

Revista da

Defensoria Pública

do Distrito Federal

ANO I - VOLUME I - Nº 2

Journal of Brazilian Federal District Public Defensorship

Dossiê Temático

"Ordenamentos jurídicos, monismos e pluralismos:
O Direito Achado na Rua e as possibilidades
de práticas jurídicas emancipadoras"

MAIO A SETEMBRO - 2019


REVISTA
DA
DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

Sumário

Apresentação.....	10
Artigos Dossiê Temático.....	19
Os 30 anos do humanismo dialético de O Direito Achado na Rua: contemporaneidade, desafios e perspectivas	20
<i>Thirty years of dialectical humanism of The Law Found on the Street: contemporaneity, challenges and perspectives</i>	
(Eduardo Xavier Lemos, Lenilda Perpétuo, Andréa Brasil Teixeira Martins, Gustavo Linhares, Juliana Pedrosa, Wilson Ferreira Bandeira, Tiago Benício Trentini)	
O Direito Achado na Rua e o Direito Agrário: uma revisão crítica	57
<i>The right found in the street and agrarian law: A critical review</i>	
(Mirna Silva Oliveira, Vitor Sousa Freitas)	
Novas perspectivas do direito à saúde no Brasil sob o olhar de O Direito Achado na Rua	81
<i>New perspectives on the right of health in Brazil under the outlook of 'The Law Found on the Streets</i>	
(Raquel Aparecida Rodrigues Feliciano Lopes, Renata Filgueira Costa)	
A teoria crítica do direito das mulheres e as novas perspectivas da segunda década do século XXI: desafios postos para a abordagem crítica situada no âmbito das lutas por direitos humanos em O Direito Achado na Rua.....	111
<i>Women's rights critical theory and the new perspectives in the second decade of the 21st century: challenges to a critical approach aimed at the struggles for human rights in The Law Found on the streets</i>	
(Alberto Carvalho Amaral, Andrea Ripp, Michelle Cristina Farias)	
Resenhas e Ensaios.....	137
Um “tribunal achado na rua”: seria possível? Seria útil? Ou não passa de uma quimera?.....	138
<i>A "Court found on the street": would it be possible? Would it be useful? Or is it just a chimera?</i>	
(Gabriela Jardon Guimarães de Farias)	
O Direito Achado na Rua: uma resenha dos 30 anos de contribuição crítica e prática ao Direito	144
<i>The Law found on the street: a review of the thirty years of critical and practical contribution to law</i>	
(Murilo Oliveira Souza)	
Sobre os Autores.....	153

Regras para envio de textos 157

***Author Guidelines* 160**

O Direito Achado na Rua e o Direito Agrário: uma revisão crítica

The right found in the street and agrarian law: A critical review

Mirna Silva Oliveira*
Vitor Sousa Freitas**

Resumo

Resumo: O presente artigo representa um esforço de atualização da obra Introdução Crítica ao Direito Agrário, da coleção O Direito Achado na Rua, de modo a identificar sujeitos e temas emergentes no Direito Agrário que não foram abordados no livro e levantar questões que contribuam para pensar a relação entre o direito e os desafios atuais da realidade agrária brasileira. O trabalho foi realizado por meio de revisão bibliográfica e análise documental e seus resultados apontaram transformações importantes no campo nas últimas décadas, como a multiplicação das pautas, repertórios de ação e dos sujeitos coletivos de direitos, com destaque para a emergência política dos povos e comunidades tradicionais, a ressignificação do sentido da Reforma Agrária e a intensificação dos processos de expropriação territorial, violência e violações de direitos.

Palavras-chave: O Direito Achado na Rua. Direito Agrário. Novos sujeitos coletivos de direitos.

Abstract

This article represents an effort to update the book "Critical Introduction to Agrarian Law", from the collection The Right Found on the Street, in order to identify subjects and themes emerging in the Agrarian Law that were not addressed in the book, and raise questions that contribute to think about the relation between the right and the current challenges of the Brazilian agrarian reality. The work was carried out

* Doutoranda em Direito pela Universidade de Brasília (UNB), Mestre (2014) pelo Programa de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA-UFRJ) e graduada (2007) em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Membro do Grupo de Pesquisa em Agroecologia e Nova Cartografia Social da Universidade Federal Rural do Recôncavo e da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais do Estado da Bahia (AATR). E.mail: mirna_oli@yahoo.com.br.

** Doutorando em Direito, Estado e Constituição na Universidade de Brasília (UNB). Mestre em Direito Agrário (2012), Especialista em Direito Constitucional (2011), e Bacharel em Direito (2009) pela Universidade Federal de Goiás. Professor de Direito do Trabalho, Direito Processual do Trabalho e Prática Jurídica Trabalhista da Universidade Federal de Goiás - Regional Goiás. Advogado. Coordenador da Regional Centro-Oeste da Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano no Brasil. E.mail: vitorius.ufg@gmail.com

Como citar este artigo:

FREITAS, Vitor Sousa;
OLIVEIRA, Mirna Silva. O
Direito Achado na Rua e o
Direito Agrário: uma revisão
crítica. Revista da Defensoria
Pública do Distrito Federal,
Brasília, v. 1, n. 2, set. 2019,
p.57/80.

