imóvel;
 - V - Cópia autenticada da autorização legislativa correspondente quando o tamanho do imóvel estiver acima dos limites constitucionais da época da emissão do título;
 - VI - Descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, através de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida

Destaca-se que o provimento não permite que seja objeto de requalificação, além das matrículas e registros decorrentes de títulos nulos de pleno direito, os assentamentos imobiliários vinculados a documentos que não configurem a transferência da propriedade imóvel ou, ainda, a títulos não admitidos como registráveis pela lei nacional¹⁸ (PARÁ, 2012).

Em 2021, foi editado o Provimento Conjunto nº 4/2021-CJCI/CJRMB, para atualizar os procedimentos de requalificação de matrículas imobiliárias com averbação de bloqueio e cancelamento, realizados em cumprimento da decisão do CNJ no Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.200.0000. Além disso, trata do procedimento de cancelamento de matrículas de imóveis rurais, fundamentado em documentos falsos

Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA em observância ao disposto na Lei Federal n.º 10.267/2001 e respectivo Decreto n 4.449/2002, acompanhada de CD-R gravado com arquivo vetorial em formato shapefile, representativo do polígono georreferenciado do imóvel rural e

VII - Certidão atualizada (emitida após a data do Provimento) expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis da Comarca em que se localiza a área rural na qual constem todos os dados da matrícula, bem como sua cadeia sucessória ressaltando os seguintes itens: tamanho da área; nome dos transmitentes e adquirentes; indicação do título jurídico que legitima a transmissão de propriedade com os sucessivos remembramentos, bem como eventuais ônus existentes sobre a área rural, em tudo observada a Lei Federal de Registros Públicos n.º 6.015/73 e alterações posteriores.

18 Se enquadram nessas hipóteses, além de outras, as seguintes:

I - Matrícula de Imóvel que tenha como origem carta de sesmaria não confirmada;

II - Matrícula de Imóvel que tenha como origem Título de Posse não legitimado pelos sucessivos órgãos de terras do Estado do Pará;

III - Matrícula de Imóvel que tenha como origem somente a Declaração de Cadastro do INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

IV - Matrícula de Imóvel que tenha como origem simples Licença de Ocupação, Títulos Provisórios, ou outros documentos que não configurem o domínio das respectivas áreas;

V - Matrícula de Imóvel que tenha como origem título representativo de domínio expedido pelo MDA/INCRA/GETAT/GEBAM ou Governo do Estado do Pará/ITERPA com dimensões superiores ao limite máximo permitido pelas Constituições Federais e Estaduais vigentes à época em que foram expedidos;

VI - Matrícula de Imóvel que tenha sido objeto de ato governamental (Decreto) declarando a falsidade ou nulidade dos respectivos títulos (PARÁ, 2012, n.p.).

ou insubsistentes de áreas rurais. Ampliando as determinações dos Provimentos nº 013/2006/CJCI e nº 02/2010/CJCI aos CRIs da Região Metropolitana de Belém (PARÁ, 2021a).

Por fim, o Provimento nº 03/2021/CGJ-PA atualizou o Provimento Conjunto nº 004/2021-CJCI/CJRMB, para dispor que nas averbações de bloqueio e cancelamento, constatando-se terem sido procedidas mediante erro ou equívoco claro e evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos nº 013/2006/CJCI e nº 02/2010/CJCI, os Oficiais de Registro de Imóveis ficam autorizados a lavrar, de ofício, certidão circunstanciada demonstrando as razões do não enquadramento do bloqueio/cancelamento da matrícula nos Provimentos referidos, submetendo-a ao Juízo Agrário respectivo, para decisão quanto à possível retificação do bloqueio/cancelamento erroneamente realizados (PARÁ, 2021b).

Desse modo, as eventuais retificações ocorridas com fundamento na redação anterior do art. 24 do Provimento Conjunto nº 004/2021-CJCI/CJRMB, deverão ser tornadas sem efeito, no prazo de 05 (cinco) dias pelos Oficiais Registradores, retornando ao status quo ante. Além disso, os Oficiais de Registro de Imóveis deverão notificar os interessados logo após o cumprimento dessas medidas, bem como fazer comunicação à Corregedoria-Geral de Justiça, sob pena de apuração disciplinar (PARÁ, 2021b).

Assim, verifica-se que o TJPA estabeleceu procedimentos de bloqueio e cancelamento de matrículas em decorrência da grave situação de grilagem de terras existente no Estado. Tais medidas foram o primeiro passo de uma série de iniciativas que se sucederam, com o objetivo de sistematizar informações e auxiliar no monitoramento do combate à grilagem, tal como será visto na próxima seção deste artigo.

3 SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DAS MATRÍCULA BLOQUEADAS, CANCELADAS, DESBLOQUEADAS E REQUALIFICADAS NO ESTADO DO PARÁ

Antes de se descrever o trabalho realizado pela CIDHA/UFPA, é importante discutir a obrigação dos registradores de imóveis no fornecimento de informações sobre registros imobiliários ruais bloqueados,

cancelados, desbloqueados e requalificados e o papel desempenhado pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das questões ligadas à Grilagem (CPMEAQLG), no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), na qualificação dessas informações.

3.1 Obrigação Dos Oficiais De Registro De Imóveis A Prestar Informações Sobre Registros Imobiliários Bloqueados, Cancelados, Desbloqueados E Requalificado

Desde a edição do Provimento nº 013/2006-CJCI/TJPA, a Ouvidoria Agrária e a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado Pará vêm solicitando às comarcas registras que sejam disponibilizadas informações sobre as matrículas bloqueadas, canceladas, desbloqueadas e requalificadas nas comarcas rurais do Estado (PARÁ, 2006^a).

Essa medida buscou, num primeiro momento, atender à determinação do Art. 8º, do Provimento nº 013/2006-CJCI/TJPA, que obrigou a todos os Oficiais de Registro de Imóveis do Interior do Estado, sob pena de responsabilidade, a remeter à Corregedoria, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, um relatório, cujo modelo estava anexo ao provimento. Neste relatório de averbação de bloqueio de matrículas deveria constar informações sobre o imóvel, tais como o número da matrícula (ou transcrição), o livro, as folhas e a data da abertura do registro, o município onde está localizado o imóvel, indicação se havia ou não cópia do Título arquivado no Cartório, a denominação do imóvel, a dimensão da área do imóvel em hectares e o nome proprietário, relacionando todos os adquirentes até o atual (PARÁ, 2006^a).

Já a Instrução nº 004/2006-CJCI, previa a necessidade dos titulares das matrículas bloqueadas serem obrigados a apresentarem uma certidão atualizada dos órgãos fundiários e o comprovante da autorização legislativa para poder solicitar o desbloqueio (PARÁ, 2006b).

Com a edição da Instrução nº 006/2006-CJCI, que autorizava os Oficiais de Registro de Imóveis a efetuar o desbloqueio de matrículas, no caso de bloqueio equivocado no cumprimento do Provimento nº 013/2006, também foi imposto aos registradores a obrigação de comunicar o fato, no prazo de 30 (trinta) dias à Corregedoria informando o respectivo motivo do desbloqueio (PARÁ, 2006c).

Em 2007, por meio da Instrução nº 001/2007-CJCI se passou a exigir, também a localização dos imóveis atestada por meio de um memorial descritivo com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Em seguida, a Instrução nº 002/2007-CJCI ratificou a competência das Varas Agrárias para decidir sobre desbloqueio de matrículas (PARÁ, 2007^a).

Em 2010, conforme visto, houve a determinação da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para cancelamento de todas as matrículas imobiliárias rurais bloqueadas pelo Provimento nº 013/2006-CJCI no Estado do Pará. Para tanto, o TJPA editou o provimento 002/2010-CJCI, o qual, além de determinar o cancelamento, impôs a obrigação de averbação em todos os atos e transferências subsequentes, bem como o encerramento do respectivo registro imobiliário, obrigando aos Oficiais de Registros de Imóveis que encaminhassem ao e-mail da Corregedoria. Sob pena de responsabilidade, no prazo de 30 (trinta) dias, o relatório de averbações, seguindo os mesmos parâmetros do relatório anexo aos Provimento nº 013/2006-CJCI (PARÁ, 2010^a).

No mesmo ano, a Instrução nº 002/2010-CJCI e Instrução nº 003/2010-CJCI determinaram a idoneidade do registro cancelado, especialmente quanto aos limites territoriais. Além disso os Oficiais deveriam convalidar a matrícula cancelada por meio de averbação que tornasse sem efeito o cancelamento antes averbado, sem a necessidade de abertura de nova matrícula (PARÁ, 2010b; 2010c).

Já em 2012, o Provimento Conjunto nº 10/2012-CJCI/CJRMB, que dispõe sobre o procedimento de requalificação de matrículas canceladas e procedimento de cancelamento de matrículas de imóveis rurais, ratificou a obrigação dos Oficiais dos Cartórios de Registros de Imóveis para informar às Corregedorias de Justiça e às Varas Agrárias as matrículas e os registros cancelados administrativamente, de acordo com a decisão da Corregedoria Geral do CNJ, anteriormente bloqueados pelo Provimento nº 013/2006-CJCI/TJPA (PARÁ, 2012). Destaca-se que este Provimento foi fruto do diálogo entre os juízes auxiliares das Corregedorias com membros da CPMEAPLG.

Nesse sentido, determinou que aquelas matrículas cuja informação não teria sido remetida aos órgãos competentes, não poderiam ser

objeto de procedimento de requalificação, sem prejuízo de apuração das responsabilidades pelo não envio das informações. Assim, determinou o prazo de 60 (sessenta dias para que os oficiais dos Cartórios remetessem as referidas informações) (PARÁ, 2012).

Este Provimento veio normatizar, também, o cancelamento de matrículas que não tinham sido objeto do Provimento nº 13/2006-CJCI, que, como afirmado acima, só atingia aquelas que não comprovassem a devida autorização legislativa. Seu art. 4º apresentava as seguintes situações:

Art. 4º. Não serão objeto de requalificação, além das matrículas e registros decorrentes de títulos nulos de pleno direito, os assentamentos imobiliários vinculados a documentos que não configurem a transferência da propriedade imóvel ou, ainda, a títulos não admitidos como registráveis pela lei nacional (Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e alterações posteriores).

Parágrafo Único – Incidem nas previsões do caput deste artigo, dentre outras, as seguintes situações:

I – Matrícula de Imóvel que tenha como origem carta de sesmaria não confirmada;

II – Matrícula de Imóvel que tenha como origem Título de Posse não legitimado pelos sucessivos órgãos de terras do Estado do Pará;

III – Matrícula de Imóvel que tenha como origem somente a Declaração de Cadastro do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

IV – Matrícula de Imóvel que tenha como origem simples Licença de Ocupação, Títulos Provisórios, ou outros documentos que não configurem o domínio das respectivas áreas;

V – Matrícula de Imóvel que tenha como origem título representativo de domínio expedido pelo MDA/INCRA/GETAT/GEBAM ou GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ/ITERPA com dimensões superiores ao limite máximo permitido pelas Constituições Federais e Estaduais vigentes à época em que foram expedidos;

VI – Matrícula de Imóvel que tenha sido objeto de ato governamental (Decreto) declarando a falsidade ou nulidade dos respectivos títulos (PARÁ, 2012, n.p.).

Assim, observa-se que a partir da vigência do Provimento nº 13/2006, o combate à grilagem no Estado do Pará passou a dispor de um instrumento muito mais efetivo.

Atualmente, os procedimentos de requalificação e cancelamento de matrículas de imóveis rurais estão regulados pelo Provimento Conjunto nº 04/2021-CJCI/CRMB, com a nova redação do art. 24 pelo Provimento 3, de 29 de março de 2021, o qual determinou que o pedido de requalificação ocorra diretamente na unidade de registro de imóveis competente. No caso de julgamento favorável à requalificação, o Oficial de Registro de Imóveis deve intimar o particular para que requeira o desbloqueio da matrícula no juízo agrário competente. Já os pedidos de cancelamento devem ocorrer diretamente nas Varas Agrárias competentes, cabendo ao juízo agrário comunicar à Corregedoria a decisão que determinar o cancelamento administrativo de matrícula (PARÁ, 2021^a).

Aos registradores permanece a obrigação de informar às Corregedorias de Justiça e aos juízes agrários as averbações de bloqueio, cancelamento e requalificação efetuadas, no prazo de 10 (dez) dias da prática do ato e, no prazo de 05 (cinco) dias informar à Corregedoria de Justiça a retificação nas averbações de bloqueio e cancelamento de matrículas quando realizadas mediante erro e equívoco claro e evidente quanto ao enquadramento aos Provimentos nº 013/2006 e 02/2010-CJCI (PARÁ, 2021^a).

Por fim, é importante registrar que o Provimento Conjunto nº 04/2021-CJCI/CRMB ainda determina que os Oficiais de Registro de Imóveis têm o prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da publicação do provimento, para encaminhar à Corregedoria de Justiça o relatório atualizado sobre as averbações de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação efetuados na Serventia (PARÁ, 2021^a).

Portanto, conforme visto, a obrigação dos Oficiais das Serventias para prestarem informações à Corregedoria de Justiça, em forma de relatório, dos atos praticados nas matrículas rurais no que tange a aplicação dos diferentes provimentos aqui mencionados, existe desde a edição do primeiro provimento e foi mantida à medida que as normas foram sendo atualizadas. Estas informações são importantes para que se possa verificar o real impacto dos provimentos no combate à grilagem no Estado. No entanto, como se verá a seguir, faz-se necessário que estejam

disponíveis, organizadas e sistematizadas de modo que a sociedade tenha acesso e consiga avaliar as ações de controle e fiscalização do Tribunal em relação à temática.

Este breve resgate histórico das normas relativas a bloqueio, requalificação e desbloqueio demonstrou a complexidade da situação fática e normativa sobre o assunto. Em alguns momentos, por exemplo, coexistiram normas que apresentavam determinações diferentes sobre quem poderia realizar o desbloqueio das matrículas, e qual seu procedimento, criando dúvidas e gerando insegurança jurídica nestes processos. Só com a edição do Provimento Conjunto nº 10/2012-CJCI/CJRMB se pacificaram os diferentes procedimentos, o que reforça a importância da criação de espaços de diálogo entre representantes dos órgãos públicos, sociedade civil e as instituições de pesquisa.

3.2 O Papel Da Comissão Permanente De Monitoramento, Estudo E Assessoramento Das Questões Ligadas À Grilagem (Cpmeaqlg) Do Tjpa Na Qualificação Das Informações Prestadas Pelo Oficiais De Registro De Imóveis

Em 2007, com a criação da CPMEAQLG do TJPA, por meio da Portaria nº 271/2007¹⁹, instituída por sugestão da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI), observou-se que as informações prestadas por meio de relatórios não eram suficientes para possibilitar uma análise confiável dos registros imobiliários que tinham sido, por ventura bloqueados, desbloqueado, cancelados e requalificados.

Nesse sentido, a própria comissão passou a solicitar não apenas aos CRIs para que passassem a disponibilizar certidões de inteiro teor ou fotocópias dos registros imobiliários, como também à própria Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior, a fim de que fossem compar-

19 Instituí, no âmbito do Poder Judiciário, Comissão Permanente de Estudos e Assessoramento de Questões Ligadas a Grilagem, constituída por representantes de órgão governamentais e instituições representativas da sociedade civil organizada no Estado do Pará, buscando a promoção de estudos sobre a questão fundiária, proposição de medidas junto aos poderes para o ordenamento fundiário e a inibição de fraudes para obtenção da posse e propriedade áreas rurais (PARÁ, 2007c).

tilhadas as diversas informações então recebidas dos diferentes Cartórios do Estado, bem como das Varas Agrárias que, como se verificou acima, passaram a ter papel fundamental na fiscalização dos atos praticados nas matrículas, motivo pelo qual também foram requeridas informações diretamente às Varas Agrárias sobre os registros imobiliários bloqueados, desbloqueados, requalificados e cancelados pelos diferentes provimentos e conforme determinação do CNJ.

Todas estas informações disponibilizadas desde 2007 até o ano de 2018 foram digitalizadas pelo Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 01/2018, publicada no Diário de Justiça do TJPA de 03 de maio de 2018, cuja finalidade é analisar e sistematizar as informações documentais e espaciais relativas à realidade agrária e ambiental do Estado do Pará (PARÁ, 2018).

Dentre os considerandos da referida Portaria, destaca-se que a Ouvidoria de Justiça do TJPA levou em consideração do trabalho desenvolvido na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia da Universidade Federal do Pará (CIDHA/UFGPA) e apresentado na Reunião Ordinária da CPMEAQLG de 04 de abril de 2017, que comprovou que no Cadastro do INCRA constam 25 municípios que têm uma área cadastrada maior que seu território e que o mesmo acontece no Cadastro Ambiental Rural (CAR) da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS) onde doze municípios têm uma área cadastrada acima de 100% de seu território (PARÁ, 2018).

Ao analisar 10.386 matrículas, dos mais de 700.000 registros²⁰ existentes no estado naquele momento, verificou-se que mais de 15 municípios possuíam uma área registrada maior que sua superfície e que a soma das áreas das matrículas bloqueadas no estado do Pará chega a ser a ser quase quatro vezes superior à sua superfície (396,56%) (PARÁ, 2018).

20 Este número foi atualizado até agosto de 2021, a partir do trabalho de consolidação realizado pelo Prof. Dr. Girolamo Treccani, com base nas informações disponibilizadas pela Ouvidoria. Cotejando com levantamentos anteriores, se pode estimar que no Pará existiriam mais de 1.250.000 matrículas rurais no Estado. O avanço na sistematização das matrículas bloqueadas, desbloqueadas, requalificadas e canceladas pelos diferentes provimentos do TJPA, e conforme determinação do CNJ, podem dar uma nova dimensão acerca das áreas registradas em relação à superfície no Estado.

A UFPA, por meio da CIDHA, que compõe o Grupo de Trabalho, ficou responsável por sistematizar as informações recebidas dos diferentes CRIs do Estado e disponibilizados pela Ouvidoria Agrária, pelas Varas Agrárias e pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior à CPMEAQLG, referentes aos registros imobiliários rurais abrangidos pelos Provimentos aqui mencionados. Destaca-se que a CIDHA já possui um longo histórico de atuação junto à Comissão, por meio de estudos, publicações e levantamento de informações que ajudaram a subsidiá-la no direcionamento de suas ações.

É importante destacar que através da atuação da CPMEAQLG, além dos relatórios de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e requalificação determinados pelos diferentes provimentos que fossem obrigatoriamente encaminhados pelos Oficiais dos Cartórios de Registro de Imóveis, foram recebidas as certidões de inteiro teor das matrículas e/ou fotocópias dos assentos, que possibilitaram à CIDHA comparar as informações anteriormente encaminhados pelos Cartórios nos referidos relatórios e, eventualmente, corrigir e acrescentar informações que tenham sido omitidas e/ou enviadas com erros, além de possibilitar a elaboração de cadeias dominiais e verificar eventuais violações aos princípios registrares e de limites constitucionais.

3.3 Trabalho Realizado Pela Cidha/Ufpa No Levantamento E Análise Das Matrículas Bloqueadas, Canceladas, Requalificadas E Desbloqueadas Sistematizadas A Partir Das Informações Fornecidas Pela Cpmeaqlg

Com o intuito de dar andamento aos trabalhos do Grupo de Trabalho acima mencionado, foi realizada uma seleção pública, por meio do Edital nº 01/2018 da CIDHA-UFPA, que elegeu 26 discentes voluntários da Graduação e Pós-Graduação em Direito, a fim de, inicialmente, digitalizar todos os registros imobiliários e relatório até então remetidos pelos Cartórios de Registro de Imóveis. Inicialmente, o TJPA, por meio da Ouvidoria, digitalizou toda a documentação remetida durante o ano de 2017, descrita no Quadro 1

Quadro 1 – Documentos digitalizados pelo TJPA em 2017

Espécie de documento	Quantidade
Ofícios	55
Certidões de inteiro teor ²¹	3.368
Relatórios ²²	16

Fonte: CIDHA (2018), sistematizado por Aianny Monteiro.

Durante os meses de maio a julho de 2018 os voluntários do GT digitalizaram os documentos detalhados no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2 – Documentos digitalizados pela CIDHA em 2018

Espécie de documento	Quantidade
Ofícios	281
Certidões de inteiro teor	5.733
Relatórios	125

Fonte: CIDHA (2018), sistematizado por Aianny Monteiro.

Ao comparar os dados dos quadros 1 e 2, observa-se que houve um aumento significativo de informações encaminhadas digitalizados nos anos de 2017 e 2018. Isso ocorreu porque, no ano de 2017, a Ouvidoria do TJPA digitalizou apenas os documentos que foram remetidos naquele ano. Assim, considerando as limitações da Ouvidoria, que dispunha de poucos servidores para a realização deste trabalho, houve o incremento desta mão de obra à medida em que os 26 discentes dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito da UFPA, realizaram toda a documentação referente aos anos de 2008 a 2016 e 2018.

Após a digitalização da documentação, passou-se ao trabalho de sistematização de informações relativas aos imóveis bloqueados, desbloqueados, cancelados e requalificados. Para tanto, foi disponibilizada uma

21 Certidões de inteiro teor de matrículas abrangidas pelos provimentos.

22 Trata-se dos relatórios de bloqueio e desbloqueio, cancelamento requalificação de matrículas.

planilha previamente preenchida por funcionários do ITERPA entre 2008 e 2010, trabalho coordenado pelo então Assessor Chefe do Instituto, Dr. Girolamo D. Treccani. Este trabalho preliminar, que sistematizou cerca de dez mil documentos, permitiu confirmar a gravidade da situação fundiária comprovando o fato de ter vários municípios com “mais papel que terra”.

Entre 2011 e 2017, funcionários da Ouvidoria Agrária do TJPA atualizaram e consolidaram estas informações a partir das certidões de inteiro teor e das fotocópias das matrículas e transcrições dos imóveis remetidas naquele período.

A planilha é preenchida com as informações relativas à identificação do imóvel (denominação, município de localização do imóvel, comarca do registro imobiliário, tamanho do imóvel em hectares); identificação do registro imobiliário (livro, folhas, número de matrícula e/ou transcrição, data de abertura do registro no CRI); identificação do proprietário (primeiro proprietário e proprietário atual); informações sobre o registro anterior (livro, folhas, número de matrícula e/ou transcrição, data de abertura do registro no CRI e a Comarca do Cartório); informações sobre o documento de origem e/ou transferência do imóvel, informações sobre bloqueios, desbloqueios, cancelamento, requalificação e encerramento das matrículas e/ou transcrições, incluindo as datas que foram lançadas nos registros imobiliários e o motivo informado para o ato; dados de cadastros (cadastro do INCRA²³, SNCIR, SIGEE, CAR, incluindo as respectivas áreas informadas nestes cadastros), bem como dos diferentes ofícios enviados e recebidos com estas informações.

Portanto, o trabalho tem como fontes os registros imobiliários rurais bloqueados, cancelados, requalificados e desbloqueados, sistematizados a partir das informações fornecidas pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem,

23 Ainda em 1964 o governo federal criou um novo cadastro – o Cadastro de Imóveis Rurais – que possui fundamento no Estatuto da Terra - Lei nº. 4.504/1964. O objetivo era orientar suas políticas agrícola e agrária, por meio do cadastro de imóveis rurais públicos e privados, inclusive as posses. Além disso, o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) passou a ser necessário para realizar transações com o imóvel, desde desmembramentos, arrendamentos, hipoteca, venda e homologação de partilhas (BARRETO *et al.*, 2008).

visando a extração de informações estratégicas para possibilitar construção de um diagnóstico fundiário-registral no Estado do Pará.

Metodologicamente, busca-se identificar, fundamentalmente, o tamanho desses imóveis, verificando o seu enquadramento aos diferentes provimentos do TJPA, bem como à decisão do CNJ, além de possibilitar o cruzamento dessa informação com a existência ou não de documento de origem que identifique o devido destaque do patrimônio público ao particular, bem como os motivos dos atos praticados (bloqueio/desbloqueio, cancelamento/requalificação), ou seja, a correta aplicação dos Provimentos retromencionados, além do cumprimento das obrigações dos Oficiais de Registro de Imóveis no que tange à realização de tais atos e à remessa das informações, bem como a existência de dados cadastrais exigidos pela lei que constem nos registros imobiliários e a existência de georreferenciamento.

Uma terceira parte do trabalho, ainda a ser desenvolvida, consiste em preencher a planilha com o extrato da cadeia dominial de cada um dos imóveis identificados dentre aqueles que foram bloqueados e cancelados pelos provimentos retro mencionados, em especial aqueles com área acima de 1.500ha (mil e quinhentos hectares), limite estabelecido pela Constituição do Estado do Pará para aquisição de terras públicas, respeitando aqueles cujos registros foram feitos entre 1934 e 1964 e entre 1964 e 1988, quando era permitida, respectivamente, a aquisição de terras públicas acima de 10.000ha e 3.000ha, e eventuais desmembramentos e remembramentos.

No total 106 CRIs das comarcas do interior do Estado do Pará responderam aos Ofícios da Comissão de Grilagem e/ou da Corregedoria de Justiça do TJPA. Destes, 70 informaram a realização de averbações em registros imobiliários com base nos provimentos retromencionados. Foram mais de 400 ofícios remetidos pelos cartórios ao longo destes anos, todos digitalizados pelos voluntários do Grupo de Trabalho. Foram contabilizadas mais de 9 mil fotocópias de matrículas e transcrições e certidões de inteiro teor e 150 relatórios de averbações de bloqueio e cancelamento, bem como desbloqueios, além de algumas informações sobre requalificação.

O trabalho de preenchimento da planilha ainda está sendo realizado atualmente por bolsistas de iniciação científica vinculados à CIDHA com a supervisão e acompanhamento de pós-graduandos em Direito voluntários da Clínica. Dos cerca de 10 mil registros que já foram inseridos na planilha pelo ITERPA e pela Ouvidoria Agrária, a partir dos relatórios remetidos à Corregedoria, a Clínica sistematizou, verificou e consolidou até agosto de 2021, informações remetidas por 24 Cartórios de Registros de Imóveis.

Apesar de não estar finalizado, o trabalho desenvolvido até o momento nos permite identificar alguns dos principais problemas e irregularidades nos atos registrais e que indicam a possibilidade de construção de um diagnóstico fundiário-registral sobre a grilagem de terras no Pará:

- a) 71% dos imóveis que foram bloqueados ou cancelados pelos Provimentos do TJPA possuem área superior a 1.500ha;
- b) Apenas 7,8% dos imóveis cadastrados na planilha sistematizada com as informações de registros imobiliários bloqueados/desbloqueados ou cancelados/requalificados possuem como proprietário originário o Estado;
- c) Em apenas 8,2% dos casos é possível identificar o registro anterior dos imóveis;
- d) Em apenas 1,6% dos casos os títulos de origem identificados são títulos de propriedade, ou seja, documentos válidos que transferem o domínio e comprovam o regular destaque do patrimônio público ao particular.
- e) 11% das matrículas bloqueadas foram canceladas; 2,6% das matrículas foram requalificadas; 2,2% foram desbloqueadas;
- f) No que tange à obrigação de constar no registro imobiliário o número do imóvel no INCRA, apenas em 2,5% dos casos essa informação foi localizada no documento registral;

- g) Em relação aos imóveis certificados no SIGEF apenas 1,7% dos imóveis foram georreferenciados²⁴.

Além desses dados provisórios, uma vez que à medida que o trabalho avança e mais informações são consolidadas na planilha e, portanto, esses dados podem variar, outra questão importante que pode ser visualizada por meio dos relatórios de averbação de bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e requalificações nos registros imobiliários informados pelos Oficiais dos CRIs, é que a maioria dos Cartórios informaram à Corregedoria que não possuem título correspondentes aos imóveis registrados arquivados na Serventia, informação que ainda está sendo contabilizada a partir da sistematização dos relatórios e dos documentos de inteiro teor.

É importante que estas informações continuem a ser sistematizadas e atualizadas à medida em que os CRIs informem às Corregedorias os atos praticados nos registros imobiliários de sua competência, possibilitando avançar na construção de novos mecanismos de análise e identificação de irregularidades registrais, bem como apontar caminhos para fortalecer o combate à grilagem.

Destaca-se que com a edição da Medida Provisória nº 1.085, de 27 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (SERP), o qual possibilita a consolidação do registro público eletrônico dos atos e negócios jurídicos e a interconexão das serventias dos registros públicos, poderá abrir novos caminhos para modernizar o sistema registral.

24 A Lei nº 10.267, de 28 de agosto, que criou o Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis Rurais, alterou dispositivos da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 197 e estabeleceu a obrigatoriedade de realização de georreferenciamento nos casos de desmembramentos ou remembramentos de imóveis rurais (art. 176, § 3º) (BRASIL, 2001). Para regulamentar a Lei nº 10.267/2001, foi editado o Decreto nº 4.449/2002, que previu em seu artigo 10 a obrigatoriedade de georreferenciamento “nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural”. Além disso, estipula prazos para que o imóvel seja identificado, com base no tamanho de módulos fiscais, tendo encerrado em novembro de 2019 o prazo para realização do Georreferenciamento de imóveis até 25ha. Imóveis menores de 25ha possuem prazo até 19 de novembro de 2023 para o cumprimento desta obrigação (BRASIL, 2002).

Destaca-se que em vários artigos a MP prevê nos: “termos estabelecidos pela Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça”. Percebe-se sempre mais o papel estratégico do CNJ na modernização e aperfeiçoamento do sistema registral. É auspíavel que a construção do sistema e os demais passos garantam a efetiva participação do povo pois, conforme está insculpido no parágrafo único do Art. 1º da Constituição Federal: “Todo o poder emana do povo”.

CONCLUSÕES

O enquadramento do Estado do Pará e dos demais estados da Amazônia Legal no contexto da grilagem e da apropriação irregular de terras públicas, bem como o papel dos serviços notariais e registrais, já não é constatação recente. Assim, mais do que apontar problemas e práticas já conhecidas, há que se desenvolver instrumentos quantitativos qualitativos de análise do quadro fundiário e registral amazônico. É nesse sentido que se expõe o trabalho de levantamento de dados e sistematização de informações realizado pela Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, da Universidade Federal do Pará (CIDHA/UFPA).

Portanto, de modo a responder ao questionamento delimitado no início deste artigo, especialmente no que tange aos imóveis rurais, a sistematização apurada das informações registrais possui a potencialidade de conhecer a dimensão do problema, identificando-se, de fato, quais os principais desafios, entraves e irregularidades observados nos documentos emitidos na prática registral no Estado do Pará.

Assim, entende-se que a proposta de construção de um diagnóstico fundiário-registral a partir da experiência de trabalho apresentada é o primeiro passo para um caminho de estruturação de soluções concretas, pelo menos quanto às ações dos serviços notariais e registrais, no combate ao ciclo da grilagem de terras públicas no Estado do Pará, também podendo ser ampliado para os outros estados que compõem a Amazônia.

O trabalho desenvolvido pela CIDHA/UFPA comprova o papel fundamental da sistematização das informações: a divulgação das pesquisas fortalece a efetiva publicidade dos registros públicos que é a função

primordial dos Cartórios e favorece o controle social permitindo o combate à grilagem. Um ponto fundamental é o respeito ao princípio da territorialidade: com o georreferenciamento e certificação de todas as matrículas registradas será possível avançar no conhecimento da estrutura fundiária municipal.

Além disso, a garantia do acesso a essas informações e a realização sistemática de fiscalização por parte do TJPA, contribuem nesse processo.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Paulo; PINTO, Andréia; BRITO, Brenda; HAYASHI, Sanae. **Quem é dono da Amazônia?** Uma análise do recadastramento de imóveis rurais. Belém: IMAZON, 2008. Disponível em: <https://amazon.org.br/quem-e-dono-da-amazonia-uma-analise-do-recadastramento-de-imoveis-rurais/>. Acesso em: 01 set. 2021.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil:** apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Belém: NAEA/UFPA, Tese de doutorado, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Decisão do Ministro Gilson Dipp. **Pedido de Providências 0001943-67.2009.2.00.000.** Brasília, 16 jun. 2010.

BRASIL. **Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928.** Approva o regulamento para execução dos serviços concernentes nos registros publicos estabelecidos pelo Codigo Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d18542.htm. Acesso em em: 14 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002.** Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nº. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996,

e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1164.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impressao.htm. Acesso em 13 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975. Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6216.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10267.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Relator: Deputado Sérgio Carvalho. Brasília - DF, 2001. Disponível em: <https://apublica.org/wp->

-content/uploads/2020/01/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

DIAS, Gracilda Leão dos Santos. **O estado de papel construído num cenário de sangue e violência**: algumas tentativas de combate à grilagem e pacificação social no campo no estado do Pará. Belém: PPGD/UFPA, Dissertação de Mestrado, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de Registros de Imóveis**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DIP, Ricardo. **Registro de Imóveis (Princípios)**. Tomo I. São Paulo: Editora PrimVs, 2017.

FONSECA, Ricardo Marcelo. A cultura jurídica brasileira e a questão da codificação civil no século XIX. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, v. 44, 2006, p. 61-76, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/issue/view/648>. Acesso em 20 fev 2019.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LOUREIRO, Luis Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática. 8 ed. rev. atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos avançados**, vol. 19, 2005, p. 77-98.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 004/2006-CJCI**. Belém-PA, 2006b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3480>. Acesso em: 17 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 006/2006-CJCI**. Belém-PA, 2006b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3482>. Acesso em: 17 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 001/2007-CJCI**. Dá nova redação à Instrução nº 004/2006-CJCI. Belém-PA, 2007a. Disponível em:

<https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3485>. Acesso em: 17 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 002/2007-CJCI**. Dispõe sobre a competência das varas agrárias para decidir sobre pedido de desbloqueio de matrícula de imóveis rurais. Belém-PA, 2007b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3487> Acesso em: 17 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 002/2010-CJCI**. Estabelece normas complementares ao procedimento de CANCELAMENTO DE MATRÍCULAS nos Cartórios dos Registros de Imóveis do Interior do Estado, objeto de decisões da Corregedoria Nacional de Justiça, executadas através dos Provedimentos nºs 002/2010-CJCI e 004/2010-CJCI. Belém-PA, 2010b. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3494>. Acesso em: 17 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Instrução nº 003/2010-CJCI**. Estabelece normas complementares à Instrução nº 002/2010-CJCI referente ao procedimento de CANCELAMENTO DE MATRÍCULAS nos Cartórios dos Registros de Imóveis do Interior do Estado, objeto de decisões da Corregedoria Nacional de Justiça e dá outras providências. Belém-PA, 2010c. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3492> Acesso em: 17 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Portaria nº. 271/2007 – GP**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, Comissão Permanente de Estudos e Assessoramento de Questões Ligadas a Grilagem. Belém-PA, 2007c.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Portaria nº 01/2018 – CPMEA-QLG**. Constitui e nomeia GRUPO DE TRABALHO para analisar e sistematizar as informações documentais e espaciais relativas a realidade agrária e ambiental do Estado do Pará. Belém-PA, 2018. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/sistemas/gcsubsites/index.php?action=MenuOrgao.show&id=7115&oOrgao=94>. Acesso em: 15 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Provimento nº 013/2006-CJCI**. Dispõe sobre a averbação de bloqueio de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências.

Belém-PA, 2006a. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3140>. Acesso em: 13 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Provimento nº 002/2010-CJCI**. Dispõe sobre o cancelamento de matrículas de imóveis do interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém-PA, 2010a. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3110>. Acesso em: 13 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Provimento Conjunto CJCI-C-JRMB nº 10, de 17 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre o procedimento de requalificação das matrículas canceladas pela decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como sobre o procedimento de cancelamento de matrículas de imóveis rurais, fundamentado em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém-PA, 2012. Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3210>. Acesso em: 13 out. 2021.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Provimento Conjunto nº 004/2021 - CJCI/CJRMB**. Atualiza os procedimentos de requalificação de matrículas imobiliárias com averbação de bloqueio e cancelamento, formalizadas em cumprimento a decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.200.000, bem como dispõe sobre o Procedimento de Cancelamento de Matrículas de Imóveis Rurais, fundamento em documentos falsos ou insubsistentes de áreas rurais, nos cartórios de Registro de Imóveis nas Comarcas do Estado do Pará, de que trata a Lei nº 6.739/79 e dá outras providências. Belém-PA, 2021a.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. **Provimento nº 03/2021-CGJ**. Altera o art. 24 do Provimento Conjunto nº 004/2021 - CJCI/CJRMB e dá outras providências. Belém-PA, 2021b Disponível em: <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=969006>. Acesso em: 13 out. 2021.

RODRIGUEZ, José Rodrigo; Treccani. Girolamo Domenico, BENATTI, José Heder. OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. SÁ, João Daniel Macedo. ALVES, Ana Carolina Pantoja. FARIA, Camila Salles de. HOLLANDA, Teresa Paris Buarque de. HIRATA, Alessandro. MINUICI, Geraldo. NASCIMENTO, Marcos de Sá. SELDERS, Maria Carolina Nery. MA-

*Aianny Naiara Gomes Monteiro, Ana Luisa Santos Rocha
Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva e Girolamo Domenico Treccani*

CHADO, Gustavo Campoli. **Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas**. Série Repensando o Direito. Nº 48. Brasília: Ministério da Justiça. 2013.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: Teoria e prática. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Combate à Grilagem: Instrumento de promoção dos direitos agroambientais da Amazônia. *In*: COSTA, Paulo Sérgio Weyl. **Direitos Humanos em Concreto**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 257-282.

O COMBATE À GRILAGEM NO PARÁ E OS LIMITES AO REGISTRO IMOBILIÁRIO: UMA REVISÃO DOS PRINCÍPIOS REGISTRIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DA LEI Nº 10.267/2001

Antônio Carlos Apolinário De Souza Cardoso¹

Tatiane Rodrigues De Vasconcelos²

Dauana Santos Ferreira³

Girolamo Domenico Treccani⁴

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende examinar as limitações da atividade de registro de imóveis no Estado do Pará originadas com a edição do Provimento CJCI/TJE-PA nº 13, de 21 de junho de 2006.

A premissa adotada é a de que as limitações importas pela Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior e, a partir de março de 2021,

-
- 1 Mestre e Doutorando em Direito - PPGD/UFPA. Tabelião e Registrador em Curionópolis/PA. E-mail: acapolinariocardoso@gmail.com.
 - 2 Mestranda em Direito - PPGD/UFPA. Especialista em Direito Ambiental ESA/Cesupa. Especialista Processo Civil e Direito Civil/FGV. E-mail: tatiane.vasoncelos@icj.ufpa.br.
 - 3 Mestre e Doutoranda em Direito - PPGD/UFPA Docente do Quadro Efetivo do IFPA, E-mail: dauanasf@gmail.com.
 - 4 Pós Doutorado na “Università degli Studi di Trento” (Itália) e na Universidade Federal de Goiás. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal do Pará. Professor dos Cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Advogado. E-mail: girolamo@ufpa.br.

pela Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Pará aperfeiçoam atividade do registro imobiliário no Estado. Concluímos que as normas infralegais editadas pela Justiça paraense conformam o regime registral dos imóveis rurais à normatividade constitucional e às diretrizes do direito agrário e fundiário.

O objetivo geral do estudo é compreender as exigências impostas pela Corregedoria de Justiça paraense através das ferramentas postas como os Provimentos e o Código de Normas, a partir da necessidade de revigorar o entendimento acerca dos princípios registrais sob as fontes do Direito contemporâneo, em especial, a Lei nº 10.267/2001. Objetivos específicos: 1) descrever a origem da propriedade privada no Brasil; 2) explicar as limitações impostas aos oficiais de registro pelos Provimentos da Corregedoria paraense; 3) identificar a relação entre o princípio da espacialidade e a Lei nº 10.267/2001 (georreferenciamento).

A hipótese levantada é que não há violação a direitos fundamentais. A propriedade é um direito que nasce de uma origem pública, não mais incondicionado, e que, para seu efetivo exercício, o acesso ao registro imobiliário deve ser antecedido do regular cadastro fundiário, ambiental e do atendimento ao princípio da especialidade objetiva pela descrição georreferenciada.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram a legislativa e bibliográfica. O objetivo geral é compreender as exigências impostas pela Corregedoria de Justiça paraense através das ferramentas postas como os Provimentos e o Código de Normas, a partir da necessidade de revigorar o entendimento acerca dos princípios registrais sob as fontes do Direito contemporâneo, em especial, a Lei nº 10.267/2001.

Objetivos específicos: 1) descrever a origem da propriedade privada no Brasil; 2) explicar as limitações impostas aos oficiais de registro pelos Provimentos da Corregedoria paraense; 3) identificar a relação entre o princípio da espacialidade e a Lei 10.267/2001 (georreferenciamento).

Na primeira seção será explicada a formação da propriedade no Brasil conferindo destaque à composição fundiária da Amazônia paraense, analisada em virtude da grande concentração de imóveis públicos em seu território.

A segunda seção introduz a problemática da grilagem, com enfoque na situação da Amazônia paraense. Igualmente, são apresentadas as iniciativas da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará no sentido de sanear as irregularidades constatadas nos cartórios de registro de imóveis no interior paraense.

Por sua vez, a terceira seção aborda as modificações ocorridas dentro da atividade registral imobiliária e a forma como estas transformações dialogam com as normas editadas pela Corregedoria paraense visando o combate à grilagem.

1 A ORIGEM PÚBLICA DA PROPRIEDADE E A COMPROVAÇÃO DO SEU REGULAR DESTACAMENTO

A história fundiária brasileira antecede a própria formação do Estado nacional. Antes mesmo da invasão portuguesa sobre o território das nações indígenas que viviam nestas terras, a coroa portuguesa, segundo o sistema jurídico europeu, já possuía direito sobre a maior parte deste solo, conforme informam os Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494). Portanto, antes de iniciar o processo de colonização, houve a apropriação do território que viria a constituir o Brasil pelas coroas ibéricas.

É clara a relação umbilical do direito brasileiro com o português na matéria fundiária. Dessa constatação, impõe-se duas premissas: 1) para compreender a formação da propriedade no Brasil importa conhecer os institutos fundiários do direito português por aqui utilizados, em especial as sesmarias; 2) a propriedade em nosso país possui origem pública, originalmente pertencente aos impérios português e espanhol e, depois, coroa e república brasileiras.

A partir dessas constatações é possível afirmar que a nossa história fundiária pode ser subdividida em quatro etapas: a) regime sesmarial (1500-1822), b) regime de posse (1822-1850), c) regime da Lei de Terras (1850-1889) e d) período republicano vigente até hoje.

O regime sesmarial tem sua origem em 26 de junho do ano de 1375, na cidade de Santarém, por ordem de Dom Fernando I. No ano

de 1530, Dom João III concedeu a Martim Affonso de Souza o direito de conceder sesmarias, como parte de uma estratégia voltada a promoção da ocupação e da defesa dos domínios sobre a nova colônia, mas foi apenas em 1531 que o regime foi oficialmente introduzido no Brasil pela Carta Foral de 06 de outubro daquele ano (TRECCANI, 2001).

Contudo, ainda no ano de 1531, o rei decidiu dividir a colônia em 14 capitânicas hereditárias. Este modelo não obteve o êxito esperado e por isso teve sua revogação no ano de 1549 e, com isso, as capitânicas anteriormente concedidas foram resgatadas. O regime sesmarial teve duração até o ano de 1822 quando foi revogado pela Resolução nº 76 de 17 de julho de 1822.

Explica Treccani (2001) que durante o período colonial conviveram duas formas de apropriação da terra: a legítima e a ilegítima. A primeira, teve como fundamento a confirmação das sesmarias e deu origem a propriedade privada no Brasil. A segunda, de outro lado, resultou do apossamento sobre as áreas de sesmarias não confirmadas, em outras palavras, as terras devolvidas à coroa pelo não cumprimento das cláusulas resolutivas.

Afirma o autor que o regime de posses ganhou força através de uma Provisão editada em 22 de outubro de 1823 que, além de reforçar a suspensão da concessão de novas sesmarias, inovou ao proibir a confirmação das que já tinham sido concedidas (TRECCANI, 2001).

Este período, apesar de facultar o apossamento desenfreado e caótico sobre terras públicas, não trouxe mecanismos jurídicos que transformassem as posses em propriedade, razão pela qual Mattos Neto (1988, p. 95) denominou esta fase de o “Período Áureo da Posse”.

Somente após trinta e dois anos da revogação do regime sesmarial, foi editada a Lei de Terras, no ano de 1850, a qual encerrou a possibilidade de concessão gratuita da propriedade e impôs a compra e venda como forma exclusiva de aquisição da propriedade, a não ser na faixa de fronteira.

Por sua vez, no início do período republicano foi promulgada a Constituição de 1891. O constituinte manteve o direito de propriedade em seu artigo 72, § 17 e conferiu aos Estados a titularidade das terras devolutas situadas em seus territórios, reservando à União apenas as áreas de fronteira (art. 64).

Importante ressaltar que conviveu com s formas de concessões públicas de propriedade em vigor no direito brasileiro, até o início do século XX, a possibilidade de aquisição da propriedade mediante usucapião (usucapião quarentenária).

Somente com a edição Código Civil de 1916 tornou-se proibida a usucapião de bens dominicais. Isso quer dizer que até 1 de janeiro do ano de 1917, com a entrada em vigor do Código Beviláqua, foi revogada a disposição do art. 1.376 do Código Civil Português de 1867, até então em vigor, que previa aquisição pela usucapião quarentenária (*prescriptio longissimi temporis*) cujas fontes normativas derivam do Código Civil Português de 1867, em seu art. 1.376.

A formação fundiária da Amazônia paraense traz elementos a mais que devem ser considerados na investigação acerca da dominialidade do território. Conforme aponta Éleres (2002) o Estado do Pará foi objeto de intervenção da União que resultou na federalização de cerca de 60% do território paraense.

Uma das mais significativas intervenções operadas pela União dentro da Amazônia foi aquela resultante do Decreto-lei nº 1.164/1971, de 1º de abril de 1971, ato normativo que federalizou as terras “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” (FISCHER, 2014).

Outra significativa ingerência federal sobre a composição territorial amazônica foi a decisão do constituinte de 1967 que em seu artigo 4º, inciso I dispôs que ficam sob a titularidade da União “a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico” (BRASIL, 1971, n.p.).

A decisão do constituinte de 1967 combinado com o Decreto-Lei nº 1.813 de 1980, que criou o Projeto Grande Carajás, levaram a federalização de algo aproximado a 900.000 quilômetros quadrados (ÉLERES, 2002).

Por fim, ainda que não existam dados precisos acerca da titulação fundiária no Estado do Pará, estima-se que mais da metade do seu território compreenda unidades de conservação ferais, territórios quilombolas e terras indígenas (FISCHER, 2014). Portanto, na Amazônia paraense o

controle fundiário é predominantemente da União, o que coloca em xeque número considerável de titulações promovidas pelo Estado e Municípios.

Diante do cenário normativo descrito, e das restritas possibilidades de privatização da propriedade no Brasil, podemos afirmar que a propriedade particular deve ser constituída do regular destacamento do patrimônio público, a partir: a) confirmação de sesmaria; b) aquisição onerosa de posse sobre área de sesmaria não confirmada conforme a Lei de Terras de 1850; c) a usucapião a partir de posses sobre áreas de sesmarias não confirmadas cuja posse tenha iniciado até 1877⁵; d) emissão de título translativo de propriedade emitido pela União, Estado ou Município, quando titular da área.

Dessa maneira, podemos afirmar que: não existe constituição de propriedade privada válida sem a devida comprovação do regular destacamento da porção de área do patrimônio público. Esta conclusão é aquela que segue ao encontro do afirmado pela maior parte da doutrina agrarista (ROCHA *et al.*, 2019) e, também, a premissa adotada pela Corregedoria do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – CJCI – TJPA, na edição do Provimento nº 13 de 2006.

O Provimento nº 13 de 2006 da CJCI – TJPA, trouxe a determinação de bloqueio das matrículas dos imóveis rurais cujas dimensões fossem superiores aos limites constitucionais da época da emissão do título⁶ e proibiu a abertura de novas matrículas com áreas superiores a 2.500 hectares sem a autorização do Juízo Agrário. Segue o referido considerando da Justiça Estadual paraense:

Considerando que no Brasil todas as terras são originalmente públicas, já que havidas por direito de conquista à Coroa Portuguesa e com a independência passaram a pertencer à nação brasileira, assim, qualquer pessoa que se intitule proprietário de terras no

5 A data tem como referência os 40 anos anteriores à publicação do Código Civil de 1916 que proibiu a usucapião de bens públicos.

6 Desde 1934 as Constituições Federais decretam que a emissão de títulos acima de determinados limites deve ser expressamente e previamente autorizada pelo Poder Legislativo: 10.000 ha (1934: art. 130; 1937: art. 155 e 1946: art. 156, § 2º); 3.000 ha (EC nº 10, de 09/11/1964, art. 6º; 1967: art. 154 e 1969: Art. 171, par. Único); 2.500 ha (1988: art. 49, XVII e 188 § 1º).

país, tem que provar que seu imóvel foi desmembrado validamente do patrimônio público, sendo os bens públicos imprescritíveis e insusceptíveis de usucapião (PARÁ, 2006, p. 02).

São por essas razões que, uma vez questionado o domínio particular a partir de pedido administrativo de cancelamento de matrícula de imóvel, com base na Lei nº 6.739 de 1979, ou mediante ordem de bloqueio administrativo proveniente do Provimento nº 13 de 2006 da CJCI-TJPA, cabe ao interessado o ônus de comprovar o regular destacamento do patrimônio Público.

Dito isso, é possível concluir que o domínio privado não pode ser presumido, posto que a origem da propriedade no Brasil é originariamente pública. Para comprovar a propriedade particular deve o interessado demonstrar, além da legitimidade da aquisição do direito de propriedade mediante uma cadeia de transmissões válidas, comprovar que o destacamento do patrimônio público foi realizado de forma regular, de acordo com o regime jurídico da época de sua ocorrência.

2 O COMBATE À GRILAGEM E OS LIMITES À ATIVIDADE REGISTRÁRIA NO PARÁ

A definição de impressibilidade do estudo sobre grilagem de terra permite dispor dos mecanismos de apropriação privada dos bens públicos, bem como, de questões como violência agrária e ambiental. Segundo BRASIL e IPAM (2006), somente no Pará, cerca de 30 milhões de hectares estão em mãos de grileiros, que utilizam documentos falsos, muitos deles forjados em cartórios de registro de imóveis, para se aposarem de terras públicas.

É indiscutível que em diferentes momentos utilizou-se de distintos mecanismos para a apropriação da terra, e com isso buscou-se a legitimação das áreas apropriadas ilegalmente. É neste contexto que a grilagem deve ser vista como um instrumento e não o fim de um processo. Isso se deve, em parte, à formação histórica da propriedade no Brasil que, desde a sua origem, teve uma base possessória (BENATTI, 2003).

Registra-se que, em 1999, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará instalou a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem de Terra que tinha como objetivo apurar denúncias de irregularidades na área de terra adquirida pela empresa C. R. Almeida no município de Altamira, no Estado do Pará” (PARÁ, 1999).

Em 2001, o Congresso Nacional criou a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem, destinada a investigar a ocupação de terras públicas da Região Amazônica, que buscou investigar diversos acontecimentos envolvendo a apropriação indevida e ilegal de extensas áreas de terra pertencentes ao patrimônio Público (BRASIL e IPAM, 2006).

Nesta CPI foram identificadas as seguintes irregularidades:

- a) registro, sem o correspondente título de domínio ou do registro anterior, de centenas de escrituras de compra e venda, legalizando assim o domínio sobre extensas áreas, em muitos casos superiores a cem mil hectares e que chegaram a mais de um milhão.
- b) duplicidade de registro de matrícula de imóveis, fazendo que as mesmas terras fossem multiplicadas;
- c) duplicidade de registro de matrícula de imóveis, fazendo que as mesmas terras fossem multiplicadas, através do subterfúgio do desmembramento ilegal em inúmeras áreas, as quais por sua vez recebiam, novas matrículas, ou pela abertura de matrícula da mesma gleba em Livros diferentes, ou em cartórios de Comarcas diferentes.
- d) aceitação do registro de imóveis constantes em sentenças de partilha de bens, que não apresentavam as correspondentes provas dos títulos de domínio, e que não estavam matriculados no correspondente Cartório. Sendo assim, legitimados, títulos sem nenhum valor, ou simples posses.
- e) registro de averbações ou abertura de novas matrículas, correspondentes a demarcatórias de glebas, sem autorização judicial e do INCRA, alargando-as e/ou determinando novos confinantes, em dimensões exorbitantes (BRASIL, 2002, p. 37).

As modalidades e exemplos de irregularidades são diversos e se espalham por diferentes Cartórios de Registros de Imóveis localizados nos municípios do Pará, assim, com relação às práticas ilegais para fraudar documentos públicos:

O festival de irregularidades pode ser assim resumido:

- a) Registros com mais de 100.000 hectares incidindo sobre terras indígenas, unidades de conservação, terras devolutas estaduais ou terras públicas já devidamente matriculadas em nome da União e do Estado;
- b) Milhares de Títulos de Posse não legitimados declarados caducos pelo Decreto nº 1.054, de 16 de fevereiro de 1996, e sobre os quais pesa o protesto judicial apresentado pelo ITERPA no mesmo ano;
- c) Centenas de Títulos de Domínio, supostamente emitidos na década de 60, com área correspondente a uma légua quadrada (4.356 ha), mas que foram levados a registro três décadas depois;
- d) Registros de áreas com mais de 1.500 hectares expedidos depois de 1989 sem a devida autorização legislativa prevista nos arts. 241-242 da Constituição estadual
- e) Registros de áreas superiores a 500ha, sem que o Conselho Estadual de Política Agrícola, Agrária e Fundiária tivesse aprovado o Plano de Utilização (ROCHA *et al.*, 2019, p. 398):

Destaca-se ainda o Cadastro Ambiental Rural (CAR) instrumento consolidado como política de “regularização ambiental” conforme dispõe a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, sendo indicado como um mecanismo potencialmente desvirtuado para fins de fraude (RAMOS *et al.*, 2017).

Segundo ainda a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem da Terra as finalidades da grilagem são:

- a) revenda das terras em grande escala e, com isso, obter ganhos financeiros;
- b) obter financiamentos bancários para projetos agropecuários, dando a terra como garantia;
- c) obter terra para assegurar a exploração madeireira ou para uma futura atividade agropastoril;
- d) dar a terra grilada como pagamento de dívidas previdenciárias e fiscais;
- e) conseguir indenização nas ações desapropriatórias, para fins de reforma agrária ou de criação de áreas protegidas (BRASIL, 2002, p. 593).

Evidencia-se que a grilagem não é o fim em si mesma, pois representa um instrumento de desrespeito ao desenvolvimento das funções sociais do interesse público e da garantia do bem-estar da coletividade porque usurpa patrimônio público à particulares impedindo que o Estado deixe de arrecadar ou transformar o uso daquela terra em produto social.

De acordo com o Alves e Treccani (2017) a falsificação dos registros de propriedade ocorre, muitas vezes, com a cumplicidade dos cartórios de registro de imóveis,

Treccani (2014) em artigo para *Le Monde* afirma que o caos fundiário está associado à violência no campo, conforme indica o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e relaciona a grilagem aos conflitos pela posse da terra. A situação de conflito se agrava à medida que a “economia verde” se consolida pela entrada na Amazônia de biocombustíveis e a abertura do mercado de créditos de carbono, que permite aos “papéis podres” se valorizarem para servir de lastro a operações no mercado internacional: as investidas do agronegócio elevam a procura de terras. Por isso é fundamental associar o combate à grilagem com o limite da propriedade da terra.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, para combater à grilagem na época foram tomadas algumas medidas governamentais como (BRASIL e IPAM, 2006, p. 20-21):

(...): a) Portaria Conjunta Incra/MDA no 10, de 1 de dezembro de 2004 no qual os proprietários com mais de 400 hectares de terra, na Amazônia Legal, tinham até o dia 30 de janeiro de 2005 para recadastrar seus imóveis com os documentos que provassem a posse da terra. Para quem tinha de 100 até 400 hectares, o prazo estendia-se até 31 de março de 2005; b) DETER – Detecção de Desmatamento em Tempo Real na Amazônia, criado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial – Inpe, fornece ao Ibama dados sobre o desmatamento a cada 15 dias, permitindo o deslocamento dos fiscais para a área identificada a tempo de impedir grandes estragos ambientais; c) Siad – Sistema Integrado de Alerta do Desmatamento, gerido pelo Sistema de Proteção da Amazônia – Sipam, capaz de fazer projeções sobre potenciais áreas de novos desmatamentos; d) o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o

Incra firmaram parceria com o Ministério da Defesa, para a realização de um “raio X agrário” da região do Pará cortada pelas rodovias BR-230 (Transamazônica) e BR-163 (Cuiabá-Santarém), chamada Terra do Meio. O georreferenciamento abrangia 111.000 imóveis, num total de 16 milhões de hectares. O objetivo era subsidiar as operações de combate à grilagem, ao desmatamento ilegal e à violência; e) em fevereiro de 2005, foram criadas cinco novas Unidades de Conservação (UCs), totalizando 5,2 milhões de hectares (Floresta Nacional de Anauá-RR, com 259.000 hectares; Floresta Nacional Balata Turfari-AM, com 802.000 hectares; Reserva Extrativista Riozinho da Liberdade-AC, com 325.000 hectares; Parque Nacional da Serra do Pardo-PA, com 445.000 hectares; e Estação Ecológica Terra do Meio-PA, com 3,3 milhões de hectares); f) também em fevereiro de 2005 ocorreu a limitação administrativa provisória por sete meses – para estudos e possível criação de novas UCs, principalmente Florestas Nacionais – de 8,2 milhões de hectares localizados em terras públicas federais na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), sobretudo em sua margem esquerda (Oeste); g) a instalação de um gabinete executivo provisório do governo federal no Pará, em Belém; i) envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei que trata da gestão de florestas públicas; j) diversas ações, como Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia, o Plano BR-163 Sustentável, o Programa Amazônia Sustentável (PAS) e o Programa Nacional de Florestas (PNF); l) a nova Lei do Macrozoneamento Ecológico Econômico do Pará (Lei nº 6.745, de 5 de maio de 2005).

Conforme Treccani (2018) o poder público pode atestar se alguém recebeu um título, mas não há estatísticas sistematizadas das informações sobre quantas e quais terras foram incorporadas ao patrimônio público; quantos e quais títulos foram expedidos a particulares; para quem; qual seu tamanho; ou onde ficam as áreas que se incorporaram ao patrimônio particular. E o mais grave é a desconexão entre os papéis (documentos) e o que existe no chão (georreferenciamento).

De acordo Alves e Treccani (2017), para combater a grilagem de terras públicas na Amazônia, foi editado o Provimento CJCI/TJE-PA nº 13, de 21 de junho de 2006 que objetiva o bloqueio das matrículas que violam os limites constitucionais estabelecendo o bloqueio de todos

os registros de imóveis rurais nos Cartórios de Registro de Imóveis das Comarcas do Interior que tenham sido realizadas: a) entre 16/07/1934 a 08/11/1964 com área maior que 10.000 ha; b) entre 09/11/1964 a 04/10/1988 com extensão superior a 3.000 ha; c) a partir de 05/10/1988 referente à áreas maiores que 2.500 ha.

Portanto, as limitações trazidas pelas normas editadas pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, inauguradas com o Provimento nº 13 de 21 de junho de 2006 e, atualmente, regradas pelo Provimento nº 4 de 1º de março de 2021, apesar de mitigarem a presunção de propriedade do registro imobiliário e condicionarem o exercício/aquisição da propriedade, tais balizamentos derivam de uma realidade fática, acima exposta, e da ausência de comprovação da regular constituição da propriedade privada nas hipóteses tratadas pelas normas editadas pela Corregedoria estadual.

Dito isso, importa examinar os reflexos dessas diretrizes sobre a atividade do oficial(a) de registro de imóveis, de forma a avaliar de que maneira a eficácia de tais limitações convive com os princípios e regras do direito registral imobiliário, marcadamente influenciadas pela lógica privatista do direito real de propriedade civilista.

3 UMA NECESSÁRIA RELEITURA DOS PRINCÍPIOS REGISTRAIS DA LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973.

O direito registral é fortemente influenciado por sua principiologia. A disciplina do registro imobiliário constitui, tradicionalmente, um ramo adjetivo a regular o processo extrajudicial da constituição e publicidade de situações jurídicas relativas à disciplina do direito das coisas (art. 1.196 a art. 1.510 do Código Civil – CC).

É por essa origem privatista do direito registral que sua estrutura tem como alicerce princípios como o da continuidade, unitariedade, prioridade, legalidade, legitimação registral, especialidade entre outros.

O princípio da continuidade, previsto no art. 195 da Lei de Registros Públicos – LRP, tem por objetivo fixar cadeia filiatória entre o

proprietário atual, mencionado na matrícula, e aquele que transferiu a ele(a) o direito inscrito no livro imobiliário.

A unitariedade, por sua vez, reforça a máxima de que cada imóvel possuirá, como regra, uma única e exclusiva matrícula (art. 176, §1º, I e art. 228, ambos da LRP). Este princípio constitui um dos pilares do atual sistema de registro de imóvel: o sistema do fôlio real.

Inaugurado com a vigência da Lei nº 6.015 de 1973 (Lei de Registros Públicos), o sistema do fôlio real caracteriza-se por uma organização que tem como alicerce o imóvel e não a pessoa do(a) seu proprietário(a).

No direito brasileiro as informações relativas à qualidade, limites e titularidade sobre um determinado bem estarão concentradas em seu respectivo registro, base material que conterà, de forma concentrada e encadeada, todas as informações acerca da origem do imóvel, sua dimensão, eventuais modificações de limites e, também, acerca de titulares de direitos sobre o bem.

A prioridade configura a garantia de precedência dos direitos que primeiramente ingressaram no registro imobiliário sobre aqueles inscritos em títulos opostos ou contraditórios. O protocolo no cartório de registro de imóveis, conforme o art. 174 da LRP, gera um número de prenotação que fixará uma lista cronológica de apresentação dos títulos a assegurar a ordem cronológica de apreciação dos títulos protocolizados.

O princípio da legalidade impõe ao oficial(a) de registros a observância das diretrizes legais no exercício da qualificação dos títulos apresentados para inscrição. Em outras palavras, é dever do(a) registrador(a) observar se o título apresentado para registro possui previsão legal para ingresso no registro imobiliário, bem como se o documento/mandado/ordem prenotada segue ao encontro do conjunto de normas aplicáveis ao caso (civis, processuais, ambientais, administrativas etc.).

A legitimação registral decorre da presunção de veracidade dos atos praticados pelo delegatário do serviço de registro de imóveis e está consagrada no art. 252 da LRP, que dispõe que “O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido.” (BRASIL, 1973, n.p).

Por fim, o princípio da especialidade, art. 176, § 1º da LRP, abrange dois aspectos: 1) subjetivo; 2) objetivo. A especialidade subjetiva dispõe sobre o dever de qualificar de forma adequada os titulares de direitos reais inscritos nos livros imobiliários. Por sua vez, a especialidade objetiva corresponde ao dever de identificar o imóvel de forma que não possa se confundir com outro, portanto, deve a descrição do bem revelar de forma mais exata possível: suas dimensões, limites e localização.

É nítido a partir da compreensão da principiologia registral imobiliária concluir que sua conformação busca atender interesses de ordem privada e comerciais. Os fins do direito registral imobiliário confundem-se com aqueles do direito civil da época de sua criação: garantir o direito de propriedade individual e a segurança da circulação de riquezas.

Interpretar a disciplina registral imobiliária tal qual ela foi concebida a partir da edição de Lei nº 6.015/73 levaria a conclusão que as limitações impostas pelas normas infralegais editadas pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Pará levariam à revogação de regras e princípios legais, conclusão que, como será visto à frente, não segue ao encontro dos entendimentos adotados neste estudo.

Isso porque, princípios estruturais do sistema registral como o da prioridade, continuidade e legitimação registral, foram substancialmente relativizados nas hipóteses em que os direitos inscritos ou títulos protocolados estivessem dentro das situações elencadas pelo Provimento CJCI/TJE-PA nº 13, de 21 de junho de 2006.

Entretanto, assim como todos os demais ramos jurídicos, o direito registral imobiliário não pode passar intacto às modificações hermenêuticas promovidas pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta conclusão parte de duas premissas em especial: 1) mudança do regime dos serviços de notas e registros (HILL, 2020); 2) publicização do direito privado e sua influência no direito registral (SALLES, 2012).

Argumenta Hill (2020) que com a Constituição Federal de 1988 houve substancial mudança no regime da delegação dos serviços notariais e de registro. Segundo ela duas alterações promovidas pelo art. 236 da Constituição Federal devem ser destacados: 1) submissão da outorga dos serviços de notas e registros a concurso público de provas e títulos; 2) a fiscalização pelo Poder Judiciário.

Explica o supracitado autor que ao constituinte condicionar a delegação de serviços de notas e registros à realização de concurso público, buscou promover maior qualificação por parte dos tabeliães e registradores. Com essa reestruturação do perfil destes profissionais tornou-se possível a atribuição de maiores responsabilidades e novas competências que antes eram privativas do Poder Judiciário (HILL, 2020).

Igualmente, argumenta que a fiscalização pelo Poder Judiciário por meio da atividade correcional e normativa asseguram o rigor técnico e maior confiabilidade aos atos praticados nos cartórios extrajudiciais, os quais passam a ser submetidos a intenso controle externo e regulação minuciosa, com alto nível especialização (HILL, 2020).

Segundo Hill (2020), a partir da atual Constituição, os cartórios extrajudiciais se tornaram parte do sistema de Justiça, uma vez que cada vez mais encontramos mudanças legais e normativas no sentido de atribuir aos serviços de notas e registros competências outrora exclusivas do Poder Judiciário, como: realização de separações, divórcios e inventários por escritura pública; retificação de nome e gênero; usucapião extrajudicial, entre outras mais possibilidades.

Portanto, ofícios de registros de imóveis não são mais órgãos de simples conferência documental e análise legal superficial. A nova natureza da atividade registral exige profundo exame de qualificação por parte dos oficiais de registro. Isso quer dizer que os títulos apresentados para registro devem ser confrontados não só com as Leis civis, mas também com as normas fundiárias e agraristas, quando diante de imóveis rurais.

Acerca da importância da análise de regras e princípios publicistas na qualificação registral ensina Salles (2012) que o sistema registral é regido pelo Direito Público. Explica o autor que além da necessidade de compreender o registro de imóveis dentro da esfera publicista, deve o oficial estar atento ao vetor da função social da propriedade. Isso de forma a adequar o rigor dos princípios estruturais, privatistas, aos vetores constitucionais, sociais e publicistas.

Dessa maneira, percebe-se que a atividade do registrador de imóveis exige uma compreensão da atividade para além da segurança jurídica individual e a livre circulação da propriedade como mercadoria. É importante que o oficial compreenda que o exame de legalidade sobre

os títulos apresentados deve abranger normas de direito público e ramos especiais, como o direito agrário e urbanístico. Somente assim a atividade registral seguirá ao encontro da principiologia constitucional e do atual regime dos serviços de notas e registros.

Dito isso, vale destacar a necessidade de releitura dos princípios estruturais sob a influência do regime publicista e, nos casos de imóveis rurais, sobretudo, a partir dos princípios e regras do agrário e fundiário.

Como demonstrado nas seções anteriores, a origem da propriedade privada no Brasil é pública. Portanto, o regular destacamento do patrimônio público condiciona o nascimento do direito de propriedade particular. Além do que, importa reconhecer a recorrência da prática da grilagem no Estado do Pará, e o papel dos registros de imóveis neste cenário de subtração do patrimônio público.

A partir destas compreensões hermenêuticas e do reconhecimento da grave situação fática, parece-nos que as limitações importas pelos Provimentos da Corregedoria do Tribunal de Justiça Paraense não se chocam com os deveres legais do registrador de imóveis e, tampouco, ofendem direitos e garantias individuais.

Isso porque, a disciplina registral e o próprio direito civil não constituem um fim em si próprios. O registro aquisitivo de propriedade não pode ser compreendido isoladamente, sobretudo se realizado à revelia de importantes regras de proteção ao patrimônio público, como as condicionantes para alienação de terras públicas (art. 188, § 1º, Constituição Federal – CF), a devida comprovação do regular destacamento do imóvel do domínio estatal, ausente a descrição georreferenciada a indicar de forma precisa sua localização e limites, assim como a ausência de dados cadastrais rurais e ambientais prejudicam a verificação do cumprimento da função social da propriedade.

As limitações criadas pela Corregedoria do Tribunal de Justiça paraense longe de representarem ofensas à legalidade registral ou ao ato jurídico perfeito e à propriedade, em verdade, conformam o exercício e o acesso à propriedade a importantes condicionantes sem as quais não há que falar-se em direito, entre elas ressaltamos: a) comprovação do regular

destacamento do imóvel do patrimônio público; b) descrição georreferenciada do imóvel⁷.