Data da submissão:

30/07/2019

Data da aprovação:

04/11/2019

through bibliographical review and documentary analysis and its results pointed to important transformations in the countryside in the last decades, such as the multiplication of guidelines, action repertoires and collective subjects of rights, with emphasis on the political emergence of traditional peoples and communities, the meaning of Agrarian Reform and the intensification of territorial expropriation processes, violence and violations of rights.

Keywords: The Right Found on the Street. Agrarian Law. New Collective Rights Subjects.

Introdução

Direito é processo, dentro do processo histórico: não é uma coisa feita, perfeita e acabada; é aquele vir-a-ser que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes e que define nas explorações e opressões que o contradizem, mas de cujas próprias contradições brotarão as novas conquistas (LYRA FILHO, 1983).

No presente artigo, temos por objetivo realizar uma leitura de revisão da obra *Introdução Crítica ao Direito Agrário*, publicada em 2002. Para tanto, buscamos estar atentos aos objetivos do projeto do qual resulta a obra, para analisar sua atualidade, a pertinência de suas conclusões e propostas na conjuntura atual, bem como apontar novas temáticas e desafios teóricos apresentados ao campo do Direito Agrário na perspectiva de O Direito Achado na Rua.

A crítica que pretendemos expor não avalia o texto em análise em termos de verdade ou falsidade, nem objetiva ser uma crítica empreendida por observadores externos neutros. Busca situar a obra em seu tempo e condições históricas de elaboração para avaliar a pertinência e atualidade das análises nela contidas para o enfrentamento das questões que se colocam no tempo presente. Almejamos uma crítica comprometida com os fundamentos teóricos que servem de base para a proposta teórica de O Direito Achado na Rua, sendo, portanto, uma tarefa que não se realiza sem recorrer ao legado de Roberto Lyra Filho. Para este autor, “a herança, porém, não ultrapassa a condição de ‘momento imperecível do Todo’”, estando sujeita à superação, que a “transmuda, e reenquadra, conforme outras e posteriores tentativas de síntese” (LYRA FILHO, 1986, p. 273), de modo que “nenhuma filosofia ultrapassa o horizonte do seu tempo, mas em cada tempo se capta um fragmento do Absoluto” (LYRA FILHO, 1986, p. 289).

Com isso, o Direito, “como organizador da liberdade em convivência”, não é tratado como modelo fixo, mas “está presente no processo libertador e acena para os novos espaços de liberdade, que cumpre conquistar” (LYRA FILHO, 1986, p. 310).

O processo de libertação, com o seu parâmetro jurídico, é incessante e admite a revisão do elenco de direitos conquistados, que crescem e se transformam, à medida que se conscientizam outras restrições ilegítimas à liberdade – isto é, restrições involucriadas em normas legais ou costumeiras, que impedem a autorrealização de povos, classes, grupos e pessoas, às quais se faz necessária a conquista de espaço, a fim de que, sem dano aos demais, floresça a sua própria singularidade (LYRA FILHO, 1986, p. 311).

Essas devem ser as premissas teóricas de uma leitura crítica de uma teoria crítica do direito, situada no processo de conscientização imerso nas lutas sociais que dão sentido às construções normativas anteriores à institucionalização legal de certos direitos, contrárias ao direito vigente, ou em processo de consolidação dentro de um sistema normativo que expressa as lutas sociais onde se insere.

Para tanto, visando promover uma releitura da obra citada, com o privilégio de fazê-lo em outro tempo, nos guiamos pelas seguintes questões: (1) Qual a concepção de

questão agrária, Reforma Agrária e de Direito Agrário presentes na obra? (2) Quais sujeitos coletivos instituintes e enunciadores estão pressupostos na obra? (3) Quais sujeitos e questões foram esquecidos, silenciados e invisibilizados na obra? (4) Quais sujeitos instituintes e temas emergentes exigem novas reflexões do projeto no que diz respeito ao Direito Agrário?

A questão agrária, o estatuto da terra e a formação do Direito Agrário a partir dos conflitos em torno da reforma agrária

No que tange ao tema da questão agrária, enquanto categoria de análise social de processos ligados a disputas territoriais, ela surge determinada por uma forte influência da abordagem marxista, na qual ela se apresenta em dois eixos iniciais: como análise das relações de propriedade e de produção vigentes no modo de produção agrícola, e como questão camponesa, em complementação à investigação sobre a estrutura social, cujo questionamento central é a identificação do campesinato como classe social estruturalmente de transição, e cujo apoio à classe operária seria de fundamental importância para a extinção da sociedade de classes por meio de um processo revolucionário.

Não obstante, o embate entre essa abordagem e a realidade dos sujeitos viventes no espaço agrário no Brasil e na América Latina, revelaram a necessidade de revisão da teoria e, ao mesmo tempo, foi motivo de embates no seio dos campos políticos de contestação ao modo de produção capitalista em cujo interior diferencia-se, nos processos de lutas políticas, um conjunto de organização camponesas cujas demandas sócio-histórico-culturais não eram devidamente apreendidas pela abordagem socialista eurocêntrica e hegemônica no século XX e cuja identidade política resistiu, e ainda resiste, a delimitar-se como classe ou categoria social coadjuvante nas lutas por transformação social.

Neste sentido, a insurgência do campesinato vítima da modernização conservadora do campo brasileiro – identificada em diferentes movimentos de revolta e contestação ao longo da primeira metade do século XX no Brasil, e intensificada nas décadas de 1950 e 1960 – foi articulada às demandas de desenvolvimento capitalista do espaço agrário brasileiro, tendo por resposta do Estado a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964).

Para a historiadora Carmem Lúcia de Salis, a questão agrária e a reforma agrária, como resposta à indagação, são categorias que veiculam desencontrados projetos de intervenção no direito de propriedade, sempre em nome de terceiros, os trabalhadores rurais. Grupos inimigos preconizaram a reforma agrária na história recente brasileira, uns em nome do conservadorismo e outros em nome da revolução. O Estatuto da Terra buscou dar conta de toda a complexidade rural brasileira e o resultado foi uma lei também complexa e de difícil operacionalidade. Para a autora, “quem formulou não deu conta da complexidade, quem veio depois não queria sua aplicabilidade e quem se amparou em seus dispositivos não almejava modificar apenas a estrutura fundiária” (DE SALIS, 2008, p. 223).

No bojo das lutas históricas em que o Estatuto da Terra é assumido como instrumento fundamental para a democratização do acesso à terra e distribuição de bens sociais no âmbito do espaço agrário brasileiro, a constituinte de 1987-1988 representou oportunidade histórica de aprofundamento e de garantia institucional para a pauta da reforma agrária. Para a constituinte convergiram forças emergentes, especialmente os sindicatos de trabalhadores rurais e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que mobilizaram consigo as forças políticas aliadas e a opinião pública no sentido de estabelecer, no texto da Constituição almejada, dispositivos

que obrigassem o Estado a cumprir com a promessa da reordenação fundiária brasileira, bem como com a garantia de sobrevivência dos camponeses por meio de políticas públicas voltadas a esses sujeitos. A Constituição representaria, portanto, uma força propulsora da aplicação do Estatuto da Terra e institutos nele contidos foram transplantados para o texto constitucional, embora com sutis, mas importantes modificações, que mantiverem, depois de promulgada a Constituição de 1988, as disputas em torno da reforma agrária, agora com elementos qualitativos e jurídicos diversos.

Com isso, as lutas no campo jurídico passaram a ser encaradas como tão estratégicas quanto as lutas no plano político, ganhando relevo a demanda pela afirmação de uma disciplina, o Direito Agrário, e pelo trabalho de juristas comprometidos com as causas de mulheres e homens do campo, especialmente as advogadas e os advogados populares, organizados em escritórios que prestavam assessoria jurídica articulada às demandas dos movimentos sociais protagonizados pelos camponeses. Inaugurado um campo jurídico de disputas e mantidas as dificuldades de realização da reforma agrária pelo Estado brasileiro, O Direito Achado na Rua posiciona-se ao elaborar uma coletânea direcionada, nesse contexto, a sistematizar estudos de Direito Agrário comprometidos com a luta dos movimentos sociais que, ao longo das décadas de noventa e princípios do século XXI, protagonizavam a agenda política em defesa de mudanças estruturais no espaço agrário brasileiro.

A Contribuição de O Direito Achado na Rua à crítica ao Direito Agrário

A obra em análise aborda o direito agrário e a questão agrária brasileira em diferentes aspectos. Problematizando temas como a história da apropriação fundiária no Brasil, a violência dos conflitos agrários, as alternativas propostas pelos movimentos sociais para cobrar do Estado a realização da reforma agrária, e o papel político do MST na construção de uma nova ordem democrática no país, traz contribuições valiosas para a compreensão da questão agrária e da reforma agrária no Brasil e sua relação com o Direito.

O livro, que tem a função de ser um guia de estudos para um curso de extensão promovido pelo Núcleo de Educação a Distância da UnB, teve os seguintes objetivos:

- Proporcionar compreensão crítica do Direito Agrário, mediante abordagem interdisciplinar (histórica, sociológica, econômica, cultural, antropológica e sobretudo política), como é a linha da série O Direito Achado na Rua.
- Possibilitar a avaliação do papel ideológico desempenhado pelo Direito Agrário na manutenção da atual estrutura fundiária, com as distorções que lhe são peculiares.
- Trazer à reflexão acadêmica a realidade das experiências sociais de luta pela terra como matéria-prima para novas práticas de docência, pesquisa e atuação na Sociologia Jurídica e no Direito Agrário.
- Contribuir na reflexão específica da construção de um novo modelo de desenvolvimento (MOLINA et. al. 2002, p. 45).

Evidenciados os objetivos da publicação, passamos a buscar responder as perguntas que delimitam o escopo do presente artigo.

No que diz respeito à indagação acerca da concepção de questão agrária, reforma agrária e Direito Agrário presentes na obra, a leitura do texto não revela, de imediato, um conceito de questão agrária. Dados objetivos que o livro declara, partindo de uma

abordagem interdisciplinar, parece não ser adequado buscar, no conjunto dos capítulos que o compõem, uma concepção unívoca e homogênea de questão agrária. Como produto militante do processo de construção de direitos, o livro *Introdução Crítica ao Direito Agrário* dá voz a diferentes abordagens sobre este campo disciplinar e situa-se historicamente num contexto de clivagens nas lutas capitaneadas pelos sujeitos que habitam o espaço agrário.