A comprovação do regular destacamento do imóvel do patrimônio público é feita a partir da apresentação do título definitivo translativo de propriedade expedido pelos departamentos de terras dos entes públicos. Uma vez apresentado este título, ele será levado à análise pelos institutos de terras e estes verificarão sua veracidade e conformidade com regime legal vigente à época de sua expedição.

O princípio da continuidade registral, descrito acima, sempre analisado por um viés privado, voltado a assegurar o respeito a cadeia de proprietários do bem, deve ser arejado pela necessidade de proteção ao patrimônio público. Isso quer dizer que a cadeia que legitima a aquisição da propriedade por um particular deve apontar todos aqueles que uma vez foram proprietários do bem, inclusive o ente público outorgante da propriedade.

Por sua vez, a especialidade objetiva ganha enorme reforço na atualidade deixando de importar apenas ao proprietário do bem e aos confrontantes para tornar-se importante ferramenta para verificação do cumprimento da função social do imóvel.

Com a edição da Lei nº 10.267/2001 foi dado um importante passo para a efetiva construção do cadastro territorial rural. Trata-se da exigência de descrição de imóveis rurais por meio da técnica do georreferenciamento, conforme dispõe os artigos 176 e 225 da Lei de Registros Públicos (AUGUSTO, 2013).

O georreferenciamento é realizado por um agrimensor credenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a partir do levantamento de todos os vértices do imóvel, segundo normas técnicas da autarquia federal (norma técnica para georreferenciamento de imóvel rural – NTGIR).

7 Ver o art. 3º do Provimento Conjunto nº 4, de 28 de janeiro de 2021, das Corregedorias de Justiça do Tribunal de Justiça do Pará. O referido dispositivo elenca os documentos a serem apresentados para realização do procedimento de requalificação de matrículas canceladas ou bloqueadas (PARÁ, 2021).

A descrição georreferenciada, conforme as normas do INCRA⁸, de forma precisa, posiciona o imóvel no solo e oferece dados confiáveis acerca de suas dimensões, limites e localização, assim diminuindo o risco de sobreposições de cadastros e registros, além de facilitar a fiscalização das atividades desenvolvidas nestes imóveis via visitas e imagens de satélite.

O valor do georreferenciamento dos imóveis é ainda mais destacado no art. 1.061 do Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará⁹:

Art. 1.061. A averbação do georreferenciamento provocará, em ato contínuo, a abertura de uma nova matrícula, que conterà, além dos requisitos do art. 176, § 1º, II, da Lei dos Registros Públicos, o número da certificação expedida pelo INCRA.

Parágrafo único. Com a averbação do georreferenciamento, será encerrada a matrícula anterior no Ofício de Registro de Imóveis competente (PARÁ, 2019, p. 363).

Portanto, a exigência de descrição georreferencia está intrinsecamente ligada ao exercício da função social da propriedade. Com a realização da georreferenciamento e sua averbação na matrícula, não haverá dúvidas acerca da situação do imóvel, quer dizer: a forma de sua exploração e o respeito aos limites das reservas naturais. Isso porque com o uso de imagens de satélite, mesmo propriedades de vastas dimensões, podem ser vistoriadas de maneira célere e sem elevados custos por parte dos órgãos de fiscalização ou terceiros interessados.

Por essas razões, entende-se que as limitações à atividade de registro de imóveis normatizadas pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Pará não violam garantias individuais. Pelo contrário, conclui-se que determinações da Corregedoria estadual de forma inovadora atualizam

8 Instrução Normativa nº 104, de 29 de janeiro de 2021 que fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, de que trata a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2021).

9 Provimento nº 2, de 01 de fevereiro de 2019 da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior e da Corregedoria da Região Metropolitana de Belém (PARÁ, 2019).

as regras de registro às exigências constitucionais e promovem a proteção ao patrimônio público e o respeito à função social da propriedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A origem da constituição da propriedade no Brasil é pública. Isso porque, como detalhado na seção 1, nosso direito fundiário inicia em Portugal. Nosso solo foi em sua maior parte propriedade da coroa portuguesa, por força dos Tratados de Alcaçovas (1479) e de Tordesilhas (1494) e, após a independência, repassado à coroa e república brasileiras.

Isso quer dizer que a ocupação direta por particulares pelo simples apossamento não possui amparo em nosso Direito. Desde a invasão portuguesa, a participação do Estado, de forma direta ou por delegatário, foi essencial para transferência da dominialidade pública para o particular. Portanto, o direito brasileiro somente reconhece a propriedade se comprovado o seu regular destacamento do patrimônio público.

A edição do Provimento CJCI/TJE-PA nº 13, de 21 de junho de 2006 e aqueles que o seguiram, até a edição do Provimento nº 4 de 1º de março de 2021 da Corregedoria Geral de Justiça do TJE-PA, nasceram como uma reação institucional a gravidade e o elevado número de casos de grilagem ocorridos no Estado do Pará.

O Tribunal de Justiça do Estado do Pará agiu com base em normas dos direitos administrativo, fundiário e agrário. A ação do TJE-PA deriva de sua competência fiscalizatória sobre as atividades notariais e registrais, conforme estipula o artigo 236 da Constituição Federal.

A atividade dos registradores de imóveis passou por profundas mudanças com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque, além de reforçar a importância do Poder Judiciário na fiscalização da atividade, houve a criação de um perfil profissional técnico e capaz de ampliar o sistema de acesso à Justiça.

As limitações ao registro imobiliário criados pela Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará seguem ao encontro do direito registral imobiliário pós Constituição de 1988. O qual transcende a curadoria de interesses particulares e valoriza o aspecto publicista da atividade,

marcadamente a partir do diálogo com outros ramos do direito como o fundiário, agrário, ambiental entre outros.

Os princípios registrais devem ser revigorados a partir das influências do direito constitucional e ramos especiais, como o agrarista. Neste cenário, merece destaque o princípio da especialidade objetiva nos imóveis rurais.

A exigência de realização de descrição georreferenciada dos imóveis rurais, aperfeiçoa o controle dos limites e qualidade dos direitos de propriedade e, também, promove a função social da propriedade com a facilitação de sua efetiva fiscalização.

Por essas razões, conclui-se que a submissão do registro de títulos de imóveis com dimensões superiores a 2.500 hectares, ou o bloqueio/cancelamento de matrículas cuja área supere os limites constitucionais da época da emissão dos respectivos títulos, não ofendem o ato jurídico perfeito e o direito à propriedade.

Essa compreensão possui apoio nas seguintes constatações: 1) não há propriedade privada sem seu regular destacamento do patrimônio público; 2) o regular exercício da propriedade está atrelado ao cumprimento de sua função social, a qual só pode ser verificada a partir do respeito às normas ambientais, trabalhistas e agrárias; 3) a atividade do registrador de imóveis não está desassociada da defesa do patrimônio público, da normatividade constitucional e das regras e princípios dos direitos agrário e ambiental.

REFERÊNCIAS

ALVES, Luana Bandeira; TRECCANI, Girolamo Domenico. **O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais como Instrumento de Combate à Grilagem de Terras Públicas na Amazônia**. Unicamp, p. 21. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3whDclV>. Acesso em: 29 nov. 2021. 470 p. ISBN: 9788502181021

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de Imóveis, Retificação de Registro e Georreferenciamento: Fundamento e Prática**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BENATTI, José Heder. **Posse agroecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, p.236. 2003. ISBN: 853620201-7.

BRASIL. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1164impressao.htm. Acesso em: 13. maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados, Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação das terras públicas na região Amazônica. **Ocupação das Terras Públicas na Região amazônica**. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2002.

BRASIL. **INCRA Instrução Normativa nº 104, de 29 de janeiro de 2021**. Fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, de que trata a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-104-de-29-de-janeiro-de-2021-301790223>. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Brasília. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. 2006. Disponível em: bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/4031/Livro_A-grilagem-de-terras-publicas-na-Amazonia-Brasileira_MMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 29 nov. 2021.

CABRAL, Diogo Diniz Ribeiro. Tem cheiro de sangue na terra – camponeses brasileiros entre a violência e a injustiça. *In*: CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coord.). **Conflito no campo – Brasil 2015**. Goiânia: CPT Nacional. 2016. p. 144-150. Disponível em: <https://bit.ly/3wf4XLG>. Acesso em: 29 nov. 2021.

ÉLERES, Paraguassú. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. **Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, viii da constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará**. Orientador: José Heder Benatti. 2014. 624 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Paris 13, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2014. Programa de Pós-Graduação em Direito.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e Acesso à Justiça Além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial**. Revista eletrônica de direito processual, v. 22, p. 379-408, 2020.

MATTOS NETO, Antonio José de. **A posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil**. 1. ed. Belém: CEJUP, 1988.

MOREIRA, Eliane. **O Cadastro Ambiental Rural: a Nova Face da Grilagem na Amazônia?** Disponível em: <https://bit.ly/3yyE86S>. Acesso em: 07 jul. 2016.

PARÁ. Tribunal de Justiça. Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior. **Provimento nº 13, de 21 de junho de 2006**. Dispõe sobre a averbação de BLOQUEIO de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. Diário da Justiça, 23 de junho de 2006.

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Provimento conjunto nº 002 /2019**. CJRMB/CJCI. Este Provimento revisa e atualiza o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará e revoga o Provimento Conjunto Nº 01/2015-CJRMB/CJCI. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tjpa.jus.br//CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=1071262>. Acesso em 13 de maio de 2022

PARÁ. Tribunal de Justiça. **Provimento conjunto nº 004/2021-CJCI-CJRMB**. Atualiza os procedimentos de Requalificação de Matrículas Imobiliárias com Averbação de Bloqueio e Cancelamento, formalizados em cumprimento a decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000, bem como dispõe sobre o Procedimento de Cancelamento de Matrículas de Imóveis Rurais, fundamentado em documentos falsos ou insub-

sistentes de áreas rurais, nos Cartórios de Registro de Imóveis nas Comarcas do Estado do Pará, de que trata a lei 6.379/79, e dá outras providências. Diário da Justiça, 1 de fevereiro de 2021.

PARÁ. Comissão Parlamentar de Inquérito. **CPI da grilagem. Belém:** Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1999.

RAMOS, Carlos Augusto. SANTOS, Michely. LIMA, Loyanne. SANTOS, Arlete dos. TRECCANI Girolamo. **Nota Técnica 07.** Sobre a Emissão do Cadastro Ambiental Rural Perímetro Baseado na Posse Mansa e Pacífica: Um Estudo de Caso em Ponta de Pedras, Marajó, Pará. Belém, março de 2017.

ROCHA, Ibraim; 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: Forum, 2019. v.1. 552 p.

RODRIGUEZ, José Rodrigo; TRECCANI, Girolamo Domenico, BENATTI, José Heder; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; SÁ, João Daniel Macedo; ALVES Ana Carolina Pantoja; FARIA, Camila Salles de; HOLLANDA, Teresa Paris Buarque de; HIRATA, Alessandro; MINUICI, Geraldo; NASCIMENTO, Marcos de Sá; SELDERS, Maria Carolina Nery; MACHADO, Gustavo Campoli. **Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas.** Série Repensando o Direito. N° 48. Brasília: Ministério da Justiça. 2013.

SALLES, Venicio. **Direito Registral Imobiliário.** São Paulo: Saraiva, 2012.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Concentração fundiária e grilagem no Pará.** Le Monde Diplomatique. Rio de Janeiro (RJ), 2014.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e Grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará.** Belém: UFPA, 2001.

TRECCANI. Girolamo Domenico. Dos cadastros ao cadastro único multifunlitário: o longo caminho a ser trilhado. *In:* Benatti, José Heder. **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro.** Belém: UFPA, 2018. 177p. Recurso eletrônico. ISBN 978-85-63728-61-6, Disponível em: <https://bit.ly/3wrfPVS>. Acesso em: 30 nov. 2021.

PARTE II

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A (RE)EXISTÊNCIA DAS MULHERES MUNDURUKU DIANTE DOS IMPACTOS DE MEGAPROJETOS NA BACIA DO TAPAJÓS: RELATOS POR ALESSANDRA MUNDURUKU

Alessandra Korap Munduruku¹

Maria Tereza Gonçalves Feitosa²

Liana Amin Lima da Silva³

INTRODUÇÃO

Cada vez mais, nós, mulheres temos tido o protagonismo e tomado ciência da nossa importância nos movimentos sociais, na luta pela liberdade, pelos direitos humanos e direitos coletivos. Os homens também têm suas perspectivas, mas sentimos as consequências, os impactos

- 1 Liderança do povo Munduruku. Graduanda do curso de Direito da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Pesquisadora de iniciação científica e colaboradora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia, Livre e Informada (CNPq/ UFGD/ PUCPR/ com apoio da Ford Foundation). E-mail: alessandrakorape@gmail.com.
- 2 Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR/ UFGD). Pesquisadora de iniciação científica junto ao Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade (CNPq/ UFGD/ PUCPR/ com apoio da Ford Foundation). PUCPR. E-mail: mariatf33@gmail.com.
- 3 Professora Adjunta de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR/ PPGFDH/ UFGD). Doutora em Direito Socioambiental, com estágio de pós-doutorado em Direito (PUCPR). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (CNPq/ UFGD/ PUCPR, com apoio da Ford Foundation). E-mail: lianasilva@ufgd.edu.br.

e danos socioambientais de formas diferentes. Fundamentado em uma perspectiva interseccional⁴, este texto objetiva apresentar e compreender a realidade vivida pelas mulheres Munduruku face ao cenário da inserção de megaempreendimentos e das consequências socioambientais na Bacia do Tapajós. A interseccionalidade se trata de uma teoria multidisciplinar que busca compreender as diferentes identidades, particularidades e vivências através de uma análise integrada da interdependência dos fatores das relações de poder entre raça, classe, gênero e sexualidade (CRENSHAW, 1989), considerando todas as múltiplas variáveis da reprodução de desigualdade.

Ademais, a metodologia do trabalho se baseia na *investigación-acción* participativa (IAP), de Fals Borda (1987), que propõe a relação entre a práxis e o diálogo como uma forma de entendimento e de transformação através do protagonismo e do destaque dos sujeitos da pesquisa, e no caso deste trabalho, as mulheres do povo Munduruku. Sendo assim, é importante partir de análises que perpassam a decolonialidade por meio de olhares críticos sobre as explorações, os domínios e o enfraquecimento da história da realidade (CICHOSKI, 2020). O modelo ocidental, moderno e colonial é caracterizado pelo silenciamento e opressão dos sujeitos e pela naturalização da exploração dos povos e das terras indígenas. Dessa forma, urge a necessidade de elaboração de uma visão sistematizada e consciente que permita novas relações pautadas no respeito e na quebra da hierarquização de saberes, conhecimentos e formas de vida, e que tenha como consequência a insurgência de maneiras alternativas de vida, de produção, de pensamentos e de resistências. Arelada a essa visão, a educação, de maneira que seja emancipatória, prática e ativa, proposta por Paulo Freire (1979), contribui para a realização da consciência do indivíduo enquanto sujeito sentipensante.

O procedimento de pesquisa toca o estudo de caso, através da análise da bibliografia elencada, sobretudo dos mecanismos da Convenção 169 e do Protocolo de Consulta Munduruku e sua importância na luta pelos povos e territórios. Além do mais, buscou-se realizar entrevista on-

4 As origens da interseccionalidade remontam ao movimento *Black Feminism* dos anos 70, em que o coletivo se voltou contra e criticou o feminismo branco, de classe média alta e cisheteronormativo. Ver Davis (1981), Collins (1990) e Dorlin (2007).

line semi-estruturada com lideranças indígenas femininas. Neste caso, a principal entrevista foi feita a uma das coautoras deste trabalho, Alessandra Korap, no dia 16 de outubro de 2021, por meio da plataforma Google Meet. As respostas às perguntas foram feitas de maneira muito orgânica, como um relato, ou seja, o texto aqui apresentado mescla trechos da fala feita pela entrevistada-coautora, trazendo à tona a realidade vivenciada com uma complementação a partir de nossas reflexões conjuntas sobre o tema proposto. Optamos por abreviar os nomes das demais lideranças indígenas citadas. A matéria coletada na entrevista contém edições com o intuito de manter a originalidade da conexão dos fatos, mas de maneira que a narradora possa se encontrar (mantivemos na primeira pessoa) e se reconhecer, também na coautoria deste trabalho, proposto e pensado conjuntamente.

1 ENTREVISTA: “MEU NOME É ALESSANDRA KORAP”

Meu nome é Alessandra Korap, sou do povo Munduruku, sou representante do médio Tapajós que fica no município de Itaituba, no estado do Pará. O povo Munduruku é muito grande, com aproximadamente 14 mil indígenas Munduruku em toda a extensão da Bacia do Tapajós junto com Teles Pires. Eu sou da aldeia Praia do Índio, que foi tomada pela cidade com a chegada dos portos. Hoje, no município de Itaituba existem duas aldeias. A Cargill, a Bunge⁵, trouxeram uma mala de violência, e nós falamos de drogas, de prostituição e das violências em geral que aumentaram. Eu nasci e cresci na aldeia Praia do Índio, e quando eu era criança me lembro muito bem que eu sabia que meu lugar não era só a reserva. Tinha lugares que a gente ia caçar com os meninos na brincadeira quando nós éramos pequenos, íamos atrás de tatu, jabuti e até atrás de palha para fazer nossas casas, nossos barracos. A gente acabava chegando até à Transamazônica.

Quando os portos começaram a chegar nós percebemos como fomos perdendo espaço, quando a máquina chegou e desmatou tudo para ser loteamento, quando a pessoa chegou dizendo que a terra era deles.

5 Mais informações sobre a presença das empresas Cargill e Bunge disponíveis em: <https://cimi.org.br/2019/11/a-cerca-que-os-divide-povo-munduruku-do-planalto-santareno-pressionado-pela-soja/> e <https://apublica.org/2018/02/o-governo-quer-acabar-o-mundo-diz-lider-munduruku/>.

Chegaram e desmataram tudo, onde nós tínhamos igarapé para pescar, e outros lugares que acabamos perdendo. E outro foi na beira do rio, onde íamos comer peixe, colocar rede na beira para a gente passar o final de semana, assar castanha, e de repente chegou um monte de balsa e fomos nos afastando e ficando bem no cantinho que é o lugar Praia do Índio. Nesse tempo eu comecei a perceber que estávamos ficando em um mundo quadrado, muito pequeno, que não tinha mais espaço e tinha muita gente chegando. Em 2015 teve uma formação do Conselho Indigenista Missionário (Cimi)⁶ na aldeia Praia do Índio que me fez abrir os olhos falando sobre os direitos dos povos indígenas, que me fez perceber que os nossos direitos estavam sendo violados. Por que que a gente tem que ficar calado? Agora sabendo dos nossos direitos nós temos que ficar em silêncio?

2 MEGAPROJETOS NA BACIA DO TAPAJÓS E AS AMEAÇAS AO TERRITÓRIO MUNDURUKU

No alto Tapajós, por exemplo, que fica no município de Jacareacanga, tem dois territórios que já são demarcados, que é a TI⁷ Munduruku e a TI Sai-Cinza. E do lado do Mato Grosso pegando o Pará, tem a TI Kayabi, que também tem o povo Munduruku, Apiaká e Kayabi. Já no médio Tapajós, que fica localizado no município de Itaituba, ainda está no processo pela demarcação a TI Sawré Bap'in. O que tem para ser demarcado são 178 mil hectares de terra, só que ela foi publicada em 2014, no mandato da Presidenta Dilma quando ela estava enfrentando o processo do *impeachment*. E aí antes dela sair, o João Pedro Gonçalves da Costa, que era o presidente da Funai em 2016, assinou as portarias para os territórios serem demarcados, inclusive um deles é a Sawré Muybu. Ele ainda está caminhando devagar por conta do presidente que diz que não vai demarcar nenhum centímetro de terra. Inclusive teve pedido para que o MPF assinasse e terminasse de analisar, de terminar os estudos ambientais, os locais sagrados, onde os caciques caçavam, os guerreiros,

6 Conselho Indigenista Missionário (CIMI), organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que atua em defesa dos povos indígenas há cerca de 50 anos. <<https://cimi.org.br/o-cimi/>>

7 Abreviação de Terra Indígena.

todo o lugar onde o povo Munduruku sempre vivia e vive até hoje. E o baixo Tapajós é onde fica localizada a cidade de Santarém, que fica Alter do Chão, onde tenho muitos parentes, que são 12 povos do baixo Tapajós.

Ao longo da trajetória de contato com os *pariwat* (brancos), o povo Munduruku tem sofrido inúmeros impactos em seus modos de vida, em suas culturas e em seus territórios. Com o vasto crescimento populacional na região do Tapajós, os empreendimentos foram tomando espaços para além dos limites das aldeias e das reservas, e com a permissividade do governo atual⁸ no que diz respeito à não demarcação de terra, às invasões, às diversas violências que esse povo sofre, a situação tem ficado cada vez mais problemática.

Situada ao centro da Bacia Amazônica, a Bacia do Tapajós atravessa o Mato Grosso, o Pará e o Amazonas, ligando a floresta amazônica e o cerrado, e tendo como rios principais o Tapajós e seus afluentes como o Teles Pires e o Juruena (SCOLES, 2016). Neste sentido, segundo Monteiro, Jericó-Daminello e Sousa Júnior (2014) a Bacia é dividida em 3 porções: o alto, o médio e o baixo Tapajós. Ainda de acordo com eles:

A porção do alto Tapajós compreenderia desde as cabeceiras dos rios Juruena e Teles Pires, no estado de Mato Grosso, até sua confluência, formando o rio Tapajós. O médio Tapajós teria início nesta confluência e curso até as cachoeiras de São Luiz, próximas à cidade de Itaituba, e incluiria as sub-bacias do rio Crepori e Jamxim, afluentes do Tapajós. (p.18).

E ainda:

O baixo Tapajós teria cerca de 320 quilômetros no trecho que vai das cachoeiras de São Luiz até sua foz, no rio Amazonas, que é pontilhada de ilhas cobertas por vegetação. Os últimos 100 quilômetros formam um grande estuário, onde a distância entre as margens chega a 20 quilômetros. Antes de chegar ao rio Amazonas, próximo à

8 Mais informações acerca do posicionamento e da inação do governo podem ser encontradas em: <https://cimi.org.br/2021/05/governo-federal-responsavel-direto-violencia-povo-munduruku/>.

cidade de Santarém, no Pará, o Tapajós se afunila num canal de cerca de 1 quilômetro de largura. (p.18).

A construção de empreendimentos de infraestrutura na região tem causado uma cadeia de impactos sociais e ambientais como a perda da diversidade da fauna e da flora, a perda de mecanismos que suprem a população, o deslocamento forçado de animais e de pessoas, entre outros. Além disso, é importante ressaltar também que a construção desses projetos é seguida por uma série de violações aos direitos humanos, sobretudo no que diz respeito a violências aos povos indígenas. Na bacia há estudos e projetos para a implementação de 43 barragens para hidrelétricas com capacidade superior a 30 megawatts, com 10 delas tendo prioridade na construção e com finalizações previstas para 2022 (FEARNSIDE, 2015).

Além disso, há também os planos para o Complexo Tapajós, um composto de seis projetos de hidrelétricas: Jamanxim, Cachoeira dos Patos, Jardim do Ouro e Cachoeira do Caí (no rio Jamanxim), e Jatobá e São Luiz do Tapajós (no rio Tapajós), todas em Itaituba. A São Luiz do Tapajós, maior entre as seis, se transformou no foco de uma das maiores lutas socioambientais do Brasil, com o enfrentamento por parte do povo Munduruku, de povos tradicionais e de movimentos ativistas (AGUIAR, 2017). Ademais, além das hidrelétricas, já está em curso a instalação de mais portos nas cidades de Santarém e Belém, bem como o Corredor Tapajós e a Ferrogrão, maior projeto ferroviário do Brasil. A Ferrogrão é um projeto de ferrovia para o escoamento de soja e milho do norte do Mato Grosso com trajeto que vai de Sinop (MT) até Itaituba (PA). A extensão da ferrovia está prevista para 933 quilômetros e deve transpassar diversas Terras Indígenas (TIs), agravando ainda mais os danos já existentes que decorrem da BR-163.

Em entrevista ao Instituto Humanitas, Telma Monteiro (MONTEIRO, 2014), pesquisadora e ativista ambiental, diz que a Ferrogrão teria uma licitação de 69 anos, no entanto, com o governo Bolsonaro e com a Medida Provisória 1065/21, o processo de construção de novas ferrovias necessita somente de uma simples autorização, não havendo a necessidade de licitações. E assim, a Amazônia continua sendo alvo dos planos de destruição da natureza.

Além dos projetos hidrelétricos e ferroviários, a terra Munduruku é constantemente atacada pelo garimpo ilegal. Segundo o Instituto Socioambiental (2021), em levantamento feito mostra que a atividade garimpeira ilegal cresceu 363% entre os anos de 2019 e 2021 na Terra Indígena. Tais invasões, somadas à inação e à negligência dos poderes e dos órgãos públicos, levam ao genocídio das comunidades e reitera a necropolítica levada a cabo pelo governo.

3. “ANTES NOSSA ARMA ERA FLECHA, AGORA É O PAPEL”

Observando os discursos proferidos e as decisões tomadas no atual governo, constata-se o retrocesso das políticas socioambientais de proteção ao meio ambiente e aos povos e comunidades tradicionais, o desrespeito aos princípios constitucionais e à Convenção 169, ratificada em 2002 pelo Brasil. A Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ao “substituir” a Convenção 107, dispõe sobre os direitos dos povos e das comunidades tribais e sua proteção, permitindo o reconhecimento e a legitimidade jurídica no que concerne à autodeterminação dos povos, e sobretudo ao direito de consulta e consentimento livre, prévio e informado. No caso do Brasil, a definição de povos tribais abarca os povos e comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais (SILVA, 2017). No que diz respeito à consulta prévia, o tratado dispõe:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

[...]

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. (OIT, 1989).

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, 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. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. (OIT, 1989).

Em suma, a consulta prévia tem como propósito o poder de decisão desses povos sobre sua própria vida e existência e precede qualquer norma legislativa e administrativa que possa prejudicar os povos indígenas e tribais, garantindo que seus direitos sejam protegidos e respeitados.

Outra ferramenta de extrema importância é o protocolo de consulta, documento elaborado pelos próprios povos indígenas e outros povos tradicionais que determina as normas a serem seguidas no processo de consulta prévia, livre e informada em respeito à organização de cada povo, seus sistemas e suas especificidades.

O Protocolo de Consulta Munduruku transpassa o raciocínio de desenvolvimento encabeçado pela falácia integracionista e coercitiva do Estado no que tange o processo consultivo e, ao que parece, participativo. O protocolo foi elaborado com a assessoria do Ministério Público Federal no Pará (MPF/PA), contando com a explicação de como processos judiciais se dão dentro das instâncias do sistema judiciário brasileiro, e foi aprovado em assembleia na aldeia Sai Cinza em 2014. Amparado pela Convenção 169, o protocolo determina que a consulta prévia só é válida se ocorrer de acordo com os termos estabelecidos pelo próprio povo de acordo com suas particularidades, ordenamentos e procedimentos:

O governo não pode nos consultar apenas quando já tiver tomado uma decisão. A consulta deve ser antes de tudo. Todas as reuniões devem ser em nosso território – na aldeia que nós escolhermos –, e não na cidade, nem mesmo em Jacareacanga ou Itaituba. As reuniões não podem ser realizadas em datas que atrapalhem as ati-

vidades da comunidade (por exemplo, no tempo da roça, na broca e no plantio; no tempo da extração da castanha; no tempo da farinha; nas nossas festas; no Dia do Índio). Quando o governo federal vier fazer consulta na nossa aldeia, eles não devem chegar à pista de pouso, passar um dia e voltar. Eles têm que passar com paciência com a gente. As reuniões devem ser na língua Munduruku e nós escolheremos quem serão os tradutores. Nessas reuniões, nossos saberes devem ser levados em consideração, no mesmo nível que o conhecimento dos pariwat (não índios). Porque nós é que sabemos dos rios, da floresta, dos peixes e da terra. Nós é que coordenaremos as reuniões, não o governo. (POVO MUNDURUKU, 2014).

O protocolo passa a ser a “arma”, ou melhor dizendo, o “escudo” de defesa, pois protege os povos de qualquer tentativa do Estado de cercar a liberdade (livre determinação) dos povos em um processo de consulta, garantindo que os processos consultivos, participativos e deliberativos do povo possam ser respeitados conforme suas tradições e organizações sociais, além de exigir a demarcação da Terra Indígena Sawré Muybu.

A consulta prévia foi prevista como um direito fundamental dos povos somente ao final dos anos 80, e no caso brasileiro, com a ratificação da Convenção n. 169 da OIT somente em 2002, com entrada em vigor em 2003. De acordo com o artigo 231 da Constituição Federal de 1988, o Brasil é reconhecido enquanto um país de caráter pluricultural e multiétnico, e determina a obrigatoriedade do reconhecimento, do respeito e da proteção aos direitos, de toda e qualquer natureza, dos povos indígenas. Entretanto, o que o Estado faz, na prática, é proferir discursos de cumprimento da lei para atenuar sua situação diante dos organismos internacionais (BANIWA, 2012).

3.1 A importância do Protocolo de consulta. Por Alessandra Korap

O protocolo de consulta foi criado justamente por causa da entrada de pesquisadores no território. Por exemplo, o Consórcio Tapajós⁹

9 O Consórcio Tapajós é um consórcio intermunicipal criado para a construção e operação da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, e é formado pelas empresas Coppel Geração e Transmissão, ELETROBRÁS, ELETRONORTE, CEMIG Geração e

colocou pesquisadores dentro dos territórios indígenas dizendo que estavam consultando e fazendo levantamento de quantos pés de limão tem, quantos pés de cumaru, quantas pessoas, quantas famílias, quantas crianças, quantos macacos. Eles fazem levantamento para dizer que estão fazendo consulta, pesquisador de peixe, pesquisador de aves, dos animais, das florestas. Eu me lembro bem que trouxeram tanta confusão, e então o movimento entrou falando que não ia deixar construir usina hidrelétrica e que ia lutar contra, e o cacique J. estava dentro do território e dizia que não ia sair.

Outras lideranças, como R. e a M. foram para os Wajãpi e conheceram o protocolo de consulta dos parentes Wajãpi (WAJÃPI, 2014) e aí eles conheceram e falaram: “Por que não conseguir colocar na prática e fazer um protocolo de consulta do povo Munduruku?”. Eles foram atrás de parceiros, foram atrás do MPF para fazerem esse protocolo. Foi uma discussão muito grande, uma oficina e tinha que ser muito rápido porque o governo já estava entrando no território, levando pesquisador, fazendo todo o levantamento. Em 2014 foi construído o protocolo de consulta. Foi muito demorado, foi muito gasto, o movimento foi atrás dos parceiros pedir apoio para construir esse protocolo de consulta (MUNDURUKU, 2014).

Enquanto isso, o povo estava trabalhando e nossos próprios parceiros não acreditavam que o povo Munduruku ia conseguir barrar a usina hidrelétrica. Eles tinham muita fé, mas no ponto de vista deles essa usina hidrelétrica ia sair, como aconteceu em Belo Monte. E aí o povo trabalhando, fazendo assembleia, reuniões, falando sobre o protocolo de consulta e quando terminaram de construir levaram à Brasília, na Funai e Ministério de Minas e Energia. De repente o povo começou a usar o protocolo de consulta, e até hoje o usamos, porque muitas vezes em projetos de portos eles querem consultar só duas aldeias e nós falamos que tem que ser um processo de consulta com todo o povo.

Transmissão, Électricité de France, Endesa Brasil, GDF Suez Energia e Construções e Comércio Camargo, e pelos municípios de Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão. No geral, consórcios públicos intermunicipais são o resultado de uma cooperação de organizações de atores políticos municipais e federais em que há a finalidade de ajuda recíproca para resolver problemas em comum. Mais informações sobre o Consórcio Tapajós em: FEARNSIDE, AMAZÔNIA REAL, 2016; MACIEL, 2015.

Não é só um empreendimento portuário, é porto, hidrovía, ferrovia, com o aumento do monocultivo e plantação de soja, depois dessas ferrovias, os portos investem em construir hidrovias, então são megaprojetos, é um conjunto de megaprojetos para o Tapajós, para a região da Amazônia. Nós usamos o protocolo e o Estado nega, e tem outros povos que também estão construindo. Tem até um deputado que está querendo denunciar a Convenção 169¹⁰ para retirar a ratificação do Brasil porque os povos estão usando muito a Convenção, a consulta prévia, livre e informada. Eles negam os nossos direitos, estão tentando derrubar os protocolos de consulta porque são uma arma para a luta dos povos indígenas. Os indígenas estão sabendo usar, é uma ferramenta muito poderosa para nós contra eles. E aí nós vemos que o Estado nega e viola muito os nossos direitos.

4. MULHERES, PROTAGONISMO E CONFLITOS: POR QUE FALAR SOBRE ESSA RELAÇÃO?

O modo de produção capitalista, junto ao patriarcado e ao racismo, utiliza da ocupação, da expropriação e da exploração de espaços e dos povos tradicionais para a produção e concentração de lucro, tendo suas raízes na colonização e na escravidão, violando os direitos dessas comunidades há séculos. Apesar da figura masculina também sofrer violências, é importante destacar a tendência ao crescimento dos ataques às mulheres indígenas, principalmente no contexto da luta e enfrentamento aos megaempreendimentos nos territórios. Nas invasões para exploração dos territórios, as mulheres são as primeiras que sofrem direta e indiretamente, visto que, em grande parte elas são as responsáveis pelo cuidado da água, da terra e do solo. Então, além de enfrentarem a discriminação

10 O Projeto de Decreto Legislativo (PDL) 177/2021 é uma proposta apresentada em abril de 2021 pelo deputado federal Alceu Moreira (MDB-RS) de denúncia à Convenção 169, que autoriza o presidente da república aplicar tal ato, e consequentemente descumprir obrigações estabelecidas no tratado que asseguram a proteção dos povos e das comunidades tradicionais. O argumento utilizado de que a Convenção 169 não supera a Constituição, o que faz supérflua, é mais uma intenção de retardar e violar todos os direitos conquistados pelos povos indígenas e comunidades tradicionais. Atualmente, o projeto tramita na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e aguarda a designação do relator.

de seus povos, enfrentam também a desmoralização, a violência física, a social, a sexual e a psicológica (PACS, 2017).

“Quando pensamos sobre as mulheres indígenas que precisam se levantar para defender seu modo de vida e o direito de existir de seu povo, constatamos a dupla opressão que mulheres de povos tradicionais precisam enfrentar.” (NÓS POR TODAS, 2020, p.1). Pensar os impactos que recaem sobre esses corpos e o sofrimento causado neles devido à constante negligência e omissão de suas proteções diante das violações nos territórios, das violências contra os parentes e até na dificuldade do seu reconhecimento enquanto sujeitos políticos, é muito importante para compreender o que está sendo exposto.

A Associação Wakoborun tem desempenhado um papel importantíssimo na defesa dos territórios e dos povos indígenas, e se organiza junto a outras entidades como o Movimento Ipereg Ayu¹¹, a Associação Wyxaxima, a Associação Aro e a Associação Pusuru¹², para denunciar os males do garimpo e as graves consequências ao povo. Em 2018, as mulheres Munduruku participantes dessas organizações enunciaram um comunicado¹³ de mais um fechamento de garimpo feito por elas com o apoio de caciques e outros organismos políticos denunciando a presença dos garimpos e seus resultados, além da falta de apoio de órgãos como a Funai, o Ibama e o ICMbio. No comunicado dizem:

Há cinco anos o Movimento Ipereg Ayu e mulheres que agora se organizam na associação Wakoborun estão denunciando os males do garimpo que está causando para o nosso povo. Como não recebemos apoio de nenhum órgão, nós mesmos decidimos fiscalizar

11 O Movimento Ipereg Ayu é uma organização que atua na luta contra as construções de barragens, contra a invasão e a exploração das matas e dos rios, denunciando todas as violações às comunidades ameaçadas e atingidas. Mais informações sobre o movimento: <https://movimentoiperegayu.wordpress.com/>.

12 A Associação Pusuru é uma organização nascida em 1991 e tem como objetivo a luta pelo povo Munduruku e seus direitos, bem como a proteção territorial, ambiental e a valorização cultural e histórica desse povo. Mais informações sobre a entidade: <https://www.facebook.com/www.pusuru.gov.br/>.

13 Para ler o comunicado na íntegra: <https://movimentoiperegayu.wordpress.com/2018/04/03/30-comunicado-das-mulheres-munduruku-sobre-a-fiscalizacao-contra-garimpo/>.

e proteger nossa terra. Já fizemos ação na aldeia PV e no rio Caburuá aonde queimamos máquina de garimpeiro. (2018).

Tal negligência, que parte dos diversos órgãos ambientais ligados aos poderes públicos, reflete a política de retrocesso e de morte que o Brasil vem vivendo.

Na 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 26), realizada entre as datas de 31 de outubro e 12 de novembro de 2021 em Glasgow, Escócia, a delegação indígena brasileira teve grande destaque por ter sido a maior já vista em uma conferência sobre clima, sobretudo por ser composta majoritariamente por mulheres. Entre elas, Célia Xakriabá, Txai Suruí, Joenia Wapichana, Alessandra Korap, Juma Xipaia e Sônia Guajajara. Txai Suruí, do povo Suruí, foi a única brasileira a discursar¹⁴ na abertura da conferência: “Os povos indígenas estão na linha de frente da emergência climática, por isso devemos estar no centro das decisões.” No dia seguinte, Txai foi criticada por Jair Bolsonaro e a jovem passou a receber diversas mensagens e discursos de ódio em suas redes sociais.

Após voltar da conferência, Alessandra foi vítima de mais um ataque político. Segundo informações no site da agência Amazônia Real¹⁵, entre a noite do dia 12 de novembro e a manhã do dia 13, a casa dela foi saqueada. Os criminosos quebraram uma janela, levaram uma pasta com documentos, a memória da câmera de segurança e a quantia de 4 mil reais em espécie, que seria usada para a Assembleia Munduruku. O MPF vem alertando órgãos sobre os perigos e as consequências decorrentes das invasões ao território Munduruku e em 2017 emitiu uma nota¹⁶ de recomendação ao IBAMA e ao ICMBio dispondo sobre a necessidade da adoção de atitudes para instaurar operações de fiscalização periódica na região do Rio das Tropas, em Jacareacanga.

14 O discurso de Txai Suruí na COP 26 pode ser acessado na íntegra em: https://www.youtube.com/watch?v=6udOUIZ_M1Y&ab_channel=PovoPaiterSuru%C3%AD.

15 Para acessar a notícia na íntegra: <https://amazoniareal.com.br/alessandra-munduruku-sofre-ataque-politico-apos-chegar-da-cop26/>.

16 Para acessar a nota na íntegra: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2017/recomendacao-fiscalizacao-garimpo-rio-das-tropas>.

Apesar de sermos relacionadas a papéis e funções subalternizados, nós mulheres temos estado cada vez mais na linha de frente da luta pelo território e nos tornado protagonistas. Como aqui destacamos o protagonismo das mulheres indígenas, em especial com a trajetória de luta de Alessandra Munduruku, conforme nos relata a seguir.

4.1 Trajetória na luta: por Alessandra Korap

Nos anos de 2014 e 2015, eu já era professora, mas indo às oficinas de formação comecei a perceber e entender os nossos direitos. Eu comecei a participar das reuniões com os caciques, mas eu não fazia ideia do que estava passando, como muitas das vezes que fomos para Altamira por causa da hidrelétrica de Belo Monte em 2013 e 2014, a autodemarcação em 2014 com todos os guerreiros, o protocolo de consulta quando foi feito. Eu acompanhei um pouco, mas eu não estava tão por dentro. Aquilo abriu o meu olhar e vi que nós estávamos perdendo espaço. E em 2015 eu comecei a participar mais das reuniões, decidi acompanhar os caciques e entrar na luta e deixei de ser professora. Fui começando a ter mais informação, fui falando mais e os caciques começaram a me observar também. Eu sempre fui de falar assim, de falar alto, de impor as coisas e a minha decisão enquanto mulher foi fundamental porque eu senti a aldeia sendo invadida, eu percebi que eu estava sendo violada com os meus direitos, a minha comunidade também e os meus filhos. Quando eu era criança eu andava para cima e para baixo, brincava de casinha com os meninos, íamos caçar, íamos atrás de palha, e hoje as crianças não têm aquela liberdade. O espaço que eu tinha foi tomado pela cidade, pelos empreendimentos, pelas balsas, os portos que foram chegando e começaram a dizer “proibido caçar, proibido pescar”, então nós fomos perdendo esses espaços.

Eu comecei a participar das assembleias em 2016, e comecei a andar mesmo com os caciques, eles me chamando para ir, mas eu ainda era um pouco tímida para falar, e mas quando eu tinha a oportunidade de falar eu falava bastante, mas sempre foi aquela fala firme, aquela fala de decisão mesmo. Mesmo assim, a minha mãe dizia que eu não podia falar, não podia tomar decisões e não podia ficar no meio dos caciques.

E muitas vezes eu ficava com medo da minha própria mãe porque ela tinha esse medo de falar, você não pode se impor numa reunião.

A partir daí eu comecei a entender que eu não podia ficar calada, que não podia ficar só ali sempre atrás dos caciques. Por que nós mulheres não podemos estar do lado dos caciques? Por que não podemos estar acompanhando os caciques? Será que nós mulheres só temos que acompanhar os caciques por trás? Nós também temos nossa posição e falas também, e uma delas foi quando eu conheci a M., uma grande guerreira do alto Tapajós, e ela foi uma das que me incentivaram a falar. Ela ia para as reuniões e eu ia junto, mas eu ainda era muito tímida e ela falava: “Alessandra, você tem que falar.” E eu falava para ela: “Mas está errado, não pode.” E ela disse: “Pega o microfone e fala lá.” Eu dizia: “Vou falar não, está doida? Os caciques vão brigar comigo”. Ela disse: “Fala, você tem que falar o que pensa, o que está sentindo. Você tem que falar.” E eu comecei a ter essas falas, comecei a participar bastante dessas reuniões, e aí fui escolhida para ser conselheira local da minha aldeia, depois fui tesoureira da Associação Pariri, depois não durou nem 2 anos e fui escolhida para ser coordenadora da Pariri. Foi tudo rápido e comecei a trabalhar com as mulheres. O meu foco era que as mulheres falassem, que elas saíssem, que tivessem essa oportunidade, mas eu também era muito nova para decidir tudo. Tudo tinha que ser conforme as decisões dos caciques.

Em 2016, eu queria fazer um encontro das mulheres na aldeia Praia do Índio, por exemplo, eu estava com várias ideias para ajudar e os caciques falaram: “Não, você não vai fazer encontro de mulheres, não. Para que as mulheres querem se reunir? As mulheres vão falar de quê?”. Então eu fui trabalhando com os caciques, fui perguntando às mulheres o que elas queriam, que projetos elas queriam e elas iam falando. E quando aconteceu o encontro das mulheres foi muito lindo, porque teve a participação do pessoal da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)¹⁷, teve a participação de outros parentes de fora e tivemos vários conhecimentos. Eu comecei a participar da autodemarcação com os caciques, e já tinha umas meninas que faziam audiovisual, como por exemplo, a B., que começou a participar com 12

17 Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). <<https://coiab.org.br/>>.

anos. Então, as meninas já começavam a fazer um belo trabalho, só que precisavam de mais para não ficar só gente branca. Por que não dar a oportunidade para as meninas indígenas, para as mulheres, para os homens, os caciques?

Eu tive muitas barreiras, os caciques falavam que não e eu dizia que sim, mas com calma. Eles participaram do primeiro encontro em 2016, depois em 2017, em 2018 e em 2019. Em 2020 não aconteceu por causa da pandemia, ia ser o quinto encontro do povo Munduruku. Todas essas lutas não foram em vão. Hoje eu tenho 6 anos de luta pela defesa do território, defesa dos povos contra, principalmente, os empreendimentos que são as hidrelétricas, as ferrovias como a Ferrogrão, as concessões florestais. Eu sempre estou presente, e sempre que dá para participar eu estou participando.

Lá em Itaituba e Santarém tem onze portos, mas ao total são quarenta projetos de portos no rio Tapajós, no arco norte. Tem vários portos que muitas vezes querem pagar em compensação, e nós trabalhamos com projetos porque o que os portos vêm fazer é dividir o povo com dinheiro. Eles dizem que só basta dar dinheiro para os indígenas que eles param e buscar os direitos deles, param de usar o protocolo de consulta, então nós temos muito cuidado com isso. Nós falamos que nós temos autonomia.

Por exemplo, as mulheres da Associação Wakoborun trabalham muito com artesanato. Tem projetos de comprar artesanatos das mulheres e revender. Já no médio Tapajós nós também abrimos uma lojinha, justamente para ter uma renda para as mulheres, para elas se fortalecerem, terem autonomia e não dependerem de garimpeiro, não dependerem de madeireiro, não dependerem de grandes empresas, que elas tenham a autonomia de dizerem que têm uma renda. Essa renda vem da natureza, vem de um trabalho que não é explorado, que não seja destruindo o território, que não seja da violência com o nosso povo.

Nós estamos buscando isso, estamos trabalhando com isso, estamos buscando parceiros para levar mulheres do Amazonas para darem oficinas de conhecimento de sementes, como tratar sementes, como pintar uma bolsa. Muitas vezes nós fazemos o açaí e jogamos o caroço. Por que não aproveitar o caroço, replantar? Ou também pintar, ou fazer um colar, um brinco, uma saia, uma blusa do caroço do açaí. Nós estamos

fazendo isso e queremos continuar, mas é lento, não é tão rápido. Tem que depender das mãos das mulheres, tem que depender delas, do trabalho delas, e não forçar. Tem que ser no tempo que elas acharem melhor, que é certo, e isso se chama democracia, que muitas vezes falam de democracia, mas não respeitam o direito do seu vizinho, então temos sempre que respeitar a decisão de cada pessoa, principalmente das mulheres.

5 LUGAR DE FALA DE UMA ACADÊMICA INDÍGENA: ENTRE AMEAÇAS, VIOLÊNCIA E RESISTÊNCIAS

Quando eu ingressei na universidade, em 2019, eu via muita diferença. Eu via que falavam: “a Universidade Federal do Oeste do Pará é a que mais tem estudantes indígenas, é para todo mundo bater palma porque a universidade abre muitas vagas para indígenas.” Mas, não sabem o que os indígenas passam lá dentro, as dificuldades, o desrespeito, o racismo e eu comecei a sentir isso na pele.

Muitas lideranças deixaram de estar dentro da sala de aula para lutar a favor da educação, da saúde, do território e os ataques aos territórios acontecendo de forma permanente. Um dia eu cheguei na minha casa em Itaituba e conversei com o cacique J. se ainda era preciso eu falar sobre território dentro da universidade, se eu poderia continuar. Ele me respondeu que saí da aldeia só para estudar e que eu tinha o direito de falar pelo território. Eu me senti tão importante nessa hora porque fiquei com medo de sair do território, ir para a universidade, ficar em silêncio e não poder falar sobre. A universidade precisava saber o que era o território para os povos indígenas.

Eu comecei a trabalhar nisso, a falar quais eram os empreendimentos que iriam afetar as terras indígenas, que antes dos pesquisadores da universidade pegarem uma pesquisa para trabalhar com os peixes, com as aves, com a água, precisavam consultar primeiro os povos indígenas e não pensar primeiramente em dinheiro ou que vai ter titulação de doutorado. Precisa pensar primeiro no povo, pensar que existe o protocolo de consulta, pensar que o povo está sofrendo com o garimpo, com a madeira e que vai sofrer mais ainda com o empreendimento.

Esse era o meu dever. Nesse mesmo ano de 2019 entraram na minha casa e levaram a televisão, levaram também o meu HD, levaram o cartão de memória que estava na câmera. Eles deixaram tudo aberto, mas só interessava o cartão e não a câmera, então eu achei muito estranho. Também levaram minha bolsa com meus documentos, meus *pen-drives*, muitos papéis de denúncias e notas fiscais. Eu entendi que aquilo era para me amedrontar. Eu já vinha sentindo que eu tinha que mudar daquela casa. Eu chorei muito, meu filho me agarrou e falou: “Mãe, eu não quero que alguém te mate.” Foi muito triste essa parte porque eu senti muita dor, não por mim, mas pelos meus filhos. Como eles chegaram na minha casa? E se meus filhos estivessem lá? E se eu estivesse viajando e eles chegassem lá e matassem meus filhos? Eu fiquei pensando muito nisso e decidi que ia parar.

Indo para a aldeia conversei com as mulheres e elas estavam falando muito do território, falando muito da preocupação com os empreendimentos, com o garimpo e eu pensei “por que não continuar?”. Se eles chegaram até mim, até a minha casa, é porque eu estou falando, alguém está ouvindo e está incomodando, então eu vou continuar falando. Assim a minha liberdade praticamente acabou. Hoje no município de Itaituba eu não caminho muito, eu não ando muito só, eu tenho os meus cuidados. A minha liberdade acabou.

As pessoas me perguntam: “Você tem medo, Alessandra?”, e eu falo: “Eu não tenho medo. Eu tive medo uma vez, mas hoje eu tenho os meus cuidados.” Medo mesmo eu não tenho. Acho que o meu medo maior é ver o meu povo ser expulso do território, ver o meu povo chorando por causa desses grandes empreendimentos e não saber o que fazer. Nós vamos continuar nessa luta, enquanto houver resistência, enquanto houver mulheres e crianças nós vamos continuar lutando. Essa sempre foi uma decisão muito grande das outras mulheres, dos caciques. Nós não paramos. Nós usamos muito o protocolo de consulta, nós usamos muito os nossos direitos.

Infelizmente, junto à luta vem os ataques. No dia 25 de março de 2021 a Associação de Mulheres Munduruku Wakoborun¹⁸, em Jacarea-

18 Para mais informações sobre a Associação: <https://www.facebook.com/artesaniawakoborun>.

canga (PA), foi atacada por garimpeiros ligados à mineração ilegal. De acordo com notícias no site do Ministério Público Federal (MPF, 2021), mineradores invadiram o local e atearam fogo em móveis, artesanatos, documentos, equipamentos e outros materiais na tentativa de intimidar e calar as mulheres Munduruku. A Associação foi fundada no ano de 2018 com o intuito de fortalecer a coletividade e as atividades das mulheres Munduruku na luta antigarimpo e pela autodemarcação, com atuação principalmente na região do alto Tapajós. Além disso, a Associação também auxilia na confecção e na comercialização de artesanatos feitos pelas mulheres da comunidade (MUNDURUKU E CHAVES, 2020, p. 192).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: FORTALECER A LUTA

Wakoborun foi uma guerreira munduruku de grande coragem, e nós mulheres também temos muita coragem. Somos mães, sabemos o que é sentir dor e não queremos ver terra mãe sofrer. Somos nós que vamos continuar lutando para defender a terra, lutando pela água, pelo território e pela vida. Somos nós que cuidamos da terra, e estamos lutando para preservar os parentes e até os animais. (MUNDURUKU E CHAVES, 2020, p. 168).

Conflitos socioambientais geram consequências, impactos negativos e danos irreversíveis aos modos de vida dos povos indígenas e tradicionais, sobretudo às mulheres. Tratar questões que permeiam as discussões sobre conflitos e entender a posição tomada por nós mulheres, entender as decisões, entender a mobilização e a organização política das mulheres indígenas e o local que ocupam, é perceber como se dá o enfrentamento dentro da sociedade e o desafio à estrutura hegemônica dominante.

A partir do exposto neste trabalho por meio da oralidade e relato de autoria de Alessandra — e dos registros de sua vivência enquanto liderança do povo Munduruku —, das considerações expositivas e dos exemplos de episódios de violência contra lideranças femininas e das formas de luta e resistência, é possível ver as mulheres ocupando espaços que historicamente eram ocupados por homens como caciques e lideranças tradicionais. Hoje existe mais apoio e incentivo dessas próprias lideranças masculinas, mas ti-

veram que lutar e conquistar este respeito. Ainda existe muito preconceito, ainda acreditam que as mulheres não merecem ocupar os espaços de poder e liderança que elas estão conquistando. As mulheres têm tomado cada vez mais consciência do seu papel na luta e no protagonismo dos movimentos sociais indígenas, a exemplo da recente formação da Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA), vinculada à Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

As mulheres indígenas encaram e sentem os impactos e os danos socioambientais como feridas abertas nos seus corpos-territórios de vida. Com as lições empíricas aqui trazidas, refletimos juntas no sentido que é preciso fortalecer a luta. O protocolo de consulta Munduruku e os processos de autodemarcação são instrumentos de lutas que apontam para o caminho do exercício de nossas liberdades coletivas e autonomias, apontam para o caminho da liberdade de ser e existir, da liberdade de se autodeterminar enquanto povo, da liberdade de lutar pela existência digna e em harmonia com nosso território, em harmonia com a natureza, os rios, os peixes e pássaros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Diana. **Geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul**: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia brasileira. Rio de Janeiro: Actionaid/FASE, 2017. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2017/06/A-geopolitica-de-infraestrutura-da-china-na-America-do-Sul.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

ARAGÃO, Tainá. **Garimpo na Terra Indígena Munduruku cresce 363% em 2 anos, aponta levantamento do ISA**. Instituto Socioambiental. 2 de jun. de 2021. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/garimpo-na-terra-indigena-munduruku-crece-363-em-2-anos-aponta-levantamento-do-isa>. Acesso em: 3 nov. 2021.

BANIWA, André Fernando. **O direito de consulta prévia dos povos indígenas no Estado da República Federativa do Brasil**. In: AMELLER, Vladimir et al. El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en América Latina. La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2012. Disponível em: <https://bibliotecacor->

teidh.winkel.la/el-derecho-a-la-consulta-previa-de-los-pueblos-ind%C3%AD-
genas-en-am%C3%A9rica-latina-ameller-vladimir. Acesso em: 28 out. 2021.

BORDA, Orlando Fals. **Ciencia Propia y Colonialismo Intelectual**. Bogotá:
Carlos Valencia Editores. Disponível em: [http://sentipensante.red/letras/cien-
cia-propia-y-colonialismo-intelectual/](http://sentipensante.red/letras/cien-
cia-propia-y-colonialismo-intelectual/). Acesso em: 21 out. 2021.

CASTRO, Eduardo Viveiros de. “**Os involuntários da pátria**”. Aula pública du-
rante o ato Abril indígena, Cinelândia, 20 abr. 2016. Disponível em: [https://chao-
dafeira.com/catalogo/caderno65/](https://chao-
dafeira.com/catalogo/caderno65/). Acesso em: 28 out. 2021.

CICHOSKI, Pâmela. **A pesquisa-ação-participativa, interdisciplinaridade e
decolonialidade**. Disponível em: [https://www.seminariolhm.com.br/site/sim-
posios/02/32317.pdf](https://www.seminariolhm.com.br/site/sim-
posios/02/32317.pdf). Acesso em: 20 out. 2021.

CRENSHAW, Kimberlé Williams. **Mapping the margins: intersectionality,
identity politics and violence against women of color**. In: Fineman, Martha
Albertson & Mykitiuk, Roxanne (orgs.). *The public nature of private violence*.
Nova York, Routledge, pp. 93-118, 1994. Disponível em: [https://heinonline.org/
HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stflr43&div=52&id=&page=](https://heinonline.org/
HOL/LandingPage?handle=hein.journals/stflr43&div=52&id=&page=). Acesso
em: 3 nov. 2021.

FEARNSIDE, Philip Martin. **Hidrelétricas e hidrovias na Amazônia: os planos
do governo brasileiro para a bacia do tapajós**. In: FEARNSIDE, Philip Martin.
*Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de de-
cisões sobre grandes obras*. Manaus: Editora do Inpa, 2015. Cap. 21. p. 85-98.
Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/283153964_Hidrele-
tricas_e_hidrovias_na_Amazonia_Os_planos_do_governo_brasileiro_para_a_
bacia_do_Tapajos](https://www.researchgate.net/publication/283153964_Hidrele-
tricas_e_hidrovias_na_Amazonia_Os_planos_do_governo_brasileiro_para_a_
bacia_do_Tapajos). Acesso em: 20 out. 2021.

FEARNSIDE, Philip Martin. **A Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós – 17: Os
atores na política de decisões sobre barragens**. Coluna. AMAZÔNIA REAL,
2016. Disponível em: < [http://amazoniareal.com.br/a-hidreletrica-de-sao-luiz-
-do-tapajos-17-os-atores-na-politica-de-decisoes-sobre-barragens/](http://amazoniareal.com.br/a-hidreletrica-de-sao-luiz-
-do-tapajos-17-os-atores-na-politica-de-decisoes-sobre-barragens/)> Acesso em
20 de janeiro de 2022.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 12ª Edição. Paz e Terra. Rio de Janeiro,
1979.

MACIEL, Franciclei Burlamaque. **O PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DO TAPAJÓS NA AMAZÔNIA: ENSAIOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO TERRITÓRIO**. XVI ENAMPUR. Espaço, Planejamento e Insurgências. Anais 2015. Disponível em: < <http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenanpur/article/view/2057/2036>> Acesso em 20 de janeiro de 2022.

MONTEIRO, Telma. **Projeto da Ferrogrão revela novo ciclo de exploração da Amazônia. Entrevista especial com Telma Monteiro**. Entrevista concedida por e-mail ao Instituto Humanitas. 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/615444-projeto-da-ferrograo-revela-novo-ciclo-de-exploracao-da-amazonia-entrevista-especial-com-telma-monteiro>. Acesso em: 22 jan. 2022.

MONTEIRO, Telma; JERICÓ-DAMINELLO, Camila; SOUSA JÚNIOR, Wilson Cabral de. **A bacia do rio Tapajós: caracterização e contexto socioambiental**. In: SOUSA JÚNIOR, Wilson Cabral de (org.). Tapajós: Hidrelétricas, infraestrutura e caos. Elementos para a governança da sustentabilidade em uma região singular. São José dos Campos: ITA/CTA, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281776062_Tapajos_hidretricas_infraestrutura_e_caos_elementos_para_a_governanca_da_sustentabilidade_em_uma_regiao_singular. Acesso em: 22 out. 2021.

MPF e mulheres Munduruku lançam campanha após garimpeiros ilegais atacarem sede de associação no Pará. Ministério Público Federal. 30 de mar. 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/mpf-e-mulheres-munduruku-lancam-campanha-apos-garimpeiros-ilegais-atacarem-sede-de-associao-no-para>. Acesso em: 22 nov. 2021.

MUNDURUKU, Alessandra Korap; CHAVES, Kena Azevedo. **“Precisamos estar vivos para seguir na luta”**: pandemia e a luta das mulheres Munduruku. Mundo Amazónico, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 179-200, 2020. DOI: 10.15446/ma.v11n2.88662. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imani-mundo/article/view/88662>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MUNDURUKU, **Protocolo de consulta Munduruku**. 2014. Disponível em: < <http://observatorio.direitosocioambiental.org/category/indigenas/page/3/>> Acesso em: 5 nov. 2021.

OIT. **Convenção 169:** sobre povos indígenas e tribais. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm. Acesso em: 1 nov. 2021.

PACS, Instituto. **Mulheres e conflitos ambientais:** nem nossos corpos nem nossos territórios – Da invisibilidade à resistência. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://biblioteca.pacs.org.br/publicacao/mulheres-e-conflitos-ambientais-da-invisibilidade-a-resistencia/>. Acesso em: 3 nov. 2021.

SCOLES, Ricardo. **Caracterização ambiental da Bacia do Tapajós.** In: Alarcon, D.F. et al. (Ed.). Ocekadi: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós. 29-42. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/309778972_Caracterizacao_ambiental_da_bacia_do_Tapajos. Acesso em: 29 out. 2021.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos tribais e indígenas e tribais na América Latina:** re-existir para co-existir. 2017. 330 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós- Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: http://observatorio.direitosocioambiental.org/wp-content/uploads/2020/10/TESE_LianaAminLimadaSilva_2017.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

TODAS, Nós Por. **Mulheres Indígenas e a COVID-19.** 2020. Disponível em: https://817c8ad8-156b-48d5-bb1f-70516bd6d7d3.filesusr.com/ugd/f2c377_bb-b7f8a6929b4fb5b5b37599478f7435.pdf. Acesso em: 4 nov. 2021.

WAJÁPI, **Protocolo de consulta e consentimento Wajápi,** 2014. Disponível em: <<http://observatorio.direitosocioambiental.org/category/indigenas/page/3/>> Acesso em: 5 nov. 2021.

FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DAS TERRITORIALIDADES ÉTNICAS E ESPAÇOS AMBIENTALMENTE PROTEGIDOS

Andrew Toshio Hayama¹

Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega²

INTRODUÇÃO

Celebrando lições já clássicas do direito agrário crítico brasileiro, o presente texto busca, de modo criativo, explorar dimensões socioambientais da funcionalização da terra para ampliar a proteção e autonomia das territorialidades étnicas e dos territórios de vida, na expressão poética, utilizada por muitos povos latino-americanos, a que faz referência Carlos Marés na obra *A Função Social da Terra*, atualizada neste ano de 2021.

Marés, no campo da disputa hermenêutica envolvendo a aplicação da função social da terra, insurge-se contra o caráter absoluto da propriedade privada, afirmando que uma abstração formal não pode se sobrepor à existência das gentes e das naturezas e que o descumprimento do instituto leva à ilegalidade e desproteção da posse do/a proprietário/a.

Jacques Alfonsin, igualmente, defende que a função social é elemento integrante ou constitutivo da propriedade e que direitos patrimoniais não podem prevalecer sobre direitos humanos fundamentais à moradia e alimentação. Nesse sentido, a funcionalização do direito consolida o valor justiça, ultrapassando elemento meramente instrumental,

1 Defensor Público, Mestre em Direito Socioambiental pela PUC/PR e Doutorado em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás; email: toshiohayama@gmail.com

2 Professora Titular na Universidade Federal de Goiás e Professora na Universidade de Ribeirão Preto; email: mariacristinavidotte@ufg.br

como sustenta, em reflexão sobre o tema no cenário dos conflitos agrários, Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega.

Partindo desse rico legado, central em conflitos fundiários como instrumento de defesa de territórios coletivos contra ataques e agressões promovidos por proprietários/as individuais muitas vezes por meio de ações possessórias, este artigo lança a ideia de um uso não apenas reativo e instrumental, mas também proativo e substancial da função socioambiental para assentar o cumprimento, por povos e comunidades tradicionais, do mandamento constitucional de tutela de espaços ambientalmente íntegros em seus territórios.

Como conseqüência, reforça-se, tendo como horizonte a plena autonomia territorial, a desnecessidade de imposição de criação ou manutenção da incidência de Unidades de Conservação da Natureza nessas áreas, outra fonte de intensos conflitos socioambientais, ainda mais em contexto de avanço de mecanismos de financeirização da natureza, sem prejuízo, evidentemente, do dever do poder público de proteção adequada desses espaços sociobiodiversos, respeitando sempre a autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais implicados e interessados.

Além do exame de marcos normativos do socioambientalismo e de teses vinculadas à agrariedade crítica, o escrito receberá influxos de uma certa Antropologia da Territorialidade, como a define Paul Little, para a identificação de elementos comuns no pluriverso de espaços etnicamente diferenciados construídos no curso da vida coletiva de povos e comunidades tradicionais.

Também se valerá de aportes da História Ambiental, tal como a concebe José Augusto Pádua, avaliando também situações concretas de conflitos e estudos recentes sobre conservação ambiental em territorialidades étnicas, como o monumental Relatório sobre Povos e Comunidades Tradicionais e Biodiversidade no Brasil, publicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e organizado pelas Professoras Manuela Carneiro da Cunha, Sônia Barbosa Magalhães e Cristina Adams, bem como o Relatório Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques, lançado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), que compila mais de 300 pes-

quisas publicadas nos últimos 20 anos sobre territórios comunitários e proteção de florestas na América Latina e Caribe.

1 AGRARIEDADE CRÍTICA E FUNÇÃO SOCIAL DA TERRA

Em que pese o processo de mercantilização do mundo, dos seres e da vida, ainda em curso na história do domínio capitalista sobre todas as dimensões imagináveis da existência, ecossistemas e comunidades a eles integradas resistem ao avanço da necropolítica e do ecocídio promovidos no âmbito do Antropoceno.

A presença de coletividades organizadas, relativamente marginalizadas e isoladas, é memória e prática vivas da possibilidade de outras formas de relação com a terra e outros seres, forjando também caminhos que apontam alternativas para a continuidade futura da humanidade.

Mais do que instrumento de relativização da propriedade privada quase absoluta como forma de manutenção da estrutura fundiária e urbana, a função social emerge como necessidade incontornável de absorção no interior da ordem jurídica de demandas sociais e ambientais regidas pela lógica dos interesses difusos e coletivos, como pontua Carlos Marés:

Na metade do século XX, quando ainda não estava de toda assentada a produtividade como elemento a compor o direito de propriedade da terra, o mundo assistiu a necessidade de preservar o meio ambiente, de manter a biodiversidade, a vida das espécies, inclusive daquelas a quem o homem chamava de nocivas. Esta necessidade de preservação do ambiente sadio começou a ser reconhecida como direito. Este direito não se parece com o direito de propriedade excludente, mas com aquele geral que ficou perdido na cultura constitucionalista, de que cada um tem o direito de não ser excluído dos frutos da terra, de seu uso. Isto é, um direito coletivo indivisível, inalienável no técnico sentido da palavra, e, portanto, inapropriável individualmente. Dito de forma mais clara, um direito que não admite contrato e dele não se origina. O direito coletivo ao meio ambiente sadio engloba o direito a não passar fome, não sofrer miséria, poder viver em paz. Este direito está intrinsecamente ligado à terra e à necessidade dos seres humanos

viverem na terra. O direito coletivo aqui tratado não se confunde com os direitos de um grupo de indivíduos formado por contrato como o condomínio ou as sociedades civis ou empresariais. Trata-se de um direito comum a um grupo, por ser um grupo como um povo ou comunidade, ou difusamente estabelecido entre todos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (SOUZA FILHO, 2021, p. 22).

A incompatibilidade entre o modelo puro da propriedade privada absoluta e os regimes públicos e comunitários de relação com a terra, que nunca foram completamente destruídos, é perceptível e explica a permanência de conflitos, disputas e divergências de interpretação e aplicação do instituto da função social.

Apesar de diferenças no plano da regulamentação e aplicação do instituto, o termo “está sempre relacionado à necessidade que as sociedades têm da terra e seus frutos”, absorvendo, no século XXI, “não só um conteúdo social ou função social, mas também uma função ambiental ou de proteção da natureza, das águas, das florestas e dos animais” (SOUZA FILHO, 2021, p. 123).

Para que, entretanto, a função social não seja somente um discurso vazio, não pode significar apenas uma limitação ao domínio/posse sobre a terra, mas deve constituir elemento a condicionar a própria existência do direito.

Pode se ver com clareza que a ideia da função social está ligada ao próprio conceito do direito. Quando a introdução da ideia no sistema jurídico não altera nem restringe o direito de propriedade, perde efetividade e passa a ser letra morta. Embora embeleze o discurso jurídico, a introdução ineficaz mantém a estrutura agrária íntegra, com suas necessárias injustiças, porque quando a propriedade não cumpre uma função social, é porque a terra que lhe é objeto não está cumprindo, e aqui reside a injustiça. Isto significa que a função social está no bem e não no direito ou no seu titular, porque uma terra cumpre a função social ainda que sobre ela não pare nenhum direito de propriedade ou esteja proibido qualquer uso direto, como, por exemplo, nas terras afetadas para a preservação

ambiental quando a função social é exatamente a preservação do ambiente (SOUZA FILHO, 2021, p. 126).

Nessa direção caminha a Constituição Colombiana, que assevera ser a propriedade uma função social, ou seja, compõe a própria formação e existência do direito. Marés explica ainda que no referido ordenamento jurídico a função social contempla também a função ecológica, afirmando que “a terra que não cumpre a função socioambiental, na Colômbia, não é propriedade e, portanto, não é passível de proteção, nem de desapropriação, nem de indenização” (SOUZA FILHO, 2021, p. 150).

No Brasil, os avanços foram mais modestos, porque o descumprimento da função social gera consequências mais brandas e muitas vezes ineficazes, problemas acentuados por interpretações reacionárias e apegadas à ideia de sacralidade da propriedade privada.

Jacques Alfonsin, em movimento contraintuitivo, sublinha o caráter sempre coletivo da terra, ainda que submetido a regime de propriedade individual privada, considerando que a sociedade é responsável pelo uso e destinação dos bens e recursos existentes.

Os fins transcendentes do bem terra urbano, então, como os rurais, são ‘sociais’ pela própria natureza da coisa e do direito titulados. Isso quer dizer que, antes de o direito de propriedade constituir poder de troca do proprietário, é poder de uso - repete-se - e poder de uso que, a par de não interessar somente a ele, mas a todos quantos possam ser afetados pelo exercício do referido direito, está pressionado por urgências inadiáveis. Ao uso imediato do seu bem próprio, pois, corresponde um ‘uso mediato’ de toda a comunidade, direta ou indiretamente atingida pela eficácia do direito de propriedade (ALFONSIN, 2003, p. 176-177).