Remanesce em seu conteúdo um conjunto de textos que talvez pressuponham compartilhar com os leitores uma ou outra concepção da questão agrária, mas, como um todo, o livro não trata de defini-la. Não obstante, destacam-se textos que concebem a questão agrária como consequência da questão social, lida com o crivo economicista de uma interpretação, dentre outras, do marxismo e que logrou ser dominante no campo de análise em questão. Com isso, esses textos deixam nas entrelinhas uma concepção do que a questão agrária significa a partir da demanda histórica posta pelos sujeitos políticos reivindicantes que hegemonizaram uma forma predominante de luta pela terra no Brasil, especialmente quando da publicação do livro em análise.

Trata-se do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), até hoje um dos principais herdeiros das lutas camponesas empreendidas no contexto motivador do Estatuto da Terra, embora tenha adotado estratégias de ação e modos de organização próprios que o tornaram um sujeito político ativo, presente e referencial para os debates sobre a questão agrária e a reforma agrária.

Antes e depois do Estatuto da Terra, camponeses, posseiros, agregados, trabalhadores rurais assalariados ou explorados em regime de servidão reivindicavam a distribuição de terras e sua titulação por meio do instituto da propriedade privada, individual ou coletiva, ou outro direito real que contivesse as prerrogativas do direito de posse e, ocasionalmente, de exclusividade no uso, gozo e fruição do imóvel, assim como a possibilidade de alienação do mesmo. Implantou-se um campo de disputas em torno dos sentidos da terra e da propriedade sobre ela que teve por resultado sintético histórico (sempre provisório) a defesa da socialização da propriedade para fins econômico-produtivos, restando os fatores culturais e ecológicos como tangenciais ou até mesmo ausentes de certas pautas.

No caso brasileiro, restaram derrotadas as perspectivas socialistas para a questão agrária, que pretendiam derrubar a aristocracia e a burguesia por meio de processos revolucionários que visavam modernizar a sociedade e o campo transformando os modos de produção, tendo por atores revolucionários o proletariado, em aliança com os camponeses. Igualmente, restaram derrotadas perspectivas democráticas, por meio das quais seria possível romper com a aristocracia rural e promover um revolução de tipo liberal burguês para modernizar as relações econômicas, no geral, e no campo, de modo específico. Em nossa história, prevaleceu um caminho autoritário, centrado no Estado, que via na reforma agrária um estímulo à industrialização, um modo de contenção de propostas de rupturas revolucionárias (comunistas, socialistas ou burguesas), com o fim de manter o poder dos grandes proprietários de terras, reprimir o campesinato e promover um capitalismo agressivo, concentracionista e excludente.

Dadas as forças que sustentam esse processo, no horizonte de possibilidades visualizado, embora seja criticada a propriedade moderna da terra, busca-se sua socialização por meio de sua subordinação a um princípio de cumprimento de uma função social, e a concepção de questão agrária dominante se estrutura em torno da centralidade e inevitabilidade da propriedade privada moderna, embora disputando sua extensão e sentido. Por consequência, a questão agrária será encarada como um problema de distribuição justa da propriedade, juridicamente moldada pela modernidade capitalista eurocentrada, tendo em vista ser ela a forma jurídica essencial para a produção econômica de mercadorias agrícolas para subsistência e para o mercado desses produtos.

Assim delimitada, essa abordagem da questão agrária pressupõe um espaço dividido

entre quadrantes absolutos que separam o urbano do rural, e, neste, a propriedade do Estado e as propriedades particulares, não vislumbrando outros modos de uso da terra, como, por exemplo, aquele que se possibilita pelo uso comum, onde inúmeros povos originários antes habitavam, onde os negros resistiam à escravidão, onde se desenvolveram formas de apossamento em que diferentes modos de ser, fazer e viver se desenvolveram.

Essa versão da questão agrária tornou possíveis acordos históricos para a manutenção da propriedade agrária com a correspondente exigência de ação estatal para ordenar e intervir na propriedade, para que ela fosse economicamente viável do ponto de vista capitalista e colaborasse para conter arroubos revolucionários anticapitalistas, promovendo a gestão da população pobre. Com isso, o Estado assume a função de instituição política que irá encampar essas tarefas históricas sob a denominação de reforma agrária, com a promessa de reordenar a estrutura fundiária, promover políticas de assistência à produção e comercialização, e colonizar os espaços que, na concepção da época do Estatuto, eram considerados não habitados, entraves à inserção nacional no capitalismo global.

Isso só será possível porque está pressuposto um modelo de Estado intervencionista, que estava em franco processo de afirmação no Brasil, tendo por pilares uma legislação social, a afirmação da não separação entre os campos econômico e político, a urgência de um capitalismo organizado pelo Estado, o papel deste na previsão e garantia de direitos fundamentais, e a atribuição a ele de medidas para combater injustiças sociais.

A legalização desses mecanismos de gestão estatal do capitalismo não impediu, por certo, que outras perspectivas de agrariedade e vida no espaço não urbano se mantivessem, o que redundava no fato de que o espaço agrário mantém-se como território de diferentes disputas.

No bojo dessas disputas, fica claro, tendo em vista os referenciais oferecidos a partir de O Direito Achado na Rua, que a insurgência dos sujeitos que se identificavam como campesinato – expressão equívoca e, igualmente, em constante disputa – de um lado, e as demandas de desenvolvimento capitalista no espaço agrário brasileiro – e igualmente latino-americano – de outro, exigiram do Estado e dos juristas a elaboração de um campo disciplinar que oferecesse respostas às questões levantadas pelo contexto, sendo possível identificar as décadas de 1960 a 1980, do século XX, como período em que se intensifica a produção teórica que vai se identificando como campo específico de estudos e que se denomina Direito Agrário. Essa terminologia, por sua vez, também se encontra em disputa, havendo na literatura quem defenda em seu lugar as denominações direito rural, direito da reforma agrária, direito agrícola e, mais atualmente, direito do agronegócio.

Na vida cambiante das palavras, “agrário” é adjetivo relativo à terra suscetível de produção ou exploração, o que o torna um conceito mais dinâmico, abrangente e possibilitador de uma arena de disputas de sentido, preferível em relação a “agrícola”, que diz respeito a uma das atividades possíveis de produção na terra, ou seja, a agricultura, assim como a “rural”, conceito mais estático que designa uma posição geográfica contraposta ao urbano.

Nesta específica questão de determinação do campo disciplinar, a obra avança ao possibilitar fontes não estatais para a defesa de direitos do conjunto de sujeitos que vivem no conflitivo espaço agrário brasileiro. Não obstante, um sujeito específico passa a pautar os debates sobre o direito agrário ao ocupar o cenário político e agitar o mencionado espaço agrário com suas estratégias de ação desde a década de 1980 até os presentes dias. Falamos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Se, após a Constituinte, o sindicalismo rural deixa de ser o principal protagonista das

lutas agrárias, passando a atuar em conjunto com vários outros sujeitos¹, na década de 1990, em especial no governo Fernando Henrique Cardoso, o MST assume relevante protagonismo na luta pela terra², destacando-se entre as mais de 80 organizações de luta pela terra identificadas entre os anos 2000 e 2006 (FERNANDES. In: CRATER, 2010).

Buscando compreender o sucesso desse movimento social específico, Miguel Carter (2010) aponta que o MST desenvolve um tipo particular de conflito social, que ele define como “ativismo público”, diverso da insurgência armada ou da revolta dispersada em formas cotidianas, informais ou discretas de resistência. Esse ativismo público “envolve uma forma organizada, politizada, visível, autônoma, periódica e não violenta de conflito social”, voltando-se “a: (1) atrair a atenção pública; (2) influenciar as políticas do Estado por meio de pressão, do *lobby* e das negociações; e (3) configurar as ideias, os valores e as ações da sociedade em geral”, por meio de ideias, táticas e ações contenciosas escolhidas tendo em vista as oportunidades políticas existentes, os recursos disponíveis para sua mobilização, e as percepções estratégicas do movimento em cada conjuntura histórica. A orientação não violenta dessas ações as tornam compatíveis com a sociedade civil e proporcionam instrumentos democráticos legítimos para fomentar a mudança social, em especial diante do fortalecimento do movimento, que permitiu diferentes fases de ação política, que evoluíram dos “pedidos suplicantes”, passaram por “luta agressiva”, até consolidarem-se em “engajamento crítico” (CARTER, 2010, p. 202-203 e 205-228).

Interessante notar que a figura do “sem-terra” emerge como um sujeito político novo no cenário brasileiro, fruto dos processos históricos de expulsão do campesinato do campo, numa sociedade que vai se urbanizando progressivamente, mas que ainda conta com uma população que reivindica o retorno à terra e que justifica tal retorno pela necessidade de que a terra seja trabalhada e, mediante o trabalho, seja justificada a propriedade. Nesse sentido, Bernardo Mançano Fernandes, ao buscar diferenciar o sem-terra do posseiro, entende que:

Nas últimas quatro décadas, os principais sujeitos da luta pela terra têm sido os posseiros e os sem-terra. Os posseiros ocupam terras predominantemente nas frentes de expansão da fronteira agrícola. Com a territorialização do capital, esses camponeses sofrem a expropriação de suas terras por parte dos latifundiários e empresários ligados à apropriação ilegal de terras, ou seja, à grilagem. Por sua vez, os sem-terra ocupam áreas predominantemente em regiões onde o capital já se territorializou. Eles fazem ocupações de latifúndios: propriedades capitalistas do agronegócio, ou seja, terras de negócio e exploração; além de terras devolutas e griladas. A diferença básica entre os dois tipos de luta camponesa é: o grileiro, o latifundiário e o empresário chegam onde o posseiro está; ao passo que os sem-terra vão aonde o grileiro, o latifundiário e o empresário estão (CARTER, 2010, p.174).