Adiciona que a terra não pode ser regida pelo valor de troca, ou seja, não pode ser tratada como mercadoria, porque “propicia um valor de uso que é a base física de qualquer relação social” (ALFONSIN, 2003, p. 88). Quer dizer, a terra é a base material para necessidades vitais como moradia e alimentação, tornando-se a função social elemento inerente ao direito de propriedade.

A natureza física do objeto de direito terra, por sua própria condição de indispensável fonte de vida para todos e não só para os proprietários, implica ter sua qualificação como bem de produção permanentemente questionada pela de uso, e o seu valor de troca permanentemente questionado, também, pelo seu valor de uso. Ela não pode ser tratada, portanto, como simples mercadoria, pois o proveito que dela retira o proprietário através da produção e da troca, respeitada que seja a função social do seu direito, está enclausurado pelo destino próprio do seu uso, destino esse que não pertence exclusivamente ao proprietário, a não ser que se retire da expressão social todo sentido ou referência (ALFONSIN, 2003, p. 176-177).

No campo da práxis jurisprudencial, Alfonsin aponta a existência de posições divergentes sobre a abordagem do princípio da função social. Há decisões que assumem presunção de cumprimento da função social a partir da regularidade do título formal de propriedade; há outras que não aplicam o princípio por suposta existência de lacunas e antinomias no ordenamento jurídico; poucos julgados levam a sério o instituto, atribuindo efeitos ao princípio e exigindo a comprovação, pelo titular da propriedade, do cumprimento da função social do imóvel (ALFONSIN, 2003, p. 239-263).

Ainda no terreno das disputas no âmbito do Sistema de Justiça, Maria Cristina V. B. Tarrega realiza balanço mais recente no estado de Goiás, concluindo, a partir do exame do resultado de 13 ações possessórias, que o princípio da função social da propriedade foi ignorado e invisibilizado (TARREGA et. al., 2013, p. 146).

Sustenta, com base em hermenêutica sistemática e no legado da agrariedade crítica, a tese de que “cabível a exigência ao postulante da proteção possessória em conflitos agrários da prova tanto do exercício efetivo da posse quanto do cumprimento da função social, como requisito para deferimento da liminar ou para julgamento de procedência da possessória” (TARREGA et. al., 2013, p. 148).

Na mesma linha de Marés e Alfonsin, Maria Cristina defende que “a posse agrária é uma posse cuja legitimação jurídica pressupõe o cumprimento de tarefas sociais, como garantia de alimentação, de trabalho,

de moradia àqueles que a exercem, ou mesmo de proteção ao meio ambiente” (TARREGA et. al., 2013, p. 154).

Em que pese a postura conservadora do Poder Judiciário no estado de Goiás, identificam-se potencialidades em precedentes especialmente do Superior Tribunal de Justiça, que tem se valido do que chama de ‘função ecológica do domínio e da posse’ e tem revestido as obrigações ambientais com o caráter *propter rem*.

Sem dúvida, a emergência da questão socioambiental e a exigência do cumprimento do princípio da função social refletem positivamente na proteção das territorialidades étnicas e das áreas ambientalmente íntegras, abrindo também novas possibilidades de fortalecimento de arranjos e regimes coletivos de uso e cuidado da terra.

2 ESPAÇOS AMBIENTALMENTE PROTEGIDOS E TERRITORIALIDADES ÉTNICAS

Muito já se escreveu a respeito dos problemas, equívocos e consequências deletérias da política de criação de áreas ambientalmente protegidas adotada no Brasil durante o século XX com relação a povos indígenas e comunidades tradicionais.

A questão também não passou despercebida por Marés, que classifica como verdadeira guerra e “amarga contradição do racionalismo moderno capitalista” a instituição de ilhas isoladas de conservação que expulsam povos guardiães das florestas e, de forma concomitante, a liberação, como sinal trocado, da destruição ecocida da vida em todo o resto (SOUZA FILHO, 2021, p. 109).

Não há nada que justifique a declaração ambiental de guerra contra povos e comunidades tradicionais, parceiros da natureza. As políticas ambientalistas desconsideraram a presença e a importância de povos e comunidades para a integridade da biodiversidade e dos ecossistemas.

A História Ambiental, “campo que sintetiza muitas contribuições e cuja prática é inerentemente interdisciplinar”, ao estudar “a influência mútua entre sociedade e natureza” (DRUMMOND, 1991, p. 08), percebe a natureza como movimento dinâmico e “algo em permanente construção

e reconstrução ao longo do tempo, distante da visão tradicional de uma realidade pronta e acabada, que serviria de referencial estável para a agitação do viver humano” (PÁDUA, 2010, p. 88).

De uma perspectiva de história natural, passa-se a uma perspectiva da natureza como história, na qual a humanidade joga papel marcante e cada vez mais decisivo, reclamando enfoque menos esquemático e dualista a respeito das relações entre cultura e natureza (PÁDUA, 2010, p. 92-93).

Como desdobramento, tende-se a abandonar visão simplista e reducionista no sentido de que qualquer intervenção humana é destruidora e prejudicial, lançando-se luz nas potencialidades construtivas e criativas decorrentes da relação entre sociedade e natureza (PÁDUA, 2010, p. 97).

No âmbito da História Ambiental na América Latina e Caribe, é possível afirmar que os povos originários deixaram suas marcas em todas as partes, inclusive em ecossistemas considerados intocados, como a Amazônia e Patagonia, com concentrações populacionais especialmente altas na Mesoamérica e nos Andes (PÁDUA; LEAL; SOLURI, 2019, p. 17).

Muitos povos resistiram ao genocídio e dominação colonial, forjando, após décadas de articulação política, o reconhecimento de direitos específicos em legislação e cartas constitucionais.

Exemplo emblemático é o *ayllu*, forma de organização de algumas comunidades andinas, sobretudo na Bolívia:

En el ayllu se han manifestado la propiedad colectiva, la reciprocidad, el trabajo compartido, el simbolismo unido al territorio, el trabajo en relación con los ciclos anuales e interanuales de la tierra, el uso vertical del espacio, la regeneración de lo silvestre, el uso de las plantas medicinales, las relaciones familiares, y un predominio de lo colectivo sobre lo individual. En los ayllus y otras formas de organización comunal, existe el trabajo colectivo en territorios que son dinamizados - no separados - por montañas y ríos. En las comunas, muchos servicios, bienes y mano de obra han circulado mediante relaciones de reciprocidad, no solo salariales o monetarias (CUVI, 2019, p. 94).

Além de protagonistas de lutas sociais, povos indígenas são agentes de história ambiental, adaptando-se a condições naturais e construindo espaços nos quais animais, florestas, solo, água e sementes convivem e se desenvolvem (CUVI, 2019, p. 82-83).

Mais que adaptação e convivência, sublinhe-se que povos indígenas assumiram de forma consciente, deliberada e ativa, antes, durante e depois da dominação colonial direta sobre seus territórios, planos e estratégias para a conservação da natureza, plantando árvores e formando florestas (CUVI, 2019, p. 99).

Nessa perspectiva, não seria possível compreender a existência da natureza sem povos indígenas e comunidades tradicionais e a história ambiental se tornaria incompleta, empobrecida e equivocada ignorando a participação desses grupos na construção dos espaços ambientalmente íntegros.

Las ideas, pero especialmente la praxis narradas, parecen revelar que ciertas historias ambientales de los Andes Tropicales pueden ser contadas considerando las improntas y remanentes dejadas por dos modos de pensar y actuar, con particularidades históricas. La historia de criollos e indígenas en esos territorios no solo ha sido de asimilaciones y mestizajes, sino de poblaciones que han construido territorios dentro de los territorios nacionales, naciones dentro de las repúblicas y comunidades dentro de las naciones, con diferentes modos de ser/estar/pensar/actuar. Otros pueblos, culturas y personas, diferentes de los andinos, también han propuesto pensar y actuar en el mundo desde diferentes ontologías. Ecología profunda, pensamiento sistémico y complejo, antropología ontológica, perspectivimos, romanticismo, son algunos nombres que han tomado esas ideas. Pero parecería que, al menos en América Latina, solo donde perduran densas poblaciones indígenas, esas creencias y formas de pensar son plasmadas con nitidez en paisajes bioculturales, producto de una praxis que ha creado y recreado espacios, plantas e animales, incluso tras las extensivas perturbaciones ocasionadas por la Conquista, la Colonia y las repúblicas (CUVI, 2019, p. 100-101).

Se a natureza não pode ser compreendida sem considerar a existência de povos indígenas e comunidades tradicionais, os territórios tampouco. A partir da Antropologia da Territorialidade, Paul Little propõe a existência de “uma multiplicidade de expressões, o que produz um leque muito amplo de tipos de territórios, cada um com suas particularidades socioculturais”. Valendo-se do conceito de cosmografia, para compreender “a relação particular que um grupo social mantém com seu respectivo território”, busca contemplar “seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele.” (LITTLE, 2004, p. 04).

Todo um pluriverso se vislumbra a partir desta abertura para espaços de ocupações ancestrais e que amiúde “ficaram fora do regime formal de propriedade da Colônia, do Império e, até recentemente, da República”, o que somente reforça a legitimidade das reivindicações territoriais e ambientais e demonstra a força histórica e persistência cultural desses grupos (LITTLE, 2004, p. 265).

No plano jurídico, José Heder Benatti, já sustentava, em texto de 1999, que a conservação ecológica não se dava apenas pela criação de Unidades de Conservação, que é “uma especialização do espaço protegido, possuindo regras próprias de uso e manejo, sendo sua criação definida por lei” (BENATTI, 1999, p. 109).

Alertava, portanto, para o cuidado de não se confundir espaços protegidos e unidades de conservação e de não se reduzir a política ambientalista à criação de unidades, evitando-se, com isso, consequências práticas indesejáveis.

Contudo, para que as áreas protegidas consigam alcançar os objetivos almejados, em primeiro lugar, elas não poderão ser vistas como “ilhas de preservação” do meio natural, isoladas do seu contexto regional e nacional; em segundo lugar, esses espaços naturais protegidos não podem ser criados e geridos sem consultar a sociedade, especialmente as comunidades mais diretamente atingidas; em terceiro lugar, a necessidade de criação de áreas de proteção ambiental deverá ser compatível com a presença das populações

tradicionais, assunto esse que discutiremos em outro item (BENATTI, 1999, p. 112).

Benatti tece críticas à política ambientalista hegemônica no Estado brasileiro, fundada na separação incontornável entre natureza e cultura e tributária de uma ideia demonizante do ser humano, que deve ser proibido de interagir com espaços ambientalmente íntegros.

Argumenta, lembrando Hobbes, que a política de criação de unidades de conservação está presa a uma fórmula já antiga de um “Estado forte, absoluto, que crie as áreas protegidas e concentre todos os poderes em suas mãos a ponto de não precisar dar satisfações de sua gestão.” (BENATTI, 1999, p. 122).

Em outras palavras, trata-se de política vinculada a uma visão de que necessitamos de um Leviatã ecológico, “negativa tanto sob o aspecto social como também traz sérias sequelas no que se refere à conservação da natureza.” (BENATTI, 1999, p. 122).

Lamentavelmente, mais de 20 anos após a escrita do referido texto, e mesmo depois do surgimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o passivo socioambiental produzido pelo Leviatã ecológico e equívocos ainda presentes na política ambientalista brasileira, de viés acentuadamente preservacionista, continuam provocando injustiças e violências contra povos e comunidades tradicionais.

Ao examinar os conflitos decorrentes da sobreposição do Parque Nacional do Jaú no Território Quilombola do Tambor, no estado do Amazonas, Benatti é obrigado a reconhecer a persistência da dicotomia entre, de um lado, “manutenção dos modos de vida dos povos e comunidades tradicionais e, de outro lado, o pleito para garantir a preservação ambiental sem gente”, como se fossem “realidades distintas e inconciliáveis, de modo que deveríamos optar ou por uma ou por outra.” (BENATTI, 2021, p. 03).

Válida a lição, ainda não compreendida, da diferença entre espaço protegido e unidade de conservação. Benatti, com base agora no Plano Nacional de Áreas Protegidas, emprega área protegida como gênero, “pois as espécies são as unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas, reserva legal, área de preservação permanente etc.” (BENATTI, 2021, p. 04).

A inclusão das territorialidades étnicas no rol de áreas protegidas não é gesto aleatório ou pontual, mas fruto do amadurecimento de estudos sobre a função socioambiental e a inegável biodiversidade presente nesses locais, bem como do reconhecimento da “interdependência entre diversidade biológica e cultural.” (BENATTI, 2021, p. 18).

Entretanto, esse despertar ainda não repercute na formulação e execução de políticas públicas, muito menos nos regimes de gestão de áreas de interesse socioambiental, ainda reféns do domínio autoritário de agências do Leviatã ecológico.

Há mudanças no horizonte e todo um potencial a se extrair. A título de exemplo, o Ministério Público Federal, especialmente por meio da 6ª Câmara de Conciliação e Revisão, ao emitir Manual de Atuação (MPF, 2014) e enunciados específicos a respeito do conflito, tem se posicionado de forma decidida no sentido de considerar direitos territoriais de povos indígenas e comunidades tradicionais tão dignos de proteção quanto a manutenção da biodiversidade.

O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Resolução nº 230, de 08 de junho de 2021, padronizou e regulamentou a atuação da instituição junto a povos e comunidades tradicionais, incorporando a gramática da interculturalidade, o direito à autonomia e o respeito pleno à Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho. Com relação aos territórios, o documento reconhece expressamente que remoções e deslocamentos forçados implicam violações de direitos humanos.

A Defensoria Pública, por sua vez, tem se mobilizado na defesa de direitos de comunidades tradicionais atingidas pela incidência de unidades de conservação sobre seus territórios, como sucede intensamente na região do Vale do Ribeira/SP, casa de mais de 100 povos indígenas e comunidades tradicionais quilombolas, caiçaras, caboclas, extrativistas (HAYAMA, 2018, p. 136-153).

Mais recentemente, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, após décadas de conflitos com povos indígenas e comunidades tradicionais, consagrou linha de atuação conhecida como gestão compartilhada, que objetiva compatibilizar interesses ambientais e de comunidades presentes em unidades de conservação.

O Parecer 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/AGU, de outubro de 2021, promove uma releitura do artigo 42 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação à luz da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, passando a sustentar, de forma definitiva e vinculante com relação ao órgão, a legitimidade da dupla afetação e gestão compartilhada de territórios tradicionais afetados por unidades de conservação de proteção integral.

3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DAS TERRITORIALIDADES ÉTNICAS

A guinada observada não resolve todos os conflitos e pode engendrar novos problemas. As recentes propostas de gestão compartilhada na perspectiva da dupla afetação, pensadas justamente para garantir direito de permanência em áreas de interesse ambiental, significam uma *capitis diminutio* para as comunidades tradicionais, tendo em vista que a propriedade pertenceria ao Estado, tornando-as reféns de políticas que podem interferir na autonomia e gestão territorial, a exemplo da concessão de serviços à iniciativa privada em unidades de conservação, de programas como “Adote um Parque” e do risco de imposição de projetos de pagamento por serviços ambientais à revelia de interesses comunitários.

Nesse aspecto, as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Extrativistas, padeceriam dos mesmos riscos (HAYAMA, 2018, p. 155-157).

A solução condizente com a plena autonomia de povos e comunidades tradicionais é não condicionar o reconhecimento e proteção dessas áreas à afetação por meio da criação de unidades de conservação, respeitando-se, sempre, o desejo dos grupos envolvidos, que eventualmente podem preferir a incidência de unidades de uso sustentável ou, de forma estratégica, a formação de mosaico de unidades e territórios tradicionais, com sobreposição ou não.

O raciocínio aqui externado leva às últimas consequências e busca ser coerente com a tese de que territórios tradicionais são espécies de espaços protegidos, como as unidades de conservação da natureza, porque

respeitam e concretizam o mandamento constitucional contido no artigo 225 da Constituição Federal.

Apesar da pluralidade e diversidade étnica, histórica, geográfica, ambiental, os territórios tradicionais são estruturas caracterizadas pela organização e gestão coletivas; existência de autoridades respeitadas; capacidade de domínio e controle de áreas; pelo compromisso socioambiental com a manutenção da integridade da natureza como condição para a reprodução da vida comunitária. Quer dizer, elementos que tornam os territórios tradicionais espaços especiais que protegem a biodiversidade em convivência com a sociodiversidade.

Há farto material sobre serviços e funções socioambientais prestados por povos e comunidades tradicionais no mundo, como, aliás, este mesmo artigo já referenciou ao beber nas águas da História Ambiental. Duas publicações novas, entretanto, destacam-se pela seriedade e sistematização robusta e ampla de pesquisas.

O Relatório das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura sobre povos indígenas e tribais a respeito de governança de florestas não deixa dúvida. O documento compila mais de 300 estudos publicados nos últimos 20 anos, sendo 73 publicados entre os anos de 2019 e 2020, sobre territórios tradicionais e conservação de florestas na América Latina e Caribe (2021).

Os dados permitem afirmar com segurança que povos indígenas conservam tão bem e às vezes melhor a natureza do que áreas ambientalmente afetadas pelo poder público. O que era um truísmo agora possui reconhecimento oficial e selo da FAO/ONU.

Registra, contudo, a existência de velhas e novas ameaças, inclusive os conflitos gerados pela sobreposição de áreas protegidas em territórios étnicos, bem como condições hostis para povos e comunidades tradicionais que podem perturbar os arranjos atuais e provocar retrocessos.

Sugere como medidas e ações para viabilização da reprodução do modo de vida tradicional e conservação ambiental: a) regularização de direitos territoriais; b) valorização dos serviços ambientais prestados; c) reconhecimento do manejo florestal comunitário e dos saberes ancestrais; e) fortalecimento das organizações de base representativas e da governança local.

O estudo da FAO tem como escopo territórios indígenas, considerando a insuficiência de informações e pesquisas com relação a outras comunidades tradicionais na América Latina e Caribe, mas há forte tendência de que sigam padrão semelhante de conservação da natureza.

É o que procurará responder, ao menos parcialmente, a publicação da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, que iniciou o lançamento, no ano de 2021, de uma monumental e abrangente obra, uma espécie de enciclopédia, sobre Povos Tradicionais e Biodiversidade no Brasil, dividida em 06 partes totalizando 17 seções com participação de inúmeros pesquisadores vinculados aos mais diversos tipos de instituições e entidades.

As diversas partes da obra estão sendo publicadas aos poucos. O que já veio a público justifica a expectativa criada em torno do projeto. Sonia Barbosa Magalhães, Manuela Carneiro da Cunha e Cristina Adams, que organizam a obra, assim a apresentam:

Esses temas, em si, não são novos. A Convenção da Diversidade Biológica, de 1992, pôs em relevo a importância dos povos indígenas e comunidades locais para a biodiversidade. A Plataforma Intergovernamental sobre Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos, a IPBES, desde sua criação em 2012, se propôs a inclusão do conhecimento, práticas e inovações dos povos indígenas e comunidades locais nos seus relatórios continentais ou globais. O que é novo, portanto, não são os temas e as fontes a que recorreremos, e sim o âmbito e a especial atenção dada a povos indígenas, quilombolas e às muitas comunidades tradicionais, que representam a megadiversa população tradicional que vive e atua em um país biologicamente também megadiverso. O Brasil, por essas duas características, tem uma responsabilidade ímpar no desenho de políticas públicas sociais e ambientais. O que a Costa Rica representou em políticas de biodiversidade, o Brasil pode vir a se tornar nas de sociobiodiversidade. Seguimos nesta pesquisa a inspiração dos relatórios da Plataforma IPBES. Os seus destinatários primários são os tomadores de decisão, o que não lhe diminui o valor documental e de análise para especialistas diversos, entre eles os próprios povos tradicionais e os historiadores das gerações futuras. Na linha do IPBES, trata-se de um grande levantamento de

dados e informações secundárias, compilados e analisados para trazer elementos de respostas às perguntas propostas pelo projeto. Alguns capítulos, entretanto, trazem informações primárias, incluindo mapas, produzidas especificamente para este fim. A Amazônia é o bioma sobre o qual se conseguiu reunir mais documentação, assim como há maior volume de informações sobre povos indígenas. Esse viés é atribuível à diferença no volume de fontes e de pesquisas. Por enquanto, são menos abundantes as fontes disponíveis sobre quilombolas e comunidades tradicionais. Basta lembrar que a população quilombola iria figurar, pela primeira vez, apenas no censo populacional que estava previsto para 2020. Mas começam a se avolumar dados sobre a importância das contribuições de povos tradicionais e de quilombolas para a biodiversidade, e a pesquisa deverá prosseguir com novos pesquisadores (CUNHA; MAGALHÃES; ADAMS; 2021, parte I, Seção 4, p. 03).

A constatação do Relatório da FAO de que territórios indígenas possuem nível de proteção maior da biodiversidade do que unidades de conservação é corroborada também pelo estudo brasileiro, o qual, levando em conta o bioma Amazônia, “encontrou um efeito positivo das áreas protegidas sobre a redução no desmatamento entre 2005 e 2009, chamando a atenção para o fato de as terras indígenas serem mais eficientes em comparação com as unidades de conservação.” (DOBLAS; OVIEDO, 2021, p. 17).

O exame de 1.636 Territórios Tradicionalmente Ocupados permite concluir que conservam ao menos 30% de toda a cobertura vegetal natural do Brasil. Entretanto, os territórios tradicionais sofrem pressões e o desmatamento tem progredido especialmente no entorno. O modo de vida tradicional e suas atividades e práticas sustentáveis, por outro lado, “implicam em um modelo de ocupação do território que contribui para a manutenção da cobertura vegetal natural.” (DOBLAS; OVIEDO, 2021, p. 55).

Segundo o levantamento, as “Unidades de Conservação da Mata Atlântica apresentam valores de desmatamento superiores ao seu entorno a partir de 2003”, cumprindo os territórios tradicionais, nessa conjuntura, papel fundamental de conservação do que restou da Mata Atlântica, como na região do Vale do Ribeira, estado de São Paulo, a qual concen-

tra a maior porção preservada do bioma no Brasil (DOBLAS; OVIEDO, 2021, p. 56).

A conclusão dos autores do estudo reconhece, nos territórios tradicionais, uma prática conservacionista associada a modo de vida sustentável e adaptado às condições ambientais:

A análise das trajetórias de desmatamento e das taxas diferenciais históricas mostra uma tendência de aumento da conversão de cobertura vegetal maior no entorno dos TTOs do que no interior deles. A análise comparativa dos TTOs e seu entorno correspondente mostrou que as TIs e UC-PCTs apresentam maiores proporções de cobertura vegetal natural em relação ao entorno. A análise quantitativa das taxas de desmatamento diferenciais históricas dos TTOs no Cerrado mostra maior eficiência na proteção contra o desmatamento, e indica um contexto de maior pressão e maior resistência dos territórios estudados em relação aos outros biomas. Os resultados demonstram a evolução da pressão sobre esses territórios e o papel destes na manutenção da cobertura vegetal natural e contenção do desmatamento. A abordagem proposta por meio da análise das trajetórias de desmatamento evidencia a relação entre os aspectos culturais e modos de produção da terra nos TTOs. As populações indígenas e tradicionais residentes nesses TTOs desenvolvem modos de produção e manejo dos recursos naturais adaptados às condições ambientais, os quais promovem a efetiva manutenção da cobertura vegetal natural (DOBLAS; OVIEDO, 2021, p. 58).

Apesar do reconhecimento e da valorização dos esforços de povos e comunidades tradicionais na preservação da natureza, persistem conflitos socioambientais inadmissíveis e ainda se faz necessário avançar no sentido da garantia da plena autonomia desses grupos sobre seus territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do artigo é reafirmar a autonomia de territórios tradicionais, extraindo efeitos práticos dessa assertiva também no campo jurídico.

A relação entre povos e comunidades tradicionais e política ambientalista no Brasil é permeada por conflitos históricos e atuais, insustentáveis sob qualquer ótica de análise.

Do ponto de vista da experiência prática e do conhecimento científico, não há incompatibilidade entre reconhecimento pleno e autônomo de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais e conservação da natureza.

Partindo do rico legado da agrariedade crítica que se ampara na função social como elemento constitutivo do direito ao território, sem o qual a posse e propriedade não se consolidam, propõe-se um uso ativo, combativo e político da função socioambiental para materialização da justiça fundiária e legitimação da ocupação de territórios por comunidades tradicionais, porque cumprem, independentemente de chancela estatal, a obrigação constitucional de proteção de espaços ambientalmente íntegros.

Os territórios tradicionais, como as unidades de conservação, são espaços ambientalmente protegidos, dispensando a incidência compulsória de domínio estatal sobre suas áreas, o que não significa abandono do poder público e da sociedade na tarefa conjunta de preservação da natureza.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

BENATTI, José Heder. Unidades de Conservação e as Populações Tradicionais: uma análise jurídica da realidade brasileira. In: *Novos Cadernos, NAEA*, vol. 2, nº 2, dezembro 1999, p. 107-126.

_____. Sobreposição de Área Protegida em Território Tradicional: o caso do Parque Nacional do Jaú e o Quilombo de Tambor, Amazonas, Brasil. In: *Revista Videre, Dourados*, v. 13, n. 26, jan./abr., 2021, p. 367-392.

CUVI, Nicolás. Improntas y remanentes indígenas en los Andes Tropicales. In: LEAL, Claudia; SOLURI, John (editores). *Un pasado vivo: dos siglos de historia*

ambiental latinoamericana. Bogotá: FCE, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, 2019, p. 80-102.

DOBLAS; Juan; OVIEDO, Antonio. Efetividade dos territórios tradicionalmente ocupados na manutenção da cobertura vegetal natural no Brasil In: MAGALHÃES, Sonia Barbosa; ADAMS, Cristina (organizadoras). Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças. São Paulo: SBPC, 2021, parte II, Seção 5, 2021, p. 14-58.

DRUMMOND, José Augusto. A História Ambiental: temas, fontes e linhas de pesquisa. In: Estudos Históricos. Rio de Janeiro, vol. 4, nº 8, 1991, p. 177-197.

HAYAMA, Andrew Toshio. Unidades de Conservação em Territórios Quilombolas: conflitos socioambientais e atuação da Defensoria Pública. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

LITTLE, Paul E. Territórios Sociais e Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil: por uma Antropologia da Territorialidade. In: Anuário Antropológico/2002-2003. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004, p. 251-290.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Coordenação Maria Luiza Grabner; Redação Eliane Simões e Deborah Stucchi. Brasília: MPF, 2014.

Organizacion de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques: una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2021.

PÁDUA, José Augusto de. As bases teóricas da história ambiental. In: Estudos Avançados, 24 (68), 2010, p. 81-101.

_____; LEAL, Claudia; SOLURI, John (editores). Un pasado vivo: dos siglos de historia ambiental latinoamericana. Bogotá: FCE, Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, 2019.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. CUNHA, Manuela Carneiro da; MAGALHÃES, Sonia Barbosa; ADAMS, Cristina (organizadoras). Povos tradicionais e biodiversidade no Brasil: contribuições dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais para a biodiversidade, políticas e ameaças. São Paulo: SBPC, 2021, parte I, Seção 4.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. A Função Social da Terra. 2ª ed. Curitiba: Arte & Letra, 2021.

TARREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco et al. A Função Social da Terra e as Ações Possessórias. In: R. Fac. Dir. UFG, v. 37, n. 02, jul./dez. 2013, p. 142-163.

KUÑANGUE ATY GUASU: A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES GUARANI E KAIOWÁ E AS AMEAÇAS DE PROJETOS ANTI-INDÍGENAS

Nicolle Lopes Valadares¹

Raphael Silva Lopes²

Liana Amin Lima da Silva³

INTRODUÇÃO

A Grande Assembleia das Mulheres Kaiowá e Guarani (*Kuñangue Aty Guasu*) é um encontro que visa dar protagonismo e voz às mulheres indígenas em pautas que influenciam diretamente em seus cotidianos. A Assembleia se organiza em espaços de discussão que promovem o debate sobre problemáticas específicas, como questões territoriais, saúde indígena, violência doméstica, intolerância religiosa, direitos das crianças, adolescentes e *nhandesys* (anciãs), entre várias outras.

1 Acadêmica do Curso de Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Bolsista de iniciação científica junto ao Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (Convênio PUCPR/ Ford Foundation). nicolle.valadares050@academico.ufgd.edu.br

2 Acadêmico do Curso de Graduação em Psicologia. Universidade Federal de Rondônia (UFR). raphael.lope@aluno.ufr.edu.br

3 Professora Adjunta de Direitos Humanos e Fronteiras da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Doutora em Direito Socioambiental, com estágio de pós-doutorado em Direito (PUCPR). Coordenadora do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado (Projeto de Pesquisa CNPq). lianasilva@ufgd.edu.br

Dona Leila, guerreira Guarani Ñandeva e membra da Kuñangue Aty Guasu, afirma que:

Nós [mulheres Guarani e Kaiowá] somos como a árvore, e que todas as mulheres fiquem firmes e sempre lutando, porque nós somos a árvore nativa e a nossa raiz não pode acabar e apodrecer. Mulheres lutem sempre no que vocês acreditam, assim como eu estou lutando. (KUNÑANGUE ATY GUASU, 2021, p. 24)

A partir de seu relato, é possível identificar a luta como um dos elementos essenciais da organização das mulheres Kaiowá e Guarani e, dessa forma, o objetivo geral do presente artigo é analisar as perspectivas das mulheres indígenas acerca das mobilizações contra a tese do marco temporal e contra os projetos de lei que compõem a agenda anti-indígena. Isto posto, os objetivos específicos são:

1. Descrever o histórico da *Kuñangue Aty Guasu* a partir de bibliografia anterior;
2. Assinalar os discursos presentes nas entrevistas realizadas com as mulheres Kaiowá;
3. Avaliar a apropriação e utilização de conhecimento técnico-jurídico na Grande Assembleia de Mulheres Guarani e Kaiowá;
4. Discutir o instituto jurídico do indigenato em articulação com as lutas dos povos Guarani e Kaiowá pela retomada de terras, em especial, mulheres indígenas;
5. Contribuir para a disseminação de informações e reflexões junto ao movimento social tradicional organizado por mulheres Guarani e Kaiowá.

Assim sendo, a pesquisa se deu através de diversos materiais: apreciação de entrevistas individuais semiestruturadas concedidas por mulheres Guarani e Kaiowá, de forma virtual, pela plataforma *Google Meet*, em virtude da pandemia (Covid-19); material audiovisual disponibilizado no canal *Kunñangue Aty Guasu* da plataforma *YouTube* referente ao dia 3 de setembro de 2021, no qual foi discutido os direitos dos povos

indígenas e a agenda anti-indígena; análise do Relatório e Mapeamento da Violência “Corpos Silenciados, Vozes Presentes: a violência no olhar das mulheres Kaiowá e Guarani”, distribuído durante a Assembleia.

Em vias de compreender os materiais analisados, conceber as perspectivas das mulheres entrevistadas e pensando sobre a diferença colonial apontada por María Lugones (2014, p. 946), mostra-se necessário abordar tais discursos através da cosmovisão própria das e dos Guarani e Kaiowá e, assim, buscar compreender a partir da epistemologia dos povos.

Dessa maneira, a presente pesquisa utilizará o paradigma guarani *Teko Porã*, que pode ser traduzido como Bem Viver, e que se constitui como “um conceito filosófico, político, social e espiritual que expressa exatamente essa grande Teia, onde vivemos em equilíbrio, respeito e harmonia; é a representação da boa maneira de Ser e de Viver.” (TAKUÁ, 2018, p. 6) e, ainda, como “a representatividade da boa nova, da utopia por tempos outros que sejam solidários, fraternos, de abundância, nostalgia, de viver em liberdade” (MOTA, 2017, p. 65). Esse paradigma está de modo congênito ligado ao *Tekoha*, que é definido por Valdelice Veron (2017, p. 28) como “o local onde acontece a vida. Trata-se do tempo e do espaço concretizado no território tradicional. É o modo de viver na terra tradicional, lugar onde se vive com harmonia.” Sendo assim, para se compreender os olhares das mulheres Guarani, é imprescindível analisar suas perspectivas através da lente do *Teko Porã*, que é um importantíssimo conceito-guia dos usos, costumes, tradições e modos de ser dos povos Guarani e Kaiowá.

Deste modo, empreende-se uma análise das perspectivas e atuações de mulheres Guarani e Kaiowá no contexto da Grande Assembleia e nas manifestações realizadas em Brasília durante o ano de 2021, considerando suas relações com os dispositivos legais e as atuais ameaças de retrocessos dos direitos constitucionais indígenas.

Destarte, a *Kuñangue Aty Guasu* se mostra um espaço de extrema relevância, pois, mobiliza e potencializa as mulheres Guarani e Kaiowá nas lutas reivindicatórias por seus direitos. Em vias de alcançar essa mobilização, são desenvolvidas diversas atividades, tais como: conscientização acerca de seus direitos; redação de documentos de denúncia direcionados às autoridades; articulação das mulheres de diferentes comunidades Guarani

e Kaiowá; difusão e fortalecimento de conhecimentos tradicionais; apoio às *Oga Pysy* (casas de reza); assistência jurídica e acolhimento psicológico a mulheres vítimas de ameaças, violência doméstica e violências sexuais/estupros; organização das comitivas de mulheres participantes das mobilizações por direitos (Levante pela Terra e II Marcha das Mulheres Indígenas); e criação de espaços de diálogo sobre suas demandas.

1 HISTÓRICO DA GRANDE ASSEMBLEIA DE MULHERES GUARANI E KAIOWÁ (KUÑANGUE ATY GUASU)

Os povos Guarani e Kaiowá tem suas assembleias como uma parte muito importante de sua organização social, sendo elas, segundo Anzoategui (2018, p. 2), inicialmente espaços culturais para realização de rituais, batismos de crianças e rezas. Tónico Benites (2012, p. 169) definiu o *Aty Guasu* como “uma forma de articulação e organização política intercomunitária e interfamiliar de lideranças que compõe as famílias extensas dos diversos *tekoha* e *tekoha guasu*.” Após as comunidades indígenas sofrerem violentas expulsões por parte de latifundiários e se depararem com a omissão estatal, surge a necessidade de utilizar esses espaços para debates e iniciativas políticas, como explica Tónico Benites no blog *Aty Guasu*:

Como reação a esses atos truculentos dos fazendeiros e seus capangas, emergiu na década 80 um movimento político pouco conhecido no restante do país, a grande assembléia guarani e kaiowá, *Aty Guasu*. O objetivo foi o de fazer frente ao processo sistemático de etnocídio, a expulsão e dispersão forçada das famílias extensas indígenas do seu território tradicional. Das *Aty Guasu* participam hoje centenas de lideranças Guarani-Kaiowá. Durante esses eventos, ao mesmo tempo em que ocorrem discussões políticas, se realizam também rituais para o fortalecimento da luta. É das *Aty Guasu* que partiram nas últimas décadas as reivindicações de demarcação de terras, além de denúncias e sugestões sobre possíveis soluções para o problema dos Guarani-Kaiowá. (ATY GUASU, 2012)

Devido às demandas de grupos específicos, foram criadas Assembleias complementares que visavam pautar e solucionar problemáticas particulares desses grupos. Desta maneira, surge a *Kuñangue Aty Guasu* (Grande Assembleia de Mulheres Guarani e Kaiowá), que é voltada para a participação feminina, visto que nas Grandes Assembleias *Aty Guasu*, os homens possuíam mais poder de fala, como narra Dona Alda, precursora da *Kuñangue*:

Quando começou a Aty Guasu só os homens falavam. Eu cansei de ver só os homens falarem, quem deu o caminho fui eu mesma. Meu pai era pajé, ele rezava bastante, dava conselhos, falava que quando ia acontecer as coisas a gente tinha que ficar três dias sem comer, só rezando, isso valoriza a consciência. Após passar esse tempo rezando, sem comer, tive um sonho. Sonhei que via um pote de barro e dentro dele saía um clarão, também saía uma voz que falava que tinha chegado a hora de unir as mulheres, mas eu aparecia no sonho e falava que eu não sabia como ia fazer isso, aí aquela voz me respondeu, olha para a sua mão que você vai entender como fazer. (ANZOATEGUI, 2017, p. 122)

A primeira Assembleia de Mulheres Guarani e Kaiowá se chamou *Kuñia Aty Guasu*⁴ e de acordo com Heck e Rangel (2006, p. 6), foi realizada entre 22 e 24 de junho de 2006, em meio a resistência heróica Guarani e Kaiowá, após serem despejados de forma extremamente truculenta da sua terra Nhanderu Marangatu, no município de Antônio João-MS, em dezembro de 2005. O despejo se deu por conta de um mandado de segurança que, segundo Anzoategui (2018, p. 3-4), foi solicitado ao STF por fazendeiros, anulando o ato declaratório da homologação da terra oficializado pelo então Presidente Lula. Dessa forma, a Assembleia oficializou o retorno dos quase quinhentos indígenas que estavam acampados à margem da rodovia federal BR-384 à sua terra.

4 A assembleia possuiu diferentes nomes ao longo do tempo, como *Aty Kunã Guasu*, *Kuñangue Guarani Ha Kaiowá Aty Guasu Irundyha* e *Aty Guasu Kuñangue Arandu Kaa'guy*. Escolhemos utilizar o “*Kuñangue Aty Guasu*” no título do artigo por ser o nome utilizado na edição mais recente.

Um dos pontos fortes dessa Assembleia foi a marcha pela terra Nhandêru, desde a beira da estrada até o local de resistência, onde continuaram morando algumas famílias, passando pelos locais do assassinato de Marçal e Dorvalino. Foi uma romaria dos mártires desse povo e ao mesmo tempo a volta definitiva dessa comunidade à sua terra já homologada. (HECK; RANGEL, 2006, p. 11).

Dessarte, a Assembleia não apenas foi um marco para as mulheres indígenas, como também, para toda a comunidade, destacando o caráter indissociável entre as lutas travadas pelas diferentes assembleias e a resistência às violações de direitos, principalmente os territoriais.

Apesar do sucesso da primeira edição, a Assembleia só foi realizada novamente seis anos depois. Entre os dias 24 e 29 de abril de 2012, as mulheres guarani e kaiowá se reuniram em Jaguapiru, reserva indígena localizada em Dourados, Mato Grosso do Sul, mesmo local em que Dona Alda mora. O fruto deste encontro foi um documento final com 19 exigências, pautando principalmente demarcação das terras, segurança para as mulheres e para as aldeias, saúde diferenciada e de qualidade, soberania e segurança alimentar.

Já na terceira edição, realizada em abril de 2013 na retomada Sombrierito, o foco maior foi a exigência de justiça pelas lideranças assassinadas. As mulheres realizaram uma marcha carregando cruzeiros, utilizando da simbologia para representar seu sofrimento mas também a importância da militância política. Em seu documento final, afirmaram que:

O movimento das mulheres Kaiowá e Guarani tem sua história de luta marcada pela perda de lideranças indígenas que foram mortos na luta pelos nossos territórios. Juntamos-nos ao movimento indígena para a conquista de nossos territórios tradicionais, pois sem nosso tekoha não é possível ter uma educação escolar indígena específica e diferenciada; sem nosso tekoha não existe saúde indígena; sem nosso tekoha não teremos meio ambiente sustentável. Com o canto sagrado das mulheres e o grito de nossos guerreiros, nossas falas vêm carregadas do sofrimento existente nas aldeias atuais e na retomadas. Sofrimento que aumenta quando lembramos de nossas terras sendo exploradas, desmatadas, de nossos rios sendo contaminados por venenos agrotóxicos e de nossas crianças

crescendo nesse contexto de luta pela terra. (KUNHANGUE GUARANI HÁ KAIOWÁ ATY GUASU IRUNDYHA, 2013, p. 2)

Em sua quarta edição, chamada *Aty Guasu Kunhangue Arandu Ka'aguy*, as mulheres Guarani e Kaiowá se reuniram entre os dias 25 e 29 de junho de 2014 na Terra Indígena Sucuriy, município de Maracaju, Mato Grosso do Sul, e debateram tópicos como falta de territórios, omissão estatal, péssimas condições de saúde, falta de verba, entre outros. Contudo, um tema de muito destaque e polêmica na assembleia foi a presença de *karai* nas reservas. No documento final, ficou decidido pela proibição.

O Aty Guasu Kunhangue Arandu Ka'aguy decidiu que a partir de então não permitirá não índios morar dentro da aldeia, pois a permanência destas pessoas tem trazido muitos problemas, gerando violência, assediando nossas mulheres, implantando igrejas pentecostais que violam nossos ritos tradicionais, ocupam nossas terras e não respeitam nossos costumes agindo com preconceito e racismo, o caso mais grave é nas aldeias de Jaguapirú e Bororó em Dourados. (ATY GUASU KUNHANGUE ARANDU KAAGUY, 2014, p. 3-4)

Após esta edição, a Assembleia só voltou a acontecer em setembro de 2017, sendo realizada em Coronel Sapucaia, Mato Grosso do Sul, e reunindo mais de quinhentas pessoas. Discutiram principalmente sobre a situação econômica e a vulnerabilidade perante à violência doméstica das mulheres Guarani e Kaiowá, gerando um documento final com diversas reivindicações relacionadas à essas e outras problemáticas.

Em 2018, o documento final anuncia as retomadas vitoriosas, afirma seu apoio a elas e reforça que continuarão resistindo. Também destaca as condições de vida nas reservas superpopulosas, explicitando a impossibilidade de realizar seus modos de ser devido às condições precárias.

Em 2019, ocorreu a VII Kuñangue Aty Guasu, juntamente ao I Encontro das Parteiras Kaiowá e Guarani, que reuniu e articulou as trocas de conhecimentos entre *Jarys* (parteiras) e aprendizes sobre a saúde da mulher indígena. Além de denunciarem a violência contra mulheres indígenas, exigem saúde e educação de qualidade, reconhecimento da medicina tradicional e a demarcação de suas terras, afirmando que:

Quando dizemos que as nossas terras não são mercadorias que-remos protegê-la do capitalismo que destrói, explora e privatiza. Demarcar e homologar as terras indígenas é proteger muitas vidas, o meio ambiente, a medicina tradicional, os animais, nascentes, e tudo que nos produz vida. (KUÑANGUE ATY GUASU, 2019, p. 8).

Em 2020, devido à pandemia da Covid-19, a Assembleia foi realizada excepcionalmente de maneira *online*, contando com denúncias do genocídio colocado em prática pelo Governo Federal, das condições precárias do acesso à saúde pela comunidade, do encarceramento da população indígena e da invisibilidade digital dos territórios, e também com o II Encontro das Parteyras Kaiowá e Guarani e com o anuncio de lançamento da Casa de Medicina Tradicional e do Mapa de Violências. O mapa da violência, após coletar dados dos quatro anos anteriores, apontou e explicitou as modalidades das violências sofridas (doméstica, obstétrica, psicológica, racial, etc), dando destaque à violência de ter que denunciar estas ocorrências não apenas na linguagem *karai*, como ainda tendo que utilizar termos jurídicos. Por fim, as mulheres indígenas reforçam que “hoje a nossa luta, e o nosso grito, é pela vida, pela demarcação de nossas terras tradicionais, pela vida das mulheres indígenas, pela proteção das nascentes, rios, florestas, animais e pelo direito de existir.”, afirmando que “enquanto houver o som do *Mbaraka* e do *Takuapu* vai ter luta!” (KUÑANGUE ATY GUASU, 2020, p. 14).

Em 2021, com a urgência de resistências presenciais, a IX edição da *Kuñangue Aty Guasu* foi realizada de forma extraordinária em Brasília, Distrito Federal, do dia 2 a 6 de setembro de 2021, em meio aos protestos contra a tese do Marco Temporal no julgamento do caso Xokleng no Supremo Tribunal Federal (STF). Por conta do grande afluxo de povos indígenas (contabilizando mais de seis mil indígenas em luta), pessoas e órgãos aliados, encontrou-se um clima de efervescência política capaz de dar vazão e visibilidade às demandas muitas vezes ignoradas pelo Estado e pela mídia tradicional. Desta maneira, é evidente como a Grande Assembleia de Mulheres Guarani e Kaiowá se consolidou como espaço amplificador das vozes antes silenciadas, representando as mulheres indígenas em diversos âmbitos da sociedade e firmando alianças para resistir aos incessantes ataques aos direitos conquistados, utilizando-se e

apropriando-se de forma crítica do Direito como ferramenta para instrumentalizar a luta pelo Tekohá e assim, alcançar uma vida digna e plena, na busca pelo *Teko Porã*.

2 PERSPECTIVAS DE MULHERES GUARANI E KAIOWÁ NA IX KUÑANGUE ATY GUASU

Com o intuito de se assinalar os discursos correntes entre mulheres indígenas que participaram da IX *Kuñangue Aty Guasu* e de compreender as relações que mantêm tanto com as leis que salvaguardam os direitos indígenas quanto com os projetos de lei que ameaçam esses direitos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro mulheres Kaiowá, sendo uma organizadora do evento e três participantes, de forma remota pelo aplicativo *Google Meets*, em razão do isolamento social necessário à pandemia da Covid-19. Dessa forma, foi possível apreender muitas informações sobre como é a relação entre as mulheres e a instância de debate e representação política que é a Grande Assembleia das Mulheres Guarani e Kaiowá, que é definida por Rosicleide Kaiowá (informação verbal)⁵, membra do conselho de organização da Assembleia, como

Uma organização das mulheres indígenas na qual a gente vem somando e construindo essa base de apoio de rede para as mulheres indígenas Kaiowá e Guarani do Mato Grosso do Sul e demais companheiras, como as mulheres camponesas do MMC [Movimento de Mulheres Camponesas].

Destarte, uma das características mais unânimes entre as entrevistadas foi que a participação das mesmas em atividades de cunho reivindicatório e político eram bem anteriores à IX edição da Grande Assembleia, pois, participaram desde jovens nestes processos, seja na luta em conflitos agrários com latifundiários, na participação em manifestações e passeatas por direitos, como também na assembleia da juventude kaiowá e guarani denominada Retomada Aty Jovem (RAJ), ou ainda, na

5 Entrevista concedida por KAIOWÁ, Rosicleide. 13 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (82 min.)

atividade em coletivos de base, como o coletivo *Arajuasa* integrado pela entrevistada Anarandá Guarani Kaiowá⁶ (informação verbal). Portanto, a incidência política é nitidamente parte da vida das mulheres Guarani e Kaiowá, porque as condições de conflitos por terras, a precariedade da educação e da saúde, a violência cotidiana, as impelem a tomar posições no combate a essas violações de direitos humanos.

A Grande Assembleia, visando fomentar a participação política das mulheres na defesa de seus direitos, promove o encontro e a articulação entre as Guarani e Kaiowá de diversas comunidades, algumas muito distantes umas das outras, para que ocorra a troca e o diálogo entre comunidades e entre gerações, como narra Julie Kaiowá⁷, acadêmica de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR/ UFGD):

A gente sentava em roda, falar sobre isso, a gente ficou só entre mulheres, as mais jovens acadêmicas e as mais velhas (*nhandesy*). A gente sempre conversava em roda com os mais velhos, eles falavam muitas coisas boas pra gente. A gente ficou muito contente. A gente escutando a *nhandesy* palestrando pra nós, palestrando e ensinando muitas coisas. Eu mesma não sabia muita coisa e aprendi muita coisa. Foi como um fórum, mas pra mim foi mais uma aula. Nunca tive aqui em Dourados esse tipo de... ainda mais questão tradicional, cultural. Em Dourados tá se perdendo muito. (informação verbal)

Desse modo, a *Kuñangue Aty Guasu*, ao promover e organizar esses espaços de troca, atua diretamente na transmissão dos conhecimentos tradicionais que são guardados pelas *nhandesy* e, assim, fortalece os vínculos entre as mulheres, fomentando uma verdadeira rede de apoio, como colocado por Rosicleide Kaiowá⁸ (informação verbal), além de

6 Entrevista concedida por GUARANI KAIOWÁ, Anarandá. 22 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (57 min.)

7 Entrevista concedida por KAIOWÁ, Julie. 13 out. 2021 Entrevistadora: Nicolle Lopes Valadares. arquivo .mp3 (30 min.)

8 Entrevista concedida por KAIOWÁ, Rosicleide. 13 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (82 min.)

preparar pessoas para transmitir e usar esses novos conhecimentos, como afirmou Anarandá Guarani Kaiowá (informação verbal)⁹, dizendo que o encontro experienciado na Assembleia “serve de inspiração pra mim adquirida das anciãs que eu posso levar adiante”, reforçando a integração existente entre o grande espaço de representação e a prática cotidiana das mulheres nas suas comunidades, nos seus coletivos, na Universidade e em todos os lugares que se encontrarem.

Ademais, as entrevistadas reconheceram como a relevância da Grande Assembleia das Mulheres Guarani e Kaiowá era sentida de forma positiva nas comunidades, tanto pelo trabalho informativo acerca dos direitos, das ameaças de retrocessos, das violências, que é feito de forma autônoma, levando esses conhecimentos para locais que não possuem *internet* ou outras formas de comunicação. Outrossim, a Assembleia possibilita tanto a escuta quanto a voz das mulheres indígenas, que muitas vezes são negligenciadas em suas demandas tanto externas como internas à comunidade, e, através da escuta das necessidades que são trazidas de cada aldeia, é possível construir uma representatividade efetiva e democrática. Dessa forma, as mulheres passam de lugares invisibilizados para posições de fala ativa, conforme explicita Anarandá Guarani Kaiowá¹⁰:

Nós somos as protagonistas das nossas próprias histórias. Nós sabemos da nossa realidade. Eu não quero que um *karai*, que não são indígena, que não viveu a cultura venha me representar aqui na *live* e falar “ah, os indígenas vivem assim” “dizem que na aldeia é assim”. Não, gente, nós temos que contar nossa história. (informação verbal).

Além disso, a equipe da *Kuñangue Aty Guasu*, segundo relato de Rosicleide Kaiowá (informação verbal)¹¹, se tornou uma referência dentro das coletividades, pois, em situações de abusos sexuais, de violência

9 Entrevista concedida por GUARANI KAIOWÁ, Anarandá. 22 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (57 min.)

10 Entrevista concedida por GUARANI KAIOWÁ, Anarandá. 22 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (57 min.)

11 Entrevista concedida por KAIOWÁ, Rosicleide. 13 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (82 min.)

doméstica e de intolerância religiosa, como as autoridades *karai*, supostamente competentes, não agem em favor da proteção das vítimas e da resolução das violências, a própria equipe se torna a última opção das crianças, mulheres e anciãs que estão tendo seus direitos violados. Assim, a organização encaminha as demandas para as autoridades externas, como as polícias, o MPF, a delegacia da mulher, porém, muitas vezes não são atendidas, como expõe Rosicleide Kaiowá¹²:

Em relação a violência contra as crianças, as mulheres e as crianças ela aumentou bastante, né, gradativamente a cada dia. Existe lei né, Maria da Penha e o ECA, do direito das crianças, porém, a gente não consegue ser alcançado pela Maria da Penha e pelo ECA, basicamente na aldeia não funciona. (informação verbal).

Portanto, indubitavelmente, a vida, as vozes e os olhares das mulheres Guarani e Kaiowá são perpassadas pela política, em um sentido amplo da palavra, mas não simplesmente guiada por princípios ocidentais da política tradicional, mas sim, a partir do princípio-guia do *Teko Porã*. A busca pela superação da violência, palavra essa que não possui tradução para a língua Guarani e Kaiowá, mas que se aproxima da ideia da *Reko vai/Teko vai*, que “representa as práticas incorretas de ser e viver, entendida como àquelas pertencentes ao mundo não indígena” (MOTA, 2017, p. 65), passa por cultivar e buscar o *Teko Porã*, pois, apenas a partir da luta pelo local do *Teko* (o *Tekoha*), é possível se pensar no combate ao *Teko vai*. Desse modo, a *Kuñangue Aty Guasu* não expressa apenas o combate às violências, injustiças e agressões que as mulheres e os povos Guarani e Kaiowá sofrem, mas, também, manifesta a proposição de um modo de ser bom, harmônico, dialógico, respeitoso, em que

[...] construir caminhos outros são necessidades oriundas de uma sociedade em contato direto com outra, que, se não houver resistência, a devora e a dilacera. Fazer outros caminhos é uma maneira de resistência do modo de ser e de viver destes Kaiowá e Guarani. São por estes caminhos que seguem as professoras indí-

12 Entrevista concedida por KAIOWÁ, Rosicleide. 13 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (82 min.)

genas, as concededoras dos remédios do mato, as mulheres solteiras remuneradas, as jogadoras de futebol, as xamãs, as jekoha, as estudantes, as parteiras, as políticas, as enfermeiras, as faxineiras, merenas, as líderes, as trabalhadoras de uma maneira geral. (SERAGUZA, 2013, p.164)

Desse modo, é notório que existe um elo que liga as falas, as perspectivas e os diálogos construídos por essas mulheres: a luta. A partir dos trechos das entrevistas acima citados, a Grande Assembleia das Mulheres Guarani e Kaiowá se mostra como um inestimável catalisador de diálogos, trocas culturais, reivindicações e mobilizações políticas, que incidem diretamente nas trajetórias das mulheres indígenas entrevistadas.

3 AS VOZES DAS MULHERES GUARANI E KAIOWÁ CLAMAM: CHEGA DE PROJETOS ANTI-INDÍGENAS!

Como demonstrado anteriormente, a luta pela demarcação do território tradicional é a pauta que perpassa todas as *Aty Guasu*. Ao inferirmos o *Teko Porã* como objetivo final da luta, é preciso ter claro a importância do território para a conquista do mesmo. Takuá (2018, p. 6-7), diz que “para o povo Guarani, não há *tekó* se não tiver *Tekoá*; ou seja, não tem modo de ser sem o lugar do ser. Sendo assim, é preciso ter terra, com floresta, com água e com toda a sua vida incluída para poder viver sua cultura e para ser guarani.”

Ainda sobre o tema, Eliel Benites, em sua dissertação de mestrado, demonstra a intrínseca ligação entre o território (e tudo o que há nele) e o modo de ser dos Guarani e Kaiowá:

As florestas, a terra, o vento, os rios, o sol e a lua, as estrelas, os relâmpagos e toda a manifestação da natureza, têm suas linguagens e vozes, que precisam ser compreendidas e interpretadas. Toda essa diversidade de linguagens da natureza constitui, também, as linguagens dos Kaiowá e Guarani. Estar em constante ligação com esta rede de equilíbrio da natureza é o papel fundamental da nossa atuação, a partir da postura de um corpo espiritualizado (BENITES, E. 2014, p. 57)

Desta maneira, projetos anti-indígenas não ameaçam apenas o local em que as comunidades vivem, mas sim toda a sua cultura, sua ligação com a natureza e sua intenção de atingir o *Teko Porã*, mas, a informação sobre os mesmos ainda é restrita. Muitas pessoas dentro das comunidades não compreendem suas ameaças, seja por barreiras linguísticas, seja por falta de acesso à internet e meios de comunicação, como relata Jhelice Franco da Silva¹³, jovem kaiowá, participante da *Kuñangue* e acadêmica de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) (informação verbal):

A lei em si, com profundidade, eu fui entender, quando tava na academia, né. Eu já sabia que já tinha vários retrocessos mas só fui entender, compreender, porque tava no ramo do direito. A gente só consegue entender quando alguém explica. Meu professor explicou sobre indigenismo, indigenato. A lei em si eu fui ver com profundidade, eu fui entender, compreender, quando fui para o ramo do Direito, né, quando fui pra academia. Mas na prática e na convivência, os ataques vive muito na prática, as leis no papel não tinha acesso, mas na prática na realidade já tinha acesso.

Neste sentido, a Grande Assembleia tem feito um belo trabalho ao facilitar o acesso ao entendimento dos dispositivos legais, distribuindo material traduzido para língua materna indígena (Guarani), onde listam os direitos gerais e específicos previstos na Constituição e nas convenções internacionais que o Brasil ratificou e, assim, possibilitando a compreensão para as pessoas mais velhas das comunidades (anciãos, Ñandesys, Ñanderus, rezadeiras e rezadores tradicionais), gerando entendimento à respeito de seus direitos e suas lutas, conforme o relato de Jhelice Franco da Silva¹⁴:

Se uma pessoa do jurídico não vier esclarecer do que se trata essa lei, a gente não consegue entender. A gente não consegue compreender o que é que tá sendo colocado ali. Por exemplo, nós temos

13 Entrevista concedida por SILVA, Jhelice Franco da. 13 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (36 min.)

14 Entrevista concedida por SILVA, Jhelice Franco da. 13 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (36 min.)

as nossas rezadeiras né, nós chamamos de *ñandesy*, *ñanderu*, eles não sabiam o que era o marco temporal, por exemplo. Eles achavam que era uma pessoa, entendeu. Eles não entendiam que era um direito sendo retirado. (informação verbal)

Destarte, com o trabalho de ampliar os conhecimentos a respeito dos direitos previstos em lei, a *Kuñangue* fortalece a luta das comunidades, possibilitando que mulheres Guarani e Kaiowá entendam os atores anti-indígenas dentro do campo político e jurídico, suas armas de luta para o enfrentamento às ameaças e violências sofridas, e, assim sendo, ajudam suas comunidades a se fortalecerem na luta.

À vista disso, é importante entender como se deu a resistência das mulheres da Assembleia e conscientização sobre os projetos anti-indígenas dos anos recentes que configuram o racismo institucional e estrutural no Brasil.

3.1 Marco Temporal

O Marco Temporal, mencionado pela primeira vez no STF em 2009, é a tese de que os povos indígenas só teriam direito às terras em que habitavam na data da promulgação da Constituição Federal (05/10/1988). Em teoria, seria necessária a comprovação da posse por meio de documentos ou por luta judicial ativa requerendo a terra na data referida. Esse argumento surgiu em meio ao julgamento do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, com o então ministro do STF Ayres Britto sugerindo a adesão da tese para embasar a decisão do caso. Em 2013, reutilizaram o argumento, desta vez contra o povo indígena Xokleng, afirmando que como eles não estavam presentes nas terras reivindicadas na época da promulgação, não poderiam demarcá-las. A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) recorreu alegando inconstitucionalidade, pois a tese vai contra o art. 231, que prevê que os povos indígenas e suas organizações sociais, culturas, línguas, religiões e terras são direitos originários, portanto, anteriores à colonização e ao estabelecimento das fronteiras do Estado, sendo reconhecidos e respeitados pela Constituição. Ao levarem o caso ao STF, foi definido que o mesmo seria passível de repercussão geral, logo, o que for definido no caso do

povo Xokleng, será utilizado de base para demarcações de terras (processos administrativos e judiciais) pendentes e futuros.

Em 2014, sem consulta prévia, foi anulada judicialmente a demarcação da TI (Terra Indígena) Guyraroka, onde viviam comunidades Kaiowá e Guarani, sob argumento do Marco Temporal. Este caso em específico é considerado simbólico pelo conjunto de direitos violados. Além de violarem o Art. 231, ainda foi negado o acesso à justiça, o que viola o Art. 232. Ademais, as condições em que a comunidade vivia eram extremamente precárias, se utilizando de apenas cerca de 0,50% do território identificado como parte de sua terra tradicional, sofrendo ameaças e intoxicações por agrotóxicos periodicamente, de acordo com o CIMI (2021). Em abril de 2021, após sete anos em luta e quatro anos de solicitação, os Guarani e Kaiowá tiveram seu pedido de recurso e análise da ação rescisória aceito pelo STF. Devido ao contexto em que a solicitação foi aceita, o caso dos povos Guarani e Kaiowá adquiriu uma importância imensa por estar diretamente relacionado com o caso da Comunidade Xokleng.

A inconstitucionalidade do Marco Temporal pode ser percebida na própria Constituição, afinal, a mesma reconhece as terras tradicionalmente ocupadas, ou seja, reconhece as cosmovisões indígenas e sua relação com a terra, como explicam Gutierrez e Nogueira:

Infere-se, portanto, na lógica da CF/1988, que a preocupação do legislador originário foi a de não fixar referências temporais ou marcos objetivos que restrinjam os procedimentos demarcatórios, mas de estender e flexibilizar conceitos para abarcar e realçar a cosmovisão indígena e a proteção de seus direitos, aquiescendo que para esses povos a terra não é só um recurso natural, é um recurso sociocultural que tem a ver com a vida coletiva e representa o suporte da vida social (AGUILERA URQUIZA; NASCIMENTO, 2013), donde emana o pleno exercício de sua dignidade e o gozo de seus direitos humanos, sendo certo que a dignidade da pessoa humana, a prevalência dos direitos humanos e a autodeterminação dos povos são princípios constitucionais que, por espelharem a ideologia da constituição, devem balizar o comportamento interpretativo do operador do direito (BARROSO, 2009), que não pode resultar em privação infundada a direitos positivados. (GUTIERREZ; NOGUEIRA, 2017, p. 160-161)

A tradicionalidade prevista na Constituição Federal (Art. 231) se refere não a uma circunstância temporal, mas sim a um modo tradicional de relação, ocupação e utilização das terras, segundo costumes e modos de ser, e a própria Lei Maior explicita isso. Dar razão à tese é legitimar e perpetuar as violações recorrentes às quais os povos indígenas foram submetidos com conivência estatal. Assim como, o texto constitucional ratifica o direito às terras tradicionalmente ocupadas como direito originário, na forma do indigenato, instituto jurídico que existe desde o período colonial, e, conforme Silva e Souza Filho (2015), se manteve em leis, decretos e constituições como o modo como o Estado brasileiro lida, pelo menos formalmente, com o direito indígena sobre suas terras.

Isto posto, a ideia de restringir os direitos étnicos sobre as terras tradicionais a partir do marco temporal é inconcebível do ponto de vista constitucional e das próprias decisões tomadas pelo STF, como no Caso Pataxó Hã-Hã-Hãe (BA), em 2012, e no Caso Krenak (MG), em 1993, que reafirmaram o direito originário dos povos indígenas sobre suas terras. Dessa forma, o indigenato se mantém como a tese que contempla as especificidades da posse indígena da terra, que é congênita, não adquirida, e, portanto, nasce junto com a comunidade e com ela está ligada umbilicalmente, não sendo possível ao Estado decidir sobre a sua “concessão” ou não, pois, “a demarcação não dá nem tira direito, apenas evidencia os limites das terras indígenas” (SILVA; SOUZA FILHO, 2016, p. 60). Além disso, o indigenato não diz respeito a demarcar grandes cidades, como o discurso anti-indígena fomenta, afinal, o “direito originário a terras não significa restaurar um passado já irreal, mas garantir um futuro possível” (SILVA; SOUZA FILHO, 2016, p. 61).

O marco temporal é, portanto, uma invenção do Poder Judiciário na interpretação da Constituição Federal. Na ocasião da IX edição da Assembleia, a participante do Conselho Rosicleide Kaiowá¹⁵ narra que:

A gente encontrou um vácuo e uma falta de respeito em relação, porque a gente fez o convite pro MPF, pro DPU, pra quando a gente lançou o documento sobre a violência contra as mulheres

15 Entrevista concedida por KAIOWÁ, Rosicleide. 13 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (82 min.)

indígenas. Então a gente encontrou uma participação muito pouco do poder judiciário. Quando a gente lançou o mapeamento, esperávamos que o poder judiciário pudesse ter uma participação bem grande, mas só o MPF e o DPU participou. O poder judiciário vem sendo muito fraco na proteção das mulheres indígenas. (informação verbal)

Durante a Assembleia, a organização do evento e as entidades parceiras em Brasília, convidadas para facilitar oficinas de formação sobre direitos dos povos indígenas, como o Observatório de Protocolos Comunitários (FADIR/ UFGD) e o Instituto Socioambiental (ISA), explicaram sobre o Marco Temporal e sua inconstitucionalidade, distribuíram materiais informativos bilíngue¹⁶ e fomentaram o debate, dando espaço para que as pessoas presentes pudessem falar suas opiniões e vivências a respeito, com lições das e dos anciões, rezadeiras e rezadores Guarani e Kaiowá dando o testemunho vivo sobre a luta pela demarcação das terras.

Assim, demonstraram que a força e a luta dos povos Guarani e Kaiowá para que o Marco Temporal não seja aprovado persevera e não desanima, como afirma de forma obstinada Jhelice Franco da Silva (informação verbal)¹⁷:

Meus avós sempre ensinaram a gente que ser indígena é ser resistência. Ser indígena é conviver com o desrespeito todos os dias, a gente já nasce sendo na batalha mesmo. Nós da comunidade guarani e kaiowá estamos na expectativa que votem realmente pra arquivar e para que esse marco temporal seja derrubado. Essa é a nossa intenção. E se for pra ir lá em Brasília a gente vai lá de novo.

Além disso, as mulheres indígenas presentes também participaram das marchas e protestos contra o marco temporal juntamente a outros

16 SILVA, Liana Amin Lima da; BENITES, Eliel (coord.). DIREITO AVA KUÉRA MBAE. Material de apoio da oficina “Direitos dos Povos Indígenas”. Projeto de Extensão: Observância da Convenção 169 da OIT aos Povos Indígenas Guarani, Kaiowá e Terena de Dourados e região. Dourados-MS: FADIR/ FAIND/ UFGD, 2021.

17 Entrevista concedida por SILVA, Jhelice Franco da. 13 out. 2021 Entrevistador: Raphael Silva Lopes. arquivo .mp3 (36 min.)

povos e organizações, por meio da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). A Grande Assembleia Kuñangue Aty Guasu, pela primeira vez realizada fora do Mato Grosso do Sul, contou também com a presença de lideranças a nível nacional como Célia Xacriabá, Sônia Guajajara e Antonia, liderança tradicional do povo Xokleng.

3.2 PL 490/07

Criado em 2007, o projeto anteriormente visava apenas a alteração do Estatuto do Índio, justificando que, caso não o fizessem, qualquer terra poderia ser reivindicada e acabar nas mãos dos indígenas. Após 14 anos, o projeto recebeu 13 novos pontos e foi arquivado e desarquivado algumas vezes, sendo aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados em 23 de junho de 2021. Após este processo, o PL aguarda votação do Plenário.

Uma das últimas mudanças no projeto foi a adição do Marco Temporal, a flexibilização das diretrizes para contato com povos isolados, a proibição de ampliação de terras já demarcadas e a permissão de exploração com fins lucrativos em territórios tradicionais (como garimpo, exploração energética, etc).

Este PL também tem ligação direta com o julgamento do Marco Temporal no Caso Xokleng, assim como o julgamento da TI Guyra-roka, pois, caso o Marco seja aprovado, o PL 490 não tem motivos para ser rejeitado.

Na *Kuñangue Aty Guasu*, foi apresentado um slide explicativo sobre os principais pontos do PL e as razões de ele ser prejudicial e inconstitucional: caso seja aprovado, todos os processos de demarcação pendentes precisarão atender a novos critérios, o que os atrasará e até mesmo poderá paralisá-los. Em seu relatório final, as mulheres presentes na Assembleia afirmaram que:

Sem a demarcação das nossas terras, nós mulheres guarani e kaiowá não poderemos ter uma vida livre da violência. E resistiremos para que possamos ter uma vida com liberdade junto com nossos filhos, nosso povo, em nossa terra. (KUÑANGUE ATY GUASU, 2021, p. 78)

Esta forte fala explicita a gigantesca problemática do projeto de lei, pois, caso seja aprovado e prejudique, paralise e/ou reverta as demarcações, tirará dos povos indígenas a parte mais importante para seu modo de ser, e, especificamente para os Guarani e Kaiowá, impossibilitará o *Teko Porã*.

O PL também viabiliza que a região demarcada acabe em desequilíbrio ecológico, prejudicando a religiosidade indígena e o meio ambiente ao retirar o usufruto exclusivo dos povos indígenas e permitir exploração comercial nas terras demarcadas. Além disso, abrir brecha para contato com povos isolados pode dizimar essas populações, e no projeto não existe justificativa plausível para que isso ocorra, pois cita que seria apenas em casos de utilidade pública, mas não as especifica. Logo, é possível interpretar que a utilidade pública seria apenas finalidade econômica ou, ainda, religiosa.

Com isso entendemos que o sistema do *karai*, da política da propriedade privada, do sistema capitalista seguem engavetando, dificultando as perícias antropológicas e anulando laudos antropológicos por décadas e décadas, não dando continuidade aos processo de demarcação dos territórios do povo Guarani e Kaiowá. (KUÑANGUE ATY GUASU, 2021, p. 83)

Como explicitado pelo Documento Final, compreende-se que as únicas justificativas para os pontos do PL é a exploração econômica possibilitada pelo capitalismo e uma colonização moderna, tentando forçar povos indígenas a se adequarem ao modo de vida e de produção da sociedade *karai* e, posteriormente, integrá-los na mesma.

3.3 Outros Projetos

Buscando explicar da maneira mais simples possível quais são os direitos salvaguardados pela Constituição e por tratados internacionais ratificados pelo Brasil, na Kuñangue Aty Guasu foi distribuído o material didático “DIREITO AVA KUÉRA MBA’E”, produzido pelo Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta Prévia, Livre e Informada (UFGD/CEPEDIS) em parceria com o Grupo de Pesquisa Teko Joja

(FADIR/FAIND/UFGD) e o Projeto de Extensão (FADIR/UFGD) Observância da Convenção 169 da OIT aos Povos Indígenas de Dourados e região (MS). O material lista os direitos previstos na Constituição e as ameaças atuais. Baseando-se no material supracitado e no Documento Final da Kuñangue Aty Guasu de 2018, este tópico se dedicará a explicar de forma concisa outros projetos que ameaçam a dignidade dos povos indígenas.

Parecer AGU 001/2017

(“Parecer Antidemarcação” ou “Parecer do Genocídio”)

Trata-se de um parecer normativo que determina uma série de restrições à demarcação de Terras Indígenas - entre elas, as 19 condicionantes do Caso Raposa Serra do Sol e a tese do Marco Temporal. Na prática, o parecer inviabiliza demarcações, sejam já concluídas ou em estágio avançado, o que legitima as violências sistemáticas sofridas pelas comunidades indígenas até hoje.

PEC 215/2000

O projeto de emenda constitucional busca transferir a competência de demarcação da União para o Congresso. Desta maneira, a decisão de demarcar ou não alguma terra tradicional estaria nas mãos da bancada ruralista, de empreiteiras e de mineradoras que possuem interesses econômicos nessas terras, retirando dos povos indígenas e quilombolas o direito de não exploração em suas terras.

PL 6299/2002 (“PL do Veneno”)

O projeto de lei nº 6299 propõe uma lista de coisas, sendo elas substituir o nome “agrotóxico” para “pesticida”; não avaliar os danos dos mesmos à saúde e ao meio-ambiente e deixar a decisão de liberá-los ou não por conta do Ministério da Agricultura (e, por consequência, do Agronegócio); possibilitar o registro de substâncias comprovadamente cancerígenas; proibir de regulação específica para propagandas de agrotóxicos; permitir a venda de agrotóxicos sem receituário agrônomo. A aprovação do mesmo facilitará e aumentará os casos de intoxicação por agrotóxicos em

comunidades indígenas e prejudicará ainda mais a terra onde elas vivem, além de ser ruim para o meio ambiente e a população em geral.

PDL 177/2021

O projeto de decreto-lei nº 177 busca “denunciar” a Convenção 169 da OIT, o que, na prática, significa sair da lista de países que ratificaram a Convenção e não ter mais a obrigação de cumprir com as orientações previstas na mesma. Este PDL representa uma involução nos direitos indígenas, o que, além de prejudicar as comunidades, retirando sua asseguarção de direito a consulta prévia, autorreconhecimento, à saúde diferenciada e condições dignas de trabalho, é inconstitucional, visto que é proibido o retrocesso de direitos humanos perante à Constituição Federal.

PL 2663/2007 (“PL da grilagem”)

O projeto de lei 2663 propõe a legalização de ocupações irregulares em terras públicas, beneficiando grileiros (pessoas que falsificam documentos para dizerem que são proprietários da terra) enquanto prejudica pequenos agricultores que aguardam a entrega do título da terra. Além disso, o PL perdona as pessoas que invadiram e desmataram ilegalmente terras públicas a partir de 2011 e os concede o título de propriedade. Este PL incentiva invasões e desmatamentos na Amazônia, pois muda a lei ambiental e diminui a necessidade de proteção.

PL 2159/2021

Essa proposta visa diminuir o controle e prevenção de impactos ambientais causados por atividades econômicas, facilitando processos administrativos de licenciamento ambiental. Ela é extremamente prejudicial, visto que retira a obrigação de empreendimentos solicitarem permissão antes de iniciarem algum projeto prejudicial ao meio-ambiente e permite que cada estado tenha suas legislações e diretrizes próprias, o que possibilita que estados dominados pelo agronegócio, como o Mato Grosso, tenham políticas ainda menos restritivas, facilitando a destruição da natureza.

Com a IX *Kuñangue Aty Guasu*, realizada em Brasília, em 2021, paralelamente à mobilização nacional indígena em virtude do julgamento do Caso Xokleng e a ameaça do marco temporal, foi possível verificar como as mulheres Guarani e Kaiowá, as *Ñandesys* e jovens mulheres e acadêmicas indígenas “estagiárias das *Nandesys*” buscam compreender sobre a gravidade das ameaças e projetos anti-indígenas tanto por parte do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, a partir da realidade de ataques e violações aos *Tekoha* e a seus corpos-territórios.

Diante da explanação presente, percebe-se como os projetos de Lei em tramitação no Poder Legislativo afetam a vida dos povos Guarani e Kaiowá, como também de todos os povos originários do país que se denomina Brasil, pois, estabelecem diferentes violações que abrem as portas para a total destruição dos direitos conquistados na CF/88 e que, em última instância, se traduz no extermínio dos próprios povos indígenas, que serão, caso essas leis sejam aprovadas e aplicadas, engolidos por essa “máquina de comer mundo” (KRENAK, 2021) que é o sistema capitalista.

CONCLUSÃO

“... enquanto houver o som do *Mbaraka* e do *Takuapu* haverá luta!”

(*KUÑANGUE ATY GUASU*, 2021, p. 146)

Sendo assim, a *Kuñangue Aty Guasu* (Grande Assembleia das Mulheres Guarani e Kaiowá) se configura como espaço por excelência de participação política, articulação das mulheres indígenas, difusão de conhecimentos tradicionais, proteção e apoio em rede, diálogo intergeracional, coleta e tratamento autônomos de dados sobre violência, reivindicações e encaminhamento às autoridades e órgãos *karai* competentes, ou seja, é o locus por excelência da busca das mulheres Guarani e Kaiowá pelo *Teko Porã*.

Todas as lutas e embates travados tanto pelas mulheres que organizam quanto por aquelas que participam são evidentemente invisibilizadas nos grandes meios de comunicação, nas mídias sociais e no debate público em geral. Porém, mesmo diante das diversas violências que sofrem, dos

diversos direitos que lhes são negados por omissão ou por ação direta do Estado, as mulheres Kaiowá e Guarani resistem e continuam em pé, mesmo quando se cansam e ficam com a saúde mental abalada, como nos foi relatado por todas as entrevistadas e em todos os documentos.

Ainda que as denúncias e os encaminhamentos sejam feitos às instâncias competentes — que não se esforçam para manter um diálogo respeitando a língua materna dos Guarani e Kaiowá, e que obrigam as mulheres a “ter que se organizar para contar tudo isso publicamente e por escrito, em português e com ‘linguagem jurídica’” (KUÑANGUE ATY GUASU, 2021, p. 141) — ainda não é possível identificar respostas às reivindicações ou possíveis ações, programas ou políticas estatais.

À véspera do fechamento deste texto, o Conselho da Kuñangue Aty Guasu/MS, por meio de suas redes sociais, anunciou o lançamento o Observatório da Kuñangue Aty Guasu (O.K.A), que ocorrerá dia 24 de janeiro de 2022: “Esse será o núcleo de apoio jurídico, assistencial, psicológico, antropológico, meio ambiente, audiovisual e virtual de apoio às mulheres Kaiowá e Guarani vítimas de violência. Em meio a essa sangria violenta que ameaça os povos indígenas cotidianamente, tecemos mais uma resistência pela nossa existência.”

Mostra-se, assim, que o movimento das mulheres Guarani e Kaiowá têm se organizado e falado por si cada vez mais, renegando o poder tutelar que o Estado e que a sociedade como um todo insiste em impor a elas. Dessa maneira, o que se evidencia é a crescente autonomia e voz ativa dessas mulheres tanto no interior quanto no exterior de suas comunidades e de seus povos. Elas não irão se silenciar novamente! A grande incógnita que se estabelece ao final desse artigo, é se a sociedade continuará a ignorá-las ou se, finalmente, as ouvirá.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANZOATEGUI, Priscila de Santana. Kuñangue Aty Guasu: A Grande Assembleia das Mulheres Guarani e Kaiowá. *In: Anais 2018: XIV Encontro de História da ANPUH/MS - “História: o que é, quanto vale, para que serve?”*. Dourados, MS: Universidade Federal da Grande Dourados, 2018. Disponível em: <http://www.>

encontro2018.ms.anpuh.org/resources/anais/9/1542640808_ARQUIVO_ku-nhangueatyguasuartigorevisado.pdf. Acesso em 28 nov. 2021

ANZOATEGUI, Priscila de Santana (2017). “SOMOS TODAS GUARANI-KAIOWÁ”: ENTRE NARRATIVAS (D)E RETOMADAS AGENCIADAS POR MULHERES GUARANI E KAIOWÁ SUL-MATO-GROSSEENSES. Dissertação (Mestrado em Antropologia). Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados/ MS, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popu-p=true&id_trabalho=5646707. Acesso em: 28 nov. 2021

APIB. Documento final da V Kuñangue Aty Guasu. 22 set. 2017. Disponível em: <http://apib.info/files/2017/09/Documento-final-da-V-Ku%C3%B1angue-Aty-Guassu-.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021

APIB. Documento final da VI Kuñangue Aty Guasu. 14 jul. 2018. Disponível em: <http://apib.info/files/2018/07/Documento-Final-da-VI-Kun%C3%A3gue-Aty-Guasu.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021

ATY GUASU. História da ATY GUASU GUARANI-KAIOWÁ/MS, entenda o contexto. 30 abr. 2012 Disponível em: <http://atyguasu.blogspot.com/2012/11/historia-da-aty-guasu-guarani-kaiowams.html>. Acesso em: 28 nov. 2021.

BENITES, Eliel. Oguata Pyahu (Uma nova caminhada) no processo de desconstrução e construção da educação escolar indígena da Aldeia Te'yikue. 2014. 130f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS, 2014.

BENITES, Tônico. Trajetória de luta árdua da articulação das lideranças Guarani e Kaiowá para recuperar os seus territórios tradicionais tekoha guasu. Revista de Antropologia da UFSCar, v.4, n.2, jul.-dez., p.165-174, 2012. Disponível em: http://www.rau.ufscar.br/wp-content/uploads/2015/05/vol4no2_10.TONICO.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021

BENITES, Tônico. 2014. 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. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro / RJ. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/>

artigos/docs/artigos/docs_artigos/rojeroky-hina-ha-roike-jevy-tekohape-rezando-e-lutando. Acesso em: 28 nov. 2021.

CIMI. Documento final da III Kuñangue Guarani Há Kaiowá Aty Guasu Irun-dyha: Terra Indígena Sombrerito. 08 abr. 2013. Disponível em: <https://cimi.org.br/2013/04/34598/>. Acesso em 28 nov. 2021.

CIMI. Documento final da 4º Aty Guasu Kunhangue Arandu Ka'aguy. 29 jun. 2014. Disponível em: <https://cimi.org.br/2014/07/36212/>. Acesso em: 28 nov. 2021.

CIMI. STF julga caso da Terra Indígena Guyraroka, anulada com base no marco temporal e sem que comunidade fosse ouvida. Site Conselho Indigenista Missionário. Brasília, 23 mar. 2021. Disponível em: <https://cimi.org.br/2021/03/stf-julga-caso-terra-indigena-guyraroka-anulada-marco-temporal-sem-comunidade-fosse-ouvida/>. Acesso em: 09 jan. 2022.

OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS. Direito Ava Kuéra Mbãe. LIMA, Liana; BENITES, Eliel (coord.). Material de apoio da oficina “Direitos dos Povos Indígenas”. Projeto de Extensão: Observância da Convenção 169 da OIT aos Povos Indígenas Guarani, Kaiowá e Terena de Dourados e região. Apresentado e distribuído na IX Kuñangue Aty Guasu. Grande Assembleia de Mulheres Kaiowá e Guarani. Brasília, 02 a 06 de setembro de 2021. Dourados-MS/ Brasília-DF: OBSERVATÓRIO DE PROTOCOLOS, UFGD, CEPEDIS, KUÑANGUE ATY GUASU, 2021.

HECK, E.; RANGEL, L. Histórias e Lições de Nhanderu Marangatu. PORANTIM. Brasília. Agosto-2006. Disponível em: http://www.cimi.org.br/pub/publicacoes/1155822254_Porantim_jornal.pdf. Acesso em: 27 nov. 2021.

KRENAK, Ailton. Roda Viva | Ailton Krenak | 19/04/2021. 2021. 1h32m41s. Disponível em: <https://youtu.be/BtpbCuPKTq4>. Acesso em: 28 nov. 2021.

KUÑANGUE ATY GUASU. Corpos silenciados, vozes presentes: a violência no olhar das mulheres Guarani e Kaiowá. 2021.

MOTA, Juliana Grasiéli Bueno. OS GUARANI E KAIOWÁ E SUAS LUTAS PELO TEKOKHA: os acampamentos de retomadas e a conquista do teko porã (bem viver)/ the guarani and kaiowá and their struggles for tekoha. Revista

NERA, Presidente Prudente, n. 39, p. 60-85, 7 nov. 2017. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/4959>. Acesso em: 28 nov. 2021.

NOGUEIRA, Daniela Saab; GUTIERREZ, José Paulo. MARCO TEMPORAL DA OCUPAÇÃO: A DESCONSTRUÇÃO DO PARADIGMA. *Revista Thesis Juris*, v. 7, n. 1, p. 167, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/thesisjuris/article/view/9000/3834>. Acesso em: 28 nov. 2021.

SILVA, Liana Amin Lima da; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. 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 (org.). *Os direitos territoriais quilombolas: além do marco territorial*. Goiânia: Ed. da Puc Goiás, 2016. p. 55-83.

TAKUÁ, Cristine. Teko Porã, o sistema milenar educativo de equilíbrio. *Rebento*, São Paulo, n. 9, p. 5-8, dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ia.unesp.br/index.php/rebento/article/view/266>. Acesso em: 28 nov. 2021.

VERON, Valdelice. Tekomboê Kunhakoty: modo de viver da mulher Kaiowa. 2018. 42 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34048>. Acesso em: 28 nov. 2021.

MULHERES QUILOMBOLAS E A LUTA PELO TERRITÓRIO NA PERSPECTIVA DO FEMINISMO DECOLONIAL

Isadora Golim Campos¹

Thaís Maira Rodrigues Held²

INTRODUÇÃO

A luta pela igualdade de gênero corresponde às reivindicações sociais ao longo do tempo. A história das mulheres, no entanto, é protagonizada e detém seus holofotes ao longo dos anos, pelas e para as mulheres brancas, em demandas que apesar de legítimas, excluía as mulheres não brancas, que continuavam sendo exploradas por homens e mulheres brancas. Com o passar do tempo, as reivindicações femininas ganharam outros contornos e, de acordo com o momento histórico, se tornaram cada vez mais complexas, tendo em vista as atividades das mulheres em ambientes públicos e privados mundo afora.

Mais adiante, observa-se a eclosão do pensamento feminista negro, que ao contrário das limitações do feminismo branco, prega a inclusão, a diversidade, e acima de tudo, justiça social coletiva. Estas reivindicações, pensamentos e ações correspondem, em certo grau, à ideia de decolonialidade do ser, do saber e do poder, difundida por Aníbal Quijano. Brevemente, a academia se apropriou de suas teorias, incorporou em suas agendas e pesquisas, mas persistia uma limitação de gênero, que mais tarde seria combatida e complementada pelas proposições de María

1 Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: isadoragolca@hotmail.com

2 Docente na Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: thaisaheld@ufgd.edu.br

Lugones. Trata-se do feminismo decolonial, uma intersecção racial, de gênero, sexual, social, sobretudo dos países latino-americanos.

Do ponto de vista teórico, a decolonialidade de gênero é bem aceita e debatida na academia. No sentido jurídico e político, apesar das previsões normativas, a implementação material da igualdade de gênero, raça, classe e outras imbricações específicas a depender dos grupos sociais e reivindicações tem se mostrado ineficiente.

A Constituição Federal do Brasil expressa em seu artigo quinto que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações. Contudo, o Estado não fornece aos cidadãos igualdade de direitos e oportunidades, a prática releva que a equidade não é uma realidade na sociedade brasileira, muitos são os motivos que imprimem a desigualdade no país como as questões de classe, raça e gênero. Estas desigualdades têm raiz na formação da sociedade brasileira, forjada pela escravização de homens e mulheres, pela política de concentração de terras e pelo machismo e sexismo, que tornam as relações violentas nos espaços públicos e privados.

As mulheres quilombolas se encontram na intersecção entre gênero, raça e classe, sofrendo então com a sobreposição de vulnerabilidades, sobretudo na defesa de seus territórios. Partindo da análise do feminismo decolonial e dos estudos interseccionais, a provocação levantada por este texto, ainda em fase de revisão bibliográfica, é a materialização das múltiplas vulnerabilidades das mulheres quilombolas e quais as práticas de empoderamento no e pelo território.

Nesse sentido, a narrativa se pauta na análise da luta das mulheres quilombolas no e pelo território, partindo do feminismo decolonial, negro e sob o aspecto da interseccionalidade, para verificar a proximidade com as práticas de empoderamento das mulheres quilombolas.

1 COLONIALIDADE DE GÊNERO E O FEMINISMO DECOLONIAL

Para abordar o tema sobre o feminismo decolonial e toda a sua importância nos estudos feministas latino-americanos, deve-se entender primeiramente como surgiu o termo decolonialidade. A evolução da pro-

dução teórica sobre a colonialidade atribui-se muito aos estudos do teórico Aníbal Quijano que é membro-fundador do grupo Modernidade/Colonialidade — M/C constituído no final dos anos 1990 e formado por intelectuais latino-americanos situados em diversas universidades das Américas. O grupo M/C foi responsável por um movimento epistemológico fundamental para revolucionar as ciências sociais da América Latina, pois não se pode entender a modernidade sem compreender a colonialidade.

Quijano desenvolveu o conceito de Colonialidade de Poder que busca explicar essa relação histórica de como as estruturas de poder colonial foram sendo construídas na modernidade, a criação de novas identidades históricas produzidas sobre a ideia de raça e a formação do capitalismo mundial. Para o estudioso a ideia de raça é uma categoria mental da modernidade que surgiu com a colonização das Américas “a ideia de raça, em seu sentido moderno, não tem história conhecida antes da América” (QUIJANO, 2005, p. 117). A ideia de raça supostamente foi originado como referência às diferenças fenotípicas entre conquistadores e conquistados, formando assim um novo padrão de poder mundial construído com a constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado, formando assim a experiência básica da dominação colonial.

Os estudos de Anibal Quijano foram de suma importância para se entender esses padrões de subordinação surgidos a partir da colonialidade, contudo, ao relacionar a colonialidade com a questão de gênero Maria Lugones entende que a teoria de Quijano não era suficiente para elucidar os problemas que envolviam a questão, primeiramente porque retratava em seu conceito uma definição de gênero que se baseava em conceitos eurocêntricos e heteronormativos, e o autor também possuía uma compreensão do gênero visto apenas em termos de acesso sexual às mulheres.

Maria Lugones então desenvolveu a teoria da Colonialidade de Gênero, trazendo o gênero como uma categoria central a ser analisada. Lugones tratou sobre a dicotomia trazida pela modernidade colonial, primeiramente entre o humano e o não humano que eram retratados como os colonizadores e os colonizados, ou seja, os povos colonizados como os africanos, e os povos indígenas das Américas eram retratados como espécies não humanas, como animais, incontrolavelmente sexuais e selvagens (LUGONES, 2014, p. 936). E posteriormente ela traz a dicotomia entre

homens e mulheres fazendo uma analogia ao mundo animal do macho e a fêmea, onde o macho era a figura da perfeição e a fêmea considerada a inversão e deformação do macho. Desta forma, na perspectiva civilizatória, os machos colonizados – visto como animais – ainda eram julgados a partir da compreensão normativa do “homem”, o ser humano por excelência, no caso das fêmeas colonizadas, elas eram julgadas a partir da compreensão normativa da “mulher”, a inversão humana de homens.

Ao analisar que nas colonizações houve a chamada missão civilizatória que era basicamente a propagação do cristianismo e no pensamento cristão o pecado e a divisão maniqueísta entre o bem e o mal serviam para marcar a sexualidade feminina como maligna, eles designavam as mulheres colonizadas como figuras em relação ao satanás, e às vezes como possuídas por ele (LUGONES, 2014, p. 938).

Simone de Beauvoir traça o conceito de que a mulher é vista como o “outro”, pois a mulher não é definida por si mesma na categoria de gênero, mas sim definida pelo olhar do homem, em relação ao homem, e nessa linha de raciocínio Grada Kilomba traz a crítica a esse conceito, pois para ela a negritude já é tratada como sendo o outro, onde o sujeito negro torna-se aquilo que o sujeito branco não quer ser relacionado (KILOMBA, 2019, p. 36-37), então a mulher negra seria o outro do outro, colocando-a assim em dupla vulnerabilidade por não se encaixarem como homens ou tampouco como mulheres brancas.

Lugones explica como a resistência à colonialidade de gênero é complexa, que diferente da colonização, ainda convivemos com a colonialidade de gênero, é o que permanece na intersecção de gênero/classe/raça como construtos centrais do sistema de poder capitalista mundial.

A consequência semântica da colonialidade do gênero é que “mulher colonizada” é uma categoria vazia: nenhuma mulher é colonizada; nenhuma fêmea colonizada é mulher [...] Como não há mulheres colonizadas enquanto ser, sugiro que enfoquemos nos seres que resistem à colonialidade do gênero a partir da “diferença colonial”. Tais seres são, como sugeri, só parcialmente compreendidos como oprimidos, já que construídos através da colonialidade do gênero. A sugestão é não buscar uma construção não colonizada de gênero nas organizações indígenas do social. Tal coisa

não existe; “gênero” não viaja para fora da modernidade colonial (LUGONES, 2014, p. 939).

A proposta de Lugones é que a resistência à colonialidade de gênero seja estudado a partir da perspectiva da diferença colonial. Propõe que o gênero deve ser descolonizado, e descolonizar o gênero é fazer uma crítica à “opressão de gênero racializada, colonial, capitalista heterossexualizada visando uma transformação vivida do social” (LUGONES, 2014, p. 940).

Descolonizar o gênero é ter a percepção histórica entre a relação de oprimir e resistir na intersecção de sistemas de opressão, e deve-se aprender com os povos. Para a autora, o feminismo traz mais do que uma narrativa de opressão de mulheres, ele também fornece materiais que permitem às mulheres compreender sua situação sem sucumbir a ela. Assim, Lugones busca explicar sobre a opressão das mulheres subalternizadas através dos processos combinados de racialização, colonização, exploração capitalista, e heterossexualismo, nomeando esses processos combinados de “Colonialidade de Gênero”, e a possibilidade de superar a colonialidade do gênero chama de “Feminismo Descolonial” (LUGONES, 2014, p. 941).

Lugones abriu espaço em sua teoria para se debater sobre a discussão interseccional, pois traz em seu estudo a crítica ao universalismo feminista feita pelas mulheres de cor e do terceiro mundo, “se mulher e negro são termos para categorias homogêneas, atomizadas e separáveis, então sua intersecção mostra-nos a ausência das mulheres negras – e não sua presença” (LUGONES, 2014, p. 935).

A autora Rita Segato abre uma contribuição para o pensamento decolonial, para ela suficiente apenas introduzir o gênero como mais um tema da crítica descolonial, mas se deve conferir um real estatuto teórico e epistêmico a ele, ao examiná-lo como uma categoria central que interfere em todos os aspectos das transformações impostas pela nova ordem colonial/moderna (SEGATO, 2012, 116).

O feminismo é um movimento em constante transformação, capaz de elaborar autocríticas necessárias para a sua transformação e evolução, tanto que atualmente usa-se o a expressão no plural como “movimentos

feministas” pois surgiram diversas ramificações a partir do que foi chamado de primeira onda do feminismo que teve início no fim do século XIX e início do século XX, que foi chamado de feminismo liberal. Pensar no desenvolvimento do movimento feminista em termos de “ondas” sintetizam suas conquistas em termos de direitos civis, políticos e sociais, contudo a periodização dessas fases não necessariamente reflete uma sincronia geográfica do movimento feminista (BALLESTRIN, 2020, p. 02).

O início do movimento feminista era marcado por ser um movimento de mulheres brancas, de classe média, elitista, ocidental e universalista, o que se denominou como o feminismo hegemônico do Primeiro Mundo ou Norte Global. Os feminismos subalternos surgiram em contrapartida com esse pensamento, eles podem ser entendidos como aqueles “movimentos de mulheres que identificam na existência de um feminismo hegemônico a promoção de uma outra relação de subalternidade sobre mulheres historicamente subalternizadas” (BALLESTRIN, 2020, p. 04).

O feminismo passou por diversas transformações no decorrer dos anos, Ballestrin retrata o movimento como sendo o mais importante em termos de inovação teórica, intervenção social, atuação política e resistência democrática. Com as constantes mudanças, as teóricas preocupavam-se cada vez mais com a necessidade de transformar esse feminismo universal, global em algo mais inclusivo e representativo de outros contextos regionais, nacionais e locais, devido à diversidade das trajetórias das lutas feministas.

Do neoliberalismo ao colonialismo, as críticas feministas das subalternidades globais também atravessaram o próprio movimento feminista. A discussão em torno da “mulher do Terceiro Mundo” – categoria que conecta feminismo, pós-colonialismo e marxismo – exemplificou a incorporação de uma dimensão geopolítica pela teoria e pela prática feminista, criando um antagonismo entre o feminismo hegemônico e suas variações subalternas. A (geo)politização do debate feminista evidenciou diferenças irreconciliáveis na construção de sua cosmopolitização, expondo dimensões conflitivas irreconciliáveis dentro do próprio movimento global de mulheres (BALLESTRIN, 2020, p. 02).

Desta forma, os feminismos subalternos se desenvolveram em oposição ao feminismo global e hegemônico, entendendo a necessidade de compreender as subalternidades existentes dentro do próprio feminismo. Os feminismos subalterno enquanto denunciam o silenciamento de várias expressões do feminismo, também agenciam um antagonismo irreconciliável diante de um feminismo hegemônico do Norte Global.

Entendeu-se que o feminismo global não era suficiente para alcançar a todas as mulheres e entender suas vulnerabilidades, pois ele foi compreendido como sendo um feminismo branco, etnocêntrico, neoliberal e negligente com as questões raciais e coloniais, e que para Ballestrin esses apontamentos ultrapassam etnias, nacionalidades e geografias. Foi com essa preocupação com a colonialidade que surgiu o feminismo decolonial estruturado por Maria Lugones, este se apresenta como uma das ramificações dos feminismos subalternos, este termo é utilizado no plural porque abarca uma pluralidade significativa dos feminismos contemporâneos, agregando diferentes movimentos de mulheres.

Os feminismos subalternos possuem algumas representações, estereótipos e construções mencionadas pela literatura feminista pós-colonial, latino-americana e decolonial, em antagonismo ao feminismo hegemônico. O marcador geopolítico dos feminismos subalternos em geral diz respeito às regiões da América Latina, Caribe, Ásia, Oceania e África, as quais projetam noções dos mundos “não ocidental”, “Terceiro Mundo” e do “Sul Global”. Em contraposição, o feminismo hegemônico está associado ao “Ocidente”, ao “Primeiro Mundo” e ao “Norte Global”, espelhando as reivindicações dos movimentos feminista e de mulheres dos países europeus, Estados Unidos e Canadá. Enquanto o feminismo hegemônico possui uma projeção mais universal e global, os feminismos subalternos são vistos como particulares e locais, podendo ser influenciados pelas dinâmicas de migração e diáspora (BALLESTRIN, 2020, p. 05).

Ballestrin colocou o feminismo decolonial como um feminismo subalterno articulador de diferentes feminismos latino-americanos como o indígena, comunitário, lésbico, negro, entre outros. Apresentou a descolonização do feminismo, do conhecimento, do gênero e do Estado como sendo os quatro eixos importantes de intervenção do feminismo decolonial.

Desta forma, o feminismo de Maria Lugones veio como uma intervenção teórica sobre a ideia de gênero e sexo do conceito de Anibal Quijano, este assim como os demais feminismos subalternos encabeçara uma mudança teórica de análise dos movimentos feministas, abrindo espaço para debates que anteriormente eram silenciados. Os feminismos subalternos deram visibilidade para as pautas como as do feminismo decolonial, feminismo negro, transcultural, fronteiriço, indígena, lésbico, islâmico, entre outros diversos que buscam descaracterizar a universalidade do feminismo.

2 FEMINISMO NEGRO SOB O VIÉS DA INTERSECCIONALIDADE

O feminismo negro se desenvolveu com o intuito de questionar o feminismo hegemônico que há muito invisibilizava as necessidades de mulheres não brancas. Quando surgiram as primeiras manifestações do feminismo o mundo ainda estava em um cenário de escravidão, enquanto as mulheres brancas reivindicavam direitos civis e políticos as mulheres negras ainda lutavam pela abolição da escravidão. Para Djamila Ribeiro “o feminismo negro não é uma luta meramente identitária, até porque branquitude e masculinidade também são identidades. Pensar feminismos negros é pensar projetos democráticos” (RIBEIRO, 2018, p. 06).

Se levar a discussão à análise da teoria das ondas do feminismo, a primeira onda era chamada de feminismo liberal e teve início no fim do século XIX e início do século XX, em diversos países, principalmente na Europa e Estados Unidos da América, suas principais reivindicações eram pelos direitos políticos, sociais e a demanda de maior destaque foi quanto ao sufrágio das mulheres. Essa luta se restringia às mulheres brancas pois “enquanto àquela época mulheres brancas lutavam pelo direito ao voto e ao trabalho, mulheres negras lutavam para ser consideradas pessoas” (RIBEIRO, 2018, p. 34)

A segunda onda é chamada de feminismo radical derivado da palavra raiz, porque nesta época as mulheres iniciaram as reflexões quanto aos papéis de gênero, formando uma teoria raiz sobre as opressões femininas, teve início do período do pós-guerra, e questionou as condições das mulheres no âmbito doméstico e social, tinha como slogan por Carol

Hanisch de que “O pessoal é político”. Nesta etapa houve grande desenvolvimento teórico, iniciou-se os questionamentos quanto às relações de opressão da mulher, a sexualidade, a construção cultural de gênero e dominação, discussões sobre a liberdade sexual da mulher, e os seus direitos reprodutivos, e foi também nesse período que abriu-se, mesmo que discretamente, espaço para a inclusão de raça e classe às questões de gênero.

As teorias identitárias iniciadas na segunda onda abriu caminho para o surgimento da terceira onda que foi marcada pelos questionamentos sobre o próprio feminismo, as feministas passaram a questionar que o movimento representava apenas as mulheres de classe média e brancas. Com isso, começou o processo de desconstrução da mulher “universal”, o movimento feminista entendia que todas as mulheres, de todas as classes e raças eram atingidas pelos mesmos problemas e expostas às mesmas formas de opressão (MARQUES; XAVIER, 2018, p. 06).

Djamila Ribeiro menciona que o feminismo negro começou a ganhar força no Brasil na década de 1980, que as feministas negras começaram a participar no movimento feminista a partir do III Encontro Feminista Latino-Americano ocorrido em Bertioga em 1985, momento em que surge a organização atual de mulheres negras com o propósito de adquirir visibilidade política no campo feminista.

Existe ainda, por parte de muitas feministas brancas, uma resistência muito grande em perceber que, apesar do gênero nos unir, há outras especificidades que nos separam e afastam. Enquanto feministas brancas tratarem a questão racial como birra e disputa, em vez de reconhecer seus privilégios, o movimento não vai avançar, só reproduzir as velhas e conhecidas lógicas de opressão. (RIBEIRO, 2018, p. 35)

Como supramencionado, o feminismo negro ganha mais expressão em meados de 1980, e no Brasil destaca-se a produção intelectual de teóricas como Lélia Gozalez, Sueli Carneiro, Djamila Ribeiro, entre outras. Seus estudos fazem uma crítica à universalidade do feminismo e denunciam a invisibilidade das mulheres não brancas no movimento, o olhar sobre a mulher universal e sobre o gênero em uma perspectiva hegemônica não é o suficiente para entender as realidades das mulheres negras.

Sueli Carneiro defende a ideia de que no Brasil a violação colonial contra as mulheres não brancas e a miscigenação resultante disso está na origem de todas as construções de nossa identidade nacional, estruturando o decantado mito da democracia racial. Lélia Gonzalez também aborda o tema colonialidade estabelecendo a relação entre dominador e dominado, e como a sociedade brasileira pós-colonial enxerga a pessoa negra, normalizou-se o negro que vive na miséria, pois possui as “qualidades” para isso “irresponsabilidade, incapacidade intelectual, ciancice, etc.” (GONZALES, 1984, p. 225). E quanto à mulher negra discorre que a democracia racial oculta essa violência simbólica que atinge de maneira especial a mulher negra.

O lugar em que nos situamos determinará nossa interpretação sobre o duplo fenômeno do racismo e do sexismo. Para nós o racismo se constitui como a sintomática que caracteriza a neurose cultural brasileira. Nesse sentido, veremos que sua articulação com o sexismo produz efeitos violentos sobre a mulher negra em particular. (GONZALES, 1984, p. 224)

No Brasil no ano de 1988 foi realizado o I Encontro Nacional de Mulheres Negras (ENMN), o que foi considerado um grande marco na luta das feministas negras, participaram 450 mulheres negras de 17 estados do país, proporcionando assim um impulso na construção de sua organização com referência própria e uma articulação nacional (COELHO; GOMES, 2015, p. 06).

Sueli Carneiro destaca a importância do movimento feminista no Brasil e como as mulheres protagonizam diversas lutas de grande relevância, sendo um orgulho que o movimento no país seja identificado com as lutas populares e pela democratização. Porém, Carneiro, assim como outras feministas negras, entende que o feminismo esteve por muito tempo preso à visão eurocêntrica, hegemônica e universalizante das mulheres, fazendo com que as desigualdades dentro do universo feminino não fossem percebidas, e assim, as vozes das mulheres não brancas silenciadas e seus corpos estigmatizados, as mulheres que são vítimas de outras formas de opressão além do problema do gênero continuaram no silêncio e na invisibilidade (CARNEIRO, 2003, p. 118).

O desenvolvimento do feminismo negro e a maior participação de mulheres negras no feminismo é o fenômeno designado por Sueli Carneiro de “enegrecendo o feminismo”. Com a participação das feministas negras nas pautas e reivindicações se busca mostrar a insuficiência teórica e política existente, e expor as diversidades que ocorrem dentro do universo feminino, construídos em sociedades multirraciais e pluriculturais.

A observação do feminismo negro e a realidade da dupla vulnerabilidade e da dupla subvalorização que as mulheres não brancas sofrem fez surgir a expressão chamada de interseccionalidade, em tese o seu conceito já existia da percepção das feministas negras de que uma mulher não branca pode ser atingida por uma sobreposição de opressões, como por exemplo o sexismo e o racismo, ou mais vulnerabilidades como as advindas da heteronormatividade. O conceito foi criado pela teórica norte-americana Kimberlé Williams Crenshaw no campo do direito, a teórica observou alguns julgados dos tribunais dos Estados Unidos e entendeu que a Lei Antidiscriminação do país era inadequada pois tratava raça e gênero de maneira separada, causando, de diversas maneiras, prejuízos principalmente para as mulheres não brancas.

Os discursos feministas e antirracistas contemporâneos não conseguiram considerar identidades interseccionais como as mulheres não-brancas. Concentrando-me em duas dimensões da violência masculina contra as mulheres — violência doméstica e estupro — considero como as experiências das mulheres não-brancas são frequentemente o produto de padrões que se cruzam de racismo e sexismo e como essas experiências não tendem a ser representadas dentro dos discursos do feminismo ou do antirracismo. Por causa de sua identidade interseccional como mulheres e não-brancas dentro de discursos que são moldados para responder a um ou outro, mulheres não-brancas são marginalizadas dentro de ambos. (CRENSHAW, 1994, p. 03 - 04)

A autora traz em seu trabalho diversos casos que exemplificam a posição da mulher não branca dentro de um embate de interesses, um deles é o caso de estupro, quando ocorre o crime praticado por homens negros a mulheres negras acontece o choque entre o antirracismo e o

estupro. A comunidade negra entende que a lei opera para defender as mulheres brancas de homens negros, sendo uma forma de discriminação contra os homens, então quando mulheres negras denunciam o estupro “não são apenas desconsideradas, mas também às vezes se vilipendiam na comunidade afro-americana” (CRENSHAW, 1994, p. 26).

Crenshaw discute que ao analisar os padrões das violências é levado em consideração raça e o gênero, mas estes são tratados como categorias separadas, e as mulheres não brancas podem se localizar entre ambas as categorias, ocorrendo a interseccionalidade. Assim, seu conceito tem como finalidade analisar as subordinações de forma conectada, analisar as interações existentes entre gênero e raça, além das outras possíveis marginalizações que desprende-se do padrão heteronormativo.

Carla Akotirene, teórica brasileira que estuda a interseccionalidade corrobora com o conceito elaborado por Kimberlé Crenshaw no sentido de que exista a sobreposição de vulnerabilidades na vida das mulheres não brancas, mas acrescenta que para se obter uma análise mais detalhada da situação dessas mulheres é necessário observar da existência de uma matriz colonial moderna cujas relações de poder são imbricadas em múltiplas estruturas dinâmicas que merecem atenção política, que é oportuno descolonizar perspectivas hegemônicas sobre a teoria da interseccionalidade (AKOTIRENE, 2019, p. 14 – 15).

Akotirene defende que a compreensão de interseccionalidade deve incluir os mais diversos grupos subalternizados que sofrem com as colisões múltiplas do capacitismo, do terrorismo religioso, cisheteropatriarcado e imperialismo. Dessa forma, interseccionalidade é uma ferramenta a ser usada para identificar as diversas opressões e vulnerabilidades enfrentadas pelas pessoas que fogem do padrão hegemônico, como é o caso das mulheres negras, povos indígenas, lésbicas, os gays, bissexuais e transexuais, pessoas com deficiência, pessoas de religiões de matriz africana, entre outros. Como cita Akotirene “a interseccionalidade é a autoridade intelectual de todas as mulheres que um dia foram interrompidas. A interseccionalidade é sofisticada fonte de água, metodológica, proposta por uma intelectual negra, por isto é tão difícil engolir os seus fluxos feitos mundo afora” (AKOTIRENE, 2019, p. 64 – 65).

3 MULHERES QUILOMBOLAS E AS PRÁTICAS DE EMPODERAMENTO PELO E NO TERRITÓRIO

Mais do que compreender as teorias decoloniais e como elas se engendram nos pensamentos dentro e fora da academia, é fundamental considerar que as práticas de mulheres Brasil afora na luta pelos territórios quilombolas e por demais direitos que imbricam as reivindicações interseccionais devem ser o ponto de partida para o real sentido de decolonizar, empoderar e acima de tudo, luta por uma sociedade incluyente.

Vale reforçar o argumento de que as práticas de *empoderamento* são coletivas e passam pela conscientização e pelos bancos das universidades, pois “[...] nem todas as intelectuais foram escolarizadas. Nem todas as intelectuais negras estão no meio acadêmico.” (COLLINS; BILGE, 2019, p. 52) Para além das discussões na seara acadêmica, as práticas emancipatórias devem ocorrer em todos os espaços sociais.

Considerando o empoderamento sob uma ótica não apenas conceitual, mas também prática e aplicável é possível pensar em dimensões necessárias que ramificam esse processo e que nos permite ter uma noção de fato de que caminhos são válidos e, principalmente, quais os perigos e, até mesmo, os momentos em que podem haver fissuras que facilitem o escoamento do sentido e da necessidade real do processo como instrumento emancipatório dentro de um sistema de dominação e opressão. O processo de entendimento e desenvolvimento de cada uma dessas dimensões vai culminar no empoderamento de sujeitos em simbiose com o empoderamento da coletividade. E esse processo, além de necessário, é indissociável das lutas por emancipação sociopolítica. (BERTH, 2019, p. 66-67)

Para Joice Berth, as práticas de empoderamento incluem a coletividade, significando dizer que não se trata de uma noção individualista de ascensão, como impõe o liberalismo – em que impera a ideia de mérito e sucesso, a despeito das diferenças das condições de largada, mas sim de uma rede que pretende oportunizar a todas, sem exceção, condições equivalentes, conquistas que podem até ter um viés de protagonismo individual, mas que beneficiará uma coletividade, o que se observa de forma

muito clara nas comunidades quilombolas, em que apesar de todas as adversidades, o protagonismo feminino objetiva o bem comum, pois como ressalta Nilma Lino Gomes “[...] elas sabem que a emancipação social é um projeto de mudança de sociedade e de país que se constrói por meio de lutas coletivas” (2020, p. 12). De acordo com a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ:

As práticas de empoderamento feminino quilombola correspondem às lutas contra as violências em razão de gênero, mas também aquelas cometidas contra mulheres e homens no contexto de luta pelo território, envolvendo por exemplo, racismo institucional, morosidade nos processos de regularização fundiária, educação quilombola, saúde e geração de renda (Conaq, s/d).

A complexidade das lutas das mulheres quilombolas denuncia as múltiplas vulnerabilidades que sofrem, tornando seu protagonismo mais enfático do ponto de vista plural e incluyente. O enfrentamento dos obstáculos ao reconhecimento, à não violência de gênero e às práticas machistas e sexistas dentro de seus territórios, a sobrecarga de trabalho, além das violências fora dos quilombos, sobretudo relacionadas ao racismo e sexismo que transcendem os conflitos fundiários, consiste em uma multiplicidade de vulnerabilidades e de estratégias que demandam práticas diferenciadas (SOUSA; LIMA; SOUSA, 2020, p. 90).

A mobilização feminina se dá dentro e fora dos territórios, sobretudo em ambientes políticos nas esferas local, regional, nacional e internacional, como a agenda feminina quilombola junto à Organização das Nações Unidas.

Vale destacar que dentre às reivindicações, no cenário da Covid-19, o coletivo de mulheres quilombolas vem traçando estratégias políticas para o enfrentamento da pandemia e diante da inércia do governo federal, que escancarou os problemas estruturais e da negativa de direitos constitucionalmente reconhecidos, situação documentada no livro “Retratos da Pandemia – Perspectivas das mulheres quilombolas”, lançado pela Comissão Pró-Índio de São Paulo em 2021, em que retrata o olhar e o protagonismo feminino diante da disseminação do vírus. Nesse contexto também houve a programação do II Encontro Nacional das Mulheres

Quilombolas da Conaq: “Existir para Resistir”, mas por conta da necessidade de distanciamento social, a utilização dos meios digitais se tornou uma ferramenta efetiva (ONU Mulheres, 2020).

Outra prática de destaque internacional é a integração das mulheres quilombolas ao Comitê Mulheres Negras Rumo a um Planeta 50-50 em 2030³, ligado à ONU Mulheres e representa um passo adiante em relação às estratégias de empoderamento e de coletividade. Estes são apenas alguns exemplos das recentes práticas femininas documentadas na história mais recente do país, mas é preciso chamar atenção para o fato de que as lideranças femininas de outrora foram e são inspiração em relação à emancipação, como Tereza de Benguela, do Quilombo do Quariterê, em Mato Grosso, além de Dandara dos Palmares, muitas vezes negligenciada pelo apagamento machista da história.

Para Givânia Maria da Silva, liderança quilombola de Conceição das Crioulas, em Salgueiro, educadora e pesquisadora:

[...] não podemos deixar de buscar significados emancipatórios e descolonizadores de corpos e mentes, rompendo com os conceitos e teorias que sustentaram e ainda sustentam a supremacia branca, masculina e eurocêntrica, pois são elas que impedem que a construção de uma sociedade mais justa e solidária seja um sonho de todas e todos e busca de muitos. (2020, p. 58)

Neste aspecto, as práticas emancipatórias, por si, rompem a estrutura machista, branca, heteronormativa, sexista, eurocêntrica, racista e capitalista em sua essência mais destrutiva, pois o imperativo é coletividade, e não individualismo; a luta é protagonizada por mulheres negras quilombolas, mas é inclusiva. A luta é no e pelo território, mas é por justiça social.

3 O Comitê é integrado pela Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), Agentes da Pastoral Negra (APNs), Coordenação Nacional de Quilombos, Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas (Fenatrad), Fórum Nacional de Mulheres Negras, Movimento Negro Unificado (MNU) -, entidades negras do Grupo de Assessor da Sociedade Civil Brasil da ONU Mulheres, Articulação Nacional de Negras Jovens Feministas (ANJF), Criola, Geledés – Instituto da Mulher Negra e Ìrohìn. (ONU Mulheres, s/d)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das teorias decoloniais trazidas à discussão, das teorias envolvendo o pensamento feminista negro e, sobretudo o pensamento e práticas das mulheres quilombolas brasileiras, é possível notar que, diante do momento histórico, político e jurídico, além dos canais de interação, mobilização e lutas dentro e fora de seus territórios, as mulheres quilombolas aperfeiçoam os ideais pensamentos feministas negros e, sob o viés da interseccionalidade em que estão inseridas, são impelidas a lutarem pelo reconhecimento de direitos e identidades dentro e fora de seus territórios.

Transcendendo a noção individual – que não tem lugar no feminismo negro, tampouco nas lutas decoloniais quilombolas, as mulheres lideraram suas comunidades e agem politicamente em favor do reconhecimento de seus territórios pelo governo, pelo acesso à saúde e educação diferenciada, às políticas públicas estruturais, à violência de gênero, à sobrecarga de trabalho, ao sexismo, machismo e racismo fundiário e institucional – denominações que decorrem do racismo estrutural, numa complexidade de lutas diárias que não são impedimento às articulações em nível nacional e mundial, como se vê do protagonismo na ONU Mulheres.

Estas práticas emancipatórias transcendem quaisquer teorias acadêmicas, o que reforça o caminho de que o inverso se faz necessário para analisar as mulheres quilombolas: dos fenômenos às teorias, e não o contrário. De lideranças, acadêmicas ou não, e suas práticas, às escritoras. No entanto, muitas delas, devido ao empoderamento proporcionado por muita luta coletiva, ascendem à academia e passam a escrever suas próprias histórias e teorias, em um feminismo decolonial brasileiro quilombola sem precedentes.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Polém, 2019.

BALLESTRIN, Luciana. **Feminismo De(s)colonial como Feminismo Subalterno Latino-Americano**. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 28, n. 3, e75304, 2020.

BEAUVOIR, Simone. **O Segundo sexo: fatos e mitos**; tradução de Sérgio Milliet. 3. ed. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2016.

BERTH, Joice. **Empoderamento**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

COELHO, Andreza Maria Sá; GOMES, Sansarah da Silva. **O movimento Feminista Negro e suas Particularidades na Sociedade Brasileira**. In: VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, 2015.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução Rane Souza. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO – CPISP. Retratos da pandemia: perspectivas das mulheres quilombolas. 1 ed. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2021.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS – CONAQ. **O Protagonismo das Mulheres Quilombolas**. s/d. Disponível em: < <http://conaq.org.br/coletivo/mulheres/>>. Acesso e 22 jan. 2022.

CRENSHAW, Kimberlé. **Mapeando as margens**: interseccionalidade, políticas de identidade e violência contra mulheres não-brancas. Tradução de Carol Correia. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/mapeando-as-margensinterseccionalidade-politicas-de-identidade-e-violencia-contra-mulheres-naobrancas-de-kimberle-crenshaw%E2%80%8A-%E2%80%8Aparte-1-4/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

GOMES, Nilma Lino. Introdução. In: DEALDINA, Selma dos Santos (Org.). **Mulheres quilombolas**: territórios de existências negras feminias. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, 2020.

GONZALES, Lélia. **Racismo e sexismo na cultura brasileira**. Revista Ciências Sociais Hoje, Anpocs, 1984, p. 223-244.

KILOMBA, Grada. **Memórias da Plantação**: Episódios de Racismo Cotidiano; tradução Jess Oliveira. Cobogó, 2019.

LUGONES, Maria. **Rumo a um Feminismo Decolonial**. Revista Estudos Feministas. Florianópolis, 22(3): 320, setembro-dezembro/2014.

MARQUES, Melanie Cavalcante; XAVIER, Kella Rivetria Lucena. **A Gênese do movimento feminista e sua trajetória no Brasil**. In: VI Seminário Cetros Crise e Mundo do Trabalho no Brasil desafios para a classe trabalhadora, Fortaleza, 2018.

ONU MULHERES. **Mulheres Quilombolas relatam desafios na Covid-19 e apresentam agenda de mobilização por direitos à ONU Mulheres**. 2020. Disponível em: < <https://www.onumulheres.org.br/noticias/mulheres-quilombolas-relatam-desafios-na-covid-19-e-apresentam-agenda-de-mobilizacao-por-direitos-a-onu-mulheres/>>. Acesso em: 22 jan. 2022.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder**, eurocentrismo e América latina. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RIBEIRO, Djamila. **Quem tem medo do feminismo negro?** Companhia das Letras, São Paulo, 2018.

SEGATO, Rita Laura. **Gênero e colonialidade**: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial. e-cadernos CES [Online], 18 | 2012, publicado a 01 dezembro 2012.

SILVA, Givânia Maria da. Mulheres quilombolas: afirmando o território na luta, resistência e insurgência negra feminina. In: DEALDINA, Selma dos Santos (Org.). **Mulheres quilombolas**: territórios de existências negras femininas. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, 2020, p. 51-58.

SOUSA, Amária Campos de; LIMA, Débora Gomes; SOUSA, Maria Aparecida Ribeiro de. A mulher quilombola como pilar da comunidade: resistência e superação da violência. In: DEALDINA, Selma dos Santos (Org.). **Mulheres quilombolas**: territórios de existências negras femininas. São Paulo: Sueli Carneiro: Jandaíra, 2020, p. 89-96.

O DIREITO À CONSULTA PREVIA NA GARANTIA DO DIREITO A TERRITORIALIDADE DOS POVOS INDÍGENAS DO BAIXO RIO TAPAJÓS¹

Vinicius da Silva Machado²

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é resultado das reflexões do autor realizadas sobre Direitos Humanos e a Antropologia com base em estudos referentes à etnologia indígena nacional.

Inicialmente, durante a graduação em Direito, produzimos estudo sobre as categorias acadêmicas da etnogênese (PACHECO DE OLIVEIRA; FREIRE, 2006) e da dupla cidadania (LUCIANO, 2006) em interlocução com as categorias nativas correspondentes à justiça entre os *Tembé/Tenetehara*, que vivem hoje no Nordeste do estado do Pará, no município de Santa Maria do Pará, para realizar possíveis aproximações.

Para compreender o sentido de justiça vigente entre os membros do povo, foi desenvolvida uma interlocução participativa, via oficinas levadas a termo nas escolas Odojober de Souza Botelho e Francisco Nunes

1 Trabalho apresentado no II Congresso Internacional de Direito Agrário, realizado nos dias 20, 21 e 22 de outubro de 2021 (modalidade virtual) no Grupo de Trabalho 03 Reconhecimento da cultura, direitos e saberes e conhecimentos dos povos e comunidades tradicionais.

2 Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Mestre em Antropologia e Bacharel em Direito ambos os títulos pela UFPA. Membro da Associação Brasileira de Antropologia (ABA) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Membro do grupo de pesquisa Cidade Aldeia e Patrimônio na Amazônia, da Clínica de Direitos Humanos da Amazonia e do escritório de advocacia Machado, Brito, Pena, Will, Macedo & Pimentel Sociedade de Advogados. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0745494190799893>. E-mail: vinicius_s.m@hotmail.com.

e entrevistas não direcionadas. Produzindo aproximações com crianças indígenas e não indígenas, para, a partir delas, entender as agências³ na garantia da identidade étnica *Tembé* na articulação interétnica e assim compreender como se constroem os sentidos da justiça entre os membros do grupo que são socializados na comunidade, tendo como resultado final o trabalho de conclusão de curso intitulado de “Por uma educação etnicamente diferenciada – a luta Tembé/ Tenetehara” (SILVA MACHADO, 2017).

No curso de mestrado em Antropologia, foi produzida pesquisa etnográfica documental. A pesquisa teve como lócus os Trinta Volumes do Indigenismo Brasileiro (30VIB), popularizados pela metonímia processual de Relatório Figueiredo (RF) (SILVA MACHADO, 2019), tendo como objeto as práticas de controle e a administração de territórios e povos indígenas por parte do Estado. Utilizando a etnografia de documentos como metodologia, salientando a importância das fontes documentais para a etnologia indígena e para a compreensão do indigenismo brasileiro. Destacou-se as políticas que fomentaram o estabelecimento do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) registradas nos 30VIB, demonstrando as ideias e práticas estatais que orientaram o indigenismo⁴ no Brasil. Ao final, foi elaborada uma dissertação que teve como título “Práticas estatais documentadas: do relatório Figueiredo aos 30 volumes do indigenismo brasileiro” (SILVA MACHADO, 2019).

Além desses estudos, está em desenvolvimento trabalho de pesquisa junto ao Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Contribui na

3 Capacidade de coordenar as próprias ações com outros e contra outros, de formar projetos coletivos, de persuadir, de coagir, sendo essa categoria acadêmica entendida como: “uma capacidade de todos os seres humanos, ao passo que sua forma e, por assim dizer, sua distribuição sempre são construídas e mantidas culturalmente” (ORTNER, 2007, p. 58).

4 “pode-se considerar indigenismo o conjunto de ideias (e ideias, i.e., aquelas elevadas à qualidade de metas a serem atingidas em termos práticos) relativas à inserção de povos indígenas em sociedades subsumidas a Estados nacionais, com ênfase especial na formulação de métodos para o tratamento das populações nativas, operados, em especial, segundo uma definição do que seja índio. A expressão *política indigenista* designaria as medidas práticas formuladas por distintos poderes estatizados, direta ou indiretamente incidentes sobre os povos indígenas” (SOUZA LIMA, 1995, p.14 e 15).

construção de protocolos de consulta prévia, livre e informada, baseados na convenção 169 de OIT, dos povos indígenas do rio Tapajós. Os *Tupinambá* e *Munduruku* já estão finalizando o protocolo, e está em fase de conclusão o protocolo do povo *Kumaruara*. São povos de recente auto-identificação. Convivem com inúmeras situações conflituosas, estão em luta pela garantia dos seus territórios, na linha de frente contra o agronegócio, garimpo ilegal, madeiras, etc.

Uma experiência que permitiu contribuir e desenvolver processos formativos junto aos povos indígenas do estado do Pará. Articulado, junto com os missionários do CIMI, a participação de mais de 22 aldeias ao longo do processo formativo. Desenvolvendo uma metodologia que possibilita a interlocução de todos os membros das comunidades. De criança a idosos, mulheres e homens, lideranças políticas e espirituais. Todos tiveram participação ao longo da construção dos protocolos⁵.

Essas pesquisas e as experiências que adquirimos auxiliando na produção dos protocolos de consulta do povo *Tupinambá*, *Munduruku* e *Kumaruara* permitiram a elaboração do presente ensaio. Com o intuito de apresentar bases para uma pesquisa de maior duração, nos coloca em uma posição privilegiada para realização de um estudo de longa duração junto a esses povos, esse trabalho é uma primeira elaboração sobre as experiências acima referidas.

1 O DIREITO A CONSULTA E CONSENTIMENTO

O Estado-Nação e o Direito moderno são uma invenção. Surgem com propósito assimilador. Essa afirmação pode causar estranhamento inicialmente, pois, o conceito que fundamenta a validade desse invento

5 As oficinas foram divididas em blocos. Os três primeiros tiveram como objetivo levantar as considerações dos participantes sobre o protocolo de consulta. Os debates partiam de uma reflexão inicial e de uma questão geradora em torno dos pontos fundamentais para a produção do protocolo de consulta. Utilizando para isso a metodologia da educação popular com vistas a troca de conhecimentos e confecção dos diferentes protocolos. O quarto bloco foi o momento de sistematização das discussões e saneamento das divergências, espaço para consolidar o consenso sobre o protocolo. O último bloco consistia de uma assembleia do povo para a aprovação do protocolo e possíveis correções do texto. Um processo rico e revigorante.

está entranhado na imaginação das sociedades ocidentais capitalistas. Afirmam a impossibilidade de existência de uma sociedade sem o Estado, fruto de uma fixação etnocentrista sólida (CLASTRES, 2017). “A equação nação = Estado = povo, vinculado a um território, é o produto das revoluções americana e francesa, especialmente desta, à qual tributa sua forma sistemática” (DUPRAT, 2015, p.55). Um conceito que se pensa hegemônico tanto na dimensão econômica como política (SANTOS, 2014) e possui a característica de homogeneização “especialmente diante da compreensão de que as nacionalidades pequenas só tinham a ganhar incorporando-se às nações maiores” (DUPRAT, 2015, p.56).

A construção do Estado-Nação negou toda a diversidade étnico-cultural em que este estava imerso (por exemplo a Espanha que, ao se constituir em Estado-Nação espanhol, negou o valenciano, o catalão, o basco etc.) e, para lograr êxito, deveria criar uma identidade que pudesse se sobrepor a identidade fragmentária das diversas etnias: a identidade nacional (TÁRREGA; GONÇALVES, 2016, p.80).

Entre esses grupos “menores” destacam-se os povos indígenas brasileiros. O Estado-nação pátrio tentou aplicar o seu propósito assimilador e exercer a sua pretensa hegemonia, pois “O Estado e o Direito não conseguem aceitar as diferenças sociais e as injustiças que elas engendram e na maior parte das vezes as omitem ou massacram ajudando em sua perpetuação” (SOUZA FILHO, 1998, p. 69), sendo esse o paradigma da assimilação moderna. O Estado contemporâneo brasileiro e o seu Direito em muitos momentos negaram a possibilidade de convivência das variadas identidades existentes num mesmo território (SOUZA FILHO, 1998).

O Estado-Nação, tal como concebemos pela modernidade europeia, foi um modelo de organização social que se embasou na falsa pressuposição da existência de uma identidade nacional. Esta foi construída a partir do sentimento de pertença a um grupo específico, com características determinadas, tendo se disseminado de forma uniformizadora e hedônica (FERREIRA; PRÉCOMA, 2016, p. 355).

Entretanto, essa invenção não permanece inalterada, as lutas sociais, políticas, anticapitalistas e anticoloniais trouxeram outras possibilidades, já que “A pretensão uniformizadora da vida e da realidade que a modernidade traz consigo, todavia, tem seus limites na própria realidade” (TÁRREGA; GONÇALVES, 2016, p. 81). A segunda metade do século XX é palco de mudanças significativas. O Estado-nação e o Direito, interno e internacional, pós-guerra, passa a ser influenciado por três ideias que irão alterar, em certa medida, a sua configuração. Os debates sobre identidade, pluralismo e liberdade de expressão (DUPRAT, 2015) ganham força e amplitude. A organização e resistência dos povos indígenas alcançam elevados níveis e seu protagonismo logra visibilidade entre os Estados-nações latino-americanos e a comunidade internacional (SCHIOCCHET; SANTOS, 2016).

O século XX foi marcado por alterações profundas nos direitos nacionais e nas normas internacionais referentes aos povos tradicionais na América Latina. Os povos indígenas, principalmente, depois de grandes mobilizações, conseguiram promover mudanças substanciais nas constituições dos Estados nacionais e na posição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre recrutamento dos chamados “trabalhadores indígenas” (SOUZA FILHO, 2019, p.20).

A Constituição brasileira de 1988 é um exemplo dessas mudanças por meio dos seus artigos 231 e 232. Segundo Souza Filho (1998), os povos indígenas renasceram para o Direito. O reconhecimento dos sistemas próprios dos povos indígenas de organização social, política e jurídica são de fundamental importância “para a continuidade étnica e cultural desses povos, e determinou que o Estado criasse condições adequadas para garantir, proteger e promover tais direitos” (LUCIANO, 2016, p. 117). Esse reconhecimento assegura a autonomia étnica e cultural desses povos, cria condições, no ordenamento jurídico nacional, de compreender os seus territórios, por exemplo, de forma coletiva, “de importância vital, pois está diretamente relacionada aos valores espirituais e ao desenvolvimento da cultura e do bem viver” (LUCIANO, 2016, p. 118).

O movimento do constitucionalismo intercultural – também conceituado por multicultural, pluralista e etnonacionalismo – que ocorreu em muitos Estados latino-americanos desde a década de 1980, gerou a constitucionalização de direitos indígenas e a incorporação de documentos internacionais, como a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os quais passaram a definir outras condições formais e materiais de disputa pelo reconhecimento (OLIVEIRA; CASTILHO, 2019, p. 3).

Está instituído na Convenção 169 (C169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no seu artigo 3º que “os povos indígenas e tribais desfrutarão plenamente dos direitos humanos e das liberdades fundamentais sem qualquer impedimento ou discriminação.” (OIT, 2011, p. 17). A Declaração das Nações Unidas sobre Povos Indígenas (DNPI) da Organização das Nações Unidas (ONU) apresenta no seu artigo 3º que “os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (ONU, 2008, p. 7).

Já a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DAPI) da Organização dos Estados Americanos (OEA) afirma que eles são sociedades originais, com identidades próprias e autoidentificadas, fazendo parte constituinte e integrante das Américas, possuindo direito à autodeterminação. O documento legal define, em seu artigo 2º parágrafo 2, que “os Estados respeitarão o direito a essa autoidentificação como indígena, de forma individual ou coletiva” (OEA, 2016, p. 8).

Esses documentos internacionais afirmam a plena vigência dos direitos humanos, direito à autonomia e autogovernança. Além de garantir que os povos indígenas participem de todas as discussões referentes aos seus direitos, utilizando o instrumento da CCPLI.

Trata-se de um instrumento para se viabilizar o respeito e garantias de proteção da relação indissociável e de interdependência que as culturas tradicionais têm com a natureza, o sentido de pertencimento, territorialidade e cosmovisões dos povos e comunidades tradicionais. A busca dos povos de se viver em plenitude, viver em harmonia com a natureza com seus modos de vida tradicionais está

associada ao instinto de liberdade de se autodeterminar enquanto povo e decidir os rumos de seu próprio futuro (SILVA, 2017, p. 278).

O artigo 6 da C169 diz que os Estados devem “consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (OIT, 2011, p. 18). A DNPI no seu artigo 19 vem afirmar e reforçar que: “os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem” (ONU, 2008, p. 12). No texto da DAPI consta no artigo 23 parágrafo 2 que “os Estados realizarão consultas e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados por meio de suas instituições representativas antes de adotar e aplicar medidas legislativas ou administrativas que os afetem” (OEA, 2016, p. 26), sendo um importante avanço jurídico/político na garantia dos direitos dos povos indígenas.

A CCPLI consolidou-se internacionalmente como uma, importante, conquista dos povos indígenas e tribais, porque determina um novo tipo de relação, mais simétrica e respeitosa, entre os Estados e os referidos povos. Contudo, ainda são inúmeros os desafios para a efetiva implementação desse direito, tanto por parte dos Estados como para os povos e comunidades afetados por decisões estatais (ROJAS GARZÓN; YAMADA; OLIVEIRA, 2016, p.6).

O CCPLI não é respeitado pelo Estado brasileiro e a sua forma de uso está em disputa, “Em meio às práticas da globalização hegemônica, o direito à consulta prévia vem sendo moldado a partir da legalidade neoliberal – aquela que se opõe às repercussões distributivas que o reconhecimento da diversidade deveria implicar” (OLIVEIRA, 2018, p.46). Empresas transnacionais e o Estado utilizaram o CCPLI como mecanismo legitimador de suas ações: “a consulta, assim, é transformada em dispositivo de resolução negociada de conflitos socioambientais sob a retórica “consensualista” de que diferentes formas de viver e de se relacionar com o território podem conviver harmonicamente” (OLIVEIRA, 2018, p.46).

Para ser efetivado o uso emancipatório do CCPLI é necessária uma utilização contra- hegemônica de resistência.

Essa apropriação do direito à consulta prévia pela modernização ecológica não ocorre sem a devida resistência. Movimentos de globalização contra-hegemônica e grupos étnicos lutam para fazer valer uma concepção emancipatória da consulta. Travam intensa disputa em torno da regulação, no plano jurídico-normativo, e da aplicação situacional, no plano concreto, do direito à consulta prévia. Denunciam a apropriação desigual da natureza e a distribuição assimétrica dos impactos do empreendimento, sobrelevando a faceta dissensual da consulta prévia, enquanto arena pública de participação que confronta diferentes visões de mundo e projetos de vida, permitindo a escolha entre soluções alternativas (OLIVEIRA, 2018, p.46).

Essa disputa pode ser observada por meio dos inúmeros conflitos envolvendo os povos indígenas. Violações de direitos humanos decorrentes da defesa do território e dos recursos naturais dos povos indígenas são percebidas no espaço territorial da Amazônia Legal brasileira, em destaque, a região do baixo rio Tapajós no estado do Pará. Violações que ferem o direito à CCPLI.

Os conflitos socioambientais e territoriais do baixo Tapajós têm sido construídos historicamente no afã das políticas de desenvolvimento econômico impetradas na região tanto por setores privados quanto pelo poder público. Essas ações têm contrariado regras e princípios de Direitos Humanos, previstos na legislação brasileira e em tratados de organizações internacionais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (NOVA CARTOGRAFIA, 2014, p. 17).

São diversos os conflitos na região: atividades de madeireiras clandestinas, da pesca predatória realizadas por geleiras de empresas originárias de outros lugares e municípios, caças da fauna por estranhos (NOVA CARTOGRAFIA, 2014), construção de hotéis em áreas de interesse turístico acompanhadas pela especulação imobiliária (NOVA CAR-

TOGRAFIA, 2014), além de grandes investimentos do capital internacional, projeto econômicos são:

Apontados como agentes que provocam transformações irreversíveis ao equilíbrio da natureza, são particularmente os latifúndios ligados à pecuária e ao agronegócio da soja, que ocupam extensas áreas desmatadas, além de contaminar o solo e as nascentes de rios e igarapés com agrotóxicos, provocando o afastamento e o próprio desaparecimento de espécies do ecossistema local. Além dessas investidas do capital privado, há também pesquisas e levantamento mineralógicos com uso de dinamites (prospecção mineral), extração de minerais em diferentes pontos dos territórios indígenas (NOVA CARTOGRAFIA, 2014, p. 17).

O CCPLI vem sendo utilizado pelos povos que estão localizados no baixo rio Tapajós. Ao todo, são doze povos que fazem frente a uma série de violações aos seus direitos, sendo os seus territórios localizados em uma reserva extrativista e uma floresta nacional, resistindo ao descaso do poder público em relação à educação indígena, à saúde indígena, aos ataques de madeireiras contra seus territórios, fazendo frente ao processo de expansão do agronegócio, em especial, a soja, e ao projeto energético predatório do Estado brasileiro.

A partir da argumentação inicial desenvolvesse a seguinte questão-problema: Para os povos indígenas do baixo rio Tapajós, no Oeste do estado do Pará, da Amazônia Legal brasileira, qual o sentido do protocolo de consulta e consentimento prévio, livre, informado, culturalmente apropriado e de boa-fé (CCPLI) para a garantia dos seus direitos de territorialidade?

Para os povos indígenas do baixo rio Tapajós, no Oeste do estado do Pará, da Amazônia Legal brasileira, o sentido do protocolo de consulta e consentimento prévio, livre, informado, culturalmente apropriado e de boa-fé (CCPLI) para a garantia dos seus direitos de territorialidade pode ser entendido em três dimensões, quais sejam: 1) organizativa; 2) educacional; e 3) combativa.

A dimensão organizativa está ligada a produção dos protocolos, no fortalecimento das organizações de base dos povos indígenas

do baixo rio Tapajós, no Oeste do estado do Pará, da Amazônia Legal brasileira, devido ao processo de articulação entre as aldeias durante referida produção.

Já a dimensão educacional, se conecta com a tomada de consciência por parte dos interlocutores ao se depararem com instrumentos jurídicos que garantem direitos a sua territorialidade e possibilitam ampliação dos horizontes jurídicos dos povos indígenas do baixo rio Tapajós, no Oeste do estado do Pará, da Amazônia Legal brasileira.

E a dimensão combativa diz da utilização dos protocolos de CCPLI como arma no enfrentamento as ameaças aos direitos de territorialidade dos povos indígenas do baixo rio Tapajós, no Oeste do estado do Pará, da Amazônia Legal brasileira, tais como madeireiros, agronegócio, grandes projetos mineradores e energéticos, entre outros, como a luta para respeitar o próprio direito a consulta como:

Os povos indígenas do rio Tapajós estão cientes dos seus Direitos, segundo o que nos conta o cacique Brás *Tupinambá*: “Então, nós sabemos que quando está para ter uma investida, uma situação dessa aqui, um projeto dentro das terras, a gente tem que ser consultado. Infelizmente ainda tem instituição que faz vista grossa” (2020). (SILVA MACHADO, 2021, p.120)

2 OS POVOS INDÍGENAS DO BAIXO RIO TAPAJÓS

Na região do baixo rio Tapajós no estado do Pará, tem se observado, nos últimos 30 anos, um processo crescente de territorialização de povos indígenas, que por meio de diferentes etnias estão se autoafirmando em seus territórios tradicionalmente ocupados (VAZ, 2010). Esse fenômeno tem sido denominado dentro da Antropologia de etnogênese, “processo em que povos considerados extintos em documentos oficiais recuperam uma identidade étnica escondida e a atualizam como fonte de mobilização política e reorganização sociocultural” (PACHECO DE OLIVEIRA; FREIRE, 2006, p. 161).

desde a última década do século passado vem ocorrendo no Brasil um fenômeno conhecido como “etnogênese” ou “reterritorialização”. nele, povos indígenas que, por pressões políticas, econômicas e religiosas ou por terem sido despojados de suas terras e estigmatizados em função dos seus costumes tradicionais, foram forçados a esconder e a negar suas identidades tribais como estratégia de sobrevivência – assim amenizando as agruras do preconceito e da discriminação – estão reassumindo e recriando as suas tradições indígenas. esse fenômeno está ocorrendo principalmente na região nordeste e no sul da região norte, precisamente no estado do Pará (LUCIANO, 2006, p. 28).