Nesse processo de lutas, a juridicidade joga um papel de extrema relevância, em especial em seu sentido não estatal ou dominante. Em outros termos, uma noção de direito justo tem efeito mobilizador dos sujeitos que reivindicam o acesso à terra, não com base no contrato de compra e venda, mas em sua legitimação pelo costume ou pelo trabalho. Nesse sentido, o historiador Edward Thompson, ao analisar as lutas camponesas na Inglaterra, defende que

O que muitas vezes estava em questão não era a propriedade defendida pela lei contra a não propriedade; eram as outras definições dos direitos de propriedade (...). Enquanto

¹ Conforme Edélcio Vigna de Oliveira, “A Nova República (1985-89) revelou a diversidade de categorias e situações sociais existentes no campo. (...) Esta conjuntura crítica possibilita o aparecimento de novos atores: povos da mata, indígenas, quilombolas, atingidos por barragens, seringueiros, sem-terra, assentados, quebradeiras de coco babaçu, trabalhadores rurais, migrantes rurais, e outros. Esta população, que corresponde a arrendatários e foreiros dos anos 60, a posseiros e meeiros dos 70, indica a recorrência da questão agrária na agenda sociopolítica do país, como expressão da injustiça social no campo (MOLINA et. al., 2002, p. 167-168).

² Para dimensionar tal influência, veja-se a afirmação de Cléria Botelho da Costa: “O MST se mantém como o único movimento capaz de fazer oposição ao governo antidemocrático de Fernando Henrique Cardoso” (MOLINA et. al, 2002, p. 149).

foi possível, os dominados – se conseguissem dinheiro e advogado – realmente lutariam pelos seus direitos por meios legais; ocasionalmente, os foreiros, baseando-se nos precedentes da legislação do século 16, podiam realmente ganhar uma causa. Quando não foi mais possível continuar a luta através da lei, os homens ainda continuaram a ter um senso de transgressão legal: os proprietários tinham obtido seu poder por meios ilegítimos (THOMPSON, 1987, 351).

Ao analisar a formação do campesinato no Brasil, José de Souza Martins situará sua origem no período colonial, com sua posterior consolidação como verdadeira classe social no final do século XIX e início do século XX, no bojo do processo de desenvolvimento do capitalismo no país. No processo de sua formação, esse sujeito adota uma concepção jurídica de posse, domínio e propriedade baseada no trabalho e essa concepção seguirá sendo a base de legitimação defendida pelo campesinato na luta pela terra.

A concepção de que é preciso ocupar a terra com trabalho (na derrubada da mata e no seu cultivo) antes de obter o reconhecimento de direito, era próprio do regime sesmarial. Do mesmo modo, a concepção de que o trabalho gera direito de propriedade sobre os frutos do trabalho também era própria desse regime fundiário. Nele, o domínio estava separado de posse. O domínio era da Coroa. Quando, por acaso, o sesmeiro deixasse de cultivar a terra ou de obter dela frutos para pagar tributos, a terra se tornava devoluta (ou realenga, como então se dizia, isto é pertencente ao rei). Podia por isso ser novamente distribuída pelo representante da Coroa, bastando que alguém a ocupasse e, depois, a requeresse, como ocorreu frequentemente. Do mesmo modo, a casa de um agregado construída em terras de sesmaria ou data de outrem, bem como suas roças e cultivos, não sendo ele escravo, lhe pertenciam legalmente, sendo a relação com o sesmeiro apenas relação de enfiteuse. Portanto, o trabalho de fato gerava direito sobre bens produzidos e sobre terra beneficiada ou, melhor, sobre o benefício incorporado à terra, como era o caso do desmatamento (MARTINS, 1997, p. 180).

A presença dessa noção social, histórica e jurídica de propriedade é notadamente forte nos discursos dos movimentos sociais do campo, em especial do MST. A ideia de que a terra deve pertencer a quem nela trabalha e que este trabalho se desenvolve por intermediação familiar estão na base das reivindicações pela terra e nas propostas de políticas públicas encampadas por esse movimento. Essa concepção também está pressuposta na noção de questão agrária como relativa à desigualdade de acesso à terra como bem de produção e de reforma agrária como política de garantia de acesso.

Portanto, o campesinato e sua forma de atuação política crítico-engajada num contexto de lutas democráticas e por direitos, por meio de uma organização modelar consubstanciada no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, é o sujeito coletivo instituinte e enunciador de direitos pressuposto na *Introdução Crítica ao Direito Agrário*.

Essa obra, por sua vez, revela a ligação que esse movimento vem estabelecendo com os juristas e com as universidades, com o fim de criar um sofisticado discurso em defesa de suas pautas e especialmente evoluir de uma “legalidade defensiva” para uma “legalidade ofensiva” e também visando promover mudanças na cultura jurídica, conforme demonstrado por George Meszaros (CARTER, 2010, p.433). Internamente, seu Setor de Direitos Humanos tem contribuído para que o MST forme quadros e siga auxiliando a formulação de um discurso jurídico crítico à ideologia dominante e alinhado às estratégias políticas do movimento. No sentido de revelar a contribuição do movimento para a cultura jurídica, Meszaros conclui que

No que tange ao relacionamento do MST com a lei, isso deve ser visto como uma parte integral e legítima dos processos legais que há muito tempo têm sido divididos. Que uma organização com tamanha expressão e estatura social deveria no mínimo contribuir com a reorientação do debate sobre a natureza e a função das leis, em vez de meramente aceitar as consequências das ações dos outros, sem dúvida constitui um

avanço saudável e há muito tempo adiado. Muitos observadores deixaram de perceber esse ponto ou não parecem dispostos a fazê-lo. Eles reconhecem o impacto político do Movimento, mas parecem incapazes de aceitar suas ramificações legais positivas, preferindo continuar presos em uma noção artificialmente restritiva do Estado de Direito que nem eles são capazes de por em prática (CARTER, 2010, p.458-459).