Esse processo é considerado como “ousadia dos povos indígenas de se apresentarem, após anos de silêncio, reivindicando o que lhes foi tirado à força pelos não indígenas e exigindo respeito aos direitos” (BELTRÃO, 2015, p. 29). Nesse sentido, um crescente movimento de agentes sociais, até então classificados como “caboclos”, passam a se autoidentificar como indígenas e a reivindicar o reconhecimento legal de sua etnia e território. Tais povos se organizam em associações, conselhos e por territorialidades específicas segundo seus grupos étnicos e os territórios reivindicados.

O tempo e a movimentação pelos direitos, empreendida pelos movimentos indígenas, propiciou aos indígenas reaprenderem a dizer que moram ou são “da aldeia” e, quando querem enfatizar a luta pela terra, afirmam ser deste ou daquele território e informam com riqueza de detalhes onde fica, algumas vezes, “plotando” os locais em “mapas”, desenhos que indicam como se chega lá pela aldeia (BELTRÃO; LOPES, 2016, p. 18).

Atualmente, a população residente autodeclarada indígena distribuída por localização do domicílio nas regiões/município de atuação do Conselho Indígena Tapajós Arapiuns (CITA) tem um total de 5.150 pessoas (NOVA CARTOGRAFIA, 2014), abrangendo os municípios paraenses de Santarém, Aveiro e Belterra.

São doze os povos indígenas que, desde a década de 1990 passaram a se mobilizar e reivindicam seus direitos diante do governo.

A saber: Tapajó, Tupaiú, Tupinambá, Arapium, Borari, Maytapu, Munduruku, Cara Preta, Apiaká, Cumaruara, Arara Vermelha e Jaraqui. Se hoje são 55 aldeias e aproximadamente 7 mil indígenas na região, tudo começou com o pequeno povoado de Taquara, que em fins de 1998 se assumiu publicamente como indígena, atendendo a um pedido do seu falecido líder e patriarca, o curador Laurelino Floriano, que gostava de afirmar que ele era índio e não se envergonhava dessa condição. Os moradores de Taquara procuraram a Fundação Nacional do Índio (Funai) em Itaituba, buscando o reconhecimento de que eles também eram índios e reivindicando a demarcação das suas terras. Em maio de 2000, já somavam 11 as aldeias indígenas no baixo Tapajós demandando reconhecimento oficial, e seus líderes resolveram criar o Conselho Indígena dos rios Tapajós e Arapiuns (CITA), para melhor coordenar as ações do nascente movimento indígena, junto com o Grupo Consciência Indígena (GCI), que tem fornecido apoio na parte da formação política, animação, divulgação e articulação. Dizer que estes povos passaram a se reorganizar e ganhar visibilidade política nos anos 1990 não significa que antes não havia indígenas na região (VAZ, 2014, p. 3).

Os debates sobre a CCPLI dos grupos etnicamente diferenciados passam, necessariamente, pelo modo de constituição e relação com o território desses agrupamentos humanos. A territorialidade, segundo os ensinamentos de Barth (2000), não deve ser baseada apenas na ocupação de territórios exclusivos, as diferentes matérias por quais eles são mantidos e não só as formas de recrutamento definitivo como também os modos de expressão e validade contínuas devem ser analisados. O foco de análise são as fronteiras étnicas que definem os grupos e não o conteúdo cultural por elas delimitado. “As fronteiras sobre as quais devemos concentrar nossa atenção são evidentemente fronteiras sociais, ainda que possam ter contrapartida territorial” (BARTH, 2000, p. 34).

Dessa forma, pensar uma identidade étnica também é entender como se dá a lógica de construção da territorialidade. Esse processo é uma construção que tem uma variedade de elementos constitutivos no seu interior: predominância de uso comum do espaço, utilização da sazonalidade como parâmetro para o desenvolvimento das atividades do grupo,

diferentes formas de uso dos recursos naturais e ecossistemas, tendo como base dessas relações, “laços de parentesco e vizinhança, assentados em relações de solidariedade e reciprocidade” (O’DWYER, 2010, p.34). Essa forma de perceber a territorialidade, apresentada no texto *O papel social do antropólogo*, de Cantarino (2010), é apresentada a partir das experiências dos grupos quilombolas e possui grande aproximação com as experiências dos povos indígenas e significativa importância para compreender o sentido do CCPLI para os povos indígenas no baixo rio Tapajós.

A cosmovisão holística sobre a ecologia e a cultura mediada na relação entre cultura tradicional e ecossistemas naturais, segundo Luciano (2006), é a injeção fundamental para se entender a territorialidade entre os povos indígenas, “os conhecimentos empíricos espontâneos foram se constituindo em normas de comportamento para o usufruto racional da natureza” (LUCIANO, 2006, p. 100). Nesse sentido, territorialidade, para os povos indígenas, seria o ambiente onde se desenvolvem todas as formas de vida. Portanto, “o conjunto de seres, espíritos, bens, valores, conhecimentos, tradições que garantem a possibilidade e o sentido da vida individual e coletiva” (LUCIANO, 2006, p. 100). É o bem a ser protegido pelo direito à CCPLI.

Assim, pensar a territorialidade é refletir sobre um aspecto de fundamental importância para a constituição identitária dos grupos étnicos. Coloca novos elementos na produção das interpretações sobre o território e o Direito, passando a ser uma categoria etnicamente verificada de constituição das relações sociais, perspectiva que diverge do conceito estatal formal de terra indígena que se limita apenas a uma dimensão fundiária que tem como base uma visão legalista monista (WOLKMER, 2001).

[A] dimensão fundiária da gestão territorial está relacionada aos aspectos jurídicos e legais da regularização e da proteção das Terras Indígenas e de como os mesmos estão inseridos num contexto mais amplo de organização e destinação do território nacional. A noção de Terra Indígena, portanto, possui um significado formal. Entre outros aspectos, a dimensão fundiária envolve as leis que fundamentam a demarcação e a proteção das Terras Indígenas, as responsabilidades do Estado brasileiro no processo de regularização fundiária e os mecanismos e os instrumentos que os povos

indígenas e o Estado têm para a garantia da Terra Indígena regularizada (SOUZA, 2013, p. 80).

Ao experimentar, junto com o povo indígena *Tupinambá*, em 2018, o processo de produção do protocolo de consulta e consentimento prévio, livre, informado, culturalmente apropriado e de boa-fé, constatou-se a necessidade desse direito para o bom exercício dos direitos territoriais desse povo e dos demais existentes no baixo rio Tapajós. Torna-se explícito que o direito à CCPLI é uma ferramenta que auxilia os povos indígenas no exercício político cidadão de requerer sua autonomia e autogoverno territorial, bem como a legitimação de seu direito a terra.

Entretanto, é necessário compreender como é formado um sistema jurídico indígena e as suas formas de manifestação por meio do CCPLI, levando em consideração o contexto intercultural em que esses sujeitos estão inseridos, a articulação dos marcadores culturais de gênero, étnicos e geracionais na análise dos discursos dos interlocutores em relação à justiça e ao sentido do direito à CCPLI, as possibilidades de agência, resistência e emancipação dos povos indígenas frente ao Estado brasileiro e aos grandes projetos pensados para seus territórios e, por fim, na condução de seu modo de vida, já que são relações que pensamos ser possíveis e necessárias e que podem ser observadas e refletidas, constituindo-se em um desafio tanto teórico como jus-político, pois:

embora os povos indígenas possuam cada qual o seu próprio Direito, com sistemas jurídicos complexos, com normas e sanções que regem suas relações e estruturas internas, o reconhecimento formal deste Direito foi sempre polêmico e ainda hoje é contestado, sendo admitido em casos excepcionais ou com expressas ressalvas (ARAÚJO, 2006, p. 64).

Para isso, é necessário desatar alguns nós deixados pelo colonialismo. O primeiro é ter como horizonte a imagem da sociedade sendo formada por microsistemas organizativos que juntos formam o panorama geral da organização da vida em sociedade, assim como em uma partitura de música a qual é composta por diferentes acordes, por sua vez,

são construídos por diferentes notas que juntas criam a melodia necessária para a manifestação da arte, como no mundo social.

Dessa maneira, para entender a possibilidade de usos contra-hegemônicos do direito à CCPLI é urgente compreender a educação, a saúde, a política, as questões de gênero, a relação com o meio ambiente, com o mundo espiritual, a partir de suas correlações sistêmicas, mediadas pelas agências dos interlocutores que configuram juntas os sentidos de justiça dos povos indígenas.

Observa-se que os territórios onde os povos tradicionais habitam são locais e regiões de rica biodiversidade e importância para o equilíbrio dos ecossistemas, proteção das nascentes e águas, conservação de espécies ameaçadas da fauna e flora, espaços especialmente protegidos pelos serviços ecossistêmicos de vital importância para a capacidade de suporte do planeta (SILVA, 2017, p. 278).

Um sistema jurídico pode ser apresentado como o conjunto de processos regulatórios e princípios normativos, considerados justificáveis num dado povo e que contribui para a criação e preservação de litígios e para a sua resolução por meio de um discurso argumentativo, de amplitude variável, apoiado ou não pela força organizada e construído de maneira coletiva, segundo Santos (2014).

De outra forma, um sistema jurídico pode ser avaliado como sensibilidade jurídica, um sentido de Direito particular a cada cultura, variando não só em graus de definição, mas também no poder que exercem sobre os processos da vida social frente a outras formas de pensar e sentir, diferindo nos meios que utilizam – nos símbolos que empregam, nas histórias que contam, nas distinções que estabelecem – para apresentar eventos judiciais conforme o saber local, de acordo com Geertz (1989).

Desse modo, a sensibilidade jurídica refere-se ao significado emanado do campo jurídico-legal, destacando as bases culturais do Direito, como uma maneira específica de imaginar a realidade, uma maneira própria de produzir justiça, produzida e reproduzida de maneira singular no que diz respeito a cada povo em particular, criando soluções para problemas específicos inerentes ao saber local, possibilitando, assim,

a autogestão social, livre da colonialidade e viabilizando o pluralismo jurídico e sendo o direito à CCPLI uma manifestação desta.

Contudo, o Brasil encontra-se pautado pelo positivismo legislativo, o qual se volta, fundamentalmente, para a lei e mesmo quando incorporando outro tipo de norma, como, por exemplo, o costume, ainda assim confere à lei total superioridade. Portanto, a subordinação à lei é determinante e dificilmente se permite evocar outras formas jurídicas, conforme Lyra Filho (2006). De outra maneira, os sistemas jurídicos indígenas são encarados como simples fontes subsidiárias do Judiciário brasileiro, denotação impregnada pelo humanismo etnocêntrico do Direito monista que reivindica providências no intuito da absorção de preceitos contemporâneos bem mais elaborados sobre o tema. Souza Filho (1998) afirma que isso se dá por conta dos:

inventores da lei, da verdade e, a seu modo, do arbítrio. A invenção da lei, apesar das legitimidades supostas e não raras vezes impostas, formou-se como sistema que não admite concorrência e por isso mesmo privilegia uma única fonte, além de descartar como não-direito tudo aquilo que não está claramente inserido no sistema (SOUZA FILHO, 1998, p.24).

Quijano (2005) compreende e denomina esse processo como colonialidade, um padrão de poder fundado com a invasão das Américas e que se mantém em tempos atuais, tendo o eurocentrismo, o capitalismo e a classificação racial da população mundial como eixos estruturais. As considerações do autor acima fazem parte do chamado pensamento decolonial, campo de estudos formado por intelectuais latino-americanos que analisam, por meio de uma historiografia crítica, as especificidades das regiões da América Latina em relação à experiência da colonização e contribuem de forma significativa para a discussão que a área se propõe a realizar.

Por isso, o pluralismo jurídico, a coexistência harmônica das várias sensibilidades jurídicas existentes em um dado território é requisito necessário para a efetivação plena do direito à CCPLI, que é estrangulado pela mão legalista do Estado brasileiro, “as concepções dogmáticas do Direito negam a possibilidade de convivência, num mesmo território, de sistemas jurídicos diversos, acreditando que o Direito Estatal seja único e

onipresente” (SOUZA FILHO, 1989, p. 6) ou, como afirma Santos (1987), a interlegalidade.

Vivemos em um pluralismo jurídico, convivendo em diversas comunidades jurídicas que estão sobrepostas em uma rede de legalidade que também podem estar em paralelo. Santos nos fala que as espacialidades e temporalidades constituinte dos contextos jurídicos específicos são porosas e por isso se interpenetra, formando uma complexa mistura.

A vida sócio jurídica do fim do século é, assim, constituída pela intersecção de diferentes linhas de fronteiras jurídicas, fronteiras porosas e, como tal, simultaneamente abertas e fechadas. A esta intersecção chamo Interlegalidade, a de missão fenomenológica do pluralismo jurídico (SANTOS, 1990, p. 36).

O sujeito que pertence a interlegalidade está exposto as várias ordens jurídicas, é mutável na inter-relação com as várias ordens constituindo subjetividades diversas a partir das suas práticas e relações sociais. “As redes de legalidade são, assim, também redes de subjetividades. entre o individualismo e o coletivismo proponho o coletivismo da subjetividade como uma das vias possíveis de construção de uma nova teoria da subjetividade jurídica” (SANTOS, 1990, p. 37).

Para Boaventura o fetichismo jurídico é entendido como a tentativa do Direito Estatal moderno em se auto legitimar como único meio da transformação social. Afirma que o pluralismo jurídico alarga essa concepção e coloca um fim no fetichismo jurídico. “A concepção do pluralismo jurídico e da interlegalidade e que proposta conduz a uma certa trivializa são do direito em geral e do direito oficial estatal em particular” (SANTOS, 1990, p. 37).

Para o autor com o fim do fetichismo às práticas emancipatórias tanto as legais como as de ilegalidade são postas em cena pelas lutas políticas. Diz dos limites da teoria política liberal clássica que afirma que o poder político está restrito ao poder do Estado.

“A redução do campo político do Estado confinou a este último o âmbito das lutas pela democratização do poder e ocultou o caráter despótico

das relações de poder nos diferentes contextos da prática social” (SANTOS, 1990, p. 39).

Para o autor as políticas “são as redes ou as configurações de poderes, criadas e recriadas nas relações sociais” (SANTOS, 1990, p.39). Com a crise do fetichismo jurídico novas oportunidades de imaginar as lutas políticas de direitos humanos são possíveis principalmente as lutas que dizem respeito a cultura, essas rupturas proporcionam uma prática contra hegemônica com vista a fazer frente ao dito Direito Estatal Oficial, com isso possibilitando criar micro-rupturas na retórica oficial.

A radicalidade da prática dos direitos humanos aqui proposta reside acima de tudo em não ter fim e, como tal, em conceber cada luta concreta como um fim em si mesmo. É uma prática micro-revolucionária. Uma prática contingente, tão contingente como os sujeitos individuais e coletivos que se mobilizam para ela a partir das comunidades interpretativas onde se aprende a aspiração de reciprocidade (SANTOS, 1990, p. 41).

Além disso, Luciano (2006) aponta que:

a principal tarefa de uma organização indígena é a defesa dos direitos indígenas, em seu sentido mais amplo. As suas lideranças costumam dizer que uma organização indígena é uma espécie de guardiã ou de vigia dos direitos coletivos dos povos e das comunidades indígenas; como se as aldeias indígenas trabalhassem no dia-a-dia sob a coordenação de suas lideranças tradicionais e formas próprias de organização interna e a associação formal se dedicasse, ao mesmo tempo, a acompanhar, a vigiar e a defender lá fora, no mundo dos brancos, os direitos dessa aldeia de continuar vivendo em paz (LUCIANO, 2006, p. 68).

Porém, o poder, em si é dúbio, opera de cima para baixo como dominação e de baixo para cima como resistência. E nessa dialética, ao lado do rastro de destruição cultural deixado pelo Estado nas identidades dos povos indígenas segue a rebeldia de povos que não se entregam e resistem, possibilitando a construção de lutas e de organizações. Como exemplo os povos do baixo rio Tapajós. Suas agências na utilização do

direito a CCPLI na defesa de suas territorialidades está na pauta do dia e urge ser melhor compreendido.

Para realizar esse estudo apontamos para a pesquisa de cunho etnográfico, esta pesquisa se orienta pelas formulações de Geertz (1989), para quem a etnografia é uma forma de descrição da cultura, entendida como um sistema de símbolos construídos passível do que o próprio autor denomina como “descrição densa”. O autor considera que “[...] para entender as concepções alheias é necessário que deixemos de lado nossa concepção, e busquemos ver as experiências de outros com relação a sua própria concepção do “eu” (GEERTZ, 2007, p. 91), não encaixando experiências culturais diversas na moldura de nossa própria visão de mundo, relativizando certezas e convicções para perceber o “outro” a partir do local de onde fala.

Também adotar-se-á a alternativa de utilizar as categorias e conceitos nativos dos interlocutores para a formulação da análise, sendo o contrário constituído em etnocentrismo, tentando equilibrar e controlar os resíduos ideológicos e de imperialismo cultural de uma reflexão construída por um não indígena, não havendo alternativa senão a “construção com os interlocutores”. Assim sendo, é importante produzir uma narrativa por meio dos depoimentos existentes no processo de construção dos protocolos de consulta e direcionando o protagonismo para os povos indígenas protagonistas.

Com isso, é possível estabelecer suporte metodológico para estudar os direitos territoriais diferenciados dos povos indígenas e realizar a tradução intercultural do poder imaginativo dessa sensibilidade jurídica (GEERTZ, 2007) para gerenciar as diferenças de modo a garantir satisfatório espaço de diálogo que possibilite a compreensão do “outro” e a melhoria da compreensão da Cultura e do Direito em que se está inserido.

Utilizar-se-á como técnica metodológica entrevistas estruturadas e semiestruturadas, bem como atividades em grupos focais de forma a registrar a diversidade de pensamento dos povos indígenas do baixo Tapajós (que serão gravadas com o consentimento), observação participante em assembleias, reuniões, além de realizar, de forma contínua, pesquisa bibliográfica e legislativa sobre a questão aqui tratada.

Importante destacar que o campo será realizado de acordo com a anuência dos indígenas e em conformidade com as questões sanitárias envolvendo a pandemia da covid-19.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo é um ensaio e por isso apresenta as linhas gerais de um empreendimento intelectual que está em desenvolvimento, por isso, não possui uma conclusão apenas apontamentos para o seguimento da pesquisa.

Esse trabalho teve como objetivo apresentar uma proposta de pesquisa que consiga desenvolver, junto com os interlocutores, meios para compreender a importância do direito a CCPLI para a luta dos povos do rio Tapajós. Utilizando os tratados internacionais de direitos humanos como base jurídico política de fundamentação da discussão. Propõem a utilização da antropologia como ciência auxiliar de interpretação jurídico teórica e principal prisma metodológico de investigação

Ademais, sabemos das dificuldades de enfrentar um tema como esse, em um momento político de intensas dificuldades e retrocessos para a luta dos movimentos indígenas, entretanto por esses motivos que ele se faz necessário. É da ordem do dia saber qual o sentido do protocolo de consulta e consentimento prévio, livre, informado, culturalmente apropriado e de boa-fé (CCPLI) para a garantia dos direitos de territorialidade dos povos indígenas do baixo rio Tapajós, no Oeste do estado do Pará, da Amazônia Legal brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, A.V. et al. **Povos indígenas e a “Lei dos Brancos”**: o direito à diferença. Brasília: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional, 2006.

BARTH, F. **Os grupos étnicos e suas fronteiras**. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2000.

BELTRÃO, J. F. **Povos indígenas nos rios Tapajós e Arapiuns**. Belém: Supercores, 2015.

BELTRÃO, J.F.; LOPES, R.C.S. História(s) na Amazônia: nos “termos” dos povos indígenas. **Fronteiras: Revista de História**, v. 18, n. 32, p. 13-30, 2016.

CLASTRES, P. **A sociedade contra o Estado**: pesquisa de Antropologia Política. Trad. Theo Santiago. São Paulo: UBU editora, 2017.

DUPRAT, D. A convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia. In: DUPRAT, D. (org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015. p. 53-78.

FERREIRA, H. S.; PRÉCOMA, A.F.A. A reformulação do estado-nação no terceiro ciclo do constitucionalismo latino-americano. In: TÁRREGA, M.C.V.B. et al. (org.). **Estados e povos na América Latina plural**. Goiânia: Editora PUC, 2016. p. 355-376.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC. 1989.

_____. **O saber local**. Petrópolis: Vozes, 2007.

LUCIANO, G.S. **O índio brasileiro**: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje. Brasília: MEC/SECAD; Rio de Janeiro: LACED/Museu Nacional, 2006.

_____. Autonomia indígena no Brasil: desafios e possibilidades. In: DUPRAT, D. (org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015. p. 117-138.

LYRA FILHO, R. **O que é Direito?** São Paulo: Brasiliense, 2006.

NOVA CARTOGRAFIA. **Mapeamento social como instrumento de gestão territorial contra o desmatamento e a devastação**: processo de capacitação de povos e comunidades tradicionais. Manaus: UEA Edições. 2014.

O'DWYER, E. C. **O papel social do antropólogo**: a aplicação do fazer antropológico e do conhecimento disciplinar nos debates públicos do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

OEA. **Declaração americana sobre os direitos dos povos indígenas**. Brasília, 2016.

OIT. **Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais em países independentes**. Brasília, 2011.

OLIVEIRA, A.C.; CASTILHO, E.W.V. Introdução: sobre conflitos jurídicos, direitos indígenas e indagações. *In*: OLIVEIRA, A. C.; CASTILHO, E.W.V. (org.). **Lei do índio ou lei do branco – quem decide?** Sistemas jurídicos indígenas e intervenções estatais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 1-12.

OLIVEIRA, R. Poderá a consulta prévia ser emancipatória? **Revista Proposta**, n. 128, p. 44-47, 2018.

ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas**. Rio de Janeiro, 2008.

ORTNER, S. B. Poder e Projetos: Reflexões sobre a Agência. *In*: GROSSI, Mirian Pilar; ERKERT, Cornélia; FRY, Peter (org.). **Conferências e Diálogos**: saberes e práticas antropológicas. Blumenau: ABA/Nova Letra. 2007.

PACHECO DE OLIVEIRA, J.; FREIRE, C.A.R. **A presença indígena na formação do Brasil**. Brasília: MEC/SECAD; LACED/Museu Nacional, 2006.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). **La colonialidade del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 227-278.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law. **Journal of Law and Society**, v. 14, n. 3, p. 279-301, 1987.

_____. 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. 13-43. 1990.

_____. **Se Deus fosse um ativista de direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. **O Direito dos oprimidos: sociologia crítica do Direito**. São Paulo: Cortez, 2014.

SCHIOCCHET, Taysa; SANTOS, Denise Tatiane Girardon dos. A importância dos movimentos sociais indígenas na América Latina: a declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas como corolário do reconhecimento de seus direitos. *In*: TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SANTAMARIA, Rosembert Ariza; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; CALEIRO, Manuel (org.). **Estados e povos na América Latina plural**. Goiânia: EdPUC, 2016. p. 235-258.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina: re-existir para co-existir**. 2017. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA MACHADO, Vinícius da. **Por uma educação etnicamente diferenciada – a luta Tembé/Tenetebara**. 2017. TCC (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

_____. **Práticas estatais documentadas: do relatório Figueiredo aos 30 volumes do indigenismo brasileiro**. 2019. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

_____. Vozes indígenas do rio Tapajós. *In* **Vozes do Tapajós: Perspectivas indígenas sobre projetos de infraestrutura planejados**. 2021. Disponível em: https://www.gfbv.ch/wp-content/uploads/vozes-do-tapajos_relatorio_portugues.pdf. Acesso em: 15 dez/2021.

SOUSA, C.N.I. Dimensão fundiária da gestão territorial de Terras Indígenas no Brasil. *In*: SOUSA, C.N.I.; ALMEIDA, F.V.R. (org.). **Gestão territorial em terras indígenas no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação; Unesco, 2012. p. 76-124.

SOUZA FILHO, C.F.M. **O renascimento dos povos indígenas para o direito**. Curitiba: Juruá, 1998.

_____. Primeira parte: a força vinculante do protocolo de consulta. *In*: TÁRREGA, M.C.V. B. et al. (org.). **Estados e povos na América Latina plural**. Goiânia: Editora PUC, 2016. p. 77-128.

_____. Primeira parte: a força vinculante do protocolo de consulta. *In*: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo, MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. p. 19-46.

SOUZA LIMA, Antônio Carlos de. **Um grande cerco de paz: Poder Tutelar, Indianidade e Formação do Estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes. 1995.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; GONÇALVES, Daniel Diniz. Fundamentos teóricos de uma América Latina plural. *In*: TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; SANTAMARIA, Rosembert Ariza; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; CALEIRO, Manuel (org.). **Estados e povos na América Latina plural**. Goiânia: ED. da PUC Goiás, 2016. p. 77-128.

TUPINAMBÁ. **Protocolo de consulta prévia livre e informada do povo tupinambá**. Santarém: CIMI, 2018.

VAZ, F. A. Povos indígenas e etnogênese na Amazônia. *In*: LUCIANO, G. S.; OLIVEIRA, J. C.; HOFFMANN, M. B. (org.). **Olhares indígenas contemporâneos**. Brasília: CINEP, 2010. p. 104-159.

VAZ, F.A. O movimento indígena no baixo rio Tapajós. **Caderno Nova Cartografia**, p. 3-4, 2014.

WOLKMER, A.C. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura jurídica no Direito**. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.

O DIREITO AO TERRITÓRIO DE OCUPAÇÃO TRADICIONAL GUARANI KAIOWÁ DA COMUNIDADE PANAMBI LAGOA RICA EM DOURADINA-MS

Cleleele Sanabrio Isnarde¹

Gabriel Dourado Rocha²

Liana Amin Lima da Silva³

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo a análise das violações e ameaças aos direitos do povo Guarani Kaiowá em Douradina-MS. A criação de reservas indígenas no sul de Mato Grosso do Sul ocorreu em um contexto de dispersão territorial do povo Guarani Kaiowá na região, por causa dos interesses agrários e coloniais sobre seus territórios. A invasão da Colônia Agrícola Nacional de Dourados sobre o território Panambi Lagoa Rica, com o avanço da agricultura monocultora, a expansão do desmatamento e a destruição da biodiversidade, acarretou diversas consequências negativas para os Guarani Kaiowá, que ainda persistem e lutam por sua existência digna. Apesar de já identificada e delimitada

-
- 1 Graduando em Direito (FADIR/ UFGD) e Agente de Saúde Indígena (SESAI/DSEI/MS). Bolsista (PUCPR/Ford Foundation) do “Observatório de Protocolos de Consulta Prévia: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade.” Contato: clevelepirelly@hotmail.com.
 - 2 Doutorando em Direito Internacional pela Universidade Russa da Amizade dos Povos. Mestre em Antropologia (PPGAnt/UFGD). Bacharel em Direito (FADIR/UFGD). Bolsista (PUCPR/Ford Foundation) do “Observatório de Protocolos de Consulta Prévia: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade.” Contato: gabriel.drocha01@gmail.com.
 - 3 Professora Adjunta A de Direitos Humanos e Fronteiras (FADIR/ PPGFDH/ UFGD). Pós-doutoranda em Direito (PUCPR). Coordenadora do Projeto de Pesquisa CNPq “Observatório de Protocolos de Consulta Prévia: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade”. Pós-doutoranda em Direito (PUCPR). Contato: lianasilva@ufgd.edu.br.

em 2011, uma sentença de 2016 afastou ilegalmente e ilegitimamente o reconhecimento do direito constitucional ao território tradicional, de maneira que atualmente apenas uma parte do território tradicional reconhecido é ocupada. Além de ser garantido pela Constituição Federal de 1988, o direito ao território comunitário é garantido na Convenção 169 da OIT, Declarações da ONU (2007) e OEA (2016) sobre os Direitos dos Povos Indígenas e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. O fundamento para a sentença que anulou a demarcação do território foi a imoral tese do “marco temporal”, que desconsidera a ocupação imemorial do território e deve ser afastada pelo STF, conforme manifestação dos advogados indígenas e do Procurador Geral da República (MPF), contrários à restrição de demarcações territoriais. Além deste fundamento, o juiz também usou uma tese restritiva acerca do renitente esbulho. O material empírico da presente pesquisa é o disponível na sentença publicada pela 1ª Vara Federal de Dourados, bem como material bibliográfico acerca da imemorial presença Guarani Kaiowá na região. A reflexão proposta no presente artigo parte da hipótese de que a anulação da demarcação pela via judicial, após o trâmite administrativo já realizado, é uma prática neocolonial e de limpeza étnica. O referencial teórico é composto por bibliografia jurídica, antropológica e interdisciplinar acerca do direito ao território tradicional Guarani Kaiowá. Os resultados esperados são o fortalecimento na luta pela demarcação do território Panambi Lagoa Rica, conforme determina a Constituição Federal de 1988 e as normas internacionais sobre direitos indígenas.

Palavras-chave: Direito ao Território. Guarani Kaiowá. Terra Indígena Panambi Lagoa Rica.

1 INTRODUÇÃO

O artigo analisa as violações e ameaças aos direitos do povo Guarani Kaiowá, no município de Douradina, no Estado do Mato Grosso do Sul (MS).

Antes da ocupação da região por frentes agropastoris, o território, que recebia as denominações guarani *Ka'aguyrusu*, *Tekoha Guasu* ou

*Te'yi Jusu*⁴ se estendia pelos atuais municípios de Dourados, Rio Brilhante, Maracaju, Douradina e Fátima do Sul, no sul do Estado de Mato Grosso do Sul (MARQUES PEREIRA, 2014).

Com o avanço da colonização da região, esse território foi sendo paulatinamente invadido por não indígenas. Fundada em 10 de maio de 1861, a Colônia Militar de Dourados tinha como objetivo fortalecer a presença do estado brasileiro nessa região de fronteira. Em 1864, com a invasão dessa região pelo Paraguai e tomada desse forte, os povos indígenas da região se viram diante de uma guerra e com aumento de pessoas não indígenas na região (CHAMORRO, 2015).

A guerra acabou em 1870 com a vitória brasileira e, pouco tempo depois, intensificou a exploração de erva mate na região, por meio da Companhia Mate Laranjeira, que contou com o apoio do Barão de Maracaju, que intermediou a assinatura do Decreto Imperial 8.799 de 1882, que tornou a companhia a primeira concessionária legal para colher erva-mate na região.

A maior parte dos trabalhadores eram indígenas em condições precárias, de semiescavidão. Outras fases de chegada de imigrantes não indígenas à região foram a criação da Colônia Agrícola de Dourados por Getúlio Vargas em 1941, cuja extensão foi determinada pelo Estado de Mato Grosso em 1948 (LOURENÇO, 2019).

4 Segundo Eliel Benites (2021, p. 191-192), quando os brancos chegaram no território Guarani e Kaiowá, não foi mais possível efetivar as grandes danças que compunham, que organizavam a composição do *Tekohá* por meio da mobilidade conduzida do *Jekohá*, com o espaço-tempo da permanência/fixação modelando a crosta terrestre e abrindo caminho para as nascentes. Enfim, essa descrição de *Tekohá*/lugares permite a descoberta de uma lógica: o *tekoha* em rede, pelas conexões existentes num espaço mais amplo, por muitos denominado *Tekoha Guasu Te'yijusu*, *tekohá* outrora interconectado como uma rede costurada pelo *Jekohá*. O *Te'yijusu* (posteriormente denominado de *Te'yikue*) se diferencia (*oñemoambue*) do grande *Tekohá Kaagyurusu*, localizado na região de Panambi e Rio Brilhante. Isto representa uma clara descontinuidade da força do poder modelador do *Jekohá* deste lugar. Os múltiplos *Tekohás* que compõem o *Te'yijusu* se diferenciam do *Kaagyurusu* não pelas características físicas, mas em razão da diferença de intensidade de fluxos de matérias e sentidos permitidos, o que forma uma fronteira e permite a existência de outro *Tekoha Guasu*, como *Kaagyurusu*.

Apesar dos instrumentos legais de criação da Colônia Agrícola de Dourados não mencionarem a presença Kaiowá na região, a Colônia afetou o habitat da região, principalmente do *Ka'aguyrusu*. Ocorreram tentativas de redução de todos os indígenas do *Ka'aguyrusu* na Reserva Indígena de Dourados, mas houve resistência e voltaram às suas terras, como a Terra Indígena Panambi Lagoa Rica, objeto do nosso artigo.

O esbulho renitente contra os Kaiowás desta terra se intensificou nas seguintes décadas, principalmente com a expansão das frentes agropecuárias, com a mecanização e desmatamento em grande escala.

Em 2011, o presidente da FUNAI aprovou O Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Panambi Lagoa Rica, mas ainda não há acesso pleno ao direito ao usufruto desse território tradicional, em razão de diversos fatores que abordaremos no nosso trabalho.

O referencial teórico é composto por bibliografia jurídica, antropológica e interdisciplinar acerca do direito ao território tradicional Guarani Kaiowá. O material empírico da presente pesquisa é o disponível na sentença publicada pela 1ª Vara Federal de Dourados, bem como material bibliográfico acerca da imemorial presença Guarani Kaiowá na região. A reflexão proposta no presente artigo parte da hipótese de que a anulação da demarcação pela via judicial, após o trâmite administrativo já realizado, é uma prática neocolonial e etnocida.

O artigo é dividido em três capítulos. Na introdução foi apresentada a temática do artigo e breve resumo do referencial teórico a ser usado. No segundo capítulo, que se divide em dois sub itens, analisa-se as bases jurídicas para o acesso ao território tradicional da comunidade Panambi Lagoa Rica, enfatizando a necessidade de efetivação desse direito. Por fim, no último capítulo é apresentada a conclusão do nosso estudo, com possíveis caminhos para a conclusão da demarcação desse território tradicional Guarani Kaiowá.

2 O DIREITO AO TERRITÓRIO DE OCUPAÇÃO TRADICIONAL DA COMUNIDADE GUARANI KAIOWÁ DE PANAMBI LAGOA RICA EM DOURADINA-MS

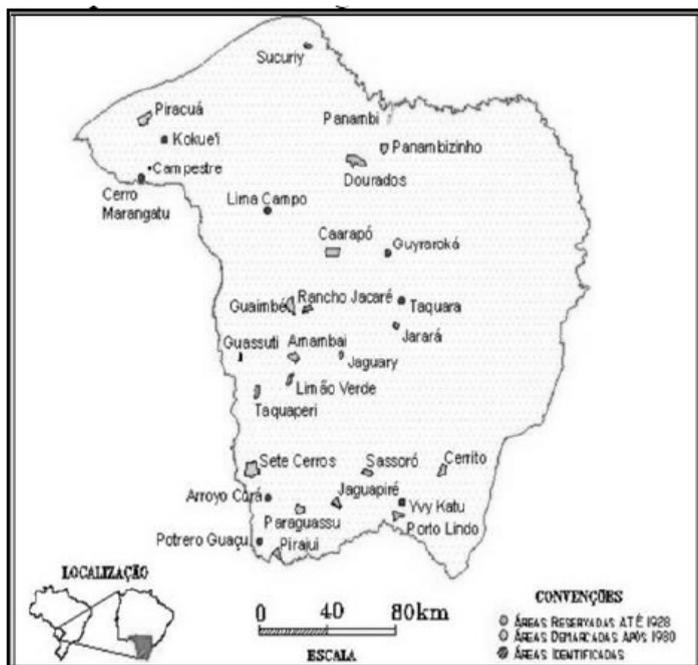
2.1 O CONFINAMENTO TERRITORIAL NA RESERVA PANAMBI LAGOA RICA

O termo “Kaiowá” deriva de *ka'agua* que, em guarani, designava os grupos “que vivem na (*gua*) mata (*ka'a*)” (CHAMORRO, 2015). A conotação atual do termo surgiu na atual região de Mato Grosso do Sul, onde *ka'agua* se torna uma autodenominação.

Os sertanistas que ingressaram na região sul da então denominada Província de Mato Grosso registraram os falantes de guarani da região como “*kaywaz*”, “caiuás” ou “*cayuás*”, sendo que, além dos relatos de viajantes, a partir do final do primeiro quarto do século XIX a documentação governamental designava as populações indígenas da região do Paranapanema, Paraná e Ivinhema como os “índios caiuíá, cauyaz, e outros formas semelhantes” (MOTA, 2007, apud CHAMORRO, 2015, p. 38).

O direito ao território tradicional está previsto no artigo 231 da Constituição Federal de 1988. A população indígena em Mato Grosso do Sul é a segunda maior do país, apesar disso, a área ocupada pelas terras indígenas no Estado é de apenas 0,2% (MPF, 2015), sendo muito pequenos os territórios na região sul do Estado, conforme ilustrado na Figura 1 abaixo:

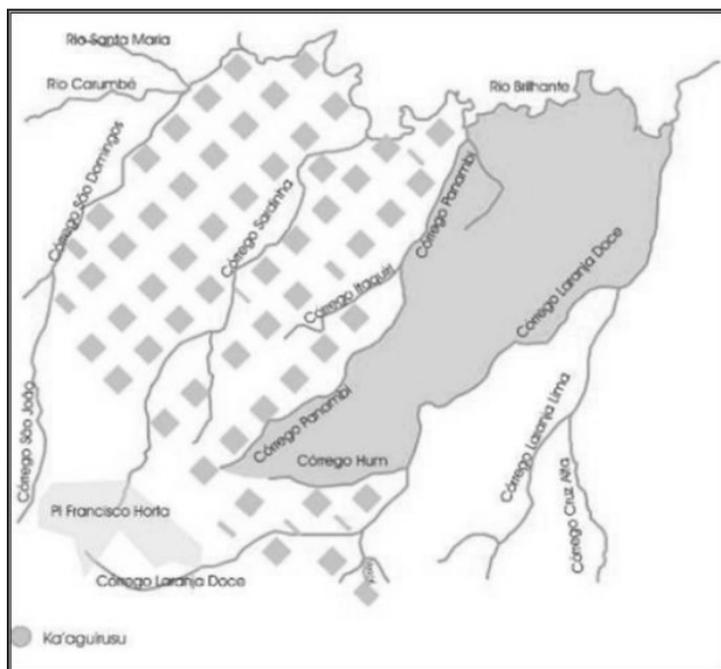
Figura 1 – Mapa das Terras Indígenas no sul de Mato Grosso do Sul



Fonte: Martins (2018, p. 13)

Podemos ver a Terra Indígena (TI) Panambi Lagoa Rica no norte deste mapa. A criação de reservas indígenas no sul de Mato Grosso do Sul ocorreu em um contexto de dispersão territorial do povo Guarani Kaiowá na região, por causa dos interesses agrários e coloniais sobre o território antigamente denominado *Ka'aguyrusu*, conforme a imagem abaixo:

Figura 2 – *Ka'aguyrusu*, Território Guarani Kaiowá



Fonte: Vietta (2007, p. 95)

Atualmente, os Guarani Kaiowá e Nhandeva estão na posse de apenas 29,04% das 31 terras reconhecidas pelo Estado brasileiro. Com uma população de mais de 50 mil pessoas, eles ocupam somente 70.370 dos 242.370 hectares reconhecidos oficialmente como territórios tradicionais. Desse modo, a ocupação de terras para esse povo representa 1,2 hectare por pessoa (RANGEL, 2020).

Em razão da falta de demarcação e da pressão territorial, há diversos acampamentos Guarani e Kaiowá no Estado de MS, em áreas de beiras de estradas ou retomadas, sendo que em outubro de 2012 haviam aproximadamente 40 acampamentos desses no Estado (CHAMORRO, 2015).

Os acampamentos *Itay Ka'aguyrusu* e *Guyra Kambiy* são áreas contíguas à Aldeia Lagoa Rica e já foram delimitadas como de posse tradicional Kaiowá, mas a lentidão dos órgãos competentes na resolução de questões fundiárias, como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI),

ainda não permitiu a conclusão da demarcação, também em razão da posição política do executivo pela não demarcação.

2.2 SITUAÇÃO JURÍDICA DA TERRA INDÍGENA PANAMBI LAGOA RICA E O DEVER LEGAL DE CONCLUSÃO DA DEMARCAÇÃO TERRITORIAL

Conforme indicado anteriormente, o nosso trabalho tem como objetivo analisar as violações e ameaças aos direitos do povo Guarani Kaiowá em Douradina-MS.

Considerando a proximidade geográfica da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, a qual os três autores são vinculados, com a Reserva Indígena de Dourados, localizada a cerca de três quilômetros, é imprescindível que haja maior cooperação para a garantia de direitos dos povos indígenas.

Apenas após cerca de dezenove anos de fundação do curso de Direito, ingressou o primeiro kaiowá no curso, Clelee Sanabrio Isnarde, coautor deste artigo. A universidade pública é um espaço de luta e inserção social, muito importante para os povos indígenas.

Assim como em outras comunidades indígenas, em Panambi Lagoa Rica há indígena condenado em contexto de conflito fundiário, sem provas de crime algum, pela mesma justiça que nega o direito à terra que está garantido constitucionalmente. A demarcação da terra indígena é um dever legal do Estado brasileiro, não um favor, sendo que o poder público, ou seja, os servidores públicos recebem para atender a população, ou seja, estão cumprindo o seu dever.

No conflito pela terra, houve a prisão de um indígena da comunidade sem apresentação de provas, injustiça que causou sofrimento à família, por esta passar a ser tachada como criminoso. A perseguição e criminalização das lideranças é muito forte, sobretudo das lideranças tradicionais. O advogado Eloy Terena, que é assessor jurídico de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e inspiração para muitos estudantes indígenas do curso de Direito, junto com outros advogados indígenas atuaram no caso e conseguiram habeas corpus e a liberdade para as lideranças injustamente criminalizadas (ISNARDE; DOURADO; SILVA ALCÂNTARA, 2020).

No Mato Grosso do Sul (MS), a estratégia da judicialização da demarcação tem sido fato recorrente, o que, aliado às decisões políticas pela não-demarcação, tem sido as principais causas para a não conclusão das demarcações dos territórios tradicionais neste Estado, onde a Justiça Federal concentra 388 processos judiciais que versam sobre demarcação de terras indígenas e demais conflitos possessórios, sendo que inclusive em 13 casos o Estado de MS ingressou como “assistente litisconsorcial” em processos movidos por fazendeiros, ou seja, a máquina pública é ingressa como “interessada processual”, mas para fins privados, para deslocar o processo da Vara Federal de primeira instância para o Supremo Tribunal Federal (STF), o que é mais uma manobra processual com o objetivo de aumentar ainda mais a demora das decisões judiciais, enquanto comunidades continuam em situação de acampamento aguardando a resolução desses processos (AMADO; TENÓRIO, 2016, p. 45-47).

O direito ao território tradicional está previsto no artigo 231 da Constituição Federal de 1988: “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.” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o Art. 67. do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) determinou que “A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.” (BRASIL, 1988). A mesma promessa estava expressa no Estatuto do Índio (1973) e não foi cumprida.

Em 2011, o Presidente da FUNAI, em conformidade com o § 7º do art. 2º do Decreto nº 1775/1996, tendo em vista o Processo FUNAI/BSB nº 08620.026980/11 e considerando o Resumo do Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação de autoria da antropóloga Katya Vietta, aprovou as conclusões objeto do citado resumo para afinal reconhecer os estudos de identificação da TI Panambi Lagoa Rica de ocupação do grupo indígena Kaiowá.

Ocorre que sobre a TI Panambi Lagoa Rica, cuja área é delimitada nos municípios de Douradina e Itaporã (MS), houve deferimento de medida antecipatória de tutela perante a 1ª Vara Federal de Dourados

(000055-45.2012.4.03.6002), a qual obrigou a FUNAI a suspender o prazo de manifestação dos interessados, previsto no Decreto nº 1.775/1996, desde 12/01/2012, data da proposição da demanda, retomando após a indicação dos eventuais “proprietários” atingidos pela demarcação no município de Itaporã, e fornecimento do processo administrativo ao autor (AMADO; TENÓRIO, 2016, p. 49).

Ademais, no bojo dos autos 0001665-48.2012.4.03.6002, em outubro de 2016, também na 1ª Vara Federal de Dourados, foi declarada a nulidade do processo administrativo FUNAI/BSB/08620.026980/11, responsável pela demarcação da TI Panambi - Lagoa Rica, desconsiderando a posse pretérita e imemorial Guarani Kaiowá, absurdamente utilizando a “tese do marco temporal” e alegando que “no marco temporal objetivamente fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do caso “Raposa Serra do Sol” (Pet. n.º 3.388), já não havia habitação em caráter permanente por parte dos indígenas na região”. Apesar de citar que o próprio STF reconhece que a “tese do marco temporal” deve ser afastada quando ocorrem algumas condicionantes, por exemplo quando há esbulho contra os povos indígenas, o que aconteceu em Panambi Lagoa Rica (BRASIL, 2016, on-line).

Em resumo, a sentença é um absurdo. O juiz menciona que “embora o relatório mencione a permanência da comunidade indígena na região, ora trabalhando em fazendas, ora na construção das linhas telegráficas e da malha viária local”, alega ser “certo que inexistente posse indígena qualificada pelos atributos constantes do 1º do art. 231 da CF/88” (BRASIL, 2016, on-line), ou seja, reconhece que os Kaiowá de Panambi Lagoa Rica foram obrigados a trabalhar nos empreendimentos da região, em razão da pressão territorial sofrida pela chegada de não indígenas, mas afasta ilegalmente o direito previsto no artigo 231 da Constituição Federal, o direito ao território tradicional.

De fato, conforme indicaram as pesquisadoras Julia Thais de Assis Moraes e Vivianne Rigoldi (2019, p. 342-346), esta “anulação judicial contraria direitos fundamentais indígenas estabelecidos na atual constituição, e direitos humanos indígenas que compõem o ordenamento pátrio”, bem como desconsidera a tradição comunitária de propriedade, não centrada na propriedade de um indivíduo, mas do grupo e sua comunidade, o que

é reconhecido na Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos, como no Caso do Povo Saramaka vs Suriname.

Ademais, usou de decisão não vinculante sobre não apenas o uso da tese do marco temporal, mas também uma interpretação restritiva da ideia de renitente esbulho, aplicada pelo ministro Teori Zavascki em um julgamento no STF, que anulou a homologação da terra indígena Limão Verde, do povo Terena, também em MS, em março de 2015 (DETTMER; MORAES, 2017).

A superpopulação inviabiliza a agricultura de subsistência, por falta de espaço físico, agravado com a diminuição da área demarcada, o que levou a várias retomadas de áreas em diversos pontos no entorno da reserva, gerando sérios conflitos com os proprietários. Anteriormente, na década de 1960 e 1970, com a chegada de outras famílias indígenas à RID, ensejou-se um acirrado dissenso interno, que gerou um grande conflito interno em meados de 1984, com diversos mortos e expulsos, além de outros que ficaram, com a promessa de não se interpor nas questões internas (MACHADO, 2019).

Nesse momento, ocorreu ainda maior concentração populacional nas reservas da região sul do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme indica Antonio Brand:

Passado o auge das atividades de derrubada da mata que se estendeu pelas décadas de 1960 e 1970, a mão de obra indígena foi canalizada para a roçada dos pastos e para o plantio de pastagens exóticas. E, finalmente, durante a década de 1980, passou a ser a mão de obra preferida para os trabalhos de plantio e colheita da cana nas usinas de álcool. A atividade nas usinas de álcool, que absorve a quase totalidade da mão de obra indígena ao contrário do desmatamento e da limpeza de pastos, que se caracterizou pelo esparramo, exigiu o confinamento e a sua concentração.

[...]

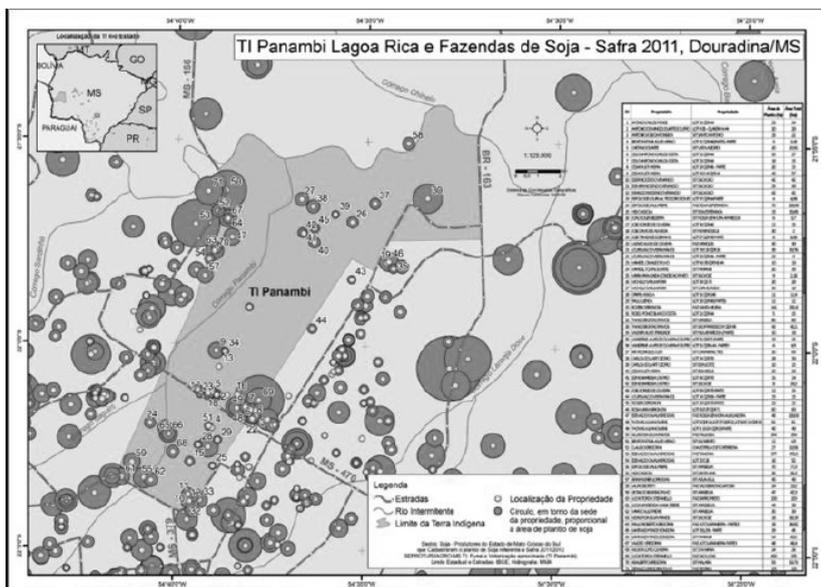
Com o fim do desmatamento e, portanto, do esparramo, o processo se inverteu. As fazendas estavam formadas e a presença de famílias e aldeias indígenas, mesmo que nos fundos das fazendas, representou um atrapalho. Assim, os Kaiowá/Guarani foram, compulsoriamente, confinados dentro das Reservas, extinguindo-

-se qualquer alternativa de oguata (caminhar) ou de buscar outros refúgios. Este processo atingiu seu auge durante a década de 1980. (BRAND, 1997, p. 90, apud ALMEIDA, 2014, p. 42).

Por outro lado, apesar dessa retirada dos kaiowás dos seus tekohas e confinamento nas reservas, vem se fortalecendo as retomadas, ou seja, o retorno aos seus territórios tradicionais, diante da omissão estatal em demarcar esses territórios (CHAMORRO, 2015).

Por meio de dados do IAGRO - Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal do MS, citados pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI) em seu relatório “Em Terras Alheias (2012), podemos ver a pressão das plantações de soja sobre o território já reconhecido da TI Panambi Lagoa Rica, conforme a figura abaixo:

Figura 3 – Terra Indígena Panambi Lagoa Rica e Fazendas de soja



Fonte: SEPROTUR/IAGRO-MS, apud CIMI (2012, p. 18)

A invasão da Colônia Agrícola Nacional de Dourados sobre o território Panambi Lagoa Rica no século passado, e o atual avanço da agricultura monocultora, com a expansão do desmatamento e a destruição da biodiversidade, gerou diversas consequências negativas para os Guarani Kaiowá de Panambi Lagoa Rica, que ainda persistem e lutam por sua existência digna.

Apesar de já identificada e delimitada em 2011, uma sentença de 2016 afastou ilegalmente e ilegítimamente o reconhecimento do direito constitucional ao território tradicional, de maneira que atualmente apenas uma parte do território tradicional reconhecido é ocupada.

Durante as Grandes Assembleias Guarani Kaiowá (*Aty Guasu*) realizadas em Panambi Lagoa Rica, se reiterou o direito ao usufruto do território tradicional, conforme garantido na Constituição Federal. Observa-se abaixo imagens da *Aty Guasu* realizado no TI Panambi Lagoa Rica em 2012:

Figura 4 – Aty Guasu, Grande Assembleia Guarani Kaiowá, Terra Indígena Panambi Lagoa Rica



Fonte: FUNAI (2012)

Figura 5 – Aty Guasu, Grande Assembleia Guarani Kaiowá, Terra Indígena Panambi Lagoa Rica,



Fonte: FUNAI (2012)

Além de ser garantido pela Constituição Federal de 1988, o direito ao território comunitário é garantido na Convenção 169 da OIT, declarações da ONU (2007) e da OEA (2016) sobre os Direitos dos Povos Indígenas e na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O fundamento para a sentença que anulou a demarcação do território foi a imoral tese do “marco temporal”, que desconsidera a ocupação imemorial do território e deve ser afastada pelo STF, conforme manifestação dos advogados indígenas e do Procurador Geral da República (MPF), contrários à restrição de demarcações territoriais. Além deste fundamento, o juiz também usou uma tese restritiva acerca do renitente esbulho.

Na região, o judiciário faz pouco caso do contexto de esbulho territorial sofrido pelo povo Guarani Kaiowá, que já foi denunciado em visitas da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2018) e da Relatoria Especial das Nações Unidas para os Direitos dos Povos Indígenas, bem como da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara Federal, que esteve em Panambi Lagoa Rica em 2012, conforme registro fotográfico que reproduz neste artigo:

Figura 6 – Visita do presidente da CDHM (Comissão de Direitos Humanos e Minorias) da Câmara Federal à Terra Indígena Panambi Lagoa Rica



Fonte: Campo Grande News (2012)

Na Terra Indígena Panambi, desde as primeiras reivindicações em 2005, ocorrem conflitos, em sua maioria acompanhados de violência, sendo que frequentemente a sociedade não indígena (ruralistas, governo e mídia) busca criminalizar os Guarani Kaiowá, a fim de prejudicar as reivindicações por eles apresentadas (BARBOSA PEDRO, 2020).

A vivência nas áreas de retomada, como *Itay Ka'aguyrusu* e *Guyra Kambiy*, áreas contíguas à Aldeia Lagoa Rica e já delimitadas como de posse tradicional Kaiowá, é fruto da lentidão dos órgãos competentes na resolução de questões fundiárias, como a FUNAI, que inclusive foi proibida pelo governo Bolsonaro de atender indígenas em áreas de retomada, mesmo que tais áreas já estejam delimitada e aguardando homologação e registro como bem da União, conforme determina a Constituição Federal de 1988.

Recentemente, foram cumpridos 100 anos da Reserva Indígena de Dourados, o que gerou a publicação de livro organizado por professores da UFGD. No prefácio deste livro, a professora Graciela Chamorro ressaltou que os 100 anos dessa reserva precisam se vincular à luta de outras comunidades Kaiowá que por várias vezes foram levadas até essa reserva e retornaram para suas terras, apesar do desconcerto dos administradores

da FUNAI. Um desses casos é o de “Panambi”, que inclui Panambizinho e os *tekoharã* ou acampamentos vizinhos, está vastamente documentado. Esses indígenas não concordaram com a política de reserva e resistiram, sendo que seus descendentes resistem até hoje, em manter e recuperar parte de seu antigo *tekohá* (CHAMORRO, 2019, p. 11).

Nesse sentido, a antropóloga Joana Aparecida Fernandes (1982, p. 19-20, apud CRESPE, 2015, p. 103-104), indica que a criação da Colônia Agrícola de Dourados em 1940 marcou o início da luta pela terra e o Estado promoveu a remoção de muitas famílias para reservas, com o êxodo de famílias extensas que não puderam suportar a pressão dos colonos, no violento processo de implantação da colônia agrícola e expulsão Kaiowá de seus territórios tradicionais.

Apesar das reações hostis dos ruralistas da região, o reconhecimento da TI Panambi – Lagoa Rica em 12.196 hectares, ocorreu em 12 de dezembro de 2011, e deve ser respeitado pela justiça e homologado pelo executivo, conforme determina a Constituição Federal de 1988. O uso de artimanhas jurídicas para burlar a demarcação deve ser condenado.

O Art. 19 da Lei nº 6.001/1973 criou a figura da demarcação administrativa das terras indígenas⁵. Com a promulgação da Constituição de 1988, a tese do indigenato foi integralmente incorporada ao texto constitucional. Posteriormente, o Decreto nº 1.775/1996 regulamentou a competência da Funai na condução da demarcação das terras indígenas, além da participação dos indígenas nesse processo, bem como foi organizado como deve ocorrer a produção dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Demarcação (RCIDs) por meio da Portaria no 14 do Ministério da Justiça (BARBOSA PEDRO, 2020).

5 Segundo o dispositivo: Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo. § 1º A demarcação promovida nos termos deste artigo, homologada pelo Presidente da República, será registrada em livro próprio do Serviço do Patrimônio da União (SPU) e do registro imobiliário da comarca da situação das terras. § 2º Contra a demarcação processada nos termos deste artigo não caberá a concessão de interdito possessório, facultado aos interessados contra ela recorrer à ação petítória ou à demarcatória.

Toda essa legislação está sendo desconsiderada pelos magistrados que não respeitam o direito ao território tradicional da comunidade Panambi Lagoa Rica.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o nosso artigo esperamos o fortalecimento na luta pela demarcação do território Panambi Lagoa Rica, conforme determina a Constituição Federal de 1988 e as normas internacionais sobre direitos dos povos indígenas.

Objetivamente, a falta de demarcação do território tradicional de Panambi Lagoa Rica causa diversos danos as comunidades indígenas desse território, já que não permite o pleno usufruto do território e causa dificuldade ao pleno acesso ao seu etnodesenvolvimento, às suas práticas tradicionais de manejo territorial, bem como de alimentação, educação e saúde.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhece o direito à propriedade comunal indígena e o Brasil deve se adequar não apenas a esta normativa internacional, mas ao próprio dever constitucional de demarcar os territórios indígenas. Essa promessa de regularização territorial já havia sido expressada diversas vezes, como no artigo 65 Estatuto do Índio⁶, bem como no artigo 67 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁷.

A regularização do território tradicional Panambi Lagoa Rica, conforme reconhecido em 2011 pela FUNAI, é imprescindível para a existência digna presente e futura do povo Kaiowá residente nesta área. A aplicação da jurisprudência da Corte Interamericana é favorável à regularização e reconhecimento do território tradicional, que deve ocorrer através da regularização e reconhecimento pelo poder executivo.

6 Art. 65 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, determinou que o Poder Executivo deveria haver concluído, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas ainda não demarcadas.

7 Art. 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que a União deveria haver concluído a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.

REFERÊNCIAS

AMADO, Luiz Henrique Eloy; TENÓRIO, Lilian Raquel Ricci. A luta do Povo Terena por seus territórios tradicionais: reflexões sobre demarcação, judicialização e mesa de diálogo. In: JOHNSON, Guillermo Alfredo; TEDESCHI, Lo-sandro Antonio; SILVA, Marcos Antonio da; MASO, Tchella Fernandes (Orgs). **América Platina** - Dilemas, disputas e rupturas. 1ed. Curitiba: Appris, 2016, v. 1.

ATY GUASU. **Assembleia Aty Guasu - Guarani E Kaiowá - Lagoa Rica/Panamibi - Douradina (MS)**. 10 de dez. de 2012. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=rZQWhM_Bqho. Acesso em: 12 mar. 2022.

BARBOSA PEDRO, Gileandro. **Ore Rekohaty (Espaço de pertencimento, lugar que não se perde)**: Do esbulho das terras à resistência do modo de ser dos Kaiowá da Terra Indígena Panambi – Lagoa Rica em Douradina MS (1943 – 2019). Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas - Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), 2020.

BENITES, Eliel. **A Busca Do Teko Araguyje (Jeito Sagrado De Ser) Nas Retomadas Territoriais Guarani E Kaiowá**. Dourados-MS, Programa de Pós Graduação em Geografia, UFGD, 2021, 267 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out.1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan 2022.

BRASIL. Justiça Federal. 1ª Vara Federal de Dourados. **Ação Possessória nº 0001665-48.2012.4.03.6002**, sentença de 20 outubro de 2016, declara a nulidade do processo administrativo FUNAI/BSB/08620.026980/11.

CAMPO GRANDE NEWS. **Justiça e diálogo podem acabar com os conflitos em MS, diz deputado Paulo Pimenta esteve nesta quarta na aldeia dos guarani-kaiowá que lutam pela demarcação de 12.900 hectares em Douradina**. Por Helio de Freitas, de Dourados. 09/09/2015. Disponível em: <https://www.campo-grandenews.com.br/cidades/interior/justica-e-dialogo-podem-acabar-com-os-conflitos-em-ms-diz-deputado> Acesso em: 12 mar. 2022.

CHAMORRO, Graciela. Prefácio. In: MOTA, Juliana Grasiéli Bueno; CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira (Orgs.) **Reserva Indígena de Dourados: Histórias e Desafios Contemporâneos**. Ebook, São Leopoldo: Karywa, 2019, p. 9-15.

CHAMORRO, Graciela. **História Kaiowa: das origens aos desafios contemporâneos**. São Bernardo do Campo: Nhanduti Editora, 2015, 320 p.

CIMI. Conselho Indigenista Missionário. **Em Terras Alheias**. A produção de soja e cana em áreas Guarani no Mato Grosso do Sul. 2012. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/documentos/emterrasalheias.pdf> Acesso em: 12 mar. 2022.

CRESPE, Aline Castilho. **Mobilidade e Temporalidade Kaiowá: do Tekoha à Reserva, do Tekoharã ao Tekoha**. Tese (Programa de Pós-Graduação em História) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), 2015.

DETTMER, Silvia Araújo; MORAES, Julia Thais de Assis. O Direito ao Território Tradicional Panambi Lagoa Rica dos Guarani-Kaiowá em Mato Grosso Do Sul. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros – Seção Três Lagoas/MS – nº 26 – Ano 14, novembro 2017**.

FUNAI. **Aty Guasu foi realizada na aldeia Panambi Lagoa Rica**. 04 dez. 2012. Disponível em: <https://funaipontapora.wordpress.com/2012/12/04/aty-guasu-foi-realizado-na-aldeia-panambi-lagoa-rica/>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ISNARDE, Clevelee Sanabrio; DOURADO, Gabriel; SILVA, Guilherme Oliveira; SILVA, Liana Amin Lima da; ALCÂNTARA, Jucinei Fernandes. Ensino Jurídico e Povos Indígenas: Reflexões sobre a pedagogia jurídica decolonial e o necessário diálogo intercultural na FADIR - UFGD. In: NASCIMENTO, Arthur Ramos do; HELD, Thaisa Maria Rodrigues; BOTELHO, Tiago Resende; GUIMARAES, Verônica Maria (Orgs). **Democracia nas fronteiras dos Direitos Humanos: as experiências nos 20 anos do curso de direito da UFGD**. 1 ed. São Paulo: LiberArs, 2020, p. 67-84. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/4399/1/Democracia-nas-fronteiras-UFGD-20-anos.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.

LOURENÇO, Renata. A Reserva Indígena de Dourados: O Derradeiro Esbulho do Patrimônio Indígena. In: MOTA, Juliana Grasiéli Bueno; CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira (Orgs.) **Reserva Indígena de Dourados: Histórias e Desafios Contemporâneos**. Ebook, São Leopoldo: Karywa, 2019, p. 59-76.

MARQUES PEREIRA, Levi. **A atuação do órgão indigenista oficial brasileiro e a produção do cenário multiétnico da Reserva Indígena de Dourados**, MS. 38º Encontro Anual da Anpocs, 2014, GT 21 – Metamorfoses do rural contemporâneo.

MARTINS, Elemir Soare. Reserva de Caarapó: as tentativas passadas e atuais de retekoharizar o espaço. In: **XIV Encontro de História da ANPUH/MS**. ST 12. História do Indigenismo: ações e representações no ensino/pesquisa/extensão. Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD): Dourados, 2018

MORAES, Julia Thais de Assis; RIGOLDI, Vivianne. a anulação da terra tradicional Panambi Lagoa Rica Em Mato Grosso do Sul na perspectiva dos direitos humanos. In: FILPO, Klever Paulo Leal; ALMEIDA, Marcelo Pereira de; RIBEIRO, Rafael Pacheco Lanes; PINHEIRO, Roseni (Orgs). **Direitos Humanos e sociedade**. Rio de Janeiro, Grupo Multifoco, 2019, p. 340-356.

MOTA, Lúcio Tadeu. As populações indígenas Kaiowa, Kaingang e as populações brasileiras na bacia dos rios Paranapanema Tibagi no século XIX: conquista e relações interculturais. In: **Fronteiras: Revista de História**, v. 9, n. 16. Dourados, 2007, p. 47-72.

MPF. MPF/MS. **União deve demarcar terras indígenas e indenizar fazendeiros por terras ocupadas no estado**. 19 jan. 2015 às 17h50. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/noticias-ms/mpf-ms-uniao-deve-demarcas-terras-indigenas-e-indenizar-fazendeiros-por-terras-ocupadas-em-ms>. Acesso em: 29 jun. 2021.

RANGEL, Helena. Violência autoinfligida: jovens indígenas e os enigmas do suicídio. In: RANGEL, Lucia Helena (Coord.). **Relatório Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil. Dados de 2019**. 2020, p. 43-50. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2020/10/relatorio-violencia-contra-os-povos-indigenas-brasil-2019-cimi.pdf> Acesso em: 12 mar. 2022.

VIETTA, Katya. **Histórias sobre terras e xamãs kaiowa: territorialidade e organização social na perspectiva dos Kaiowa 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) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2007.

O RESGATE DA DEMOCRACIA AMBIENTAL BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DOS DIREITOS TERRITORIAIS FRENTE AOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS ORIUNDOS DA MINERAÇÃO

Olinda Magno Pinheiro¹

INTRODUÇÃO

Diante do cenário ambiental brasileiro na atualidade, faz-se necessário trazer à reflexão alguns óbices que têm contribuído para fragilizar os espaços de participação dos cidadãos nos processos decisórios nos assuntos referentes ao meio ambiente, que afetam direta e indiretamente os mais diversos grupos sociais e seus modos de vida diante de um cenário que reflete imensurável crise ambiental global, principalmente ao tomar como referência os danos e desastres ambientais causados pelas atividades depredatórias da natureza, como as atividades mineradoras, que estão entre as principais causas geradoras destes impactos negativos à natureza e às comunidades em sua rota, seja no campo ou na cidade.

Neste estudo considerou-se importante problematizar: em que medida os espaços de debate e participação dos cidadãos na seara ambiental estão sendo fragilizados diante das constantes investidas contra estes mecanismos, como o acesso à informação e participação nos processos de tomada de decisão ambiental?

1 Doutoranda em Direitos humanos e meio ambiente pelo Programa de Pós-Graduação em Direito na UFPA. Mestre em Direito e Instituições Jurídico-Políticas pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Professora adjunta do curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESS-PA). Advogada. E-mail: ompmagno@gmail.com. ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6170783037170228>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5067-3586>.

Dessa feita, apresenta-se como exemplo destas investidas: as constantes tentativas e mudanças a serem efetivadas na legislação ambiental, conforme está sendo debatido e aguardado com a aprovação da PL nº 3.729/2004, que visa alterar substancialmente o processo de licenciamento ambiental; a PDL nº 177/2021, que pretende denunciar a participação do Estado Brasileiro na Convenção 169 da OIT; além da PL nº 191/2020, que visa disciplinar o avanço da mineração em terras indígenas. Alia-se a estes fatos as alterações de conselhos como o Conama, pelo Decreto nº 9.806/2019, e a extinção de outros conselhos na esfera ambiental após o Decreto nº 9.759/2019.

Nesse limiar, a principal hipótese levantada diante desta problemática reside em afirmar que estas condutas por parte do Estado contribuem e tornam-se uma porta aberta para a violação de direitos das populações tradicionais e outros grupos vulneráveis, frente à proteção de seus territórios, principalmente diante das reincidentes investidas do grande capital minerário nestas localidades, suscitando o aparecimento dos conflitos socioambientais, seja no campo ou na cidade.

Dessa forma, foram traçadas considerações tendo como principal referencial teórico a defesa de um Estado Democrático e ambiental, obtidas por meio da pesquisa bibliográfica e documental, passando-se, em seguida, a analisar a coerência entre o diálogo das fontes de direito interno e internacional para defesa da democracia ambiental e dos direitos territoriais das populações ameaçadas pelo avanço do neoextrativismo depredatório da natureza e, conseqüentemente, dos recursos minerais. Recursos tão almejados pelo capital internacional que avança desenfreadamente, desestabilizando e gerando conflitos de interesses relativos à obtenção destes bens, que afetam os modos de vida das populações na rota destas atividades.

Ressalta-se, ainda, que o Brasil assinou em 2018 o Acordo de Escazú que versa, em especial, sobre a aplicação de mecanismos de defesa do meio ambiente e dos defensores de direitos humanos, com ênfase no exercício dos direitos de acesso ambiental, que são: acesso à informação, acesso à participação na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental, sendo que até a presente data o Brasil não ratificou o Acordo e tampouco houve sua difusão pela grande mídia de forma a torná-lo amplamente conhecido pela sociedade.