A partir desses pressupostos, é possível avaliar o mencionado livro como fruto dessas alianças estabelecidas entre os movimentos sociais, especialmente o MST, com os juristas e os acadêmicos, com a finalidade de se batalhar no espinhoso campo das ideias jurídicas, reconhecendo a relevância do jurídico para a transformação social e o papel emancipatório dos direitos humanos, quando encarados fora das amarras do positivismo.

Publicada em 2002, a obra tem seu conteúdo colocado à prova pelos eventos que se seguiram à ascensão e queda do Partido dos Trabalhadores (PT) e do campo político de centro-esquerda no Brasil. Ao seu tempo, os autores talvez nem pudessem prever a eleição do PT e a ascensão de um bloco histórico progressista ao poder executivo no Brasil, tampouco sua contraditória relação com a questão agrária, os movimentos sociais e a política de desenvolvimento. Não obstante, desde então, mudanças econômicas, políticas e culturais têm implicado alterações no campo de disputas pela terra, com consequências no plano das estratégias jurídico-políticas dos movimentos sociais.

As políticas neodesenvolvimentistas dos governos do PT e sua aliança com a elite agrária, com a agroindústria e com o setor financeiro (ou setor do agronegócio), promoveu uma alteração na dinâmica do mercado de terras e de mobilização das fronteiras territoriais agrárias. Nesse processo, além do campesinato, continuaram sendo vítimas sujeitos que vivem no espaço agrário, embora não se identifiquem, inteira ou parcialmente, cultural ou politicamente com o campesinato e, especificamente, com os sem-terra. Estamos falando do conjunto de sujeitos denominados povos e comunidades tradicionais, cuja relação com a terra não se identifica inteiramente com a do campesinato anteriormente definido. Os povos originários, muito especialmente alcunhados indígenas pelos colonizadores, já habitavam o território nacional antes da formação do campesinato e, em sua diversidade, compartilhavam um senso de pertencimento à terra que o campesinato ainda não reproduz.

Esses sujeitos, por sua vez, embora venham se organizando nas últimas décadas, ainda não lograram o mesmo nível de articulação e mobilização do MST, mas com ele dialogam, sem o replicar inteiramente, e têm se afirmado como sujeitos emergentes nas lutas sociais do campo no Brasil.

Suas demandas não foram alcançadas ao tempo da publicação em análise, mas sua interpelação permite trilhar caminhos metodológicos análogos para buscar refletir demandas e contribuições ao pensamento jurídico advindos das lutas desses sujeitos emergentes.

Sujeitos instituintes e temas emergentes no Direito Agrário

Passados cerca de 17 anos da publicação de *Introdução Crítica ao Direito Agrário*, vê-se que algumas mudanças que já estavam em curso no cenário agrário brasileiro ganharam forte expressão nacional. Dentre tais mudanças, destacamos o fortalecimento de outros movimentos sociais do campo³, a emergência das comunidades tradicionais

³ Em nível nacional, são exemplos o Movimento dos Atingidos por Barragens, o Movimento dos Pequenos Agricultores e a Federação Nacional do Trabalhadores na Agricultura Familiar. Em nível regional e local, são inúmeras as organizações, a maioria dedicada à luta pelo acesso à terra.

e a ressignificação da luta pela reforma agrária, com a incorporação de dimensões pouco destacadas antes dos anos 2000, como a ambiental⁴.

Frente à impossibilidade de analisar todos esses temas no curto espaço deste artigo, optamos por destacar a análise da emergência das comunidades tradicionais, seu protagonismo na instituição de um conjunto de novos direitos no Brasil e de sua importância para o reconhecimento do pluralismo jurídico no ordenamento jurídico nacional. Nesse sentido, primeiro faremos um exercício de identificação dos novos direitos que foram positivados, como resultado dos processos de luta e reivindicações desses grupos, e seus principais marcos constitucionais e infraconstitucionais, notadamente em nível federal; depois analisaremos as implicações de tal processo no fortalecimento do espectro conceitual do pluralismo jurídico; e, por fim, apontaremos brevemente as principais ameaças à garantia de tais direitos no atual cenário.

A emergência dos Povos e Comunidades Tradicionais e o reconhecimento de seus direitos costumeiros pelo direito positivo

A categoria “Povos e Comunidades Tradicionais” vem sendo usada atualmente para caracterizar um conjunto de grupos sociais com identidades e formas de organização socioculturais específicas encontrados nas cidades e, principalmente, no campo brasileiro.