Seguiu-se analisando que as investidas contra a defesa democrática do meio ambiente, ferem de plano as garantias constitucionais, principalmente, elencadas no caput do artigo 225 da CF/1988, que impõe a defesa do meio ambiente saudável e equilibrado como um direito/dever de todos os cidadãos e dever do Estado, além da defesa dos territórios das populações tradicionais (art. 68 ADCT) e povos indígenas (art. 231, 232). Como também violam as garantias ligadas ao direito à informação, inclusive ambientais dispostas nas (Leis nº 6.938/1981, Lei nº 10.650/2003, Lei nº 12.527/2011, Decreto nº 8.777/2016), considerando que todo este aparato legal reclama a mais ampla participação cidadã nos assuntos ambientais.

Fazendo uso do método dedutivo, pode-se concluir pela defesa destes mecanismos de participação ambiental, como instrumentos legítimos para o exercício pelos cidadãos, da democracia ambiental e dos direitos humanos relacionados ao meio ambiente, seja no campo ou na cidade, além de imprimirem formas de resistência diante dos conflitos socioambientais e do avanço do neoextrativismo depredatório da natureza e dos modos de vida das populações atingidas.

1 A PERSPECTIVA DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO E AMBIENTAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA AMBIENTAL NO BRASIL

Trazendo para o cenário ambiental a discussão sobre a importância da democracia ambiental na atualidade, entre as indagações que podem ser suscitadas estariam: qual a feição ou características desta democracia ambiental? Quais os instrumentos que viabilizam seu exercício pelos cidadãos? Tais respostas podem ser reforçadas, principalmente, partindo da premissa de que o Brasil é um Estado Democrático e Ambiental, conforme expressa em seu texto constitucional, ao garantir a perfeita sintonia entre a participação democrática dos cidadãos nos processos decisórios, seja através do sufrágio universal, plebiscitos, apresentação de projetos de lei, como também legitimando esse mesmo caráter democrático para a defesa do meio ambiente, principalmente no caput do artigo 225 da CF/1988. Destarte, estas são apenas algumas das faces da democracia representativa, mas com viés na participação dos cidadãos.

Dessa forma, explorando a exegese do caput do artigo 225² da CF/1988, observa-se que o Estado Brasileiro adota como dever, e também impõe aos cidadãos, o compromisso de defender o meio ambiente saudável, inclusive para as futuras gerações (compromisso intergeracional). Este artigo representa verdadeiro pilar para o exercício da democracia ambiental, tão necessária para o momento ambiental que culmina com uma inegável crise ambiental global. Nesse patamar, Fiorillo (2016), em análise ao art. 225 da CF/1988, sintetiza quatro aspectos:

- 1) a existência de um direito material constitucional caracterizado como “direito ao meio ambiente”, cujos destinatários são “todos”;
- 2) a confirmação no plano constitucional de que aludido direito ao meio ambiente diz respeito à existência de uma relação jurídica que envolve um bem (o bem ambiental). Referido bem, para que possa ser reputado constitucionalmente “bem ambiental”, diz respeito somente àqueles “essenciais à sadia qualidade de vida”. Por outro lado, o bem ambiental se caracteriza por ser ontologicamente um “bem de uso comum do povo”;
- 3) em face da relevância do bem ambiental, a Constituição Federal determinou de forma impositiva tanto ao Poder Público como à coletividade não só o dever de defender os bens ambientais como também de preservá-los;
- 4) a defesa assim como a preservação por parte do Poder Público e da coletividade antes referida têm por finalidade assegurar o uso do bem ambiental não só para as presentes, mas também para as futuras gerações (FIORILLO, 2016, p. 25).

Nesse percurso, a proteção da natureza ganhou novos contornos a partir do momento em que a defesa do meio ambiente foi atrelada às lutas em defesa dos direitos humanos, principalmente a partir dos anos de 1960, em especial nos Estados Unidos, com os movimentos de lutas contra as injustiças ambientais que, segundo Acselrad, Mello e Bezerra (2009, p. 9) pode ser definida como: “o fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de

2 Art. 225, caput, CF/1988, dispõe: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. (BRASIL, 1988).

recursos financeiros, políticos e informacionais”. Tal assertiva sobre as injustiças ambientais até hoje são pertinentes, pois os danos e impactos ambientais ainda são suportados, em maioria, pelas camadas ou grupos sociais que de alguma forma são vulnerabilizados, no aspecto social, econômico e ambiental.

Hodiernamente, é comum observar na doutrina um amplo debate sobre o Estado de Democracia Ambiental, que na verdade trata-se de uma proposta de Estado que prima pela mais ampla participação dos cidadãos nos processos decisórios no que se refere à defesa do meio ambiente. Vários autores discorrem sobre o Estado de Direito Ambiental, que primeiramente, teria sido estudado na obra do jurista alemão Michael Kloepfer (2010), dispondo de alguns estudiosos no Brasil, como: Leite (2008), Molinaro (2007) e Leite e Ayala (2015). Destacando-se em Portugal, Canotilho (2008), entre outros.

Dessa forma, o Estado de Direito ambiental para Michael Kloepfer (2010, p. 43) seria: “O Estado que faz da incolumidade do seu meio ambiente sua tarefa, bem como critério e a meta procedimental de suas decisões”. Para Leite, Silveira e Bettega (2017), a proposta de Estado Ambiental é uma teoria crítica diante do cenário atual de degradação e das teorias oriundas do Estado moderno que destoam dos desafios enfrentados na atualidade, que exigem uma nova ética institucional, além de impor ao Estado a responsabilidade com o meio ambiente e a proteção do planeta (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017, p. 68).

Conforme esse entendimento, na doutrina ambiental já é comum ver uma perspectiva evolutiva do Estado Ambiental, denominada como Estado Ecológico ou Estado Democrático Ecológico, entre outras nomenclaturas. Sendo apontado como um modelo de Estado que prima pela defesa do meio ambiente em sua integralidade, protegendo não só o direito ao ambiente saudável, mas todas as espécies que o compõe, inclusive atribuindo direitos à natureza, segundo uma perspectiva biocêntrica ou ecocêntrica³, dependendo de sua extensão.

3 Entendida, aqui, no sentido de ética ecocêntrica, que seria a corrente da ética ecológica que, em linhas gerais, defende que: “toda a Natureza (versão holística), ou tudo na natureza (versão individualista) merece consideração por si mesmos” (BOSSERMANN, 1992, p. 266-267).

Seguir esse patamar evolutivo requer, segundo Canotilho (2008), uma sensibilidade ecológica e um pluralismo legal global, pois o texto constitucional deve apresentar uma abertura para novos problemas ambientais, que podem ser divididos em: problemas ecológicos e ambientais de 1ª geração, que estariam ocupados com a prevenção da poluição, suas causas e efeitos e com a subjetivação do direito ao meio ambiente no patamar de direito fundamental. Enquanto os problemas ecológicos de 2ª geração exigem uma sensibilidade ecológica global, pois estão ligados à combinação de vários fatores, como a poluição e suas implicações que reverberam globalmente com o efeito estufa, aquecimento global e a destruição da biodiversidade, entre outras problemáticas que exigem de todos mudanças de comportamentos em relação à natureza, sob pena de comprometer o interesse das gerações futuras e a manutenção da integridade dos componentes ambientais naturais (CANOTILHO, 2008, p. 1-2).

Nesse alinhamento, a doutrina cita como exemplos de constituições que seguem essas diretrizes a Constituição do Equador (2008) e Bolívia (2009), entre os principais destaques destas constituições que para Leite, Ayala e Silveira (2016) representam uma nova fase do constitucionalismo Latino-Americano, conforme descrevem:

O constitucionalismo latino-americano é assim denominado em virtude das recentes mudanças constitucionais que ocorreram em países da América do Sul, como Equador e Bolívia, que incorporaram a espiritualidade da cultura milenar indígena a suas Constituições, trazendo a plurinacionalidade e um espírito de integração e equilíbrio entre homem e natureza, a qual se torna sujeito de direitos. Representando uma mudança do viés antropocêntrico, economicista e cartesiano ocidental (LEITE; AYALA; SILVEIRA, 2016, p. 234).

Estas constituições são referenciais, ao alinharem-se a estes novos patamares de proteção à natureza, à pluriétnicidade e à pluralidade cultural e jurídica dos povos, inclusive os povos tradicionais, no Brasil o Decreto nº 6.040/2007, em seu artigo 3º, define povos e comunidades tradicionais⁴. Da mesma forma, a Constituição Federal garante aos povos

4 Decreto nº 6.040/2007, no art.3º, I, define como: I – Povos e comunidades tradicionais grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuem

indígenas e tradicionais os direitos inerentes às suas ancestralidades, heranças culturais e territorialidades, conforme delineados na Carta de 1988. Além de o Brasil ser signatário da Convenção 169 da OIT que, juntamente com outros documentos internacionais, contribui para garantir essa titularidade de direitos.

Ressalta-se que, nesse viés protetivo, outros documentos internacionais também se alinharam a essa perspectiva ecocêntrica, estabelecendo direitos à natureza, como: a Carta Mundial para a natureza (ONU, 1983); a Carta da Terra (2000) e a Declaração Universal dos Direitos da Mãe Terra (2010), que traz entre seus destaques: o artigo 1- Que considere a Mãe Terra como um ser vivo, com os direitos que lhe são inerentes e que estão dispostos no artigo 2- (a) Direito da vida e existir; (b) Direito a ser respeitada; (c) Direito à regeneração da sua bio-capacidade e continuação dos seus ciclos e processos vitais livres das alterações humanas; (d) Direito a manter sua identidade e integridade como seres diferenciados, autorregulados e interrelacionados; (e) Direito da água como fonte de vida [...] (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA MÃE TERRA, 2012).

Atualmente é plenamente observável a evolução da tutela ambiental, que sai definitivamente de uma visão antropocêntrica que colocava a natureza e o meio ambiente como algo a serviço do bem-estar do homem, porém hoje é plenamente compreensível que o homem é parte integrante e responsável por essa proteção, inclusive autores como Sarlet e Fensterseifer (2019, p. 125) defendem a existência de uma vertente ecológica da dignidade humana, que segundo eles: “não poderá ser restringida a uma dimensão puramente biológica ou física, pois contempla a qualidade de vida como um todo, inclusive do ambiente em que a vida humana (mas também a não humana) se desenvolve”.

É necessário ressaltar que, diante da crise ambiental que afeta a todos indistintamente, é necessário compreender a proteção do meio ambiente de uma forma sistêmica, olhando para o todo, ou seja, o Planeta.

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).

Principalmente a partir do momento em que o meio ambiente é alçado ao patamar de um direito humano independente, mas fundamental para a manutenção da vida e para o gozo de outros direitos humanos. Quanto ao exercício da democracia ambiental, é oportuna sua defesa, pois diante dos impactos e desastres causados à natureza, como ocorreu em Mariana (2015) e Brumadinho (2019), tragédias ocasionadas pelas consequências desastrosas da mineração. Assim, acredita-se que, preliminarmente a essas situações, se instrumentos como a informação ambiental e a participação dos cidadãos nos cenários decisórios fossem prática constante, estes mecanismos com certeza teriam sido fortes aliados, inclusive, para agir preventivamente aos danos.

Nesse patamar, observa-se que a democracia apenas na esfera representativa, exercida através do sufrágio universal, não é mais capaz de responder às demandas da sociedade diante dos conflitos ambientais, ou melhor, conflitos socioambientais, quando relacionados a conflitos que envolvem disputas territoriais e seus recursos naturais. Quanto à aceção de democracia ambiental descreve Sampaio (2015, p. 167):

A democracia ambiental é expressão contemporânea do amálgama entre o sentido legitimante da autodeterminação popular com o projeto de vida digna na Terra para as atuais e futuras gerações. Ela pressupõe que os direitos e, em particular, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exigem uma política de “efetivação” por meio da “participação popular” e “social”. Orientações doutrinárias e a comunidade internacional tem identificado como eixos da democracia ambiental a tríade de acesso: à informação, à participação e à justiça.

Assim, considera-se pertinente trazer para a discussão a relevância da democracia ambiental como garantia e formas de resistência contra violações de direitos, que na maioria das vezes se contrapõem à pretensão de grupos econômicos que avançam suas atividades nas mais diversas regiões do mundo, causando destruição da natureza e nos modos de vida das populações, por meio de invasões de territórios, exploração depredatória dos recursos naturais e violências de toda ordem. Tais violações são constantemente sufocadas sob o manto do discurso do desenvolvimento,

que nem sempre coadunam ou dialogam com os interesses locais e, ainda pior, quando o Estado tende a dar suporte a estes investimentos, muitas vezes agindo contraditoriamente à sua posição, que seria de proteger o meio ambiente e os cidadãos.

2 A COMPREENSÃO DOS DIREITOS DE ACESSO AMBIENTAL E A DEFESA DOS TERRITÓRIOS E DOS VULNERÁVEIS FRENTE AO NEOEXTRATIVISMO DEPREDATÓRIO DA NATUREZA

Conforme já mencionado neste trabalho, os direitos de acesso ambiental formam uma tríade de garantias de participação democrática dos cidadãos nos assuntos ambientais, estes têm nomenclatura variada, mas optou-se por direitos de acesso ambiental, em conformidade ao que preceituam os principais documentos internacionais, entre estes a ECO (1992), Convenção de Aarhus (1998), Acordo de Escazú (2018)⁵.

Reitera-se que o Acordo de Escazú/2018 veio disciplinar o que foi pactuado na ECO/92 por meio do seu Princípio X⁶, e também o disposto na Convenção de Aarhus (1998) vigente para a Comunidade Europeia. Sendo que todos esses documentos são unânimes em estabelecer como a tríade de sustentáculo da democracia ambiental, também em âmbito internacional: o direito de acesso à informação, à participação na tomada de decisão e o acesso à justiça em assuntos ambientais.

5 Este Acordo, em seu art. 2º, letra a, define por direitos de acesso: “entende-se o direito de acesso à informação ambiental, o direito à participação pública nos processos de tomada de decisões em questões ambientais e o direito de acesso à justiça em questões ambientais”. (CEPAL, ESCAZÚ, 2018).

6 O princípio X dispõe: “A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar à participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular à conscientização e a participação popular, colocando as informações a disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo de todos a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”. (DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

Nesse sentido, é importante destacar que o direito à informação trata-se de um direito fundamental, amparado constitucionalmente (art. 5º, inc. XV, XXXIII), além de despontar em várias Legislações nacionais, como: a Lei nº 10.650/2003, a Lei nº 12.527/2011 e vários documentos internacionais de direitos humanos, a exemplo da Declaração Universal do Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (1966) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)⁷.

Quanto aos povos e populações tradicionais, é imprescindível citar a Convenção 169/OIT que foi ratificada pelo Brasil em 2002 e trata-se de importante tratado multilateral que disciplina a defesa de direitos específicos dos povos indígenas e tribais, com destaque para o direito à consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais na tomada de decisões administrativas e legislativas que impactem diretamente seu estilo de vida, conforme (art. 6º. 1.a, b; 2). Com destaque para garantia dos direitos territoriais, conforme dispõe:

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação [...].

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas

7 O Artigo 13 desta Convenção dispõe: Liberdade de pensamento e de expressão:

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende à liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha.

2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar. (CIDH, CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas as quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes (CONVENÇÃO 169/OIT, grifo nosso).

Na seara da Legislação Nacional, importa destacar o pioneirismo da Lei nº 10.650/2003, que define e dispõe sobre o conteúdo da informação ambiental:

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I-qualidade do meio ambiente;

II- políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III- resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV- Acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V-Emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI-Substancias tóxicas e perigosas;

VII- Diversidade biológica;

VIII-Organismos geneticamente modificados (BRASIL, Lei nº10.650/2003).

Ressalta-se que, por recorte neste trabalho, pontuaram-se somente algumas legislações referentes ao acesso à informação, cuja interpretação aplica-se à seara ambiental, como a Lei nº 12.527/2011 (LAI- Lei de Acesso à Informação), que veio disciplinar vários artigos da CF/1988 referentes a procedimentos a serem adotados pelos entes estatais a fim de resguardar o acesso à informação aos cidadãos. Sobre o acesso à participação na tomada de decisão, verifica-se que a legislação nacional apresenta vários

instrumentos e situações que são direcionadas a este direito com ênfase na temática ambiental, como: a participação em conselhos ambientais, audiências públicas, neste caso as que precedem a implantação de grandes projetos que impactam o meio ambiente, que necessitam da apresentação do EIA/RIMA, conforme Resolução nº 01/1986 e disciplinada pela Resolução nº 09/1987 ambas do Conama⁸.

Quando se observa na atualidade o avanço da atividade de mineração, que se trata de uma atividade extrativista de recursos naturais não renováveis, é importante trazer a lume que esta modalidade de extrativismo é praticada desde as origens coloniais e que tem se sustentado a partir dos modelos de desenvolvimento praticados em países como o Brasil, cuja economia tornou-se dependente da extração de recursos naturais, as chamadas commodities, e que no decorrer dos anos estas atividades têm avançado incontrolavelmente sobre os territórios em um cenário global de destruição da natureza e dos modos de vida das populações em seu percurso. Nesse sentido, sobre a realidade da América Latina, comenta Svampa (2019, p. 163):

Para além das diferenças internas, os modelos de desenvolvimento dominantes apresentam uma lógica comum: grande escala, ocupação intensiva do território, amplificação de impactos sociais e sócios-sanitários, predomínio de grandes atores corporativos, democracia de baixa intensidade e violação de direitos humanos. Nesse sentido, é preciso lembrar que a América Latina ostenta outro triste recorde, pois é a região do mundo com maior número de defensores dos direitos humanos e ativistas ambientais assassinados.

Nesse cenário, os conflitos socioambientais tornam-se inevitáveis diante dos impactos suscitados pela mineração, pois atingem frontalmente grupos com modos diferenciados de apropriação e significados

8 A Resolução nº 1/86 do CONAMA, dispôs sobre a audiência pública em seu art. 11, § 2º, cujo o objetivo é a prestação de informações sobre projetos e seus impactos ambientais e discussões sobre o RIMA, no entanto, foi a Resolução nº 09/87 do CONAMA, que disciplinou no art. 1º, “A Audiência Pública referida na Resolução/Conama nº 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”. (BRASIL, CONAMA, 1986).

sobre seus territórios e o uso de seus recursos. Logo, os impactos trazidos por outros grupos afetam a dinâmica de sobrevivência e a manutenção econômica, social e cultural e, conseqüentemente, ambiental dos grupos atingidos. A mineração sempre trará impactos para a localidade envolvida, sejam positivos ou, em maioria, negativos.

Milanez (2017) destaca a comparação feita por Gudynas, que assemelha os impactos da mineração à amputação de um membro, onde Gudynas (2015) nomeia de “amputação ecológica”, pois ainda que seja feita com toda técnica, eficientes maquinários e um plano de recuperação da área degradada, sempre faltará o membro. Nesse sentido, esclarece Milanez (2017, p. 94): “quando se fecha a mina, a montanha não está mais lá. No lugar da serra ou do pico, existe um buraco. Assim é modificada toda a paisagem e, com ela, mudam o microclima, a fauna, a flora, a dinâmica hidrológica. A função ecológica que era exercida pela montanha é extinta”.

Dessa forma, os efeitos danosos permanecerão, ainda que o discurso em defesa da mineração possa usar de justificativas como: pelo fato de ser uma atividade que remonta ao descobrimento do País, pela forte vocação nacional ou, ainda, por ser de interesse econômico e social para a economia nacional. Ainda assim, não pode ser defendida nos moldes em que vêm sendo praticada nas localidades como via de mão única ou de forma a desestruturar as comunidades e territórios, além de servir como vetor para a destruição da natureza de forma irreversível.

Diante destas problemáticas, é primordial que seja dada oportunidade aos grupos locais de participarem ativamente das discussões anteriores à instalação destes empreendimentos, sejam em respeito à consulta prévia e informada aos povos tradicionais, do direito de acesso à informação, participação e acesso à justiça ou demais mecanismos necessários diante das ameaças contra as terras tradicionalmente ocupadas⁹ e demais violações de direitos.

Nisso, diante das constantes ameaças aos territórios dos mais variados grupos sociais, é importante destacar que há um campo plenamente observável de práticas de injustiças, que perpassam as esferas econômicas

9 Terras tradicionalmente ocupadas podem ser definidas como: “as que expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza”. (ALMEIDA, 2004, p. 25).

ou sociais, chamadas de injustiças ambientais, que afetam diretamente aos grupos que podem ser considerados vulneráveis¹⁰ diante do grande capital internacional. Benatti (2018), em estudo relacionado às terras tradicionalmente ocupadas por estes povos, afirma que é comum reconhecer as dificuldades e os empecilhos nestes procedimentos de reconhecimento da diversidade social e de direitos territoriais, conforme descreve:

Na Amazônia, onde a posse e a violência rural são elementos de acesso aos recursos naturais, o respeito ao apossamento das populações tradicionais é fundamental para a consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e da proteção ambiental. O reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas se constitui também em condição para consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e gestão da terra, dos recursos naturais e de proteção do meio ambiente. Dentro deste contexto que deve ser colocada a criação de assentamentos, reservas extrativistas, quilombos e o reconhecimento das terras indígenas. (BENATTI, 2018, p. 213).

Assim, em relação aos povos tradicionais, é importante destacar que a proteção aos direitos que já está garantida na legislação nacional e internacional, de forma alguma poderá ser objeto de retrocessos, seja diante das investidas dos Governos ou de grupos empresariais e políticos que tentam se apropriar destes territórios e dos recursos ali disponíveis, conforme se observa diante das constantes ameaças e violências de todos os níveis as quais estes povos vivem expostos e que os acompanha desde o descobrimento deste País. Nisso, comenta Treccani (2018, p. 154): “Não se trata de reconhecer os “direitos de povos diferentes”, mas de considerar esses povos e comunidades tradicionais como sujeitos políticos que estabelecem um pacto de parceria com os demais grupos sociais que integram o Estado plural”.

10 As Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça definem pessoas em condições de vulnerabilidade, como: “aquelas que por razão da sua idade, gênero, estado físico ou mental, ou por circunstâncias sociais, econômicas, étnicas e/ou culturais, encontram especiais dificuldades em exercer com plenitude perante o sistema de justiça os direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico” (REGRAS DE BRASÍLIA, 2008, p. 5).

3 AS INVESTIDAS CONTRA A DEMOCRACIA AMBIENTAL: UM CAMPO PROPÍCIO PARA OS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS E VIOLAÇÕES AOS DIREITOS TERRITORIAIS COMO CONSEQUÊNCIAS DA MINERAÇÃO

Por recorte, neste estudo, não se pode elencar a vasta gama dos impactos negativos, nem as possíveis benéficas que a mineração possa trazer para as localidades em sua rota, mas é importante destacar que, diante do avanço da atividade extrativista mineral e estando diante de um cenário de capitalismo globalizado, em que hoje não há mais fronteiras para a acumulação de capital, lamentavelmente, o País encontra-se fadado a modelos de desenvolvimento econômico, em que sempre predominaram atividades neoextrativistas com fins depredatórios da natureza, especialmente sobre os recursos naturais, e tampouco vemos o interesse do País em superar esse perfil de meramente exportador de matérias-primas, ou melhor, de commodities. Doutra ponta, quanto aos países importadores de minérios, nota-se pouco ou nenhum interesse em diminuir suas escalas de importação.

Nesse ínterim, observa-se os espaços de debate, de participação dos cidadãos e dos povos tradicionais serem amplamente atacados. O que deixa claras as estratégias deste mercado voraz, principalmente considerando a participação do Estado que, muitas vezes, age como aliado econômico destes grupos, com tentativas e flexibilizações na legislação, como os exemplos da PDL nº 177/2021, que objetiva retirar o Brasil da Convenção 169/OIT, tendo como principal argumento que este documento jurídico internacional não supera a constituição brasileira, tornando-se supérfluo ou, ainda, que este documento, ao restringir o acesso do Poder Público e dos particulares às terras indígenas sem o consentimento destes, inviabiliza o crescimento do País (PDL nº 177/2021, p. 1-2). Tal crescimento, conforme dissertado, baseado na depredação dos recursos naturais que, inclusive, expõe estes povos há vários tipos de violações de direitos territoriais, humanos e de acesso ambiental¹¹.

11 Em relação às pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade, para o exercício dos direitos de acesso ambiental, dispõe o Acordo de Escazú/2018 em seu art. 2º, e: “entende-se aquelas pessoas ou grupos que encontram especiais dificuldades para exercer com plenitude os direitos de acesso reconhecidos no presente Acordo, pelas circunstâncias ou condições entendidas no contexto nacional de cada Parte em con-

Para consolidar esse processo de violações a direitos territoriais, houve a apresentação pelo governo da PL nº 191/2020¹², visando principalmente regular as atividades extrativistas nas terras indígenas. Este projeto é analisado como totalmente contrário à Convenção 169/OIT, em especial quanto à consulta livre, prévia e informada que foi inserida no texto da PL, sob o formato de oitivas similares a um contexto de audiência pública anteriores à pesquisa, sem acesso ao EIA, consequentemente, estes povos não terão a real dimensão dos impactos ao aceitarem a atividade em suas terras, logo, questiona-se, será que poderão dizer não ou reavaliar posteriormente a anuência a estes projetos? Soma-se a isso o retorno financeiro pela limitação do usufruto que será gerido por um conselho curador e que pode ser considerado financeiramente irrisório, atingindo no máximo 1,75% sobre as receitas líquidas que seriam informadas pelas empresas, entre outras problemáticas.

Ainda em 2021 houve a aprovação na Câmara da PL nº 3.729/2004, cujo objetivo principal pauta-se em dar celeridade e simplificar o processo de licenciamento ambiental; mesmo sendo carregado de críticas por vários setores da sociedade, o texto substitutivo seguiu para o Senado. Entre as inúmeras críticas sofridas por esta PL, cita-se: a dispensa de licenciamento em várias atividades que podem causar impactos ambientais (art. 8º), entre elas: saneamento básico; manutenção em estradas e portos (dragagens de manutenção); distribuição de energia elétrica com baixa tensão (até 69 kv); ainda no (art. 9º) elenca-se a dispensa de licenciamento para algumas atividades agropecuárias praticadas em imóveis rurais regularizados ou em regularização (inclusive com base no CAR), como: cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semipereenes e perenes; pecuária extensiva e semi-intensiva; pecuária de pequeno porte, entre outras. Nesse aspecto, a própria concepção de regularização

formidade com suas obrigações internacionais. (CEPAL, ACORDO DE ESCAZÚ, 2018, p. 15).

12 A PL. 191/2020, visa regulamentar o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da CF/1988, estabelecendo condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais, inclusive a atividade garimpeira, de extração de hidrocarbonetos e aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia nas TI's, Terras indígenas, além de instituir a indenização pela restrição do usufruto nestas terras.

é criticada, pois o simples cadastro no CAR não significa regularidade da posse ou da propriedade.

Em relação à atividade de mineração, a PL nº 3.729 tratou, em seus artigos (1º e 4º), que o grande nó estaria no art. 4º, §1º, que atribui aos entes federativos a definição das tipologias de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, ficando aberta a definição para quem disciplinará as atividades de médio e baixo porte, podendo ser aplicadas, inclusive, a licença por adesão e compromisso (arts. 11 e 21), além de que estariam sendo excluídas, em algumas situações, a participação dos conselhos municipais e estaduais de meio ambiente. A dúvida quanto à regulação dos empreendimentos de médio e baixo impacto deve-se ao fato de o art. 1º, § 3º da PL, somente atribuir para os empreendimentos de grande porte ou alto risco à competência regulatória do Conama¹³(PIMENTA, 2021, p. 6-8).

Podem ser aliados a estes fatos: o trabalho incansável das empresas e até do Estado em direcionar a gestão social e ambiental das comunidades de forma a serem submissas ou persuadidas sob o discurso hegemônico de que as atividades minerárias desenvolvidas são indispensáveis para o desenvolvimento daquelas localidades. E muitas vezes esses atores agem como verdadeiros parceiros sociais das comunidades, aproveitando-se de vácuos sociais deixados pelos Entes estatais, em setores como: saúde, segurança, educação, moradia, entre outras. No entanto, isso apenas faz parte do jogo de manutenção do controle social sobre os grupos ou comunidades afetadas por estes projetos.

Muñoz Gaviria (2015) destaca o poder exercido por estas empresas em níveis locais, e até transnacionais, capazes de neutralizar qualquer

13 A Resolução nº 237/97 do Conama, traz em seu Anexo 1, um rol exemplificativo de grupos de atividades sujeitas ao Licenciamento ambiental, entre estas: 1- Extração e tratamento de minerais; 2- Indústria de produtos minerais não metálicos; 3- Indústria metalúrgica; 4- Indústria mecânica; 5- Indústria de material elétrico; 6- Indústria de material de transporte; 7- Indústria de madeira; 8- Indústria de papel e celulose; 9- Indústria de borracha; 10- Indústria de couros e peles; 11- Indústria química; 12- Indústria de produtos de matéria plástica; 13- Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecido; 14- Indústria de produtos alimentares e bebidas; 15- Indústria de fumo; 16- Indústrias diversas; 17- Obras civis; 18- Serviços de utilidade; 19- Transportes, terminais e depósitos; 20- Turismo; 21- Atividades diversas; 22- Atividades agropecuárias e; 23- Uso de recursos naturais (BRASIL, CONAMA, 1997).

forma de resistência das populações, praticando o que os autores chamam de licença social para operar, que no Brasil, conforme comenta o citado autor: “estas empresas tendem a associar seus discursos a políticas e programa sociais ou de relacionamento comunitário ao universo dos vocábulos já conhecidos como responsabilidade social, investimento social privado e sustentabilidade” (MUÑOZ GAVIRIA, 2015, p. 139).

Nesse aspecto, o silenciamento velado das formas de resistência também pode ser efetivado através da mitigação dos espaços de participação, afetando o consenso dos grupos, logo inserções como do Decreto nº 9.759/2019, que estabeleceu a extinção de vários órgãos colegiados criados por decreto ou portaria na administração pública federal, além de impor restrições à participação da sociedade civil. Nessa mesma direção, o Decreto nº 9.784/2019 que, entre outras inserções, extinguiu a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), entre outros.

Ainda nesse cenário, o Decreto nº 9.759/2019 extinguiu a Comissão do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG) e o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA). Além de outros conselhos que foram reestruturados, como o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) e o Conama por força do Decreto nº 9.806/2019¹⁴, estes são apenas alguns exemplos colacionados, que atingiram frontalmente estes espaços de participação, inclusive da sociedade civil. Diante disso, os efeitos danosos se alastram de todas as formas sobre a natureza, a exemplo dos índices alarmantes de desmatamento e queimadas nos biomas brasileiros¹⁵, que até julho de 2021 já acumulavam cerca de 60 Km² (INPE, 2021).

14 O Decreto nº 9.806/2019 alterou a composição do Conama de 96 para 23 conselheiros, sendo que os participantes da sociedade civil passaram de 23 para 04 membros. Enquanto a participação das organizações da sociedade civil passou a ser definida por sorteio e com mandatos limitados a 01 ano (BRASIL, 2019).

15 O INPE consolidou sobre o ano de 2020, a área total de queimadas por Km², conforme os biomas: (Amazônia, 77.396 Km²); (Caatinga, 30.453 Km²); (Cerrado, 139.644 Km²); (Mata Atlântica, 17.928 Km²); (Pampa, 6.113 Km²); (Pantanal, 40.606 Km²). (INPE, 2021).

Também nesse percurso, observam-se os conflitos socioambientais e a violação de direitos humanos nas esferas territoriais e ambientais avançando no campo ou na cidade. Conforme dados da CPT (2021), na modalidade de conflito chamadas de invasão de territórios do total de ocorrências registradas em 2020, os indígenas foram os grupos mais vitimizados (com 54,5%), seguidos pelos quilombolas (11,8%) e posseiros (11,2%). Ainda em 2020, entre as famílias vitimizadas por Invasões, grilagens e desmatamentos ilegais, do total de 81.225 famílias, 58.327 foram indígenas, equivalendo a 72%; das 19.489 vítimas de grilagem de terras, 37% são indígenas; quanto às famílias vítimas de desmatamento ilegal, 60% vitimaram os indígenas (CPT, 2021).

Ainda em relação a esse cenário de violência, importa destacar a vitimização de defensores e ativistas ambientais dos quais, inclusive, alguns membros de povos indígenas e tradicionais fazem parte destas vítimas fatais. Segundo o relatório anual da ONG Internacional Global Witness, em 2019 ocorreram 212 homicídios de defensores da terra e do meio ambiente no mundo, sendo que destes assassinatos 2/3 ocorreram na América Latina. O Brasil, em 2019, ficou na terceira posição com 24 assassinatos, atrás apenas da Colômbia (64) e Filipinas (43), respectivamente. Já em 2020, houve 227 ataques letais, sendo que 165 ocorreram na América Latina e 1/3 destes vitimaram indígenas. Ainda em 2020, os índices mais altos de assassinatos destes defensores ocorreram, respectivamente, na Colômbia (65), México (30), Filipinas (29) e Brasil (20) (LOUIS, 2021).

Da mesma forma, quanto ao avanço da atividade de mineração sobre os territórios indígenas e unidades de conservação, dados da MapBiomias (2021) detectaram que de 2010 a 2020 houve um crescimento da atividade de garimpo em 495% sobre as Terras indígenas¹⁶ e nas unidades de conservação foram de 301%. Desse crescimento no ano de 2020, 40,7% dessas áreas de garimpo estavam localizadas em unidades de conservação, enquanto 9,3% estavam concentradas em terras indígenas (MAPBIOMAS, 2021).

16 As maiores concentrações de áreas de garimpo em terras indígenas estão localizadas no território Kayapó (7.602 ha); Munduruku (1.592 ha), no Pará, e Yanomami (414 ha), no Amazonas e Roraima. Quanto às unidades de conservação com maiores atividades garimpeiras, oito estão localizadas no Pará, sendo que as três maiores são: APA do Tapajós (34.740 ha); Flona do Amaná (4.150 ha) e o Parna Novo (1.752 ha). (MAPBIOMAS, 2021).

CONCLUSÃO

Nesse ínterim, seria ilusório imaginar que o avanço desenfreado do neoextrativismo depredatório dos recursos naturais recuará de sua inserção sobre as terras e territórios tradicionalmente ocupados. Obviamente, ao olhar apenas pela ótica econômica, a extração de minerais tem superado as expectativas de lucros para seus empreendedores. Conforme dados do IBRAM (2021), ainda no 1º semestre de 2021, o setor mineral já apresentou alta de 98% em seu faturamento em relação ao mesmo período em 2020, com faturamento de R\$ 149 bilhões, (excluindo-se petróleo e gás), enquanto a arrecadação de CFEM e outros impostos estão em torno de R\$ 51,4 bilhões. Sendo que o minério de ferro é o carro-chefe, com 72,2% desta participação.

Doutra ponta, quanto aos danos e impactos deixados pelo caminho destes projetos, estes são difíceis de serem mensurados, pois somente as populações afetadas diretamente ou indiretamente conseguem, talvez, dimensionar ou quantificar as afetações sobre seus modos de vida. Importa, mais uma vez, frisar que a defesa dos direitos humanos ao meio ambiente saudável e dos direitos territoriais dos povos tradicionais está sob constante ameaça nesse cenário, que já superou as fronteiras dos Estados nacionais. Conclama-se como necessário elencar, juntamente aos povos tradicionais, os demais cidadãos que são vitimizados diariamente pelo avanço do neoextrativismo depredatório da natureza pelo mundo, sujeitos a toda sorte de violências, como: as expulsões de suas terras, deslocamentos forçados, contaminação de rios e nascentes, destruição da biodiversidade, atentados e assassinatos no campo ou na cidade.

Assim, confirma-se a hipótese defendida neste estudo de que as condutas que são pactuadas pelo Estado, visando minorarem ou excluam os espaços de participação democrática dos cidadãos na gestão ambiental, em especial na avaliação sobre estes projetos mineradores causadores de grandes impactos socioambientais, devem ser rechaçadas, pois visam apenas legitimar a inserção destas atividades nos territórios tradicionais, sobre os quais há direitos já consagrados nas Cartas Constitucionais e legislações nacionais e internacionais que os garantem. Nisso, essas condutas do Estado têm sido, efetivamente, portas abertas para esse cenário de violações de direitos, também, contra os povos tradicionais.

Dessa forma, conclui-se pela defesa incontestada dos mecanismos de democracia ambiental, seja pelo exercício do acesso à informação ambiental, à participação na tomada de decisão e se necessário o acesso à justiça em questões ambientais. Nesse patamar, também é importante defender a manutenção da Convenção 169 da OIT, bem como a futura adesão do Estado Brasileiro ao Acordo de Escazú/2018, o qual seria um instrumento internacional de direitos humanos e ambientais de grande valia para o exercício da democracia ambiental brasileira, conforme exige-se de um Estado Democrático e Ambiental que realmente preze pela manutenção e respeito aos direitos de suas populações tradicionais e de seus territórios, em conformidade com o pactuado na Carta Constitucional de 1988.

REFERÊNCIAS

ACSERLALD, Henri; MELLO, Cecília Campelo do A; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processo de territorialização e movimentos sociais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 9-32, 2004.

BENATTI, José Heder. Das terras tradicionalmente ocupadas ao reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais na Amazônia. *In*: UNGARETTI, Débora *et al.* (ed.). **Propriedades em transformação**: abordagens multidisciplinares sobre propriedade no Brasil. São Paulo: Edgard Blucher, 2018. p. 195-216.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado**. Ciudad de El Alto de La Paz, 7 Feb. 2009. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

BOSELDMANN, Klaus. **Im Namen der Natur**: der Weg zum Ökologischen Rechtsstaat. Berna : Scherz, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PDL nº 177/2021**. Autoria: Deputado federal Alceu Moreira. Apresentação: 27/04/2021. Autorização ao Presidente da República para denunciar a Convenção 169/OIT, aprovada pelo Decreto Legislativo

143, de 20 de Junho de 2002. Portal da Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2021. Disponível em: www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279486. Acesso em: 2 jul. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL nº 191/2020**. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para realização de pesquisas e a lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236765>. Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL nº 3.729/2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art.225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível: <https://www.camara.leg.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?idproposicao=257161>. Acesso em: 12. set. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967**. Dá nova redação ao Decreto-lei n. 1985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas). Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 12 maio 2017.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 19 jun.2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007/2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a política de dados abertos do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2015/2018/2016/decreto/D8777.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99. 274, de 6 de junho de 1990. Dispõe sobre a composição do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 14 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades do Sisnama. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art.5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Const. Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. Resolução Conama nº 01/1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 17 fev. 1986, p. 2548-2549.

BRASIL. Resolução Conama nº 09/1987. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 jul. 1990. Seção 1, p. 12945.

BRASIL. Resolução Conama nº 237/1997, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre conceitos, sujeição e procedimento para obtenção do licenciamento ambiental, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 19 dez. 1997.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In:

CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 1-11.

CARTA DA TERRA. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-nacional-de-educacao-ambiental/documentos-referenciais/item/8071-carta-da-terra.html>. Acesso em: 18 out. 2019.

CEPAL. **Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe**. Escazú, Costa Rica, 4 mar. 2018. Disponível em: <http://www.cepal.org/principio>. Acesso em: 4 jul. 2018.

CIDH. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://cidh.oas.org/que.port.htm>. Acesso em: 22 nov. 2019.

CPT. **Conflitos no Campo**: Brasil 2020. Goiânia: CPT, 2021.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DA MÃE TERRA. 2012. **Portal Rio+20**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://rio20.net/pt-br/propuestas/declaracao-universal-dos-direitos-da-mae-terra/htm>. Acesso em: 18 set. 2019.

DECLARAÇÃO do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meioambiente/2012/01/acordosglobais>. Acesso em: 15 jan. 2020.

EQUADOR. **Constitucion de la Republica del Ecuador**. Equador, 2008. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 6. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2016.

GUDYNAS, Eduardo. **Extractivismos**: ecologia, economia y política de um modo de entender el desarrollo y la natureza. Cochabamba: Centro de documentación e Información, 2015.

IBRAM. **Mineração em números**: 1º semestre de 2021. Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://ibram.org.br/mineracao-em-numeros/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

INPE. **Portal do Monitoramento de queimadas e Incêndios Florestais**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/aq1km/>. Acesso em: 12 set. 2021.

KLOEPFER, Michael. A caminho do Estado Ambiental? A transformação do sistema político e econômico da república Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 39-72.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo; SILVEIRA, Paula Galbiatti. Estado de direito ambiental e sensibilidade ecológica: os novos desafios à proteção da natureza em um direito ambiental de segunda geração. *In*: Wolkmer, Antonio Carlos; LEITE, Jose Rubens (org.). **Os novos direitos no Brasil**: natureza e perspectivas uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 223- 260.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. O estado de direito para a natureza: fundamentos e conceitos. *In*: LEITE, Jose Rubens Morato; DINNEBIER, Flavia França. **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para proteção da natureza. São Paulo: Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2017. p. 57-85.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. *In*: CANOTILHO, J. J.; LEITE, Jose Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 131-181.

LOUIS, Wilson. Em 2020, três quartos dos ataques registrados contra ativistas ambientais e do direito à terra ocorreram na América Latina. **Global Witness**. Londres, 13 set. 2021. Disponível em: <http://www.globalwitness.org/pt/global-witness-reports-227-land-and-environmental-activists-murdered-single-year-worst-figure-record-pt/>. Acesso em: 9 out. 2021.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática**. 7. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAPBIOMAS. **Área ocupada pela mineração no Brasil cresce mais de 6 vezes entre 1985 e 2020**. [S. l.], ago. 2021. Disponível em: <https://mapbiomas.org/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020>. Acesso em: 9 out. 2021.

MILANEZ, Bruno. Mineração, ambiente e sociedade: impactos complexos e simplificação da legislação. **Boletim Regional, urbano e ambiental**. IPEA, Brasília, DF, v. 16, 2017. p. 93-101.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Direito Ambiental: proibição de retrocesso**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MUNÓZ GAVIRIA, Edwin. “A licença social para operar” na indústria da mineração: uma aproximação a suas apropriações e sentidos. **Revista Brasileira Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 138-154, ago. 2015.

OIT. **Convenção 169 da Organização Internacional do trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra, 27 jun. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 25 mar. 2018.

ONU. **AARHUS: Convenção Sobre Acesso à Informação, Participação no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente**. Aarhus, 25 jun. 1998.

ONU. **Carta Mundial Para Natureza**. [S.I.]: ONU/ Assembleia Geral, 1983. Disponível em: http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Carta_Mundial_para_Natureza.pdf. Acesso em: 12 ago. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S. l.], 1948. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declaração-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaração-universal-dos-direitos-humanos.html>. Acesso em: 2 jan. 2020.

PIMENTA, Paula. No mês do meio ambiente, licenciamento ambiental provoca debates no Senado. **Agência Senado**. Brasília, DF, 5 jun. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/05/no-mes-do-meio-ambiente-licenciamento-ambiental-provoca-debates-no-senado>. Acesso em: 20 ago. 2021.

REGRAS de Brasília sobre acesso à justiça das pessoas em condições de vulnerabilidade. **Aprovada no Âmbito da XIV Conferência Judicial Ibero-Americana**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <https://www.anadep.org.br/wtksite/100-regras-de-Brasilia-versao-reduzida.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Democracia ambiental como direito de acesso e de promoção ao direito ao meio ambiente sadio. *In*: ENCONTRO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONPEDI, 3., 2015, Madri. **Anais[...]**.Madri: CONPEDI, 2015. p. 149-176.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico**: constituição, direitos fundamentais e proteção da natureza. 6. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. Tradução de Lúgia Azevedo. São Paulo: Elefante, 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico. “Propriedade coletiva” das populações tradicionais brasileiras e os *usi civici* na Itália. *In*: UNGARETTI, Débora *et al.* (ed.). **Propriedades em transformação**: abordagens multidisciplinares sobre propriedade no Brasil. São Paulo: Edgard Blucher, 2018. p. 141-167.

PROJETO DE LEI 836/2021 E A RASTREABILIDADE DA COMERCIALIZAÇÃO DO OURO: A NOVA EXIGÊNCIA DOS LASTROS MINERÁRIO E AMBIENTAL

Alysson Maia Fontenele¹

Marcelo Budal Cabral²

INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei (PL) 836/2021 objetiva estabelecer parâmetros e criar condições à comercialização de ouro, a exemplo da exigência (comprovação) de lastro minerário e de lastro ambiental. O referido PL ainda veda a comercialização de ouro oriundo de terras indígenas e de unidades de conservação.

O objetivo dos lastros minerário e ambiental é evitar a comercialização ilegal de ouro, principalmente do extraído de garimpo, que hoje, consoante afirma a justificativa do PL, entra no mercado através de sua venda para as Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários (DTVMS), que não se preocupam com sua origem (a documentação exigida é precária, e a comprovação de origem se resume a uma declaração do vendedor afirmando que o ouro é originário de área legalizada). A justificativa do PL também registra que a falta de controle fomenta um mercado bilionário de comercialização ilegal de ouro, extraído principalmente de terras indígenas e unidades de conservação da Amazônia.

Embora a mineração em si já cause grande impacto ao meio ambiente, vale destacar que uma mineração ilegal é ainda mais grave,

1 Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG). alyssonfontenele@ufg.br

2 Mestrando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG). marcelobudal@discente.ufg.br

pela ausência de licenciamento ambiental e de condicionantes ecológicos (medidas preventivas, mitigadoras ou compensatórios, e, evidentemente, sem recuperação da área degradada), ou ainda realizada em lugares que seria vedada, a exemplo das unidades de conservação de proteção integral, e em terras indígenas – pela ausência das condições constitucionais e convencionais para a sua realização: prévia legislação regulamentadora, autorização do Congresso Nacional e consulta prévia dos povos indígenas afetados pela mineração.

Sendo o meio ambiente interesse de todos (difuso), isso, por si só, já justificaria a exigência de lastro mineral e de lastro ambiental, mas há também a violação, como indica a justificativa do PL, do direito dos povos indígenas, profundamente afetados pela mineração ilegal, prejudicando a saúde, a territorialidade e a vida cultural desses povos. É fato, portanto, que a mineração ilegal é um problema.

Nesse contexto, indaga-se: a exigência de lastro mineral e de lastro ambiental aparece com um instrumento relevante de prevenção à mineração ilegal e de defesa da Natureza e dos povos indígenas? A hipótese é positiva. É certo que uma lei possui limites (a normatividade é *contrafactual*), e outras formas de violar as leis podem existir. Entretanto, a exigência de comprovação da origem lícita do ouro revela-se como um grande aliado dos povos indígenas e da Natureza, fechando (como uma pretensão normativa, evidentemente) alguns espaços que hoje a mineração ilegal consegue operar.

O objetivo, portanto, é, investigar se inovações do PL 836/2021 poderiam contribuir com a proteção da Natureza e dos povos indígenas, fortalecendo a vedação à mineração ilegal.

A pesquisa é bibliográfica e documental. O método é o hipotético-dedutivo, e a abordagem é hermenêutica (filosófica e jurídica), em diálogo com o Direito Ecológico (ou direitos da Natureza). Portanto, a respeito do referencial teórico, há diversos marcos. Para a proteção dos povos indígenas e proteção da Natureza, observar-se-á a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A parte interpretativa/compreensiva, move-se a partir da hermenêutica filosófica de *Hans-Georg Gadamer*, cujo objetivo é compreender a constitucionalidade do Projeto de Lei 836/2021,

seu contexto de aplicação em diálogo com a já mencionada jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O que se espera com a pesquisa é contribuir com o debate crítico a respeito do problema da mineração ilegal e acerca do Projeto de Lei 836/2021, e apresentar, ao final, uma construção interpretativa sobre os lastros minerário e ambiental e sobre a rastreabilidade da comercialização do ouro. A conclusão, como já antecipado pela hipótese, é que as inovações do PL 836/2021 aparecem como instrumentos relevantes de prevenção à mineração ilegal e de defesa da Natureza e dos povos indígenas, não sendo uma formalidade desprovida de utilidade.

1 A NECESSIDADE DE CONFORMAÇÃO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS

A Constituição Federal de 1988 contém um capítulo próprio para tratar da questão ambiental (Capítulo VI do Título VIII, art. 225), e trata da proteção ambiental também em outros momentos – como, por exemplo, no art. 170, VI, da CF, que apresenta a defesa do meio ambiente como um princípio da ordem econômica –, como decorrência da transversalidade característica do direito ambiental, que “[...] significa que o Direito Ambiental penetra os diferentes ramos do direito positivo, fazendo com que todos, indiferentemente de suas bases teleológicas, assumam a preocupação com a proteção do meio ambiente” (ANTUNES, 2021, p. 52).

Sobre o mencionado princípio da defesa do meio ambiente no contexto das atividades econômicas, Tavares (2011, p. 186) entende que se trata de uma “necessidade de conciliação entre desenvolvimento econômico e as práticas de preservação do meio ambiente, e não apenas esta última”.

A ideia de uma conciliação, ou de um desenvolvimento sustentável e de práticas produtivas em harmonia com a Natureza, é uma interpretação, a princípio, adequada do texto constitucional e da transversalidade própria do direito ambiental. Entretanto, compreende Tavares (2011, p. 187) que: “Não se pode olvidar que o meio ambiente está protegido com uma única finalidade: propiciar o bem-estar do ser humano, bem como das futuras gerações”, para concluir que “[...] não se deve conferir ao meio

ambiente um tratamento em sentido diverso daquele presente na Constituição, ou seja, contra o meio social e o próprio ser humano. O fundamento (e finalidade) do direito é o ser humano”.

Essa é uma compreensão ligada ao antropocentrismo clássico, que tem “[...] preocupação única e exclusiva com o bem-estar do ser humano” (THOMÉ, 2021, p. 59).

Embora a maioria das normas ambientais sejam antropocêntricas, há no texto constitucional (i) a solidariedade intergeracional (art. 255, *caput*, CF), (ii) o direito de todos (difuso) ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 255, *caput*, CF), (iii) o dever do Poder Público e da coletividade em defender e preservar o meio ambiente (art. 255, *caput*, CF), (iv) a proteção e restauração dos processos ecológicos essenciais e a necessidade de um manejo ecológico (art. 255, § 1º, I, CF), (v) a preservação do patrimônio genético, como a fauna e flora (art. 255, § 1º, II, CF), (vi) a proteção, de certa forma, da própria Natureza, com a criação de espaços territoriais protegidos, especialmente as unidades de conservação (art. 255, § 1º, III, CF), (vii) a exigência constitucional do estudo prévio de impacto ambiental, regra que concretiza os princípios da prevenção e da precaução (art. 255, § 1º, IV, CF), (viii), a necessidade de controle ou gestão de riscos de questões ambientais (art. 255, § 1º, V, CF), (ix) a educação ambiental para a preservação do meio ambiente (art. 255, § 1º, VI, CF), (x) a proteção da fauna e da flora, com a vedação à crueldade e a práticas que provoquem a extinção de espécies, marcadamente uma característica biocêntrica (art. 255, § 1º, VII, CF), (xi) impõe o dever de recuperar o meio ambiente degradado para aquele que *explorar e/ou explotar* recursos minerais (art. 255, § 2º, CF), (xii) ordena a tríplice responsabilização (civil, penal e administrativa) por violação de normas ambientais, (xiii) declara diversos biomas como patrimônio nacional (art. 255, § 4º, CF), como a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, entre outras normas de proteção.

Essa estrutura normativa é suficiente para compreender que o antropocentrismo clássico não é a interpretação que melhor traduz o texto constitucional. É certo que não se trata de um ecocentrismo, o qual “entende que a natureza pertence a todos os seres vivos, e não apenas aos

seres humanos” (THOMÉ, 2021, p. 60), mas muito longe do antropocentrismo clássico. Thomé (2021, p. 62) compreende que a Constituição adotou um antropocentrismo protecionista (também chamado de alargada, mitigado ou reformado). Esse contexto, porém, mudou (há uma mutação constitucional³). O presente (aplicação), que sempre integra à compreensão⁴ (ninguém pode escapar de sua própria facticidade⁵), impõe uma renovação, uma releitura, a partir da sofisticação que a proteção da Natureza adquiriu a partir de precedentes (vinculantes) da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)

A Corte IDH (cujas interpretações são vinculantes, conforme entendimento fixado no caso *Gelman vs. Uruguai*), fixou na Opinião Consultiva 23/2017 – ratificado no caso contencioso *Comunidades Indígenas Lhaka Honhat versus Argentina* – o seguinte entendimento:

Esta Corte considera importante ressaltar que **o direito ao meio ambiente saudável como direito autônomo, a diferença de outros direitos, protege os componentes do meio ambiente, tais como bosques, rios, mares e outros, como interesses jurídicos em si mesmos, ainda em ausência de certeza ou evidência sobre o risco às pessoas individuais**. Trata-se de proteger a natureza e o

3 “A noção de mutação constitucional, assim como a de reforma constitucional, guarda relação com a concepção de que, em determinado sentido, uma constituição é um organismo vivo, submetido à dinâmica da realidade social, e que, portanto, não se esgota por meio de fórmulas fixas e predeterminadas. [...] **Especialmente relevantes, portanto, são as mutações constitucionais pela via da interpretação, que ocorrem sempre que se alteram o significado e o alcance do texto constitucional sem que se efetue qualquer alteração textual**” (SARLET, 2018, p. 164-166, grifos nossos).

4 “A interpretação não é um ato posterior e ocasionalmente complementar à compreensão. **Antes, compreender é sempre interpretar, e, por conseguinte, a interpretação é a forma explícita da compreensão**. [...] nossas reflexões nos levaram a admitir que, na compreensão, **sempre ocorre algo como uma aplicação do texto a ser compreendido à situação atual do intérprete**. [...] a aplicação é um momento tão essencial e integrante do processo hermenêutico como a compreensão e a interpretação”. (GADAMER, 2012, p. 406-407, grifos nossos).

5 “[...] a constituição do sentido não é obra de uma subjetividade isolada e separada da história, **mas só é explicável a partir de nossa pertença à tradição: eis-aí-ser não pode superar sua própria facticidade**, daí sua vinculação a costumes e tradições que codeterminam sua experiência de mundo”. (OLIVEIRA, 2006, p. 227, grifos nossos).

meio ambiente não somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que sua degradação poderia causar em outros direitos das pessoas, como a saúde, a vida ou a integridade pessoal, senão por sua importância para os demais organismos vivos com quem se compartilha o planeta, também merecedores de proteção em si mesmos. (parágrafo 62, grifos nossos).

Em suma: o meio ambiente (a Natureza) deve ser protegido por si mesmo, e não apenas por interesses humanos. Esse entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos obriga a uma releitura e nova atribuição de sentido ao art. 170, VI, da CF. Henriques Filho (2020), por exemplo, arrola o que chama de princípio da sustentabilidade ambiental como um princípio próprio do direito minerário, em razão da “[...] vinculação que deve existir entre o desenvolvimento regular das atividades minerárias com as ações de preservação ambiental, na medida em que elas só se realizam da forma devida e lícita se observarem tal vinculação” (HENRIQUES FILHO, 2020, p. 63).

Com o entendimento fixado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (vinculante), a questão deixa de ser apenas doutrinária e exige mudanças concretas. Há um novo paradigma ecocêntrico em construção, que reconhece direitos à Natureza. É um momento de transição, não existindo um novo consolidado. “Vivemos momentos de exploração e construções de éticas para as alternativas, e não de propostas acabadas e definidas” (GUDYNAS, 2019, p. 298).

Analisando a Constituição do Equador, que reconhece direitos à Natureza, Breda (2011) compreende que não se trata de impedir a extração, mas identificar a Natureza como um patrimônio (incluindo aspectos culturais, estéticos, religiosos, entre outros), e não como capital, e que “[...] Todas as atividades humanas estão permitidas desde que não alterem a capacidade da natureza em reconstituir-se e continuar existindo. Extrair minérios, por exemplo, pode. Mas, se essa extração implicar um dano irreversível ao meio ambiente, deixa de poder” (BREDA, p. 155-156).

Sarlet e Fensterseifer (2021) compreendem que se trata de uma virada jurídica, do nascimento de um novo paradigma jurídico-constitucional

ecocêntrico⁶, que envolve toda a Natureza e seus elementos. Entretanto, reconhecem que esse “[...] entendimento não reflete (ainda) as construções jurídicas e respectivos mecanismos normativos dos quais dispomos hoje para promover a tutela e promoção do ambiente” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 57).

Esse novo paradigma constitucional – jurídico-constitucional ecocêntrico – é compreendido pela ausência de cisão entre ser humano e Natureza. A humanidade é, também, Natureza (biológico), e, pela integridade ecológica, defender a Natureza é defender a vida, a dignidade humana (em sua dimensão ecológica) e os direitos fundamentais. Trata-se de virada jurídica e ecológica que promove, então, uma virada na teoria constitucional (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 57).

Em suma: a liberdade econômica possui limites, dentre eles o respeito à Natureza como um novo paradigma constitucional.

A Constituição Federal preceitua que a mineração somente poderá ser efetuada com fundamento no interesse nacional (art. 176, § 1º, CF).

O Decreto 9.406/2018 preceitua em seu art. 2º que: “São fundamentos para o desenvolvimento da mineração: I - o interesse nacional; e II - a utilidade pública”.

Interesse nacional, assim como outros conceitos (interesse público, ordem pública etc.), não é uma noção fácil de ser definida, mas, o que o interesse nacional não é, numa democracia, é possível compreender. Numa sociedade que aceita a diferença, e, ao mesmo tempo, assegura a igualdade, não há espaço para uma autoridade, unilateralmente, determine o que seja o interesse nacional.

Por outro lado, a vida é uma condição de possibilidade para a existência dos demais direitos, “[...] na sua dimensão coletiva, o direito a um meio ambiente saudável constitui um interesse universal, que se deve tanto às gerações presentes e futuras [...] um meio ambiente saudável é um direito

6 “O paradigma constitucional ecocêntrico objetiva, forte na premissa da integridade ecológica (como sua Grundnorm), ampliar o quadro de bem-estar humano para além dos espectros liberal e social, inserindo necessariamente a variável ecológica, somado à atribuição de valor intrínseco e direitos não apenas aos animais, mas também à Natureza” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 58).

fundamental para a existência da humanidade” (parágrafo 59 da Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos).

A mineração, embora imprescindível para a vida moderna, submete-se à ecologia, ou seja, só é possível caso possa ser executada de forma a não destruir os ecossistemas e provocar a extinção de espécies, enfim, respeitando, apesar do impacto ambiental, à Natureza.

Uma das características da mineração é o necessário impacto ambiental. Brito (2021, p. 210) menciona que o impacto da mineração pode ser significativo ou não, e que não há equiparação entre impacto ambiental negativo e dano ambiental.

O impacto ambiental negativo seria aquele previsto nos estudos de impacto ambiental, e aceito conforme o determinado nos condicionantes ecológicos (medidas preventivas, mitigadoras ou compensatórias). O dano ambiental seria o impacto inesperado.

Não apenas o dano ambiental pode se revelar intolerável. O impacto ambiental negativo pode não ser aceito. Os estudos ambientais que irão revelar a possibilidade de mineração (isso para as áreas que admitem, em abstrato, as atividades minerárias).

Nem todos, porém, concordam com essa definição. Ataíde (2020, 52) ressalta que “[...] tanto o impacto quanto o dano ambiental são ínsitos à atividade minerária”, e que a obrigação, para todos que realizam atividades minerárias, de recuperar o meio ambiente degradado (§ 2º, art. 225, CF), seria um exemplo de responsabilidade civil por dano ambiental.

A consequência de reconhecer direitos à Natureza é, como previsto na Constituição do Equador, a necessidade de se respeitar “integralmente sua existência e à manutenção e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos” (BREDA, 2011, p. 148).

O respeito à biocapacidade, permitindo que a Natureza possa se regenerar, impõe limites à produção (à liberdade econômica). Não se trata, portanto, de uma proposta de desenvolvimento sustentável apenas paliativa, mas de impedimento a uma expansão ou crescimento econômico sem limites. Parece óbvio, e não deveriam existir dúvidas, que, se não há respeito à biocapacidade (consumindo mais do que a Terra é capaz de produzir), há desequilíbrio e insustentabilidade.

Nesse contexto, a economia encontra limites na Natureza. No caso da mineração, como se trata de extração de recursos naturais não renováveis (ferro, ouro, diamante, *urânio*, cassiterita, petróleo, entre outros), ou seja, uma vez extraídos não retornam à Natureza e não há renovação, a situação exige uma especificidade. Pela impossibilidade de retorno à situação ambiental anterior, a garantia de existência, manutenção e regeneração significam, primeiramente, que a existência seja assegurada (nenhum processo ecológico essencial pode ser colocado em risco, ou a patrimônio genético, por exemplo), e que ocorra uma estabilidade ambiental, evitando contaminação do lençol freático, extinção de espécies, erosão genética, desertificação etc. Não sendo possível cumprir essas obrigações, então não há viabilidade ambiental e o empreendimento não deve receber a licença ambiental.

Por outro lado, como uma mineração ilegal (i) não segue nenhuma medida preventiva, mitigadora ou compensatória, (ii) não há Plano de Recuperação da Área Degradada, (iii) e se trata de atividade criminosa (crime contra o meio ambiente e crime contra o patrimônio da União), os problemas se agravam. Nesse caso, sempre há dano ambiental, caso se adote a diferenciação acima mencionada entre impacto e dano ambiental (um ato ilícito não deve ser classificado apenas como um impacto ambiental negativo).

Por fim, no plano normativo, vale evidenciar que não se trata de hierarquia entre direitos, mas de indivisibilidade, interdependência e inter-relação, que exigem integridade ecológica. Sem a preservação ou conservação da Natureza não há vida, não há extração, e, como consequência, não há atividades econômicas. “[...] as leis da física dizem-nos que não podemos criar alguma coisa a partir do nada. A produção econômica, portanto, necessita da entrada de matérias-primas e a oferta finita dessa entrada limita o tamanho da economia” (DALY; FARLEY, 2016, p. 107).

Eis a razão de ser a proteção da Natureza um interesse universal (afirmação lógica e jurídica, não considerando subjetivismos).

Os povos indígenas são mais afetados de forma negativa pela mineração ilegal na Amazônia.

Como destaca Trindade (2017, p. 35-36):

A ausência de regulamentação, todavia, não tem impedido que mineradoras, garimpeiros, atravessadores e financiadores se aproximem de comunidades indígenas e mesmo explorem seus ricos territórios. Na verdade, as mineradoras, inclusive multinacionais, especulam o quanto podem na ânsia de conseguir qualquer quinhão que seja dentre as ricas terras indígenas.

Elas se aproveitam, inclusive, de uma vacilante posição do DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral, que, em vez de reconhecer sua absoluta incompetência para deliberar a respeito, já que a atribuição é do Congresso Nacional, tem preferido sobrestar os requerimentos de pesquisa e lavra incidentes e no entorno de terras indígenas.

Especificamente em relação do Povo Cinta Larga, seu território, que abrange mais de dois milhões e setecentos mil hectares, encontrava-se praticamente todo loteado por requerimentos de pesquisa e lavra de mineradoras, os quais totalizam quase cinco centenas de pedidos diferentes.

Não é possível, “[...] não há dados para se julgar o quanto a natureza mudou com a intervenção indígena, mas é possível aferir que o bioma se ajustou sem traumas ao manejo das sociedades tribais” (SOUZA, 2021, p. 234).

Essa observação é importante, porque, com séculos de posse e manejo, os povos indígenas não precisam de lições sobre como viver em harmonia com a Natureza. Mesmo que existam algumas práticas consideradas inadequadas, obviamente não são os responsáveis pela devastação da Amazônia⁷ e dos problemas ambientais do planeta.

7 Sobre a distinção entre recursos naturais renováveis e não renováveis, importante a observação de Scaff (2021, p. 44), nestes termos: **“Firmada tal distinção, é necessário dar mais um passo e analisar algumas formações coletivas, como, por exemplo, as florestas.** Tendo sido dito que os elementos vegetais são renováveis, poder-se-ia afirmar que as florestas também são renováveis – mas isso seria incorreto. As florestas não se caracterizam apenas por ser um conjunto de espécies vegetais. **As florestas formam um conjunto de elemento bióticos e abióticos, reunidos pela natureza ao longo das eras de formação do globo terrestre.** Assim, a afirmativa inicial é válida, quando se considerar individualmente cada espécie animal ou vegetal – mas não seu conjunto tal como organizado pela natureza originalmente. **As florestas se compõem também como um Recurso Natural Não Renovável, em face de seu conjunto.** Pode-se até fazer um reflorestamento com espécies em áreas

2 CONTEXTO DO PROJETO DE LEI 836/2021

O conceito legal do regime de permissão de lavra garimpeira é previsto no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.805/89⁸, destacando a desnecessidade de prévia pesquisa e a condição de ser realizado o aproveitamento imediato de jazimento mineral.

O art. 10, § 1º, da Lei 7.805/89 menciona diversos minerais garimpáveis⁹, sendo o ouro um deles.

Ressalta-se que há várias implicações na garimpagem, podendo citar como exemplos “[...] as condições subumanas em que vivem os homens dos garimpos, a destruição dos povos indígenas, o contrabando do minério garimpado, a devastação ecológica da flora e fauna nas regiões do garimpo, a poluição de rios, a contaminação por mercúrio etc.” (ANTUNES, 2021, p. 904).

São inúmeros problemas ainda não resolvidos. Como assevera Antunes (2021, p. 904): “[...] é curioso observar que, apesar da imensa quantidade de pessoas envolvidas no garimpo, sobretudo de ouro, a produção oficial de ouro nos garimpos é pequena. E assim é em razão do grande contrabando que é praticado serenamente”.

anteriormente desmatadas, mas isso acarretará a formação de outro bioma, diverso do original. Conclui-se que, ao lado dos elementos minerais e dos hidrocarbonetos, as florestas também se constituem, enquanto conjunto de elementos bióticos e abióticos organizados pela natureza, como Recursos Naturais Não renováveis”. (Grifos nossos).

- 8 “Art. 1º [...]. Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, o regime de permissão de lavra garimpeira é o aproveitamento imediato de jazimento mineral que, por sua natureza, dimensão, localização e utilização econômica, possa ser lavrado, independentemente de prévios trabalhos de pesquisa, segundo critérios fixados pelo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM”.
- 9 “Art. 10. [...]. § 1º **São considerados minerais garimpáveis o ouro**, o diamante, a cassiterita, a columbita, a tantalita e wolframita, nas formas aluvionar, eluvionar e coluvial; a sheelita, as demais gemas, o rutilo, o quartzo, o berilo, a muscovita, o espodumênio, a lepidolita, o feldspato, a mica e outros, em tipos de ocorrência que vierem a ser indicados, a critério do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM”. (Grifos nossos).

Um estudo do Instituto Escolhas aponta que 17% do ouro exportado pelo Brasil em 2020 não teve a origem lícita comprovada¹⁰, concluindo ser “urgente a adoção de um sistema de rastreabilidade para o ouro, caso contrário não será possível comprovar se ele foi produzido legalmente ou se vem de terras indígenas e unidades de conservação na Amazônia”¹¹.

Estudo realizado pelo Ministério Público Federal¹² sobre a mineração ilegal na Amazônia (doravante denominado “MPF, 2020”), observa que:

No caso da Amazônia Legal, onde garimpos irregulares proliferam em quase todos os estados – Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia, Mato Grosso e Tocantins –, por exemplo, o ouro proveniente desses garimpos pode ser ‘lavado’, adquirindo ares de legalidade, mediante simples declaração de que se trata de ouro proveniente de área legalizada por meio de uma dada permissão de lavra garimpeira, independentemente de essa declaração corresponder ou não à realidade. (MPF, 2020, p. 25, grifos nossos).

10 “Em 2020, o Brasil exportou 110,591 toneladas de ouro, por um valor de US\$ 4,9 bilhões, principalmente para o Canadá, a Suíça, a Polônia, o Reino Unido, os Emirados Árabes, a Itália e a Índia. No entanto, 17% (ou 19,123 toneladas) das exportações totais são ilegais, pois o ouro não teve sua produção registrada ou não estava vinculado a algum título que autorizasse a extração, como apontam os primeiros resultados de um estudo do Instituto Escolhas”. Disponível em: <<https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/Brasil-Exporta-Ouro-Ilegal.pdf>>

11 Disponível em: <<https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/Brasil-Exporta-Ouro-Ilegal.pdf>>

12 Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazniaVF.pdf>>

Como já destacado, a mineração ilegal constitui crimes contra o Patrimônio da União¹³ e contra o meio ambiente¹⁴:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. EXPLORAÇÃO DE MATÉRIA-PRIMA PERTENCENTE À UNIÃO. ART. 2º DA LEI 8.176/1991. EXTRAÇÃO DE RECURSOS MINEIRAIS SEM LICENÇA. ART. 55 DA LEI 9.605/1998. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. CRIME ÚNICO. IMPOSSIBILIDADE. CONCURSO FORMAL DE CRIMES CONFIGURADO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. [...] 2. **Os crimes tipificados nos arts. 2º da Lei n. 8.176/1991 e 55 da Lei n. 9.605/1998 visam à tutela de bens jurídicos diversos. Enquanto este delito tem por finalidade a proteção do meio ambiente, quanto aos recursos encontrados no solo e no subsolo, aquele tem por objeto a preservação de bens e matérias-primas que integrem o patrimônio da União.** A jurisprudência desta Corte, em situações fáticas muito semelhantes à dos autos, afastou o conflito aparente de normas e, em vista da lesividade a bens jurídicos distintos, reconheceu o concurso formal de crimes. Precedentes. 3. Agravo regimental não provido. (AgRg no REsp 1856109 / RS. Relator(a). Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ. SEXTA TURMA. Data da Publicação/ Fonte DJe 26/06/2020, grifos nossos).

-
- 13 O art. 2º da Lei 8.176/1991 preceitua que: “Constitui crime contra o patrimônio, na modalidade de usurpação, produzir bens ou explorar matéria-prima pertencentes à União, sem autorização legal ou em desacordo com as obrigações impostas pelo título autorizativo. Pena: detenção, de um a cinco anos e multa. § 1º Incorre na mesma pena aquele que, sem autorização legal, adquirir, transportar, industrializar, tiver consigo, consumir ou comercializar produtos ou matéria-prima, obtidos na forma prevista no caput deste artigo. § 2º No crime definido neste artigo, a pena de multa será fixada entre dez e trezentos e sessenta dias-multa, conforme seja necessário e suficiente para a reprovação e a prevenção do crime”.
- 14 Os artigos 44 e 55 da Lei 9.605/1998 preceituam que: “Art. 44. Extrair de florestas de domínio público ou consideradas de preservação permanente, **sem prévia autorização, pedra, areia, cal ou qualquer espécie de minerais**”, “Art. 55. **Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida**: Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa. Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem deixa de recuperar a área pesquisada ou explorada, nos termos da autorização, permissão, licença, concessão ou determinação do órgão competente”. (Grifos nossos).

A mineração ilegal e, com ela, a destruição da Natureza, culturas e saúde das comunidades tradicionais (como os povos indígenas), é o contexto do PL 836/2021.

Como exposto anteriormente, a mineração é uma atividade que necessariamente causa impacto ambiental, e, por isso, para ser realizada, faz-se necessário dois consentimentos, a saber: a) da União, autorizando a pesquisa e a exploração; e b) do órgão ambiental competente. “Entre os instrumentos de controle sobre a atividade minerária, duas anuências estatais são destacadas: uma em virtude da utilização do bem público (processo minerário) e outra em decorrência da utilização de recursos ambientais (licenciamento minerário)” (FARIAS; ATAÍDE, 2021, p. 426).

Como há dois consentimentos, há, então, dois lastros que precisam ser comprovados. Nesse contexto que se propõe mudanças na legislação para se comprovar a legalidade da mineração e assegurar a rastreabilidade do ouro.

Consta na justificativa do PL836/2021 que, como não há controle sobre a origem lícita, “[...] o ouro ilegal entra no mercado financeiro, por meio da sua venda para as DTVMs (Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários), que são os postos de compras de ouro das instituições financeiras localizadas na Amazônia”.

Não se trata apenas de uma defesa patrimonial ou para evitar sonegação fiscal. A mineração (lícita ou ilícita) é responsável por inúmeros problemas ambientais, como destaca Mendes (2021, p. 37-38):

Nas etapas de pesquisa e lavra – que, conforme supramencionado, englobam prospecção, exploração, desenvolvimento, lavra e beneficiamento –, as principais perturbações promovidas pelo empreendimento são de ordem ambiental. Nesse sentido, Taveira (2003) indica que nesse momento são comuns a emissão de material particulado, de gases provenientes da combustão de materiais fósseis e equipamentos, a remoção e a mistura e horizontes dos solos, a contaminação da qualidade das águas superficiais e subterâneas, o assoreamento de corpos d’água superficiais, a remoção da vegetação, a geração de ruído e a alteração da paisagem local. Destaca, também, que, mais especialmente nas etapas de desenvolvimento, lavra e beneficiamento, é comum a ocorrência de con-

taminação do solo, afugentamento da fauna, redução da vazão de água provocada pelo rebaixamento do lençol freático, bem como vibrações causadas pelo uso de explosivos.

Na verdade, os impactos da mineração são diversos:

[...] outras atividades poderiam fornecer os meios dessa sobrevivência, mas a própria situação de minério-dependência causa desestruturação produtiva de alternativas econômicas, ao longo de seu desenvolvimento, sabotando e limitando outros setores econômicos. **Dentro desse processo, atividades que antes eram desenvolvidas nas regiões desaparecem ou recuam porque recursos públicos passam a ser direcionados a mineração** ou, ainda, **porque a atividade mineradora altera** as condições naturais e socioeconômicas das regiões. Impactos decorrentes da atividade, **como inchaço populacional, alteração da oferta e da dinâmica hídrica, a ocupação de territórios, a poluição aérea, sonora e de águas superficiais e subterrâneas contribuem para a sabotagem e inanição de alternativas econômicas. Portanto, a dependência não é algo dado por uma suposta vocação natural das regiões que apresentam jazidas minerais, mas é criada, reproduzida e aprofundada ao longo do funcionamento da atividade mineradora.**

Os efeitos e danos de diversos tipos, inclusive, **empobrecem parcela relevante da população dessas regiões**, justamente por desestruturar atividades produtivas que, antes da instalação do empreendimento, detinham as condições para funcionamento. **Em geral, a agricultura familiar, a pesca, a produção de laticínios e produtos artesanais, além do turismo, são alguns dos principais prejudicados.** Todo este processo reforça a própria minério-dependência criando um ciclo de reprodução desta. (TROCATE; COELHO, 2020, p. 89-90, grifos nossos).

Para os povos indígenas “[...] a cobiça pelo ouro das Américas destruiu muitos povos. [...] A contradição das culturas indígenas e envolventes sobre as riquezas minerais são mortais, na exata expressão da palavra” (SOUZA FILHO, 1998, p. 137-138).

Com a mineração ilegal os problemas listados acima se intensificam, com o acréscimo das invasões de terras, violência, corrupção, conta-

mineração por mercúrio¹⁵, afetando a saúde das comunidades tradicionais e dos animais não humanos, além da destruição da Natureza como um todo.

Sobre a Recuperação da Área Degradada, a obrigação se dá mesmo em face de uma mineração ilegal. Farias e Ataíde (2021, p. 435) destacam que:

Na realidade, a mineração ilegal exige ainda maiores cuidados, porquanto a degradação tendo a ser maior em função da ausência de planejamento e controle. Na hipótese de não identificação do minerador, o proprietário do solo será responsabilizado por omissão, dado que a responsabilidade civil por danos ambientais é objetiva e *propter rem* quando se versa questões imobiliárias.

A porta de entrada, consoante detectado, ocorre com as DTVMs, pela facilidade com que o ouro ilegal entra no mercado financeiro. Assim, o ouro extraído do garimpo primeiro ingressa no mercado financeiro, e apenas em outro momento pode se tornar mercadoria. É diferente das mineradoras, que podem comercializar o ouro diretamente como mercadoria.

A Lei 6.385/1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários, preceitua, art. 15, I, que “[...] as instituições financeiras e demais sociedades que tenham por objeto distribuir emissão de valores mobiliários: a) como agentes da companhia emissora; b) por conta própria, subscrevendo ou comprando a emissão para a colocar no mercado”.

As DTVMs integram o sistema de distribuição de valores mobiliários, são fiscalizadas pela Comissão de Valores Mobiliários e, com a Decisão Conjunta 17/2009 do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, passaram a poder atuar diretamente na bolsa de valores (não precisam contratar corretoras).

15 “[...] **segundo estimativas** apresentadas em 2018 no âmbito do Grupo de Trabalho Permanente da Convenção de Minamata sobre Mercúrio (do Ministério do Meio Ambiente), **são despejadas até 221 toneladas de mercúrio por ano no meio ambiente pelo garimpo ilegal no Brasil**. A substância contamina rios e peixes, afetando gravemente a saúde das comunidades indígenas que vivem próximas às áreas de garimpo ou consomem água e pescado contaminado”. Nota Pública da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/nota-publica-mpf-pl.pdf>>. (Grifos nossos).

Sobre as DTVMs, Bensoussan e Gouvêa (2019, p. 441) explicam que:

Não apenas a administração dos títulos é inviável para o investidor comum, como também é bastante difícil que as companhias emissoras de títulos os negociem e os ofereçam no mercado, sem o auxílio de intermediários.

Na atividade de subscrição dos valores mobiliários para a revenda, distribuição ou intermediação de valores, intervêm um tipo de agentes denominado distribuidora de títulos e valores mobiliários (DTVM).

A distribuidora pode, por exemplo, adiantar o numerário necessário à subscrição de ações e posteriormente colocar os títulos para venda no mercado primário, quando será ressarcido. Pode, contudo, apenas auxiliar na elaboração dos prospectos (documento necessário a aprovação da negociação pública do ativo), distribuir os títulos entre os agentes interessados e intermediar a colocação do papel no mercado.

Entretanto, o mais relevante, para a compreensão do problema em questão, é possibilidade de as DTVMs instituir Postos de Compra de Ouro ou firmar contratos com sociedades para funcionar como Posto de Compra de Ouro (PCO).

A Resolução nº 1.120 do Banco Central do Brasil prescreve que:

Art. 1º A sociedade distribuidora de títulos e valores mobiliários é instituição habilitada à prática das atividades que lhe são atribuídas pelas Leis nºs 4.728, de 14.07.65, 6.385, de 07.12.76, e regulamentação aplicável.

[...]

XII - praticar operações de compra e venda de metais preciosos no mercado físico, por conta própria e de terceiros, nos termos da regulamentação baixada pelo Banco Central; (Grifos nossos).

A compra do ouro nessa situação é regulamentada pela Lei 12.844/13 (art. 37 e seguintes) e pela Lei 7.766/1989. Trata-se uma regulamentação precária, a qual cabe ao vendedor declarar a origem do ouro,

e estabelece a boa-fé do adquirente e presunção de legalidade, quando as informações prestadas pelo vendedor estiverem “[...] arquivadas na sede da instituição legalmente autorizada a realizar a compra de ouro” (art. 39, § 4º, da Lei 12.844/13). Conforme MPF (2020, p. 92): “[...] tal sistema de presunções somente precisou ser estatuído justamente pelo fato de o Estado brasileiro saber que boa parte do ouro lavrado na Amazônia tem origem ilegal”.

O principal instrumento para comprovar a origem lícita é a nota fiscal (art. 39 da Lei 12.844/13 e art. 3º da Lei 7.766/1989).

O mencionado estudo do Ministério Público Federal destaca que:

O principal instrumento de controle de origem do ouro, portanto, é fiscal, não havendo mecanismo próprio de certificação de cadeia, tal como ocorre com a madeira extraída em solo nacional, sujeita, para além da documentação fiscal, a controle de origem e licitude por meio do Sinaflor, sistema do Ibama que sucedeu ao Sistema DOF.

Essa dupla função das notas fiscais traz fragilidades aos mecanismos de controle de origem do ouro. Documentos fiscais têm fins tributários e, a despeito da possível extrafiscalidade de tributos, a ideação dos expedientes visa a intuito arrecadatório, e não a certificação da cadeia de origem da riqueza tributada.

A Instrução Normativa nº 49/2001 da Receita Federal do Brasil, por exemplo, admite a emissão de notas fiscais para circulação de ouro ativo financeiro em vias físicas, em blocos, isto é, de modo não eletrônico. Os mesmos blocos de notas fiscais, impressos em gráficas, usados ao longo dos séculos XIX e XX seguem sendo utilizados por instituições financeiras – DTVMs – para legitimar a circulação de ouro, em tempo em que todos os mercados são notoriamente informatizados. Isso viabiliza a arrecadação tributária, **mas enfraquece fortemente as estratégias de controle de origem do minério, porquanto atividades fiscalizatórias pressupõem o exame de blocos físicos de notas fiscais para identificação da compatibilidade efetiva entre entradas e saídas de ouro**, por exemplo, num dado PCO ou DTVM, o que seria facilmente verificável por um sistema, se os modelos fossem informatizados.

[...]

Essas fragilidades sinalizam a necessidade da construção de mecanismo próprio de garantia de origem do ouro brasileiro, distinto da documentação fiscal, evitando-se a lavagem de ouro ilegal, o que está em consonância, no mais, com os ditames da Lei de Prevenção e Repressão à lavagem. (MPF, 2020, p. 114-115, grifos nossos).

Não há, como se nota, um sistema que possa assegurar a origem lícita do ouro. A documentação fiscal, além de insuficiente, não necessita ser eletrônica. A obrigação de cadastro da origem do ouro, identificação dos vendedores e arquivamento dessas informações nas DTVMs, conforme previsto nos parágrafos do art. 39 da 12.844/13, também é precário, consoante o estudo do Ministério Público Federal retro mencionado.

A conclusão do referido estudo é que:

[...] **sem a transformação radical do modelo de garantia de origem do ouro proveniente da Amazônia**, o quadro atual, caótico, surreal, tende a consequências nefastas. Origem de tantos males, como desmatamento de florestas, poluição de rios, trabalho escravo, desrespeito a direitos humanos, o ouro sujo com o sangue da Amazônia segue sendo revertido com natural desfaçatez ao mercado formal. Fundido, beneficiado e polido pela ignorância dos consumidores finais, ornamenta as mãos de jovens apaixonados, representa uma conquista esportiva ou serve de reserva de capital a empresas bem-sucedidas. Tamanho brilho e beleza que ofuscam desapercibidos sua gênese sombria. (MPF, 2020, p. 143-144).

A exigência de comprovação da origem lícita do minério não é algo novo. Para os diamantes, por exemplo, exige-se o Certificado do Processo de Kimberley¹⁶ (Lei 10.743/2003), emitido pela Agência Nacional de

16 “O filme *Diamante de Sangue* (Blood Diamond), estrelado pelo ganhador do Oscar Leonardo DiCaprio, conta a história sangrenta da exploração de diamantes no continente africano e como as guerras e a violência ali praticadas estavam/estão intimamente associadas à pedra preciosa. A questão foi/é tão séria que a ONU – Organização das Nações Unidas, pressionada pelo banho de sangue que vinha ofuscando o brilho das tão preciosas pedras nas joalherias dos países ricos, acabou por aprovar um mecanismo para certificar os diamantes em todo o mundo (o Certificado de Kimberley). É uma espécie de selo de qualidade. De pedigree do diamante – como

Mineração (ANM), nos termos do art. 2º, X, da Lei 13.575/2017. “O Sistema de Certificação do Processo de Kimberley foi elaborado com o intuito de evitar que diamantes ilegais possam financiar conflitos armados e desacreditar o mercado legítimo de diamantes brutos” (SION, 2020, p. 58).

O art. art. 2º, XXXV, da Lei 13.575/2017 também determina que se deve “normatizar o sistema brasileiro de certificação de reservas e recursos minerais, no prazo de até um ano, contado da publicação desta Lei”. Esse sistema ainda não foi criado, mas o art. 9º, § 2º, do Decreto 9.406/2018 prescreve que “a definição da jazida resultará da coordenação, da correlação e da interpretação dos dados colhidos nos trabalhos executados e conduzirá a uma medida das reservas e dos teores dos minerais encontrados”. Trata-se de uma tentativa de “manter a transparência, eficiência, organização e o controle sobre o teor e a disponibilidade de recursos e reservas” (SION, 2020, p. 87).

O PL 836/2021 entra nesse contexto. O objetivo dos lastros minerário e ambiental é assegurar a origem lícito de ouro.

3 LASTROS MINERÁRIO E AMBIENTAL

Os lastros minerário e ambiental, nos termos do PL 836/2021, serão inseridos na Lei 7.766/89, que trata do ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial, e não como mercadoria.

Consoante o referido projeto, o lastro minerário compreende: (i) que a extração do ouro seja realizada a partir de algum regime minerário; (ii) registro do ouro no relatório anual, conforme previsto no art. 50 do Código de Mineração; e (iii) a comprovação do título minerário, seja a titularidade da pessoa física ou jurídica, seja de contrato de parceria válido ou procuração outorgada pelo titular da concessão de lavra ou permissão de lavra garimpeira. E o lastro ambiental compreende: (i) a comprovação da licença ambiental, (ii) a comprovação que a supressão da vegetação foi autorizada pelo órgão ambiental; (iii) o registro da transação do ouro no relatório anual de atividade potencialmente poluidora apresentado ao

se se dissesse que determina gema é limpa, pura e sua exploração e comercialização não está vinculada a guerras, violência, desolação” (TRINDADE, 2017, p. 31).

IBAMA, (iv) e, por fim, a apresentação de certidão de regularidade emitida pelo IBAMA, no ato da comercialização do ouro.

O art. 2º, V, da Lei 13.575/2017, preceitua que:

Art. 2º A ANM, no exercício de suas competências, observará e implementará as orientações e diretrizes fixadas no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração), em legislação correlata e nas políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, e terá como finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País, competindo-lhe:

[...]

V - gerir os direitos e os títulos minerários para fins de aproveitamento de recursos minerais;

O art. 13 do Decreto 9.406/2018 dispõe que:

Art. 13. Os regimes de aproveitamento de recursos minerais são:
I - **regime de concessão**, quando depender de Portaria do Ministro de Estado de Minas e Energia ou quando outorgada pela ANM, se tiver por objeto as substâncias minerais de que trata o art. 1º da Lei nº 6.567, de 1978;

II - **regime de autorização**, quando depender de expedição de alvará pela ANM;

III - **regime de licenciamento**, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença na ANM;

IV - **regime de permissão de lavra garimpeira**, quando depender de permissão expedida pela ANM; e

V - **regime de monopolização**, quando, em decorrência de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Poder Executivo federal. (Grifos nossos).

Há, portanto, 5 (cinco) regimes de aproveitamento. “[...] em tais regimes, o título minerário é concedido ou pela ANM ou pelo MME, com exceção do regime de licenciamento, no qual a licença é exarada pelo

poder local (município) e posteriormente registrada na ANM” (FARIAS; ATAÍDE, 2021, p. 426).

O regime de autorização se refere a fase de pesquisa, para se verificar a viabilidade econômica da mineração (viabilidade da jazida¹⁷). O art. 4º do Código de Mineração destaca a necessidade de se ter um valor econômico para a compreensão da jazida. E parágrafo único, art. 2º, do Decreto 9.406/2018, dispõe que “as jazidas minerais são caracterizadas: I - por sua rigidez locacional; II - por serem finitas; e III - por possuírem valor econômico”.

Finalizada a fase de pesquisa, e sendo a mineração viável, poderá ser concedida a concessão de lavra. Explica Freire (2021, 35) que “[...] de cada cem Requerimentos de Pesquisa, apenas um se transforma em lavra”.

Sobre o regime de permissão de lavra garimpeira já se fez alguns comentários. Em suma: trata-se de situação em que se pode dispensar a prévia pesquisa e realizar o aproveitamento imediato do jazimento mineral.

O regime de monopolização, como o nome já induz, trata dos monopólios da União, como, por exemplo, petróleo, gás natural e substância radioativas (SION, 2020, p. 55).

Por fim, o regime de licenciamento é previsto nos art. 11 a 18 do Código de Mineração, e na Lei 6.567/78¹⁸, que, em seu art. 1º, arrola diversas substâncias que podem ser objeto de licenciamento, como, por exemplo, “areias, cascalhos e saibros para utilização imediata na construção civil, no preparo de agregados e argamassas, desde que não sejam submetidos a processo industrial de beneficiamento, nem se destinem como matéria-prima à indústria de transformação” (art. 1º, I da Lei 6.567/78), entre outros.

Diferente dos regimes de autorização e concessão, que permitem o acesso a imóvel de terceiro, independente da vontade proprietário,

17 “Considera-se jazida toda massa individualizada de substância mineral ou fósfil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico; e mina, a jazida em lavra, ainda que suspensa” (art. 4º do Código de Mineração).

18 “Art. 39. O aproveitamento de recursos minerais sob o regime de licenciamento obedecerá ao disposto na Lei nº 6.567, de 1978, e em Resolução da ANM. Parágrafo único. O licenciamento será outorgado pela ANM em conformidade com os procedimentos e os requisitos estabelecidos em Resolução” (Lei 13.575/2017).

para o regime de licenciamento a anuência é imprescindível, ou seja, só pode ser realizada mineração pelo proprietário ou solo, ou por terceiro mediante expressa autorização/anuência do proprietário. Outra diferente é que o regime de licenciamento só pode ser utilizado para substâncias determinadas, enquanto a autorização e a concessão podem ser utilizadas para todas as substâncias minerais (com exceção dos monopólios).

Sobre a licença ambiental, o licenciamento ambiental minerário é regulamentado pelas Resoluções 009/1990 e 010/1990 do CONAMA. O Decreto 97.632/1989 trata do Plano de Recuperação da Área Degradada (PRAD), obrigação constitucional, nos termos do § 2º, art. 225, da Constituição Federal, que estabelece: “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”.

A Resolução 010/1990 do CONAMA trata do licenciamento ambiental das jazidas de substâncias minerais de emprego imediato na construção civil, e Resolução 009/1990 do CONAMA de todas as demais jazidas.

A principal diferente é que, nos termos do art. 3º¹⁹, *caput*, da Resolução 010/1990 do CONAMA, para a mineração de jazidas de emprego imediato na construção civil, o órgão ambiental (licenciador) poderá dispensar o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), não sendo possível nos demais casos. Na hipótese de o órgão ambiental dispensar o EIA/RIMA, o parágrafo único, art. 3º²⁰, da Resolução 010/1990 do CONAMA determina que deve ser entregue um Relatório de Controle Ambiental – RCA.

Farias e Ataíde (2021, p. 432) explicam que se trata de uma vantagem para o empreendedor

19 “Art. 3º - **A critério do órgão ambiental competente**, o empreendimento, em função de sua natureza, localização, porte e demais peculiaridades, **poderá ser dispensado da apresentação dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA**”. (Grifos nossos).

20 “Art. 3º. [...] Parágrafo Único - Na hipótese da dispensa de apresentação do EIA / RIMA, o empreendedor deverá apresentar um Relatório de Controle Ambiental - RCA, elaborado de acordo com as diretrizes a serem estabelecidas pelo órgão ambiental competente”.

[...] se o órgão licenciador decidir pela dispensa de EIA/RIMA [...] será exigido do minerador a apresentação de Relatório de Controle Ambiental (RCA), **que constitui estudo ambiental mais simplificado e que não traz o encargo de pagar a compensação ambiental do art. 36 da Lei 9.985/2000.**

Como se vê, a dispensa de EIA/RIMA traz diversas benesses ao empreendedor, pois o estudo a ser exigido (RCA) não apresenta o mesmo grau de complexidade inferior, o que torna sua elaboração menos custosa (levando-se em conta que ambos os estudos são apresentados e financiados pelo minerador). Além disso, não haverá o dever de apoiar a criação/manutenção de UCs, cujo valor relativo à compensação ambiental é calculado com base nos custos totais do empreendimento, podendo apresentar valores considerados. (Grifos nossos).

Há três tipos de licença que precisam ser obtidas antes de iniciar a mineração, a saber: (i) Licença Prévia (LP), (ii) Licença de Instalação (LI), e (iii) Licença de Operação (LO). A Licença Prévia é concedida quando se aprova a localização, a concepção e se constata a viabilidade ambiental do empreendimento.

No caso da mineração, com o requerimento da Licença de Instalação deve ser apresentado um “[...] Plano de Controle Ambiental - PCA, que conterà os projetos executivos de minimização dos impactos ambientais avaliados na fase da LP, acompanhado dos demais documentos necessários” (art. 5º da Resolução 010/1990 do CONAMA).

Por fim, “exarada a LI, realizada a etapa de instalação do empreendimento com a implantação dos projetos previstos no PCA, assim como obtido o registro da licença mineral junto à ANM, o minerador poderá requerer a LO para realizar a efetiva lavra” (FARIAS; ATAÍDE, 2021, p. 433),

Eis o caminho para se obter os lastros minerário e ambiental.

O PL 836/2021 impõe a obrigação para que as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional somente possam adquirir ouro que possua lastros minerário e ambiental, nestes termos:

Art. 2º-A. As instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional somente poderão adquirir ouro que possua lastros mineral e ambiental.

§ 1º **As instituições devem manter em seus arquivos em via digital todos os documentos que comprovem os lastros ambiental e mineral adquiridos**, além de um cadastro com os dados de massa do ouro bruto adquirida, área de lavra, município de origem, número do processo administrativo no órgão gestor de recursos minerais, número do título autorizativo de extração, além dos dados de identificação do vendedor, tais como nome, número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda - CPF ou Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda - CNPJ, e o número de registro no órgão de registro do comércio da sede do vendedor e cópia da Carteira de Identidade - RG do vendedor.

§ 2º **Os lastros ambiental e mineral deverão ser comprovados em via exclusivamente digital, possibilitando o acesso público a tal informação em todo território nacional.**

§ 3º Eventuais informações resguardadas por confidencialidade devem ser gravadas como tal, não sendo impeditivo para a publicidade das informações ambientais, nos termos da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003.

§ 4º Após a primeira venda de ouro, as demais vendas devem carregar **todos os documentos que validam sua conformidade legal, comprovando-se a legalidade na rastreabilidade do ouro.**

Art. 2º-B. O BACEN e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) poderão solicitar, a qualquer tempo, a apresentação dos documentos ambientais e minerais recepcionados, em formato digital, pelas instituições previstas no art. 2º-A desta Lei. (Grifos nossos).

Como se verifica, a proposta é utilizar apenas arquivos digitais, eliminando o problema identificado pelo Ministério Público Federal (estudo retro mencionado) sobre a necessidade de se fiscalizar blocos físicos de notas fiscais. Além disso, incrementa o cadastro, “com os dados de massa do ouro bruto adquirida, área de lavra, município de origem, número do processo administrativo no órgão gestor de recursos minerais, número do título autorizativo de extração”.

Outra inovação refere-se ao transporte. Fazenda uma comparação entre o PL 836/2021 e o disposto na Lei 12.844/13, temos o seguinte:

Lei 12.844/13	PL 836/2021
<p>Art. 38. O transporte do ouro, dentro da circunscrição da região aurífera produtora, até 1 (uma) instituição legalmente autorizada a realizar a compra, será acompanhado por cópia do respectivo título autorizativo de lavra, não se exigindo outro documento.</p> <p>§ 1º O transporte de ouro referido no caput poderá ser feito também pelo garimpeiro, em qualquer modalidade de trabalho prevista no art. 4º da Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008, pelos seus parceiros, pelos membros da cadeia produtiva, e pelos seus respectivos mandatários, desde que acompanhado por documento autorizativo de transporte emitido pelo titular do direito mineral que identificará o nome do portador, o número do título autorizativo, sua localização e o período de validade da autorização de transporte.</p> <p>§ 2º O transporte referido neste artigo está circunscrito à região aurífera produtora, desde a área de produção até uma instituição legalmente autorizada a realizar a compra, de modo que o documento autorizativo terá validade para todos os transportes de ouro realizados pelo mesmo portador.</p> <p>§ 3º Entende-se por membros da cadeia produtiva todos os agentes que atuam em atividades auxiliares do garimpo, tais como piloto de avião, comerciantes de suprimentos ao garimpo, fornecedores de óleo combustível, equipamentos e outros agentes.</p> <p>§ 4º Entende-se por parceiro todas as pessoas físicas que atuam na extração do ouro com autorização do titular do direito mineral e que tenham acordo com este na participação no resultado da extração mineral.</p> <p>§ 5º Entende-se por região aurífera produtora a região geográfica coberta pela província geológica caracterizada por uma mesma mineralização de ouro em depósitos do tipo primário e secundário, aluvionar, eluvionar e coluvionar, e onde estão localizadas as frentes de lavra.</p>	<p>Art. 3º A destinação e as operações a que se referem os arts. 1º e 2º desta Lei serão comprovadas mediante notas fiscais eletrônicas ou documentos que identifiquem tais operações e pelos documentos de conformidade estabelecidos no art. 1º-A.</p> <p>§ 1º O transporte do ouro, ativo financeiro, para qualquer parte do território nacional, será acobertado por nota fiscal eletrônica integrante da documentação fiscal mencionada e por documento que comprove os critérios de conformidade do art. 1º-A.</p> <p>§ 2º O transporte do ouro, do local de lavra até a primeira aquisição pelas sociedades estabelecidas no art. 2º-A, deve vir acompanhado de guia de transporte emitida pelo detentor de concessão de lavra ou permissão de lavra garimpeira.</p> <p>§ 3º Na guia de transporte deverão constar a massa do ouro bruto transportado e os dados dos critérios de conformidade do art. 1º-A e o destino. § 4º A guia de transporte é exclusiva para o ouro a qual foi expedida, e perde sua validade após consumada a venda, consignado o número da guia na respectiva nota fiscal eletrônica.</p> <p>§ 5º O ouro acompanhado por documentação fiscal ou de conformidade irregulares será objeto de apreensão pelas autoridades fiscalizadoras.</p>

Pelo texto do PL 836/2021, além de nota fiscal eletrônica (ou equivalente), o transporte deve ser acompanhado: (i) dos lastros minerário e ambiental; (ii) do local da lavra até a primeira aquisição pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, de guia de transporte emitida pelo detentor de concessão de lavra ou permissão de lavra garimpeira; (iii) referida guia deve constar a massa do ouro bruto transportado, os já referidos dados dos lastros minerários e ambiental e o destino; (iv) e a guia “é exclusiva para o ouro a qual foi expedida, e perde sua validade após consumada a venda, consignado o número da guia na respectiva nota fiscal eletrônica”.

O art. 4º do PL 836/2021 menciona que a Agência Nacional de Mineração (ANM) deverá regulamentar a questão, criando modelos para a guia de transporte e implementando sistema digital para fornecer informações sobre a produção, fluxo, venda e transporte de ouro.

Por fim, o art. 5º do PL 836/2021 prescreve que:

Art. 5º Fica vedada a comercialização por pessoas físicas ou jurídicas de ouro oriundo de Terras Indígenas, independente do estágio do processo de demarcação, e de **Unidades de Conservação**.
Parágrafo Único. As instituições autorizadas a comercializar ouro deverão manter documentação em meio eletrônico que comprove que o ouro objeto da comercialização não seja oriundo de Terras Indígenas, independente do estágio do processo de demarcação, ou Unidades de Conservação.

Não há Lei regulamentando a mineração em terras indígenas. É possível compreender, portanto, que toda mineração realizada em terras indígenas não obteve (e não deve obter) lastros minerário e ambiental e é ilegal. Por outro lado, para as unidades de conservação, a princípio, dependendo do tipo de unidade, a mineração não é vedada abstratamente (poderá ser vedada concretamente, pelo plano de manejo). Em tese, é possível que algumas unidades de conservação de uso sustentável sejam compatíveis com a atividade minerária, a exemplo da Área de Proteção Ambiental²¹, e que o empreendimento tenha obtido ambos os consentimentos

21 “A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais

mencionados, da União e do órgão ambiental competente para conceder a licença ambiental.

Por fim, ressalta-se que a Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos também fixou o entendimento que há o dever para os Estados de atuarem com a devida diligência, ou seja, há uma obrigação de prevenir violações. Pelo contexto apresentado, não há dúvida que há omissão e falha no dever de prevenção, sendo possível exigir em juízo o cumprimento desse dever de diligência, através, por exemplo, dos processos estruturais. Um problema estrutural se configura quando há uma desconformidade na estrutura, ou seja, há “[...] um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação)”, e o processo estrutural “[...] pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal” (DIDIER; BRAGA; OLIVEIRA, 2021, p. 797 e 801).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a pesquisa desenvolvida sobre a mineração ilegal e as inovações do PL 836/2021, pode-se chegar às seguintes considerações conclusivas:

- a) a estrutura normativa vigente é insuficiente para se assegurar a origem lícita e a rastreabilidade do ouro;
- b) a mineração ilegal, além da destruição da Natureza, afeta principalmente a saúde e cultura dos povos indígenas;
- c) as inovações do PL 836/2021 revelam-se como estratégias relevantes de prevenção à mineração ilegal e de defesa da Natureza e dos povos indígenas;
- d) por fim, como há omissão e/ou falha no dever de prevenir violações, é possível exigir em juízo o cumprimento desse dever de diligência (dever de prevenção), mesmo sem uma estrutura normativa adequada, podendo-se utilizar de processos estruturais.

especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (art. 15 da Lei 9.985/2000).

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- ATAÍDE, Pedro. **Direito Minerário**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. **Mineração ilegal de Ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas**. Brasília: MPF, 2020. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegal-doOuronaAmazniaVF.pdf>>
- BENSOUSSAN, Fabio Guimarães; GOUVÊA, Marcus de Freitas. **Manual de Direito Econômico**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.
- BREDA, Tadeu. **O Equador é Verde: Rafael Correa e os paradigmas do desenvolvimento**. São Paulo: Elefante, 2011.
- BRITO, Luis Antonio Monteiro de. **Mineração e Meio Ambiente: entre o caráter economicamente estratégico e a inevitabilidade dos impactos ambientais: In: Direito Minerário em Foco. Tomo II. Alexandre Oheb Sion (Coord.)**. Rio de Janeiro: Synergia, 2021, p. 193-214.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). **Opinião Consultiva 23 de 15 de novembro de 2017**. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpinioConsultiva23versofinal.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2021.
- DALY, Herman; FARLEY, Joshua. **Economia Ecológica. São Paulo: Annablume, 2016**.
- DIDIER JR. Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil**. 16ª ed. v. 2. Salvador: Juspodivm, 2021.
- FARIAS, Talden; ATAÍDE, Pedro. **Mineração e Meio Ambiente. In: Direito Ambiental Brasileiro. FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence (Coords.)**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais (Thomson Reuters Brasil), 2021, p. 433-434.

FREIRE, William. **Direito Minerário**: acesso a imóvel de terceiro para pesquisa e lavra. 2ª ed. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

GUDYNAS, Eduardo. **Direitos da Natureza**: ética biocêntrica e políticas ambientais. São Paulo: Elefante, 2019.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio. **Direito Minerário**: anotações à legislação mineira brasileira. Curitiba: CRV, 2020.

MENDES, Gabriela Ariane Ribeiro. **Internalização dos Impactos Socioambientais e Econômicos da Mineração**: normas e políticas públicas. Curitiba: Appris, 2021.

OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. **Reviravolta Linguístico-Pragmática na Filosofia Contemporânea**. 3ª ed. São Paulo: Loyola, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SION, Alexandre Oheb. **Agência Nacional de Mineração – ANM**: Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017 (Coleção Soluções de Direito Administrativo: leis comentadas). São Paulo: Thomson Reuters Brasil (Revista dos Tribunais), 2020.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do Petróleo, Minério e Energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O Renascer dos Povos Indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 1998 (10ª reimpressão, 2021).

SOUZA, Márcio. **Amazônia Indígena**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2021.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 11ª ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

TRINDADE, Reginaldo. **Diamantes de Sangue na Amazônia Brasileira**. *In*: Povos e Comunidades Tradicionais: perspectivas além da epistemologia. Volume I. Sérgio Nunes de Jesus *et. al.* (Orgs.) Curitiba: CRV, 2017, p. 31-46.

TROCATE, Charles; COELHO, Tádzio. **Quando Vier o Silêncio**: o problema mineral brasileiro. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Expressão Popular, 2020.

PROCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS: NORMA PROCEDIMENTAL DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE CONSULTA E CONSENTIMENTO

Johny Fernandes Giffoni¹

Girolamo Domenico Treccani²

INTRODUÇÃO

Em vista da atual situação de ameaças vivenciadas pelos povos tradicionais em seus territórios étnicos indígenas, quilombolas e centenas de outros grupos vem desenvolvendo estratégias políticas, jurídicas e econômicas se contrapondo ao modelo de desenvolvimento proposto pelo Estado.

Estudaremos a natureza jurídica dos Protocolos Comunitários Autônomos de Consulta e Consentimento das comunidades tradicionais e sua utilização durante um possível processo administrativo especial de consulta e consentimento realizado pelo Estado. Como pergunta problema, temos: “Os protocolos comunitários-autônomos produzidos pelas comunidades tradicionais possuem natureza jurídica de norma procedimental, capaz de regulamentar o Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento realizado pelo Estado, antes de emitir um ato

1 Mestre e Doutorando em Direitos Humanos (Direito Socioambiental) – PPGD/UFPA. Defensor Público do Estado do Pará. E-mail: johny.giffoni@icj.ufpa.br.

2 Pós-Doutor na “Università degli Studi di Trento” e na Universidade Federal de Goiás. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Professor de Direito Agroambiental dos Cursos de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará. Advogado. E-mail: girolamo@ufpa.br.

administrativo relativo a um empreendimento objeto de licenciamento ambiental que afete o modo de vida das comunidades tradicionais?”.

Enquanto objetivo geral, analisaremos a natureza jurídica dos protocolos, enquanto norma procedimental, a fim de constatar se possuem os requisitos e elementos capazes de regulamentar os Processos Administrativos a serem realizados pelo Estado antes da emissão de atos administrativos no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental. No que se refere aos objetivos específicos, inicialmente analisaremos a natureza jurídica dos protocolos enquanto norma procedimental, seus fundamentos, requisitos e elementos jurídicos. No presente artigo não iremos tratar do exercício do Direito Fundamental à Consulta em face de projetos de Lei. Nosso objeto de análise são as medidas administrativas ou atos administrativos que venham a modificar o modo de vida dos Povos Originários, Quilombolas ou Comunidades Tradicionais.

Em seguida, verificaremos se os protocolos são normas juridicamente válidas possuindo competência jurídica para regulamentar os Processos Administrativos que devem ser realizados pelo Estado. Embora o Direito Fundamental à Consulta não esteja limitado aos atos administrativos emanados pelo poder público, somente na esfera do “Direito Ambiental Administrativo”, este será o nosso campo de delimitação para a análise do “Processo Administrativo Especial de CCPLI”. Por fim, identificaremos as principais diferenças entre o Licenciamento Ambiental e o Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento e o papel dos Protocolos Comunitários-Autônomos.

O método a ser utilizado será o histórico-dialético, correlacionando protocolos e as referências bibliográficas, através da revisão bibliográfica crítica da doutrina a respeito do direito fundamental à consulta e consentimento. Adotaremos como referenciais teóricos autores e autoras brasileiras e latino-americanos que vem estudando as teorias do Pluralismo Jurídico Comunitário-Participativo, Socioambientalismo, Jusdiversidade, Processo Administrativo Sustentável e dos Processos Estruturais, bem como a doutrina referente à Convenção n. 169 da OIT e os parâmetros estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, sobre os direitos aos territórios tradicionais e suas implicações nos processos de licenciamento ambiental.

Pretendemos comprovar que os “Protocolos Comunitários-Autônomos”, ou outros documentos jurídicos produzidos pelos povos, constituem-se em instrumento jurídico apropriado para regulamentar um processo administrativo especial de consulta e consentimento a ser realizado pelo Estado anteriormente à emissão de um ato administrativo no bojo do procedimento de licenciamento ambiental. Entendemos que a presente pesquisa possui grande relevância no campo do direito socioambiental e no direito agrário, por discutir uma temática que vem sendo objeto de diversos conflitos socioambientais, existindo a necessidade de um maior aprofundamento no debate teórico do tema.

1 DIREITO FUNDAMENTAL À CONSULTA E CONSENTIMENTO E OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DOS POVOS E COMUNIDADES

Os Direitos Humanos são frutos de uma construção histórica decorrente da interação dos conflitos sociais no interior das sociedades, seja em uma perspectiva local, seja em uma perspectiva global. O objeto do presente artigo não consiste na identificação ou conceituação dos Povos Originários, Quilombolas e Comunidades Tradicionais³, tão pouco de promover o debate a respeito do reconhecimento histórico dos direitos destes grupos a partir de uma perspectiva étnica, levando em conta sua organização social, política, jurídica e cultural.

A nível internacional tomamos como nosso “sul” as normas jurídicas inseridas no que alguns autores denominam de “Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais⁴” (CAPORRINO; at.al, 2021, p. 10), bloco este que

3 Será adotada a definição que consta no art. 3º do Decreto 6.040/2006: Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por: I - Povos e Comunidades Tradicionais: 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.

4 A partir da leitura de diversos autores, estabelecemos em decorrência das características comuns as seguintes normas internacionais como integrantes do chamado “Bloco

agrega cerca de 22 normas de Direito Internacional, dentre elas a mais conhecida e referenciada que é a Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Tais normas conceitualizam e disciplinam como o direito à autodeterminação dos Povos Originários, Quilombolas e Comunidades Tradicionais devem ser exercidas, respeitadas e efetivadas pelos Governos e pelos Estados Nações.

Um dos mais importantes direitos previstos nas referidas normas, em especial na Convenção n. 169 da OIT é o direito à Consulta e a Participação desses povos. Neste sentido, os povos possuem o direito de “definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam e utilizam” (OIT, 2011, p. 8). O Artigo 6º da Convenção, estabelece que os governos na aplicação da Convenção n. 169, deverão:

- a) consultar os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

Normativo Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais” (GIFFONI, 2020, p. 43) sendo elas: 1. Declaração das Nações Unidas sobre eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1963) e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1965); 2. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); 3. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); 4. Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); 5. Declaração Tripartite sobre Empresas Multinacionais e a Política Social da OIT (1977); 6. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986); 7. Convenção n. 169 da OIT; 8. Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB (1992); 9. Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (1992); 10. Declaração de Durban (2001); 11. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001); 12. Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005); 13. Protocolo de Kyoto (vigor 2005); 14. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007); 15. Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa de Benefícios derivados de sua Utilização (2010); 16. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU (2015); 17. Acordo de Paris (2015 – COP 21); 18. Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016); 19. Opinião Consultiva n. 23 da Corte IDH (2017); 20. Declaração dos Direitos dos Camponeses e das Camponesas – ONU (2018 – não ratificada pelo Brasil); 21. Acordo de Escazú/ONU (2018 – não ratificada pelo Brasil); 22. Princípio do Equador (2019) e 23. Convenção Interamericana contra o Racismo (Aprovada em 2013 e Ratificada pelo Brasil em 2021).

Ao longo do presente artigo, iremos discorrer exclusivamente sobre este dispositivo legal. O que pretendemos é definir e conceituar as categorias jurídicas regulamentadas por esta norma. Destaco os seguintes vocábulos jurídicos: a) Direito à Consulta; b) Povos Interessados (Sujeitos de Direito Ativo); c) Procedimentos Adequados; d) Instituições Representativas; e) Fato Gerador do Direito à Consulta: Medidas Legislativas e/ou Medidas Administrativas, desde que possam afetar o modo de vida dos sujeitos ativos do direito e f) Governo (Sujeito de Direito Passivo).

O debate a respeito dos Sujeitos Ativos do Direito à Consulta, são definidos e caracterizados pelas normas jurídicas internacionais que compõem o “Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais”, bem como por diversas normas nacionais, como por exemplo o Decreto n. 6040/2007, que estabelecem os sujeitos ativos do direito à autodeterminação como sendo os Povos Originários, Indígenas, Tribais, Quilombolas e Comunidades Tradicionais.

Trata-se o Direito à Consulta dos Povos Originários, Quilombolas e Comunidades Tradicionais de um “preceito fundamental”, por se apresentar enquanto norma jurídica basilar e inafastável, por ser o próprio núcleo do Direito à Autodeterminação dos Povos. O Direito à Consulta possui natureza jurídica de “preceito fundamental”, encontrando seu fundamento seja nas normas Constitucionais que garantem o Direito à Autodeterminação e à Cidadania Diferenciada dos povos etnicamente diferenciados, seja no “Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais”. Quanto ao “preceito fundamental” temos que:

[...] traduz-se, mais precisamente, na somatória entre, de uma parte, parcela dos próprios princípios constitucionais (já que nem todos eles são preceitos fundamentais), bem como, de outra parte, das regras cardeais de um sistema constitucional, formadas, essencialmente, pelo conjunto normativo assecuratório dos direitos humanos. Ademais, todos os preceitos fundamentais são normas de índole constitucional, valendo com todo o vigor que lhes é próprio. Dessa forma, convém envidar esforços para uma melhor e mais prudente aproximação da ideia de princípios, bem como das regras, ambas abordagens voltadas para aqueles que possam adquirir a conotação de *essenciais* (TAVARES, 2020, p. 303-304).

Outros dois aspectos importantes consagrados no artigo 6º da Convenção n. 169 da OIT dizem respeito ao “Procedimento Adequado” que deverá ser utilizado pelos Governos na efetivação do Direito Fundamental à Consulta e às “Instituições Representativas” dos povos. Não iremos discorrer sobre as teorias das representatividades sociais, sua natureza sociológica ou antropológica, o que pretendemos aqui é apresentar a natureza jurídica dos “Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento” dos Povos Originários, Quilombolas e das Comunidades Tradicionais e sua eficácia jurídica.

Carlos Frederico Marés leciona que a finalidade destes documentos é estabelecer o modo que a comunidade ou povo tomará sua decisão, como formulará seu consentimento ao serem consultados. Trata-se de uma decisão interna, dizendo respeito somente ao povo, derivada de sua liberdade e autonomia (2019, p. 34).

Os Protocolos de Consulta Prévia são documentos nos quais os povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais expõem à sociedade e ao Estado como estão organizados social e politicamente, como se fazem representar, como tomam suas decisões, dentre outras especificidades culturais. Através dos Protocolos, os grupos explicitam como deve ser uma consulta culturalmente adequada, de acordo com seus “usos, costumes e tradições”, isto é, suas próprias leis (OLIVEIRA, 2019, p. 118).

Marés (2019, p. 33-34) leciona que a forma jurídica aproximada do reconhecimento da autonomia das Comunidades Quilombolas seria a autonomia da vontade formulada entre os indivíduos em um contrato. Todavia não estamos tratando de um direito individual, nem de um patrimônio pautado no paradigma jurídico liberal. O processo de consulta e consentimento não se constitui um contrato. Ressalta-se que a bilateralidade existente está na possibilidade de o Estado aceitar, reconhecer e recepcionar a forma e os procedimentos estabelecidos pelos povos e sancionados pelo ordenamento jurídico pátrio e internacional.

[...] os Estados nacionais estão obrigados a aceitar os procedimentos estabelecidos pelos povos porque quem consulta é o Estado

cujas medidas afetarão ou poderão afetar direitos não apenas materiais, mas intangíveis dos povos, que o Estado desconhece. Assim, quando o Estado impõe a sua forma de consulta, estão, por este simples fato, violando o direito de consulta e, portanto, inutilizando-a para os fins da Convenção. Como só o povo pode dizer que é um povo, só ele conhece suas prioridades, seus direitos intangíveis, sua forma de ser e seu sonho de futuro. Só ele pode consentir em mudar sua vida (MARÉS, 2019, p. 45).

Os Protocolos Comunitários-Autônomos expressam a vontade jurídica e social coletiva das comunidades, frutos de sua vontade unilateral, livre, para tanto devem ser produzidos sem a interferência de atores jurídicos, sociais e políticos externos interessados em seus territórios tradicionais. Adotamos o entendimento, que somente os Protocolos autônomos/comunitários/próprios possuem validade e legitimidade estando em conformidade com a Convenção n. 169 e as demais normas de direito internacionais. Os “Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento” possuem natureza jurídica de “norma procedimental” legalmente conceituada como tal, se constituindo na única forma de regulamentar e de disciplinar o “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento” a ser realizado pelo ente governamental competente para a efetivação da sua obrigação de implementação do Direito Fundamental à Consulta dos Povos Originários, Quilombolas e Comunidades Tradicionais.

2 PROCESSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE CONSULTA E CONSENTIMENTO E OS PROTOCOLOS COMUNITÁRIOS-AUTÔNOMOS DOS POVOS E COMUNIDADES

O fato gerador da consulta será uma decisão legislativa ou administrativa com potencialidade de impactar, afetar ou interferir nos direitos e os modos de vida coletivos das comunidades. Podemos mencionar a “construção e implementação de políticas públicas e de projetos de grande escala de exploração econômica e de infraestrutura” (SILVA, 2019, p. 78), onde o processo de Consulta deve ocorrer antes da tomada da decisão administrativa ou da lei (DUPRAT, 2015, p. 69).

Quanto ao “ato administrativo” personificação da decisão administrativa, ressalta-se que não faremos uma análise histórica a respeito da noção de ato administrativo, tão pouco sua exegese remontando à doutrina francesa e a sua importância enquanto “figura central da dogmática do Estado de Direito, apresentando-se tanto como manifestação do poder administrativo como instrumento de garantia dos particulares” (NIEBUHR, 2021, p. 58). Portanto, “o ato administrativo constitui, assim, um dos principais meios pelos quais atuam e se expressam as autoridades e órgãos administrativos” (MEDAUAR, 2018, p. 133). Di Pietro defini o ato administrativo como sendo “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com a observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário” (2020, p. 464).

Odete Medauar (2018, p. 133) ressalta que somente com o surgimento do Estado de Direito, possuindo como um de seus postulados o princípio da legalidade é que o poder Executivo passou a se submeter a lei, assim o Estado e os seus órgãos passaram a se pautar pelo direito. Importante destacar que as diversas teorias em torno do conceito de ato administrativo e conseqüentemente do “processo administrativo” que irá dar origem ao ato, vincula-se a concepção clássica de Estado de Direito advinda da Revolução Francesa e do Direito de matriz iluminista. Segundo Odete Medauar, quanto ao ato administrativo:

O ato administrativo constitui, assim, um dos modos de expressão das decisões tomadas por órgãos e autoridades da Administração Pública, que produz efeitos jurídicos, em especial no sentido de reconhecer, modificar, extinguir direitos ou impor restrições e obrigações, com observância da legalidade (MEDAUAR, 2018, p. 134).

Niebuhr (2021, p. 59) chama a atenção, que com o advento do Estado Social, temos uma superação do modelo liberal de Estado, assim “a atividade administrativa assumiu encargos para cuja realização a Administração não se socorria a um ato administrativo tradicional (de natureza policial, prejudicial aos interesses do particular)”. A respeito, temos os atos administrativos que a Administração deve realizar para efetivar políticas públicas fundamentais estabelecidas e ratificadas pelo governo

brasileiro relativas ao “Bloco Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais”.

Destaca-se o fato de que os atos administrativos enquanto declaração governamental efetivam o exercício de prerrogativas públicas, bem como são providências complementares à lei, no caso ora discutido aqui devem estar em conformidade com o “Bloco Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais”. Neste sentido temos os ensinamentos de Fernanda Marinela:

Essa declaração se efetiva no *exercício de prerrogativas públicas*, admitindo-se a seguinte conclusão: o objetivo maior desses atos deve ser sempre o interesse coletivo e, conseqüentemente, o regime só poderá ser o público, já que eles exigem regras e princípios jurídicos específicos, excluindo a possibilidade de aplicação do direito privado, exceto em caráter supletivo. Os atos administrativos caracterizam providências *complementares à lei*, não restando dúvida quanto à sua distinção em relação aos atos legislativos. Esses atos são, em regra, infralegais, podendo excepcionalmente, em casos atípicos, ser infraconstitucionais quando a CF definir um comportamento que a Administração deva obrigatoriamente tomar, situação em que a providência será plenamente vinculada (MARINELA, 2017, p. 328).

Como dito alhures, o fato gerador do Direito Fundamental à Consulta é a edição por parte do ente governamental de um ato administrativo que venha a impactar ou afetar o modo de vida dos povos, comunidades originárias ou tradicionais. Ou seja, antes da emissão de uma licença, autorização, permissão, aprovação, admissão, visto, homologação, dispensa, renúncia, dentre outros atos administrativos existentes, deverá a administração pública submetê-lo desde que se venham a interferir no modo de vida dos Povos Originários, Quilombolas e Tradicionais ao processo aqui debatido. Destaco a título de exemplo a conceituação disposta no art. 1, II, da Resolução n. 237/1997 do CONAMA que define a Licença Ambiental como:

[...] **ato administrativo** pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou

jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (grifo nosso).

Neste sentido, cabe ressaltar os ensinamentos da doutra professora Odete Medauar (2018, p. 159) que quanto a edição dos atos administrativos, chama a atenção que a maioria deles não são editados de imediato pelos agentes administrativos, como é o caso das licenças ambientais. Elucida que em diversas situações o ordenamento jurídico “impõe a precedência de uma série encadeada de fases, cujo momento final é a edição de um ato administrativo. Assim, alguns atos são emitidos como resultado de um processo administrativo” (MEDAUAR, 2018, p. 159).

Nestas situações, antes da emissão do ato administrativo deverá o agente público dentro de suas competências instaurar um “Processo Administrativo”. Para alguns doutrinadores e doutrinadoras existiria uma distinção entre os vocábulos “Processo Administrativo” e o “Procedimento Administrativo”, embora o legislador utilize os dois de maneira indiferente. Para Fernanda Marinela o procedimento administrativo seria o “modo pelo qual o processo anda, ou a maneira de se encadear os seus atos, o **rito** a forma pela qual os atos são realizados” (MARINELA, 2017, p. 1082). Essa definição se adequa perfeitamente a natureza jurídica dos “Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento”. Quanto ao “Processo Administrativo” conceitua a referida autora como sendo:

[...] uma sucessão formal de atos realizados por previsão legal ou pela aplicação de princípios da ciência jurídica para praticar atos administrativos. Esse instrumento indispensável ao exercício da atividade de administrar tem como objetivo dar sustentação à edição do ato administrativo, preparando-o, fundamentando-o, legitimando-lhe a conduta, uniformizando-o, enfim, possibilitando-lhe a documentação necessária para sua realização de forma válida (MARINELA, 2017, p. 1082).

Quanto a controvérsia entre o uso do vocábulo “procedimento” ou “processo” explica a professora Odete Medauar:

No aspecto substancial, *procedimento* distingue-se de *processo* porque, basicamente, significa a sucessão encadeada de atos. Processo, por seu lado, implica, além do vínculo entre atos, vínculos jurídicos entre os sujeitos, englobando direitos, deveres, poderes, faculdades, na relação processual. Processo implica, sobretudo, atuação dos sujeitos sob prisma contraditório. Assim, o *processo administrativo* caracteriza-se pela atuação dos interessados, em contraditório, seja ante a própria Administração, seja ante outro sujeito (administrado em geral, licitante, contribuinte, por exemplo), todos, neste caso, confrontando seus direitos ante a Administração. A Constituição Federal de 1988 consagrou o termo “processo” para significar a processualidade administrativa (ME-DAUAR, 2018, p. 160).

Apresentamos a presente discussão como um pano de fundo doutrinário e legal, que nos possibilita reforçar a tese de ser os “Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento” fonte do processo administrativo sustentável enquanto norma procedimental, encontrando seu fundamento na Constituição ou no “Bloco Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais”. Estamos diante de um novo processo administrativo, o qual apresenta novos elementos, segundo Pedro Niebuhr:

[...] supera uma lógica exclusivamente liberal e patrimonialista, que estrutura relações jurídicas multipolares ou poligonais e é voltado a uma finalidade de composição de interesses – ainda está por se construir. Saber em que medida os interesses difusos (e, no que interessa ao presente estudo, os bens ambientais) devem ser ponderados, bem como viabilizar uma efetiva participação dos afetados e como direcionar o processo administrativo à construção da decisão mais acertada e respeitadora dos direitos subjetivos são alguns dos desafios apresentados pela complexidade dos dias atuais, notadamente no campo no Direito Ambiental (NIEBUHR, 2021, p. 78).

Importante ainda destacar a necessidade da observância das normas jurídicas que efetivem o direito à participação, direito este que deve ainda observar as especificidades dos grupos etnicamente diferenciados, assim:

Ocorre que o processo administrativo não cuida apenas do rito para se alcançar o ato administrativo final, mas se ocupa também em assegurar critérios e meios para que a posição dos particulares – seus argumentos, fatos, direitos e interesses – externada através do respeito daquele rito seja, efetivamente, tomada em consideração no atuar da Administração. De nada adiantaria conceber um conjunto de regras que viabilize a participação do interessado – tanto para que ele possa proteger seus interesses quanto para que possa contribuir para a edição da decisão mais adequada e informada – se esta participação não for, concretamente, tomada em consideração pela Administração (NIEBUHR, 2021, p. 79).

Para tanto, entendemos ser o “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento” instrumento no âmbito da administração pública capaz de materializar o direito material e fundamental à Consulta dos Povos Originários, Quilombolas e Tradicionais. Indicamos para tanto uma proposta de rito meramente exemplificativa das fases que comporiam o “Processo Administrativo Especial de CCPLI”, levando em conta para tanto o que estabelece cada um dos “Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento”, o que faz com que cada um dos processos de consulta a depender de qual povo ou comunidade seja consultada, seja único, considerando o Direito Fundamental à Auto-determinação, ao final de contas não podemos dizer que os povos são os mesmos, eles possuem uma identidade que não é homogênea.

Utilizaremos a classificação exemplificativa, não sendo um rol taxativo, nem tão pouco já delimitado e sedimentado, apresentada por Liana Amin Lima da Silva (2019, p. 83-84), por nós adaptada, para quem o processo da consulta seria integrado por seis fases, que internamente possuirá diversas etapas, sendo elas: 1. Comunicação da pretensão de tomada do Ato Administrativo por parte do órgão governamental; 2. Pré-consulta ou plano de consulta; 3. Informativa de abertura; 4. Realização do Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIA) e do Estudo de Componente Quilombola (ECQ); 5. Internalização e socialização; 6. Deliberativa/Protocolização; 7. Seguimento. Silva define cada uma dessas Etapas/Fases exemplificativas:

1. Acrescentamos essa fase, onde o governo deverá comunicar sua pretensão, onde a comunidade poderá apresentar seu Protocolo ou solicitar tempo para apresentar a forma pela qual deseja ser submetida ao Processo Administrativo Especial de CCPLI;

2. **Etapas de pré-consulta ou plano de consulta:** Na pré-consulta é apresentada para o(s) povo(s) e comunidade(s) a intenção de se iniciar o processo consultivo, a fim de estabelecer de forma conjunta, o calendário, a metodologia e a logística, respeitando os modos de organização e a jurisdição próprios das comunidades, suas tradições, calendários ecológicos e culturais e tempos necessários, levando em conta as dificuldades de comunicação e distâncias entre as comunidades. Deverão ser decididos pelas comunidades os locais onde se realizarão as etapas do processo de consulta prévia. Fica estabelecido o respeito à diversidade e à autonomia linguística das comunidades, com a realização do processo bilíngue ou plurilíngue — com tradutores, quando necessário (SILVA, 2019, p. 83).

3. **Etapas informativas de abertura:** Fase informativa de apresentação do projeto, medida legislativa ou administrativa, sua natureza e atores envolvidos; socialização entre as comunidades (SILVA, 2019, p. 83).

4. **Realização do Estudo de Impacto Ambiental e Social (EIA) e do Estudo de Componente Quilombola (ECQ):** Quando tratar-se de projeto de intervenção no território, a realização do EIA deverá levar em conta o enfoque socioambiental e o **diálogo** intercultural, com identificação dos impactos, riscos, danos, afetações e possíveis benefícios a serem repartidos de forma justa e equitativa (SILVA, 2019, p. 84).

5. **Etapas de internalização e socialização:** O Estado deverá viabilizar a logística e o custeio das reuniões internas e dos encontros das comunidades afetadas, sem intervenção. A quantidade de encontros, reuniões ou assembleias e os calendários para que ocorram deverá ser decidido pelas próprias comunidades, respeitando-se as distâncias, o calendário cultural-tradicional e o calendário da natureza, para não prejudicar as atividades tradicionais e de subsistência das comunidades (SILVA, 2019, p. 84).

6. **Etapas deliberativas/Protocolização:** Protocolização do acordo (instrumento bilateral entre Estado e povos), em caso de consentimento; ou protocolização do veto, em caso de não se chegar a um acordo e de não obtenção do consentimento dos povos e

comunidades afetadas, estando fundamentado pela ameaça à vida e integridade física e cultural dos povos. Em caso de veto dos povos e comunidades, o Estado poderá apresentar medidas ou projetos alternativos para iniciar um novo processo de consulta, se for o caso (SILVA, 2019, p. 84).

7. Etapa de seguimento: Caso a medida ou projeto tenha sido aceito, deve-se acompanhar se as condicionantes ou medidas de prevenção e mitigação de danos serão cumpridas, assim como se houve o cumprimento de acordos, a implementação de medidas de reparações e a repartição de benefícios, quando for o caso; deve-se acompanhar, também, a implementação e a execução da medida ou projeto, que deverão ser suspensos em caso de descumprimento dos termos acordados (SILVA, 2019, p. 85).

O processo de Consulta e Consentimento, enquanto processo administrativo especial tendo como entidade promotora o Estado, que pela Convenção n. 169 da OIT deverá realizá-lo exclusivamente de acordo com os modos apropriados, qual seja aqueles estabelecidos pelas comunidades. Entretanto, além da forma, necessita o processo de Consulta e Consentimento observar a ética da alteridade, da solidariedade e os valores de justiça concebidos pelas comunidades Quilombolas retratados nos Protocolos. Não temos como pretensão ainda discorrer sobre cada uma das fases, ou analisá-las ou fundamentá-las com base nos protocolos. Aqui buscamos tão somente demonstrar que o “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento”, possui fundamento legal e já possui regramento para sua realização, qual seja o “Protocolo Comunitário-Autônomo de Consulta e Consentimento” construído por cada um dos Povos Originários, Quilombolas e Tradicionais.

3 PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O PROCESSO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE CONSULTA E CONSENTIMENTO

Nas lições de Frederico Amado (2021, p. 179) “o licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos para a consecução da Política Nacional do Meio Ambiente, listado no inciso IV, do artigo 9º,

da Lei 9.938/1981, sendo corolário da determinação constitucional direcionada ao Poder Público”. O licenciamento ambiental enquanto um processo ou procedimento administrativo constitui-se em uma “prévia condição para o exercício das atividades econômicas poluidoras” (AMADO, 2021, p. 179). A definição legal do Licenciamento Ambiental encontra-se na Resolução n. 237/97, que em seu art. 1º, inciso I, definiu como sendo:

[...] **procedimento administrativo** pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (grifo nosso).

A Lei Complementar n. 140/2011 definiu o licenciamento ambiental, de forma mais simplória que a Resolução n. 237/1997 como sendo “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”. Quanto ao licenciamento ambiental, segundo Talden Farias (2019, p. 28) “deve ser compreendido como o processo administrativo no decorrer ou ao final do qual a licença ambiental poderá ou não ser concedida, tratando-se, portanto, de ato do Poder Executivo”.

O processo de licenciamento ambiental, vem sendo visto como uma pauta negativa de condicionantes ao processo de desenvolvimento econômico, sendo utilizados termos como “entraves ambientais, amarras, burocracia, restrições e impedimentos” (PAULSEN, 2017, p. 21) para designar o licenciamento. Segundo Paulsen (2017, p. 22) o procedimento constitui-se em uma ferramenta de gestão ambiental e territorial, que poderia auxiliar a reconhecer oportunidades e manejar os conflitos de interesse sobre a diversidade no uso dos recursos naturais. O artigo 10 da Resolução n. 237/97 do CONAMA estabelece as etapas do procedimento de licenciamento ambiental, as quais são necessárias para que ao final o Poder Executivo, por meio do órgão ambiental competente outorgue ou não a licença ambiental. São etapas do licenciamento:

- I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
- VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Necessário ainda destacar os objetivos do licenciamento, os quais devem ser perquiridos pelo poder público qual seja efetuar o devido controle das “atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente equilibrado e a qualidade de vida da coletividade” (FARIAS, 2019, p. 30). O licenciamento ambiental “como processo administrativo se constitui, basicamente, de atos administrativos do Poder Executivo” (PAULSEN, 2017, p. 24), prevendo o mecanismo das audiências públicas enquanto espaço destinado a participação da sociedade em geral para o debate sobre ambiental e os impactos do empreendimento. É comum esse instrumento

ser confundido com o momento ideal para o exercício do Direito Fundamental à Consulta.

As audiências públicas integram o procedimento de licenciamento ambiental, ou seja, constituem-se em etapa/fase do licenciamento, não constituindo um “processo” ou “procedimento” autônomo. É correto portanto, classificar as audiências públicas no tocante a sua natureza jurídica como “etapa” ou “fase” do procedimento de licenciamento ambiental. Nas audiências públicas do licenciamento, o órgão condutor será o órgão ambiental responsável pelo licenciamento e deverá ocorrer após o recebimento do RIMA pelo órgão licenciador, conforme estabelece o art. 2, § 1º da Resolução 01/86 do CONAMA.

As audiências possuem como finalidade a apresentação do conteúdo do RIMA, sendo um momento de dirimir dúvidas e recolher críticas e sugestões, não sendo vinculante. A metodologia a ser utilizada consiste na direção “pelo representante do órgão licenciador que, após a exposição objetiva do projeto e do seu respectivo RIMA, abrirá para as discussões com os interessados presentes” (OLIVEIRA, 2017, p. 165), gerando sua inobservância a invalidação da licença concedida.

Aqui portanto, devemos iniciar a diferenciação entre o instituto jurídico “Audiências Públicas” enquanto etapa/fase do procedimento de licenciamento ambiental, e o processo administrativo autônomo que deverá ser totalmente dirigido pelo poder público, tomando como base as normas procedimentais criadas pelas comunidades tradicionais e originárias para efetivarem o Direito Fundamental a Consulta e Consentimento de acordo com o que estabelece o “Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais”.

O “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento” possui natureza jurídica de processo administrativo especial, ou seja, é um procedimento autônomo em relação ao licenciamento ambiental e terá como objeto do Processo Administrativo Especial cada um dos atos administrativos a ser emitido por cada uma das diversas autoridades competentes envolvidas no “procedimento do licenciamento ambiental”. Por outro lado, a audiência pública que faz parte do processo de licenciamento ambiental.

Outra diferença consiste nas partes envolvidas no “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento” que terá o Estado/Governo/Autoridade Competente pela emissão do ato administrativo como entidade consultante e os Povos Originários, Quilombolas e Tradicionais, através de suas entidades representativas e pelo procedimento culturalmente adequado, como entidade consultada. Por outro lado, na sessão anterior de forma ampla pudemos definir o objeto do “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento”, como todo o ato administrativo que venha a interferir no modo de vida dos Povos Originários, Quilombolas e Tradicionais. Isto posto que:

Mais do que a produção do ato final (um dos momentos do relacionamento entre os sujeitos envolvidos), importa saber qual é a forma mais apropriada para se alcançar o propósito perseguido pelas normas trazidas à discussão, viabilizar meios efetivos para que os particulares afetados defendam prévia e sucessivamente sua posição e quais são as condições para que os direitos e interesses em jogo sejam adequadamente considerados e ponderados, com vistas também a produção da mais acertada decisão administrativa. Isto implica assegurar que as informações essenciais ao processo decisório sejam efetivamente trazidas à Administração e que sejam adequadamente tratadas (NIEBUHR, 2021, p. 62).

Não se constitui o “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento” uma fase do Licenciamento Ambiental. O “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento” é um pressuposto de existência do ato administrativo. Sua inocorrência não será causa de nulidade do ato, ele simplesmente não existirá no ordenamento jurídico, pois um pressuposto de existência não fora observado.

CONCLUSÃO

Trata-se o Direito Fundamental à Consulta e Consentimento um “Direito Humano” que apresenta um caráter especial, qual seja o de garantir a efetivação de um conjunto de normas internacionais historicamente construídas que garantem os direitos à autodeterminação de Po-

vos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais. Não podemos afirmar que no campo do direito material o instituto jurídico “Consulta” previsto pelo Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais seja uma disciplina consolidada. Constitui-se um debate em disputa e construção, onde a Convenção n. 169 da OIT é a norma jurídica mais conhecida e tratada.

Buscamos ao longo do artigo demonstrar a natureza jurídico da Consulta e do Consentimento, qual seja a de Direito Fundamental, bem como apresentar aos estudiosos do tema e as leitoras e leitores que além da Convenção n. 169 da OIT este direito se legitima pelo Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais. Focamos também em trazer a natureza jurídica dos Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento enquanto norma procedimental, capaz de regulamentar a forma pela qual o Estado deverá efetivar o “Direito Fundamental a Consulta e Consentimento”, ou seja, aqui o direito material, e lá o direito procedimental.

O fato gerador do Direito Fundamental a Consulta e Consentimento dos Povos Indígenas, Quilombolas e Tradicionais é o ato administrativo emanado pelo agente estatal que afete, impacte ou altere o modo de vida desses povos. Este direito não se estende a outros coletivos, pois não existe legislação assim prevendo, seja nacional ou internacional, tratando-se de um direito à participação que visa extinguir práticas racistas e preconceituosas implementadas na história pelo processo de dominação colonial.

Um direito material do qual muitos operadores e operadoras do direito não possuem conhecimento, assim buscamos também delimitar que o objeto da obrigação estatal de realização do “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento” é a edição de um ato administrativo. Não devemos, portanto, confundir com outros mecanismos de intervenção existentes. O objeto da Consulta dos Povos será por exemplo a declaração de uso do solo emitida pelo Município para uma Pequena Hidrelétrica que irá afetar um Povo Indígena localizado naquele Município. O objeto da consulta a ser realizada pelo Município, será a certidão de uso do solo, pois ela é um ato administrativo.

Pois bem, outra celeuma que muito lemos é o tratamento dado ao direito material como sendo uma fase do procedimento de licenciamento ambiental. Ao navegarmos pelo Direito Administrativo e pelo Direito Administrativo Ambiental apresentamos o que denominamos de “Processo Administrativo Especial de Consulta e Consentimento”. Resaltamos que este artigo é o fruto de uma pesquisa ainda embrionária, onde buscamos apresentar um esboço de procedimento administrativo especial que rompe com a visão iluminista de direito, apresentando um direito sustentável, com fundamento na Constituição e no “Bloco Normativo Internacional de Proteção ao Direito à Autodeterminação dos Povos Indígenas e Tribais”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. – 12º ed. rev., atual. e ampl. – Salvador: Juspodivm, 2021.

CAPORRINO, Bruno Walter; GIFFONI, Johny Fernandes; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder. **Nota Técnica Temática nº 2 – Direito das Populações Indígenas: Da Consulta Prévia e do Licenciamento Ambiental**. Projeto JUSP/UFPA/ICJ/PPGD/CIDHA. 6ª Câmara MPF. CLUA. Amazonas e Pará: BC/UFPA, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUPRAT, Deborah. **A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada**. In: DUPRAT, Deborah (Org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. – Brasília: ESMPU, 2015.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GIFFONI, Johny Fernandes. **Protocolos Comunitários-Autônomos de Consulta e Consentimento Quilombolas: Direito e Negacionismo**. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2020. 291 f.

MARÉS, Carlos Frederico. **A força vinculante do protocolo de consulta**. In: MARÉS, Carlos Frederico; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 11. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NIEBUHR, Pedro. **Processo administrativo ambiental**. 3. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2021.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da Organização Internacional do Trabalho (OIT)**. - Brasília: 2011.

OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de. **“Agora, nós é que decidimos”: o direito à consulta e o consentimento prévio**. In: BELTRÃO, Jane Felipe e LACERDA, Paula Mendes. **Amazônias em tempos contemporâneos: entre diversidade e adversidades**. Rio de Janeiro: ABA Publicações e Mórula editorial, 2017.

_____. Os Protocolos de Consulta. In: FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; MOTOKI, Carolina; GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação**. – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

PAULSEN, Sandra Silva. **O processo de licenciamento ambiental, seus procedimentos, protocolos e parâmetros técnicos: lições e recomendações**. In.: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Org.). **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. – Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Sujeitos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Direito à Consulta e ao Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI)**. In: FILHO, Carlos Frederico Marés de; SILVA, Liana Amin Lima da; OLIVEIRA, Rodrigo Magalhães de; MOTOKI, Ca-

rolina; GLASS, Verena (org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** – 18. ed. – São Paulo: Saraiva EDUCAÇÃO, 2020

RACISMO FUNDIÁRIO E OS ENTRAVES À TITULAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS

Laís Avelino dos Santos

Maryana Oliveira da Rocha

Thaís Maira Rodrigues Held

INTRODUÇÃO

A história do Brasil é marcada por violências desde a sua colonização. Antes da exploração europeia, implementação e expansão do sistema capitalista em terras que mais tarde seriam denominadas de Brasil, havia povos nativos, interação harmônica com a natureza, e sob o ponto de vista comparativo, dignidade. As violências de que tratam este artigo se limitam às populações negras desde a diáspora africana, a subjugação de seus corpos e almas, a escravização e a marginalização que não cessou no pós-abolição. A escravidão deu lugar aos postos de trabalho em condições análogas à escravidão – ao menos sob o véu da ilegalidade; das senzalas às favelas e aos quilombos, muita resistência marcou um período que transcendeu os mais de três séculos de legalidade da escravidão.

A Lei Áurea, assinada pela Princesa Isabel por uma caneta de ouro, que hoje repousa no Museu Imperial em Petrópolis, estado do Rio de Janeiro, não significou a libertação efetiva das mulheres e homens negros sob o ponto de vista da cidadania, do reconhecimento de direitos mínimos, sobretudo a seus territórios. O racismo que estrutura a sociedade brasileira é escancarado, a despeito das tentativas de construção de narrativas, como o da democracia racial, inexistente e desmascarada todos os dias pelos números de violência e a não implementação de políticas diferenciadas.

Por meio de elementos históricos e conceituais, além de dados e informações atuais referentes à não implementação de políticas públicas às comunidades quilombolas, a narrativa busca demonstrar, sob o viés da história mais recente, a negativa de direitos e reconhecimento de identidades parte do poder público – responsável por implementá-las, mas também da sociedade como um todo, ao naturalizar discursos e práticas racistas, normalizando, assim, a continuidade da marginalização de corpos negros.

A pesquisa é fruto do Programa de Iniciação Científica da Universidade Federal da Grande Dourados e encontra-se em estágio inicial, razão pela qual os amadurecimentos teóricos e metodológicos serão mais bem delineados em trabalhos futuros. O método utilizado até o momento é o dedutivo, e os procedimentos metodológicos correspondem à revisão bibliográfica e análise de conteúdo documental.

Nesse sentido, o texto está dividido em dois momentos. O primeiro deles traz um conceito de racismo estrutural e como ele se materializa na sociedade em relação à população negra. Em seguida, busca-se demonstrar, com base em elementos e informações oficiais e não-oficiais, como as políticas públicas diferenciadas não são implementadas, a despeito do reconhecimento de direitos à não diferença, constitucionalmente consagrados, e sobretudo em relação à política de regularização fundiária dos quilombos.

2 RACISMO ESTRUTURAL NO BRASIL

O negro construiu um país para outros;
o negro construiu um país para os brancos.
(Joaquim Nabuco)

O racismo é uma classificação histórica criada pelas populações brancas para determinar processo de dominação contra povos negros. No Brasil, o processo de escravização perdurou por mais de três séculos deixando as suas profundas marcas até os dias atuais. Silvio Almeida preleciona o Racismo como “[...] uma decorrência da própria estrutura social, ou seja, do modo “normal” com que se constituem as relações po-

líticas, econômicas, jurídicas e até familiares, não sendo uma patologia social e nem um desarranjo institucional.” (ALMEIDA, 2018, p.38). Para ele, o racismo é estrutural porque não há uma lógica que diferencie as terminologias, haja vista que o Racismo se encontra diretamente relacionado com a organização política e econômica da sociedade ao passo que “Por trás da raça sempre há contingência, conflito, poder e decisão” (ALMEIDA, 2018, p.19).

A ideia de raça como chave da História surgiu na “Inglaterra com Robert Knox (*Races of men*, 1850) e na França com Arthur de Gobineau (*Essai sur l'inégalité des races humaines*)” (MOURA, 1994, p.03), ambos possuíam pensamentos de que a sobrevivência era direito dos mais aptos, embora Robert e Arthur tivessem alguns pontos controvertidos acerca do papel da Democracia, tanto Knox quanto Gobineau inferiorizavam as raças que não eram brancas, de modo que as denominavam como “elementos primitivos não-criativos da natureza humana” (MOURA, 1992 p. 03).

Essa grande massa produtora de desigualdade racial é fruto de um processo histórico e político que predomina durante séculos na história, aqui é importante mencionar o cenário de dominação dos povos brancos sobre os povos negros que predominava nos séculos XIX e XX. Assim, “o racismo é um multiplicador ideológico que se nutre das ambições políticas e expansionistas das nações dominadoras e serve-lhe como arma de combate e de justificativa para os crimes cometidos em nome do Direito biológico, psicológico e cultural de “raças eleitas”” (MOURA, 1994, p. 02).

Corpos negros arrancados de seus territórios, jogados aos navios negreiros, muitos deles mortos no trajeto, chegaram às terras hoje denominadas brasileiras, para serem escravizados, predominantemente, nas plantações e engenhos de cana-de-açúcar. A escravidão indígena já ocorria desde a invasão dos europeus, mas a resistência ao sistema, além da dizimação de povos indígenas motivou a subjugação de povos africanos, em suas mais variadas etnias e posições sociais, que, ao chegarem no Brasil, perderiam sua identidade e todos os demais atributos de dignidade humana. Subjugados a coisas, foram escravizados por quase quatro séculos (HELD, 2018, p. 26).

Houve forte resistência ao sistema escravista. Vários movimentos de insurreição eclodiram, sobretudo na Bahia, especialmente entre os anos de 1807 e 1809. Para Abdias Nascimento (2019, p. 75-76), a mais importante de todas ocorreu em 1835, uma guerrilha armada, liderada por escravizados iorubas e africanos islamizados e, apesar de todo o aparato e organização, foram derrotados. Entre eles, Luísa Mahin, mãe de Luís Gama.

A formação dos quilombos, espaços inicialmente utilizados para a fuga de escravizados e que abrigava também as minorias racializadas, como os indígenas, mas também suicídios de africanos, devido à subjugação (OLIVEIRA; ODA, 2008). Em contrapartida às insurreições, leis repressivas foram aprovadas e executadas, como assevera Moura:

Articulou-se uma legislação baseada na síndrome do medo criada pelos antagonismos estruturais do escravismo e que atingia a classe senhorial de forma a deformar-lhe o comportamento. As lutas dos escravos foram um elemento de desgaste permanente. Como poder ver, se as constantes lutas não chegaram ao nível modificador da estrutura, criando um novo modelo de ordenação social, foram, no entanto, um motivo de permanente desgaste do sistema. Podemos dizer que esse desgaste permanente apresenta-se em três níveis principais: a. desgaste econômico; b. desgaste político; c. desgaste psicológico. (2019, p. 271)

Quando foi fundada a Sociedade Brasileira contra a Escravidão no Brasil, em meados de agosto de 1880, surgiu no parlamento à questão sobre um projeto de libertação geral promovida pelo Deputado Joaquim Nabuco, contudo somente a pressão popular ao longo dos anos, foi capaz de pouco a pouco tornar cada vez mais real a possibilidade da abolição escravocrata dentro da sociedade brasileira. Impende mencionar um marco importantíssimo na história do Brasil que foi a libertação dos negros no Ceará no ano de 1884.

O movimento pró-abolição é um dos grandes marcos de levante social ocorridos no período de transição da escravidão à liberdade formal – justamente porque depois dela, a subjugação continuou a ocorrer e a marginalização dos negros os renegou à mão-de-obra precária, sejam nos espaços urbanos ou rurais, com a continuidade do labor anteriormente

feito, além do processo de favelização. Diferentemente do que se retrata nos livros didáticos Brasil afora¹, a abolição formal da escravidão, apesar de implementada pela Lei Áurea, foi fruto da resistência negra.

Com a publicação de Lei Áurea em 13 de maio de 1888, a escravidão foi extinta, mas o que deveria ter sido erradicado acabou por colocar os negros em um processo subalterno de controle social e político. Nesse momento a população negra enfrentava a árdua transição de sair de um processo de escravização, diretamente para um cenário de discriminação, preconceito e extrema vulnerabilidade econômica, como argumenta Moura (2019, p. 294):

Como vemos, a rebeldia negra, na fase conclusiva da Abolição, ficou subordinada àquelas forças abolicionistas moderadas que procuraram subalternizar o negro livre de acordo com padrões de obediência próximos aos do escravo. Era o início da marginalização do negro após a Abolição que persiste até hoje. Os próprios abolicionistas se encarregaram de colocá-lo “no seu devido lugar”.

A nova lei não regulamentava políticas de inclusão social a fim de preparar a população negra para novas condições laborais e a crescente transformação do capitalismo no país decorrente da exportação do café, viabilizou ainda mais o escravismo brasileiro, não por acaso o setor exportador se tornou o principal elo do Brasil com o mercado mundial nas últimas décadas do século XIX. A preocupação da elite branca não era apenas a reforma social que decorreria a partir da abolição da escravidão, mas principalmente dos efeitos na economia que a lei provocaria, já que diminuiria a força produtiva e aumentar-se-iam os custos de manutenção.

Como compensação pelos prejuízos advindos com a entrada em vigor da Lei Áurea, o governo passou a desviar verbas para favorecer os cafeicultores da elite branca, deste modo os privilegiou com a importação da mão-de-obra europeia de baixíssimo custo. A partir daí, com a

1 É importante destacar que somente em 2003 houve a edição de uma lei que impusesse a implementação do ensino de história e cultura afro-brasileira nas escolas. A Lei N. 10.639/2003 não garantiu, efetivamente, que o ensino em seus moldes pudesse ser realizado. Há muita resistência em trabalhar estes temas em sala de aula, conforme observado por Anderson Ribeiro Oliva (2009).

abundante mão de obra imigrante os povos negros passaram a ser inúteis, descartáveis e jogados à própria sorte. Válida a crítica de Abdias Nascimento em relação aos interesses econômicos nacionais e internacionais da falsa abolição:

Havia lucro na derrocada do sistema escravista; em consequência, organizaram movimentos abolicionistas e imigracionistas, assim matando dois coelhos com uma só cajadada: livrando o país da mancha negra e alvejando a aparência da população. (NASCI-MENTO, 2019, p. 88)

A impressão deixada foi exatamente o tripúdio da elite branca sobre os povos negros, como claro sinal de soberba em mostrar que mesmo com a libertação da escravidão, a população negra jamais deixaria de ser inferior, repassando essa ideologia de geração a geração, e como acrescenta Nascimento (2019, p. 89), “[...] nada se alterou com a Proclamação da República em 1889 e o exílio da família imperial. Os donos do poder permaneceram os mesmos [...]”. Homens e mulheres se lançaram à própria sorte e como consequência, à criminalidade, à prostituição, à subjugação de trabalhos precários e à invisibilidade social no que tange a algum direito ou respeito pelos seus atributos de dignidade, como as expressões culturais e religiosas que também eram criminalizadas.

Quando se relaciona o racismo à economia, a discriminação racial delineia a divisão do trabalho, o desemprego desigual entre os grupos raciais, o diferencial de salários entre trabalhadores negros e brancos e principalmente a reprodução física e intelectual precária da força de trabalho negra, podendo nos fazer concluir que o racismo se manifesta em elevadas proporções tanto no campo social quanto no campo das políticas econômicas, sendo que se estabelecem privilégios ao grupo racial dominante em detrimento do prejuízo às minorias. Nesse sentido:

O racismo faz com que a pobreza seja ideologicamente incorporada quase que como uma condição “Biológica” dos negros e indígenas, naturalizando a inserção no mercado de trabalho de grande parte das pessoas identificadas com estes grupos sociais com salários menores e condições de trabalho precárias. (ALMEIDA, 2018, p.135)

Não é difícil observar tal afirmação no cotidiano, tendo em vista que os negros ocupam a maioria das vagas de emprego sem qualificação. Fatores como trabalho precoce e o abismo social que distanciam a população negra da educação são as principais razões que limitam as oportunidades de ascensão profissional. Essa discrepância também é consequência da escravidão e da localização geográfica que residem a maior parcela da população negra, dentre elas periferias e favelas das urbes e grandes centros.

Em relação ao acesso à terra, por exemplo, a Lei de Terras em 1850 preconizou ainda mais a vulnerabilidade econômica e desamparo estatal dos povos negros. A lei foi a primeira iniciativa a regulamentar e organizar a propriedade privada no Brasil, o problema foi que ela regulamentou a propriedade da terra a título de quem pudesse por ela pagar, e não pela ocupação, de modo que libertou os escravos e os jogaram na miséria, criando assim, os primeiros “sem terras”, sem trabalho, sem onde morar e até mesmo sem o que comer, adultos e crianças foram abandonados à própria sorte.

Além de discriminados pela cor, se tornaram também a população pobre e deserdada pela República, dando ensejo ao aumento da violência e criminalidade, triste cenário retratado pela desigualdade racial.

O novo regime, apesar das promessas, não viera para democratizar a sociedade ou possibilitar uma maior mobilidade social. Por suas características acentuadamente oligárquicas, a República brasileira chegará para manter intocada uma estrutura elitista e excludente. (MARINGONI, 2021, p. 05)

Estes fatos são comprovados pelos constantes levantamentos envolvendo as vulnerabilidades da população negra brasileira, como o encarceramento negro em massa. Dados coletados em 2017 pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) evidenciam que “cerca de 63,7% da população carcerária brasileira é formada por negros” (CESAR, 2020). Em uma notícia publicada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em meados de 2020, o magistrado Mário Guerreiro fez uma retomada histórica do retrato da segregação racial no país quando afirmou que “Nós mantemos as castas raciais a partir do sistema prisional ao ignorar as circunstâncias sociais e históricas da população negra” (CESAR, 2020).

Por óbvio, o racismo é estruturante Nas relações sociais e faz com que negros sejam considerados criminosos antes mesmo de serem processados, disseminando-se preconceito e a discriminação por onde quer que passam, seja nos campos sociais como, acesso à saúde, acesso à educação, lazer, cultura, bem como nos campos de desenvolvimento econômicos como emprego e ascensão profissional.

Com o passar do tempo, medidas em prol da conscientização acerca do racismo institucional começaram a ser implementadas, mas ainda assim, não foram capazes de amenizar as mazelas criadas por um sistema tão cruel.

A herança escravocrata perpetuou a inferioridade dos povos negros em relação aos denominados brancos. Deste modo, pessoas são racistas porque a estrutura que a sociedade se molda é racista e enquanto esses forem os padrões de modelos a ser seguidos, esse cenário irá se repetir de geração a geração, estagnando as lutas antirracistas e fazendo com que os espaços da população negra jamais deixem de ser a “minoria”.

A segregação e a não implementação de políticas públicas eficazes no pós-abolicionismo gerou uma tendência racista-elitista na construção da intelectualidade tradicional dos povos, que se revigora de geração em geração, formando uma sociedade estruturalmente racista, em todos os aspectos da vida pública e privada. É possível dizer ainda, por exemplo, que as dificuldades se intensificam quando se tem um representante de Estado dirigindo os mais diversos ataques e tão pouco comprometido com tais causas.

Nos últimos dois anos, 49 declarações racistas foram proferidas por autoridades públicas. Um quarto delas saíram da boca do presidente Jair Bolsonaro. Os dados são fruto de um levantamento realizado pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) e pela ONG Terra de Direitos, que mapearam manifestações de cunho racista proferidas por membros do governo federal, parlamentares e servidores do Judiciário entre 2019 e 2020. (BASSI, 2020)

Indubitável a necessidade de ampliação das medidas ao combate à desigualdade a fim de promover a integração das minorias à sociedade.

O ciclo da inércia estatal e de privilégios elitistas precisa ser rompido, só assim poderemos enfim começar a construir uma sociedade mais igualitária onde o funcionamento normal da vida cotidiana não seja baseado numa estrutura socialmente racista.

2 RACISMO FUNDIÁRIO E A NEGAÇÃO DO DIREITO AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA

O termo racismo fundiário é um desdobramento do racismo estrutural relacionado à falta de acesso à terra e ao território. Trata-se da negativa de acesso físico, seja pelas violências expropriatórias, e de reconhecimento, quando se fala em regularização fundiária. Isso ocorre porque historicamente, como asseverado no item anterior, há um verdadeiro abismo em relação ao poder sobre as terras, que está majoritariamente nas mãos da elite brasileira branca. Para Tatiana Emília (2019),

Branco(as) acumularam terras a partir dos genocídios dos povos originários e africanos, a partir da escravização de africanos(as) articulada a uma rede capitalista transcontinental, a partir de uma arquitetura jurídica que atribuiu o direito de propriedade privada sobre a terra apenas aos(às) que pudessem pagar por ela ou dispusessem dos meios para fraudá-la/grilá-la. E, a partir de suas redes nos Três Poderes, direcionaram as políticas governamentais e os recursos do Orçamento Público aos seus interesses, em detrimento de outros.

Após a ascensão desenfreada do agronegócio a partir de 2016, o racismo fundiário tornou-se recorrente e inegável. Tópico ainda a ser desenvolvido posteriormente, a violência contra os quilombolas é a principal e mais cruel marca deixada pelo racismo fundiário, e este, em sua maioria, é sempre praticado por pecuaristas que se intitulam donos de vastas e intermináveis terras. Segundo o Imaflora (2020), cerca de apenas 10% dos maiores imóveis rurais concentram mais do que 50% da terra, sendo também aqueles responsáveis pelos 73% de ocupação da área agrícola de todo o país.

Segundo um levantamento dos episódios de criminalização, ataques, ameaças, atos de violência e assassinatos no ano de 2017 feito pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), foi identificado que ao longo de 10 anos houve um aumento significativo e exponencial nas taxas de violência contra quilombolas. Esta, especialmente entre 2016 e 2017, junto à mudança das conjunturas políticas e sociais, sofreu um alarmante aumento em cerca de 350%. Ressalvando alguns quilombos que não constaram na pesquisa devido ao difícil acesso, foram contabilizados mais de 38 assassinatos e foi constatado que a chance de ocorrerem em áreas rurais é 18% maior.

A violência contra os quilombolas é um dos principais e mais cruéis meios capazes de mostrar que além do racismo existente, ainda há resistência por parte dos órgãos governamentais quanto à titulação das terras que os pertencem. Estas, até o momento, foram apenas parcialmente tituladas sendo que a Convenção de nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, por exemplo, prevê o direito à autodeterminação dos povos e isso, juntamente à titulação parcial, não cumprem a norma constitucional.

Desde o pós-golpe jurídico-parlamentar de 2016, tornou-se evidente que a vulnerabilidade das comunidades quilombolas se intensificou. Fatores como o aumento significativo do agronegócio e o boicote a leis orçamentárias - sendo estas visivelmente perceptíveis a partir de 2016 - também contribuíram com que a violência contra os quilombolas se tornasse cada vez mais frequente. Visto que existem inúmeros pronunciamentos da maior figura política do país, o Presidente da República, onde ataques racistas aos quilombolas são fortemente realizados, como este, em período de pré-campanha eleitoral à presidência da República, no Clube Hebraica, no Rio de Janeiro:

Eu fui num quilombo. 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. Se eu chegar lá (na Presidência), não vai ter dinheiro pra ONG. Esses vagabundos vão ter que trabalhar. Pode ter certeza que se eu chegar lá, no que depender de mim, todo mundo terá uma arma de fogo em casa, não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola. (Opera Mundi, 2017)

Houve nacional repercussão e intensa mobilização dos movimentos negros, como a Coordenação Nacional – CONAQ, em denunciar Bolsonaro pelo crime de racismo. Nesse contexto, a Procuradoria-Geral da República protocolou no Supremo Tribunal Federal denúncia de racismo, mas a Suprema Corte a rejeitou por maioria. Chama atenção a justificativa do Ministro Alexandre de Moraes que se embasou na imunidade parlamentar para abrandar as grosseiras e vulgares declarações (STF, INQ 4694, 2018).

Mas a violência racista contra quilombolas não se limita às falas da presidência da República que o STF entendeu ser o exercício da liberdade de expressão. A paralisação das titulações dos territórios, que já se vislumbrava no governo interino de Michel Temer, no atual governo federal, resta escancarada. A promessa de campanha feita em 2018 de que nenhum milímetro de terra seria demarcado, no caso das terras indígenas ou titulado, em relação aos quilombos, é materializada pela inércia e na desidratação orçamentária destinada ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, nos Serviços Quilombolas Brasil afora (ARRUTI; HELD, 2021).

O governo de Bolsonaro não titulou nenhum território quilombola, conforme balanço da Comissão Pró-Índio de São Paulo – CPISP (2021), ao passo que os estados do Piauí e Tocantins concederam, por meio de seus institutos de terras, títulos a algumas comunidades, como prevê o Decreto n. 4887/2003. É importante destacar que menos de dez por cento dos territórios quilombolas foi titulado até o momento e do total de 192, apenas 40 foram tituladas pelo governo federal, muitas delas parcialmente (CPISP, 2021). Os entraves à titulação são muitos, como a desidratação orçamentária, a desestruturação dos órgãos de implementação das políticas fundiárias, como a Fundação Cultural Palmares e o INCRA, a burocracia dos processos administrativos, além dos conflitos com posseiros e intrusões nas áreas (HELD; TRECCANI, 2020), fatores que refletem o racismo fundiário.

De acordo com Eliane Cantarino, a titulação às terras quilombolas é de suma importância por tratar-se também de garantir uma posição devidamente política, reconhecida pela Constituição Federal.

As definições podem servir de instrumento de legitimação das posições assumidas no campo propriamente político, mas como numa via de mão-dupla, a emergência de uma identidade étnica “remanescente de quilombo”, referida a uma origem comum presumida de grupos que orientam suas ações pela aplicação do preceito constitucional (artigo 68 do ADCT) [...] (O'DWYER, 2007).

Ademais, reconhecer os territórios não seria somente firmar algo apenas no campo jurídico, como também permitir que os quilombolas resgatassem aquilo que possuem como direito sociocultural (ARRUTI, 2009).

Nesse sentido, a não implementação das políticas diferenciadas de regularização fundiária quilombola corresponde à perpetuação da condição marginalizada das mulheres e homens negros no Brasil, que os expropria de suas terras, denega direitos duramente conquistados e denuncia, acima de tudo, os privilégios da elite branca que predominam sobre as comunidades quilombolas, vulnerabilizadas ainda mais no atual cenário político, uma vez que a não titulação de seus territórios potencializa as violências perpetradas por particulares, além de corresponder por si só, uma violência estatal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatos relativos à história do país, sobretudo a mais recente, dão conta de que a estrutura social brasileira, forjada pela escravidão negra por mais de três séculos, está longe de uma mudança radical. De forma limitada, tendo em vista o estágio da pesquisa, e buscando delimitar o tema da regularização fundiária quilombola, o artigo buscou demonstrar, por meio de elementos relacionados à não implementação de direito ao território, que o racismo estrutural é o fator determinante da perpetuação da marginalização das comunidades quilombolas urbanas e rurais.

Ao longo dos anos, a resistência negra sempre foi propulsora de algumas mudanças sociais, como o reconhecimento de direitos e identidades, no campo formal. Sob o aspecto jurídico, apenas com a Constituição de 1988 que o direito à cultura e ao território quilombola foi reconhecido. Todavia, sua implementação é incipiente, e corresponde

à materialização dos privilégios elitistas que não mudaram ao longo do tempo, independentemente de governos alinhados à esquerda ou à direita, e rememorando Sueli Carneiro: “Entre a esquerda e a direita, sei que continuo preta” (2021). É preciso olhar a situação das comunidades quilombolas pelo retrovisor, como propôs este artigo, mas fundamental também que, inspirados nas resistências quilombolas, se olhe adiante, para que os direitos reconhecidos sejam materialmente garantidos.

REFERÊNCIAS

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

ARRUTI, J.M., HELD, T. Denied recognition: Threats against the rights of quilombola communities. In: **A Horizon of (Im)possibilities: A Chronicle of Brazil's Conservative Turn**, ed. K. Hatzikidi and E. Dullo (London, 2021), pp. 57–80. License: CC BY-NC-ND 4.0.

ARRUTI, J.M. (2009) Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: M. Paula and R. Heringer (eds). **Caminhos convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil** (Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll/ActionAid), pp. 75–110.

BASSI, B.S. **Coordenação quilombola mapeia 49 declarações racistas de Bolsonaro e sua trupe**, 20 nov. 2020. De olho nos Ruralistas, Observatório do agronegócio no Brasil. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/11/20/coordenacao-quilombola-mapeia-49-declaracoes-racistas-de-bolsonaro-e-sua-trupe/>. Acesso em: 23 jan. 2022.

CESAR, E. **Juiz Ednaldo Cesar participou do seminário questões raciais e o poder judiciário, organizado pelo CNJ**, 09 jul. 2020. Associação dos magistrados de Sergipe, Aracaju. Disponível em: <https://amase.com.br/conteudo/4392/juiz-ednaldo-cesar-participou-do-seminario-questoes-raciais-e-o-poder-judiciario-organizado-pelo-cnj>. Acesso em: 23 jan. 2022.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Governo Bolsonaro caminha para segundo ano consecutivo sem titular Terras Quilombolas**. 2021. Disponível

em: <https://cpisp.org.br/governo-bolsonaro-caminha-para-segundo-ano-consecutivo-sem-titular-terras-quilombolas/>. Acesso em: 23 jan. 2022.

HELD, Thaisa Maira Rodrigues. **Mata Cavallo: a violação do direito humano ao território quilombola**. São Paulo: LiberArs, 2018.

HELD, Thaisa Maira Rodrigues; TRECCANI, Girolamo Domenico. Racismo institucional e violência contra quilombolas (2016-2020): um plano de governo?. In: Thaisa Maira Rodrigues Held; Tiago Resende Botelho. (Org.). **Direito Socioambiental e a luta contra-hegemônica pela terra e território na América Latina**. 1ed.São Paulo: LiberArs, 2020, v. 1, p. 27-48.

MARINGONI, Gilberto. História. **O destino dos negros após a Abolição**. Ano 8 . Edição 70, São Paulo, 2011.

MOURA, Clóvis. **O racismo como arma ideológica de dominação**. Edição 34, 1994, disponível em: https://bibliopreta.com.br/wp-content/uploads/2018/01/O_racismo_como_arma_ideologica_de_dominacao_Clovis_Moura_-1.pdf . Acesso: 24 de novembro de 2021.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

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

O'DWYER, E.C. "Terras de Quilombo: identidade étnica e os caminhos do reconhecimento", **Revista TOMO**, nº 11, 2007.

OLIVA, Anderson Ribeiro. A história africana nas escolas brasileiras. Entre o prescrito e o vivido, da legislação educacional aos olhares dos especialistas (1995-2006). **HISTÓRIA**, São Paulo, 28 (2), 2009, p. 143-172. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/his/a/XFYFDQdX8nfx9f4DhrSbx9v/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 20 nov. 2021.

OLIVEIRA, Saulo Veiga; ODA, Ana Maria Galdini Raimundo. O suicídio de escravos em São Paulo nas últimas duas décadas da escravidão. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.371-388, abr.-jun. 2008.

SANTANA, Bianca. **Continuo Preta**: a vida de Sueli Carneiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1 ed., 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inquérito 4694**. Origem: DF – Distrito Federal, Relator: Ministro Marco Aurélio. Autor: Ministério Público Federal. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437294>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

IMAFLORES - Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil - o mapa da desigualdade.

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

VIOLAÇÕES E AMEAÇAS AO DIREITO AO TERRITÓRIO DE OCUPAÇÃO TRADICIONAL TERENA NOS MUNICÍPIOS DE DOIS IRMÃOS DO BURITI E SIDROLÂNDIA (MS)

Gabriel Dourado Rocha¹

Jucinei Fernandes Alcântara²

Liana Amin Lima da Silva³

INTRODUÇÃO

O território tradicional Terena denominado Buriti, composto por treze aldeias, localizada na Serra de Maracaju, nos municípios de Dois Irmãos do Buriti e Sidrolândia (MS) é de ocupação tradicional Terena pelo menos desde a década de 1850, pois já haviam famílias vivendo às margens de córregos pertencentes à microbacia do Buriti, córrego que dá nome à região, conforme indica a perícia antropológica, arqueológica e histórica sobre esta terra terena, um laudo técnico-científico encomendado pelo

-
- 1 Mestre em Antropologia (PPGAnt/UFGD). Bacharel em Direito (FADIR/UFGD). Bolsista (PUCPR/Ford Foundation) do “Observatório de Protocolos de Consulta Prévia: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade.” Contato: gabriel.drocha01@gmail.com.
 - 2 Graduando em Direito pela Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR/ UFGD). Terena. Membro do Conselho do Povo Terena. Bolsista de iniciação científica do Observatório de Protocolos Comunitários de Consulta e Consentimento Livre Prévio e Informado (PUCPR/ Convênio Ford Foundation). jucineiterena@gmail.com.
 - 3 Professora Adjunto A de Direitos Humanos e Fronteiras (FADIR/ PPGFDH/ UFGD). Pós-doutoranda em Direito (PUCPR). Coordenadora do Projeto de Pesquisa CNPq “Observatório de Protocolos de Consulta Prévia: direitos territoriais, autodeterminação e jusdiversidade”. Contato: lianasilva@ufgd.edu.br.

Judiciário, no caso a Justiça Federal em Mato Grosso do Sul, e publicada em formato de livro pela Editora da Universidade Federal da Grande Dourados (EREMITES DE OLIVEIRA e PEREIRA, 2012, p. 09-20).

Nossa pesquisa dialoga não apenas com este trabalho com o objetivo de exigir o cumprimento das determinações constitucionais aplicada ao reconhecimento da a ampliação de limites da Terra Indígena Buriti, de 2.090 para 17.200 hectares, conforme a tradicionalidade constatada em diversos estudos científicos, principalmente nas áreas de Antropologia e Direito.

Hoje englobados pela designação “Terena”, em séculos passados diversos cronistas e viajantes denominavam os povos que habitavam a região do Chaco e do Pantanal, pertencentes ao tronco linguístico Aruak, como “Guaná-Chané”, “Txané”, “Chané”⁴, “Guaná”, ou “Chané-Guaná”, sendo “Guaná” um termo de origem tupi.

Na região norte do Brasil existem alguns povos indígenas também falantes de línguas pertencentes ao tronco linguístico Aruak, como os Wapichana, de maneira que alguns estudiosos traçam não apenas o parentesco histórico entre essas línguas, mas também formas de organizações internas em comum, já que esses grupos são tradicionalmente agricultores e conhecedores das técnicas de tecelagem e cerâmica (BITTENCOURT e LADEIRA, 2000, p. 18, apud PEREIRA, 2009, p.23)

Até o período anterior à Guerra do Paraguai (1864-1870), os Guanás falavam diversos dialetos Aruak e se dividiam em diversos grupos, como Terena (Etelenoé), Echoaladi, Quinquinau (Equinquinau) e Laiana (Layana). Em razão da pressão territorial imposta após a Guerra, estas identidades particulares foram se diluindo na formação de uma identidade terena comum, em contraste com a identidade dos *purutuya*, que é como eles definem os brasileiros, apesar de entre os Terena ainda alguns identificarem pessoas que seriam descendentes desses grupos (EREMITES DE OLIVEIRA e PEREIRA, 2012, p. 215).

4 Francisco Aguirre, espanhol que percorreu a região em 1793, contou que os Guaná, em seu idioma “Chané”, isto é, “muita gente”, eram uma nação numerosa e naquela parte oriental se subdividiam em: “Layana”, “Etelenoé” ou “Etelena”, “Equinquinao” ou “Equiliquinao”, “Neguecatemi” e “Hechoaladi” (BITTENCOURT e LADEIRA, 2000, p. 35)

Conforme indicam as professoras Circe Maria Bittencourt e Maria Elisa Ladeira (2000, p.12-14) no livro *A história do Povo Terena*, o nome Aruák veio a ser usado pelos europeus para identificar um conjunto de línguas faladas por povos que habitavam principalmente as Guianas, região próxima ao norte do Brasil e algumas ilhas da América Central, bem como no interior do continente sul-americano, entre elas a língua terena, que é a língua Aruák falada mais ao sul do continente americano.

Dados do último censo demográfico brasileiro (IBGE, 2012) apontam para a existência de 28.845 indivíduos terena no Brasil e que os indígenas da etnia Terena estavam em maior número fora das terras (9,6 mil). Ocorre que boa parte das terras indígenas terena não estão regularizadas conforme determina a Constituição de 1988. Em Mato Grosso do Sul, as Terras “Aldeinha”, “Buriti”, “Cachoeirinha”, “Taunay-Ipegue”, “Lalima”, “Nioaque”, “N. S. de Fátima”, “PiladRebuá”, “Limão Verde” encontram-se em diversos estágios do processo de demarcação regulado pelo Decreto n. 1.775/96, sendo que no caso de “Nioaque”, “Aldeinha” e “N. S. de Fátima” não houve sequer a realização da primeira etapa, a constituição de GT (grupo de trabalho) para identificação e delimitação. Dentre os nove territórios citados, apenas o processo administrativo de demarcação da Terra Indígena Limão Verde havia sido homologado pela Presidência da República (ELOY AMADO, 2020, p.16).

Na Terra Indígena Buriti, houve a declaração da ocupação tradicional, por parte do Ministério da Justiça, fase anterior à homologação. Há ocupação tradicional Terena pelo menos desde a década de 1850, apesar disso, a área ocupada é apenas 2.090 hectares dos 17.200 hectares reconhecidos enquanto necessários para a sua reprodução social, conforme determina o artigo 231 da Constituição de 1988.

Um período longo foi o que os terena ocuparam um vasto território na região, após a saída do *Êxiva*, transpondo o Rio Paraguai, e ocupando a região de Mato Grosso do Sul, e que foi drasticamente afetado pela Guerra do Paraguai.

1 VIOLAÇÕES E AMEAÇAS AO DIREITO AOS TERRITÓRIOS TRADICIONALMENTE OCUPADOS PELOS TERENA

Conforme indicado anteriormente, o nosso trabalho tem como objetivo a análise das violações e ameaças aos direitos do povo Terena na Terra Indígena Buriti, localizada nos municípios de Dois Irmãos do Buriti e Sidrolândia (MS).

Considerando a proximidade geográfica da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, a qual nós três somos vinculados, com a Reserva Indígena de Dourados (RID), localizada a cerca de três quilômetros, é imprescindível que haja maior cooperação para a garantia de direitos dos povos indígenas, seja na RID ou em outros territórios indígenas da região.

Só após cerca de dezenove anos de fundação do curso de direito, ingressou o primeiro indígena no curso, Clevelee Sanabrio Isnarde, e no ano passado ingressou Jucinei Fernandes Alcântara, coautor deste artigo e primeiro terena na FADIR-UFGD. A universidade pública é um espaço de luta a que todos devem ter acesso, enquanto espaço para expor nossas ideias e reafirmar a nossa identidade, seja ela qual for.

Mesmo a FADIR estando ao lado da segunda maior reserva indígena em número de habitantes do Brasil, com 3.608 habitantes terena (DSEI MS, 2017, apud, TROQUEZ, 2019, p. 96), somente em 2020 ingressou o primeiro terena na faculdade, sendo imprescindível que mais indígenas ingressem na FADIR, para que sejam derrubados vários estereótipos e mostrar para os não indígena a força dos acadêmicos indígenas, que podem ser excelentes profissionais sem negar sua identidade étnica e ser os protagonistas das suas próprias histórias e não simples objetos de pesquisa (DOURADO; ALCÂNTARA; SILVA et col., 2020, p. 72-75).

Para isso, conhecer a história dos povos indígenas da região é uma ferramenta que facilita o exercício do direito à autodeterminação. No caso do povo Terena, a Guerra do Paraguai causou grande impacto em sua organização social. A ocupação, por parte das tropas paraguaias, do território hoje denominado Mato Grosso do Sul, pode ser considerado um divisor de águas na história do povo Terena porque uma complexa organização social recebeu fortes impactos com a dispersão de vários aldeias,

e boa parte dos terena passou a viver em áreas isoladas ou até então não alcançadas pelas frentes de colonização. Os Terena e os Guaicuru, que antes da guerra geralmente tinham relações amistosas (BITTENCOURT e LADEIRA, 2000, p. 36), se aliaram aos brasileiros⁵ e lutaram contra os paraguaios:

Figura 1 - Anciãos terena trajando velhos uniformes usados na guerra entre o Paraguai e a Tríplice Aliança (CARVALHO, 1992, p. 470).



5 O povo terena é um povo amigo do Estado Brasileiro e que tem derramado o próprio sangue em defesa da liberdade e da soberania do território nacional do Brasil. A atuação dos Terena no exército brasileiro não se restringe à Guerra do Paraguai, quando apoiaram, guiaram e se incorporaram às tropas imperiais, mas estiveram presentes até mesmo durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando enviaram guerreiros para a Força Expedicionária Brasileira, conforme indicado na Carta das Lideranças Terena das Aldeias da Terra Indígena Buriti.

Após o fim da guerra, entretanto, apesar da participação decisiva terena a favor do Brasil, as terras terenas passaram a ser objeto de exploração, houve intensificação da invasão dos territórios terenas por não-indígenas. O antigo cacique Armando Gabriel já falecido, costumava dizer nas reuniões “nós recebemos do governo depois da guerra, apenas três pés de botina, duas no pé e uma na bunda”. Ele dizia isso em alusão ao par de botina que seu avô e outros Terena, ganharam para lutar na guerra em favor do Brasil e ao término da guerra, foram retirados do território, por isso a afirmação “duas no pé e uma na bunda”, por terem sido chutados de suas terras.

O acelerado processo de desterritorialização, no caso da Serra de Maracaju, onde está localizada a Terra Indígena Buriti, ocorreu de maneira que durante a guerra a área serviu de um refúgio, protegido pelo relevo montanhoso, para os que fugiam das grandes aldeias, atacadas pelas tropas paraguaias, mas após a guerra os territórios antigamente ocupados foram usurpados por não indígenas.

Ainda no início da República, terras indígenas não tituladas, incluindo extensões do território terena na Serra de Maracaju, foram transferidas para o Estado de Mato Grosso, que declarou as terras como devolutas e as repassou a terceiros, que promoveram esbulho contra os terenas, inclusive às vezes com o apoio de órgãos como o Serviço de Proteção aos Índios (SPI), criado em 1910.

No sul de Mato Grosso do Sul, a situação de confinamento se repetia, com a criação da Reserva Indígena de Dourados, por meio do Decreto Estadual 401 de 1917, com apenas 3.600 hectares⁶, onde foram confinados diversas famílias Guarani, Kaiowá e Terena, apesar da relação geralmente pouca amistosa entre os Guaranis e os Terenas.

6 A Reserva Indígena de Dourados (RID) foi demarcada em 1917 com 3,6 mil hectares, mas a medida atual, segundo a FUNAI, é de apenas 3.474,59 hectares. Mais de 100 hectares da área inicialmente demarcada foram irregularmente ocupados ou transferidos a terceiros (MPE, 2013). A RID tem a maior concentração populacional indígena do país, a concentração populacional representa, apenas 0,3 hectare por pessoa (MPF, 2015), situação que representa mais que limites estreitos para viver, e sim um etnocídio, o que se repete no contexto da Terra Indígena Buriti, se é considerada apenas com 2,09 mil hectares, o que sem dúvida é insuficiente para a reprodução sócio-cultural, conforme garante o artigo 231 da Constituição Federal, de aproximadamente oito mil indígenas.

Antes da Guerra, existem registros da conflituosidade entre os grupos, inclusive com representantes do império brasileiro, como o Barão de Antonina (*Papai-Guassu*) ordenando que muitos soldados rondem os campos para que os Terena não mais perseguissem os Guarani e os Kaiowá (LOPES, 1858, p. 07-08, apud CHAMORRO, 2015, p. 100).

Durante a Guerra do Paraguai, foi formado um regimento Terena que veio para o hoje município de Dourados, com acampamento base do grupo montado na cabeceira do córrego sardinha, atual território da aldeia Jaguapiru⁷. Os primeiros que ali se estabeleceram foram os da família Silva, depois os das famílias Machado, Morales e Reginaldo (estes provenientes de Buriti), bem como após isto outros continuam chegando de outras aldeias terena (MARTINS MACHADO, 2019, p.79-86).

A política oficial de aldeamento, imposta no início do século passado pelo SPI, forçou os Terena a um processo de reterritorialização. Em Buriti, houve uma drástica redução das terras tradicionalmente ocupadas, com a limitação a 2.090 hectares, bem como foram reunidas diversas famílias de vários pontos da Serra de Maracaju com as que já estavam assentadas em Buriti (EREMITES DE OLIVEIRA e PEREIRA, 2007, p. 16).

O desequilíbrio entre o tamanho da área demarcada e os terena que ali residem já era notável em 2003, quando dados levantados junto a órgãos governamentais como a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) e a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde), indicou que na reduzida área da Terra Indígena Buriti existiam nove aldeias e a população estimada em cerca de 3.000 indígenas (idem, p. 5)

Em 2015, a estimativa é que haviam mais de oito mil habitantes no território, dividido entre as aldeias Buriti, Nova Buriti, Olho D'água, Oliveira, Barreirinha, Nova Tereré, Tereré, 10 de Maio, Recanto, Água Azul, Córrego do Meio e Lagoinha (SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO, 2015), sendo a al-

7 A Reserva Indígena de Dourados se divide em Aldeia Bororó, onde há maioria de famílias Guarani e Kaiowá, e Jaguapiru, onde há maioria de famílias terena. Para mais informações sobre a presença terena na região de Dourados, consultar a dissertação de mestrado de Juliana Mota (2011, p. 183-190).

deia 10 de Maio a única que se formou dentro de retomada⁸, as outras 12 dividem espaço nos reduzidos 2.090 hectares. A drástica diminuição das terras tradicionalmente ocupadas foi formalmente realizada pelo então Governo de Mato Grosso por meio do Decreto Estadual n. 834, de 14 de dezembro de 1928, que reduziu a área a apenas 2.090 hectares.

Nesta época, quando Rio de Janeiro era a capital federal, as lideranças do povo Terena levavam às autoridades do Estado Brasileiro o pleito pela ampliação dos limites arbitrários da Terra Indígena Buriti, onde foram forçados a se recolher diante da pressão dos não indígenas que reivindicavam a propriedade de terras na região, inclusive em alguns momentos com apoio de alguns funcionários do SPI, que deveriam resguardar o direito terena às terras que tradicionalmente ocupavam, como foi o caso da demarcação da aldeia Buriti, onde o Estado de Mato Grosso demarcou apenas uma parte do território tradicional e destinou parte do território terena a particulares.

1.1 O confinamento territorial

Atualmente, a Terra Indígena Buriti é composta por treze aldeias. Além das doze mencionadas no início deste capítulo, também há a aldeia André. O desmembramento dos grupos em aldeias geralmente ocorre para recomposição de alianças e arranjos políticos. As primeiras a se desmembrarem foram Água Azul e Córrego do Meio.

Nos últimos vinte anos, a população terena de Buriti praticamente triplicou, o que se contrasta com a falta da demarcação territorial, conforme determina o artigo 231 da Constituição Federal.

Situada na Serra de Maracaju, a Terra Indígena Buriti é de ocupação tradicional Terena pelo menos desde a década de 1850, pois já existiam famílias vivendo às margens de córregos pertencentes à microbacia do Buriti, córrego que dá nome à região, bem como relatos históricos que atestam a existência de inúmeras aldeias terenas na região e a relutância

8 O Povo Terena não costuma fazer aldeia em retomadas, apenas é usado para fazer roça e criar vacas leiteiras para subsistência. Os barracos das retomadas funcionam como segunda casa, usados para quando há trabalho na roça.

deles em passar viver em um único local (EREMITES DE OLIVEIRA e PEREIRA, 2012, p. 221).

Muitas aldeias foram destruídas durante a Guerra contra o Paraguai e, após o fim do conflito, foram disputadas pelas frentes de colonização e ocupação, geralmente por oficiais desmobilizados do exército brasileiro e comerciantes que permaneceram na região após a guerra (MOTA, 2011, p. 184).

Outro episódio marcante na história de relações entre os Terena e a sociedade não indígena foi, segundo Roberto Cardoso de Oliveira (1976, p.60), a passagem de Cândido Mariano da Silva Rondon, que depois viria a ser conhecido como “Marechal Rondon”, que dirigia a Comissão das Linhas Telegráficas e tinha como missão ligar a capital do Estado (Cuiabá) às regiões meridionais. Foi constatada a situação de extrema dependência com os “grandes fazendeiros” e “coronéis” circunvizinhos. Mesmo depois de criado o SPI, as Reservas Terena continuaram a ser “supervisionadas” por ex-membros da chamada “Missão Rondon” e que passaram a fazer parte daquele serviço. Nesse sentido, é citado que a Aldeia Buriti foi “formada” em 1922 e “constituída” como Reserva Indígena em 1928.

Apesar de que, em 1928, segundo Jorge Eremites e Levi Pereira (2012, p. 133) “a criação da aldeia Buriti permitiu aos Terena que viviam em áreas de fazendas escapar de algumas situações de cativo ou da camaradagem, quando estavam sujeitos à completa dominação dos fazendeiros”, a criação, por parte do órgão indigenista, de uma aldeia enquanto unidade administrativa comandada pelo chefe do posto e pela instituição do cacique em geral, foi se transformando, também devido aos conflitos internos entre os diversos troncos que habitam a área. O termo aldeia diz respeito à situação de reserva, quando os Terena que ocupavam todas as bacias dos córregos Buriti, do Meio e do Américo se viram na contingência histórica de conformar a configuração dos arranjos políticos à área de terra de 2.090 hectares a eles reservados e também à situação atual de redes internas de organização, relacionada aos troncos.

Ademais, atualmente os troncos são as unidades sociais principais que regem as relações sociais na Aldeia Buriti, apesar da sociedade terena ter um modelo de organização flexível, definindo em cada momento pelas suas dimensões demográficas e contexto das relações interétnicas (idem, p.222).

Nesse sentido, os troncos possuem caráter orientador das relações sociais, pela manutenção da ordem e harmonia (ALMEIDA, 2013, p. 141-151).

Além disso, a falta de espaço para plantar e exercer seu modo de vida tradicional inclusive forçou terenas de Buriti a se mudarem para o Estado de Mato Grosso, processo migratório que também causou grandes impactos em seu modo de vida, com inúmeros protestos para a garantia da posse territorial e do exercício do modo de vida tradicional, inclusive com bloqueios da Rodovia BR-163, entre Rondonópolis-MT e Cuiabá-MT (PEREIRA, 2016; XIMENES, 2017, p. 91).

Em outro contexto, há terenas vivendo no Estado de São Paulo pelo menos desde a década de 1930. Houve casos em que a dispersão dos terena de seus territórios tradicionais foi forçada pelos órgãos indigenistas enquanto mecanismo para a “civilização” de outros povos. Observa-se, por exemplo, o convívio com os Guarani e Kaiowá na Reserva Indígena de Dourados, onde os Terena, hábeis agricultores, seriam vistos pelo SPI como “civilizadores” e estariam de acordo à ideologia integracionista de transformar os indígenas em trabalhadores rurais (TROQUEZ, 2019, p. 97-101).

Na Terra Indígena Buriti, enquanto o executivo e judiciário não concluem o processo de demarcação, as áreas ocupadas têm plantações e criação de animais para o seu sustento, apesar do aumento populacional e dos conflitos que advém da não regularização territorial.

1.2 Situação jurídica da Terra Indígena Buriti e o dever de demarcação territorial

O direito ao território tradicional está previsto no artigo 231 da Constituição Federal de 1988: “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.” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o Art. 67. do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que “A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição.” (BRASIL, 1988). A mesma promessa estava expressa no Estatuto do Índio (1973) e não foi cumprida.

No caso da Terra Indígena Buriti, somente por volta do início do século XXI, após longo processo de reivindicação das lideranças, houve proposta oficial de ampliação dos limites da Terra Indígena Buriti, de 2.090 para 17.200 hectares:

Figura 2 - Mapa do Estado de Mato Grosso do Sul com destaque para os municípios de Sidrolândia e Dois Irmãos do Buriti, onde está indicada a Terra Indígena Buriti (EREMITES DE OLIVEIRA; PEREIRA, 2007, p. 4)



Por meio da Portaria n. 553, de 9 de julho de 1999, que constituiu o GT de identificação e delimitação, a demarcação da Terra Indígena Buriti se iniciou. O relatório de identificação da área foi aprovado em 2001 pela presidência da Funai, mas decisões judiciais suspendem o curso do procedimento demarcatório (AMADO, 2020).

O Relatório antropológico para a redefinição dos limites da Terra Indígena Buriti (Processo FUNAI/BSB/0465/93), produzido em 2001, bem como a Perícia antropológica, arqueológica e histórica da área para a ampliação dos limites da Terra Indígena Buriti, (Autos nº 2001.60.00.003866-3, 3ª Vara da Justiça Federal de Campo Grande), reafirmam o direito constitucional ao território tradicional.

Em março de 2000 os Terena alertaram para a urgência da ampliação da T. I. Buriti. O então cacique da aldeia Buriti, que também foi vereador do município de Dois Irmãos do Buriti, Percedino Rodrigues comunicou que se até o dia 25 daquele mês a demarcação não fosse resolvida haveria a retomada das áreas vizinhas aos 2.000 hectares da Aldeia Buriti, houve a tomada da FUNAI, que após isso determinou a criação de grupo de trabalho, sob a coordenação do antropólogo Edison Netto Lasmar. O processo de demarcação continuou a demorar, por isso passados alguns dias os índios ocuparam as fazendas Flórida, Furnas da Estrela e São Domingos, no município de Sidrolândia. A imprensa local, desconsiderando o direito previsto no artigo 231 da Constituição Federal, frequentemente trata os terenas como invasores (XIMENES, 2017, p.88-106).

O processo de demarcação da TI Buriti foi questionado perante a Justiça Federal de Campo Grande, passou pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em São Paulo, e encontra-se no Supremo Tribunal Federal, nos autos de Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) n. 1137139, onde aguarda julgamento, concluso ao Relator Min. Roberto Barroso (AMADO, 2020, p. 20), ou seja, ainda não há desfecho para a regularização da Terra Indígena Buriti, o que continua a gerar conflitos.

A aplicação da tese do Marco Temporal (Parecer n. 001/2017/GAB/CGU/AGU⁹), ilegal e ilegítima, ao considerar “apenas as terras que

9 Segundo Eloy Terena (2020, p. 223): “o Parecer no 001/2017/GAB/CGU/AGU que obriga a Administração Pública Federal a aplicar as 19 condicionantes que o STF estabeleceu na decisão da PET no 3.388/RR quando reconheceu a constitucionalidade da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol a todas as terras indígenas. O Parecer teve como objetivo, além de determinar a observância direta e indireta do conteúdo das 19 condicionantes, institucionalizar a tese do “marco temporal” segundo a qual os povos indígenas só teriam o direito às terras que estivessem ocupando na data de 5 de outubro de 1988, dia da promulgação da Constituição Federal.”

estivessem ocupadas em 1988” como terras indígenas, também ameaça os direitos do povo Terena. Em 2018, o STJ manteve a demarcação da terra indígena Buriti, onde foi morto Oziel Terena, anulada pelo marco temporal (CIMI, 2018), o que gera diversos danos aos terena, apesar de não se tratar de uma decisão definitiva ou que tratou sobre o mérito.

Em 2013, o covarde assassinato da jovem liderança Oziel Gabriel Terena ocorreu no contexto da negação do direito ao território e da violência ao povo Terena. O Conselho Terena exige justiça pelo cruel assassinato:

Figura 3 – (CONSELHO DO POVO TERENA, 2021)



Os interesses agrários e neocoloniais sobre seus territórios são representadas no cenário nacional pela ilegal tese do “marco temporal”, que desconsidera a Constituição de 1988 e, portanto, esta tese deve ser refutada pelo STF, conforme solicitado pela APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil), cujo coordenador da Assessoria jurídica é o doutor Luiz Eloy Terena, originário da Terra Indígena Taunay/Ipegue, no município de Aquidauana em MS.

Em 2006, a Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região já havia reconhecido o caráter tradicional da terra indígena Buriti, reafirmando o direito originário Terena àquele território. Entretanto, após o julgamento da Raposa Serra do Sol em 2009, os fazendeiros entraram com recursos de embargos infringentes, ou seja, pedindo que a decisão seja analisada novamente à luz da doutrina do marco temporal, por isso em junho de 2012 a Primeira Seção do Tribunal, nos termos do voto condutor do desembargador federal Nelton dos Santos, deu provimento aos embargos para anular a demarcação de Buriti com base na “tese do marco temporal”. Tampouco foram consideradas as provas da resistência Terena ao esbulho perpetrado pelos fazendeiros (AMADO, 2020, p. 221-222).

As decisões judiciais¹⁰ e a política do governo atual impedem o acesso ao território tradicional, conforme determina a Constituição Federal e os mecanismos internacionais de Direito Humanos. Nesse sentido, consideramos que a anulação da demarcação pela via judicial, após o trâmite administrativo já realizado, trata-se de uma prática neocolonial e etnocida, que já foram rechaçadas inúmeras vezes durante as Assembleias Terena:

10 No Mato Grosso do Sul, a estratégia da judicialização da demarcação tem sido fato recorrente, o que, aliado às decisões políticas pela não-demarcação, tem sido as principais causas para a demarcação dos territórios tradicionais nesse Estado, onde a Justiça Federal concentra 388 processos judiciais que versam sobre demarcação de terras indígenas e demais conflitos possessórios, sendo que inclusive em 13 casos o Estado de MS ingressou como “assistente litisconsorcial” em processos movidos por fazendeiros, ou seja, a máquina pública é interessada para fins privados, para deslocar o processo da Vara Federal de primeira instância para o Supremo Tribunal Federal, o que é mais uma manobra processual com o objetivo de aumentar ainda mais a demora das decisões judiciais, enquanto comunidades continuam em situação de acampamento aguardando a resolução desses processos (AMADO e TENÓRIO, 2016, p.45-47).

**Figura 4 - 10ª Grande Assembleia Terena (10ª *Hánaiti Ho'únevo Têneoe*).
Aldeia Buriti, 03 de junho de 2017.**



Em 2013, o assassinato de Oziel Gabriel por um tiro disparado pela Polícia Federal (MPF, 2016), em reintegração de posse na Fazenda Buriti, fez com que o caso ganhasse repercussão nacional, de maneira que a demarcação da Terra Indígena Buriti foi tratada por meio de mesas de diálogo mediadas por Eduardo Cardozo, então ministro da Justiça do governo Dilma Rousseff, o que foi apresentado pelo governo como alternativa para acelerar a demarcação.

Ocorre que, mesmo após acordo firmado entre os “donos” das 30 propriedades incidentes sobre a TI Buriti e o Ministério da Justiça em 2014 para o recebimento da indenização em R\$ 78,5 milhões, o que representava inclusive o valor da “terra nua” avaliada em valor de mercado, indo além do que determina a Constituição, que prevê indenização apenas de benfeitorias, não foi suficiente para a ganância desses “proprietários”, que apresentaram uma contraproposta de R\$ 130 milhões, sendo que, conforme Eder Alcântara Terena, liderança indígena e vereador em Dois Irmãos do Buriti (MS) “O governo aceitou pagar o valor inicial e discutir o resto na Justiça, e aí eles se enrolaram, um proprietário aceitava, o outro não, e não se resolveu mais essa questão, e nem o governo que entrou teve o interesse em discutir isso” (CIMI, 2018), ou seja, a demarcação continua sem conclusão, os direitos constitucionais indígenas continuam desrespeitados.

Em carta publicada pelas lideranças da Terra Indígena Buriti em 10 de junho de 2021, mais um vez foi pedido aos excelentíssimos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) que não rasguem a Constituição Federal e promovam mais um crime de genocídio contra os povos indígenas do Brasil e contra o povo Terena da Terra Indígena Buriti. Com o máximo respeito, foi pedido que os ministros votem contra a tese do marco temporal e que reconheçam que a ampliação dos limites da Terra Indígena Buriti é um dever constitucional da União, previsto no artigo 231 da Constituição Federal.

Reiteraram que o assassinato a bala de Oziel Gabriel, jovem liderança Terena, jamais foi devidamente elucidado pelas autoridades judiciais e que outros terenas também foram baleados na mesma ocasião, como Joziel Gabriel, outra jovem liderança, foi baleado e ficou parálico.

Dito isso, ressaltamos que a não demarcação da Terra Indígena Buriti deve acarretar mais conflitos, tendo em vista que há indiscutível obrigatoriedade do Estado em demarcar o território, já reconhecido enquanto território tradicional, imprescindível para a reprodução física e cultural dos seus integrantes, conforme determina o artigo 231 da Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A “tese”, se é que merece este nome, do “marco temporal” é frontalmente contrária à Constituição Federal de 1988. É dever do STF rechaçar essa tese e julgar o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) n. 113713 favoravelmente às comunidades que têm o direito de habitar os 17.200 hectares da Terra Indígena Buriti, território tradicional necessário para a reprodução social e cultural Terena já identificado e reafirmado pelo Relatório antropológico para a redefinição dos limites da Terra Indígena Buriti (Processo FUNAI/BSB/0465/93), produzido em 2001, bem como pela Perícia antropológica, arqueológica e histórica da área para a ampliação dos limites da Terra Indígena Buriti (Autos nº 2001.60.00.003866-3, 3ª Vara da 1ª Subseção Judiciária de Campo Grande).

Conforme indicado em carta das lideranças da Terra Indígena Buriti, as retomadas na região ocorrem face à inércia do Estado Brasileiro em fazer valer os direitos dos Terena, e inclusive em face a ações de agentes do próprio Estado nacional em violar esses direitos, como as ilegais medidas de reintegração de posse efetuadas com violência policial, em que os terena são forçados a derramar nosso próprio sangue para fazer valer os direitos que têm sobre a Terra Indígena Buriti.

Na 14ª Grande Assembleia Terena, a que mais teve jovens, realizada este ano na Terra Indígena Cachoeirinha, em Miranda, a 201 km de Campo Grande, entre os dias 17 a 20, foi dado foco à participação política terena, além das demandas pela demarcação territorial. Foi divulgado que, nas últimas eleições municipais em MS, 13 indígenas foram eleitos vereadores, o que é de grande valor para o atendimento das reivindicações terena.

Ressaltamos, portanto, que devem ser construídos mais espaços de diálogo político para que o modo de vida do povo Terena seja respeitado, garantindo a demarcação territorial de acordo ao que determina a Constituição Federal, sem prejuízo dos outros direitos individuais e coletivos previstos no ordenamento jurídico brasileiro e no direito internacional dos povos indígenas, que os tribunais (leia-se, os magistrados) brasileiros insistem em encontrar maneiras de não aplicar.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carolina Perine de. Os troncos, suas raízes e sementes: dinâmicas familiares, fluxos de pessoas e história em aldeias Terena. 2013. 193 f. Dissertação. (Mestrado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília.

AMADO, Luiz Henrique Eloy; TENÓRIO, Lilian Raquel Ricci. A luta do Povo Terena por seus territórios tradicionais: reflexões sobre demarcação, judicialização e mesa de diálogo. In: Guillermo Alfredo Johnson, Losandro Antonio Tedeschi, Marcos Antonio da Silva, Tchella Fernandes Maso. (Org.). América Platina - Dilemas, disputas e rupturas. 1ed. Curitiba: Appris, 2016, v. 1.

AMADO, Luiz Henrique Eloy. Vukápanavo: o despertar do povo Terena para seus direitos: movimento indígena e confronto político. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2020.

AMADO, Luiz Henrique Eloy. Situação jurídica das terras Terena em Mato Grosso do Sul. Tellus, Campo Grande, MS. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20435/tellus.v20i41.637>. Acesso em 24 de maio de 2021.

BITTENCOURT, Circe Maria; LADEIRA, Maria Elisa. A história do povo Terena. São Paulo: USP/Ministério da Educação, Maio/2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Congresso Nacional: Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 31 de maio de 2021.

BRASIL. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 31 de maio de 2021.

BRASIL. DECRETO No 1.775, DE 8 DE JANEIRO DE 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em 31 de maio de 2021.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Do índio ao bugre: o processo de assimilação dos Terena. 2. ed. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1976.

Carta das Lideranças Terena das Aldeias da Terra Indígena Buriti, nos Municípios de Dois Irmãos do Buriti e Sidrolândia, Estado de Mato Grosso do Sul, aos Ministros do Superior Tribunal Federal, 10 de junho de 2021. Publicado digitalmente em: 23 de junho de 2021. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2021/06/23/carta-das-liderancas-terena-das-aldeias-da-terra-indigena-buriti-nos-municipios-de-dois-irmaos-do-buriti-e-sidrolandia-estado-de-mato-grosso-do-sul-aos-ministros-do-superior-tribunal-federal/>

CARVALHO, José Murilo de. A Formação das Almas: o Imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CHAMORRO, Graciela. História Kaiowá. São Bernardo do Campo-SP, Nhanduti Editora, 2015, 314 p.

CIMI. STJ mantém terra indígena Buriti, onde foi morto Oziel Terena, anulada por marco temporal Terena manifestaram-se contra decisão do tribunal, que ainda pode ser revertida no STF. 13/03/2018. Disponível em: <https://cimi.org>.

br/2018/03/d-ecisao-do-stj-mantem-terra-indigena-buriti-onde-foi-mor-to-oziel-terena-suspensa-por-marco-temporal/

CONSELHO DO POVO TERENA. OZIEL VIVE. 30 de Maio - 8 anos de Impunidade pelo assassinato de Oziel Gabriel Terena. 30 de maio de 2021. Disponível em: <https://d.facebook.com/conselhoterena/photos/a.769949346677126/1465851623753558/?type=3&source=48>

DOURADO, G.; SILVA, G. O. ; SILVA, L. A. L. ; ISNARDE, C. S. ; ALCÂNTARA, J. F. . Ensino Jurídico e Povos Indígenas: Reflexões Sobre A Pedagogia Jurídica Decolonial E O Necessário Diálogo Intercultural Na Fadir - Ufgd. Democracia Nas Fronteiras Dos Direitos Humanos: As Experiências Nos 20 Anos Do Curso De Direito Da UFGD. 1ed.São Paulo: LiberArs, 2020, v. , p. 67-84. Disponível em: <http://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/4399/1/Democracia-nas-fronteiras-UFGD-20-anos.pdf>

EREMITES DE OLIVEIRA, Jorge; PEREIRA, Levi Marques. Terra Indígena Buriti: perícia antropológica, arqueológica e histórica sobre uma terra terena na Serra de Maracaju. Dourados: UFGD, 2012.

EREMITES DE OLIVEIRA, Jorge; PEREIRA, Levi Marques. “Duas no pé e uma na bunda”: da participação terena na guerra entre o Paraguai e a Tríplice Aliança à luta pela ampliação dos limites da Terra Indígena Buriti. História em Reflexão, Dourados, 2007, 2 (1):1-20.

IBGE. Censo 2010: população indígena é de 896,9 mil, tem 305 etnias e fala 274 idiomas. Comunicação Social, 10 de agosto de 2012. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1 &id=3&idnoticia=2194&t=censo-2010-populacao-indigena-896-9-mil-tem-305-etnias=fala274-&view=noticia> Acesso em 31 de maio de 2021.

LOPES, J. F. Diário da exploração realizada por Joaquim Francisco Lopes em 1858 ao rio dos Dourados. Documento inédito preservado no Arquivo Público do Estado do Paraná, 1858.

MARTINS MACHADO. Almiros. De Terena, Guarani, Kaiowá e Guateka: Convivência entre Nós e os Outros. In: MOTA, Juliana Grasiéli Bueno; CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira (Orgs.) Reserva Indígena de Dourados: Histórias e Desafios Contemporâneos. Ebook, p. 77-93, São Leopoldo: Karywa, 2019. Publi-

cação apoiada pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD (Edital PROPP nº 19 de 24 de junho de 2018).

MOTA, Juliana. Territorialidades Guarani E Kaiowá: Da Territorialização Precária Na Reserva Indígena De Dourados À Multiterritorialidade. MESTRADO PPGGEO-UFGD, 2011.

MPF. Indígenas permanecerão em fazenda no município de Dourados até perícia topográfica. 2013. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/noticias-ms/indigenas-permanecerao-em-fazenda-no-municipio-de-dourados-ate-pericia-topografica>

MPF. MPF/MS: União deve demarcar terras indígenas e indenizar fazendeiros por terras ocupadas no estado. 19 de janeiro de 2015 às 17h50. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/noticias-ms/mpf-ms-uniao-deve-demarcas-terras-indigenas-e-indenizar-fazendeiros-por-terras-ocupadas-em-ms> Acesso em 29/06/2021.

MPF. MPF/MS: Inquérito do MPF/MS conclui que bala que matou indígena Oziel Gabriel em 2013 foi disparada pela PF. 18 de outubro de 2016 às 17h15. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/noticias-ms/inquerito-do-mpf-ms-conclui-que-bala-que-matou-indigena-oziel-gabriel-em-2013-foi-disparada-pela-pf> Acesso em 29/06/2021.

PEREIRA, Rosenildo. A luta do Povo Terena por chão e giz: a importância da implantação da Escola Elio Turi Rondon para o Povo Terena de Mato Grosso. UNEMAT, Barra do Bugres, 2016, 38 f.

PEREIRA, Levi Marques. Os Terena de Buriti: as formas organizacionais, territorialização da identidade étnica. Dourados: UFGD, 2009.

TROQUEZ, Marta Coelho Castro. Notas sobre a Presença Terena na Reserva Indígena de Dourados, MS. In: MOTA, Juliana Grasiéli Bueno; CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira (Orgs.) Reserva Indígena de Dourados: Histórias e Desafios Contemporâneos. Ebook, São Leopoldo: Karywa, 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO. Com interlocução de Subsecretaria Indígena, aldeias de MS recebem apoio para desenvolvimento local Categoria: Geral | Publicado: se-

gunda-feira, setembro 21, 2015 às 14:57. Disponível em: <https://www.sedhast.ms.gov.br/com-interlocucao-de-subsecretaria-indigena-aldeias-de-ms-recebem-apoio-para-desenvolvimento-local/>

XIMENES, Lenir Gomes. A retomada Terena em Mato Grosso do Sul: oscilação pendular entre os tempos e espaços da acomodação em reservas, promoção da invisibilidade étnica e despertar guerreiro. 2017. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados: UFGD, MS 2017.



DIALÉTICA
EDITORA

Este livro foi impresso sob demanda, sem estoques. A tecnologia
POD (Print on Demand) utiliza os recursos naturais de forma
racional e inteligente, contribuindo para a preservação da natureza.

"Rico é aquele que sabe ter o suficiente"
(Lao Tze)