Gestada em meio aos debates acadêmicos e legislativos realizados nos anos de 1990 e 2000 sobre a construção de políticas públicas específicas para esses grupos sociais, a terminologia foi institucionalizada, pela primeira vez, em 2004, com a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais e positivada, pela primeira vez, com o Decreto nº 6.040, de 2007. Além dos povos indígenas, estão incluídos na categoria as comunidades quilombolas, ribeirinhas, extrativistas, faxinalenses, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, fundos e fechos de pasto, geraizeiros, caiçaras, benzedeiros, ciganos, povos de terreiros, pomeranos e veredeiros, dentre outros⁵.

Ainda que as especificidades culturais e as territorialidades específicas sejam a marca distintiva de tais grupos em relação à sociedade nacional, é importante afastar qualquer tipo de compreensão essencialista deles. De acordo com Almeida (2006), tais grupos não são estruturados por diferenças culturais cristalizadas, mas por culturas dinâmicas e plurais que passam a ser resgatadas, positivadas e mobilizadas na construção de identidades coletivas.

Deste modo, analisar o que são as comunidades tradicionais pressupõe analisar como elas foram se constituindo enquanto tais no cenário político nacional, como fruto de relações sociais e de conflitos moldados pelo tempo e espaço. É um exercício, no entanto, que não pode prescindir da análise de seus processos de luta por direitos e, notadamente, por reconhecimento de seus direitos costumeiros pelo direito positivo, processo cujos resultados são visíveis em um conjunto de normas municipais, estaduais, federais e internacionais aprovados e/ou ratificados pelo Estado brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988. Como aponta Oliveira (2014), o surgimento e a expansão de tais normas acompanham e refletem, em certa medida, a inserção do direito positivo no repertório de ação e de disputas encampadas por esses grupos e a própria emergência política dos mesmos. Tal expansão ganha corpo no fim dos anos 1980 e na década de 1990, sobretudo nas legislações municipais e estaduais,

⁴ A incorporação do debate agroecológico nas pautas de muitos movimentos sociais do campo e a visibilização da dimensão socioambiental dos conflitos agrários são expressões disso. Nesse cenário, falar em Reforma Agrária implica não apenas a transformação da estrutura fundiária e democratização do acesso à terra, mas a construção de um novo modelo de desenvolvimento, socialmente justo e ambientalmente sustentável.

⁵ O Decreto nº 8.750, de 2016, prevê assento para 28 diferentes povos no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Criado inicialmente como Comissão Nacional de Desenvolvimento dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), através de decreto de 27 de dezembro em 2004, o órgão colegiado passara por modificações em sua nomenclatura e composição em dois momentos, com a aprovação de decreto de 13 de julho de 2006 e do Decreto nº 8.750, de 2016.

e a partir dos anos 2000, na legislação federal⁶ e em tratados internacionais⁷.

São normas que reconhecem um conjunto de novos direitos, em especial os direitos à autodefinição; à proteção, valorização e proteção de suas identidades, culturas e modos de vida; às terras tradicionalmente ocupadas; à consulta prévia, livre e informada e a políticas públicas específicas e adequadas, que contribuam para a garantia de sua dignidade e sustentabilidade.

A primeira base normativa dos “direitos econômicos, sociais e culturais” desses grupos é a Constituição Federal de 1988, que consigna, no artigo 231, o direito dos povos indígenas a definirem sua “organização social, costumes, línguas, crenças e tradições”, e nos artigos 215⁸ e 216⁹, que os “bens de natureza material e imaterial”, dentre os quais se incluem as “formas de criar, fazer e viver” dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira constitui patrimônio cultural brasileiro, o qual deve ser respeitado e protegido pelo Estado.

Tais dispositivos representam um avanço significativo em relação ao paradigma normativo anterior, no qual o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas foi consignado subordinando-se a uma explícita proposta integracionista. Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil é reconhecido como um país pluriétnico e multicultural, cujo caráter deve ser valorizado e protegido. Isso significa que, além de passar da perspectiva da integração à sociedade hegemônica para a do reconhecimento do direito à diferença, a Constituição de 1988 reconhece a existência de diferentes outros grupos, com identidades e formas de organização socioculturais específicas, além dos povos indígenas. Tal reconhecimento foi a matriz fundamental para um conjunto de normas infraconstitucionais aprovadas pelo Brasil após 1988, regulamentando os direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Dentre tais normas, merece destaque a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Estado brasileiro em 2004, que trata dos direitos dos povos indígenas e tribais dos países independentes signatários do tratado. Embora o termo “povos tribais” não seja adequado para representar os diferentes grupos que se reconhecem com identidades e organização sociocultural específicas no Brasil, como adverte Oliveira (2014), os critérios utilizados pela referida convenção para caracterizar o que chama de “povos tribais” não deixa dúvidas de que a referida norma se aplica aos povos e comunidades tradicionais. De acordo com o artigo 1º da Convenção 169, são considerados “povos tribais” aqueles “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.

Em estreito afinamento com a Carta Magna Brasileira, o referido tratado também positiva o direito à proteção e respeito ao modo de vida das comunidades tradicionais. Em seu artigo 5º, determina que, na aplicação da presente convenção, deverão “ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados [...] e ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos”. Nesse mesmo espírito, merece destaque

⁶ Lei Federal nº 9.985, de 2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação); Decreto Presidencial nº 6.040, de 2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais) e Lei Federal nº 13.123, de 2015 (Lei da Biodiversidade).

⁷ A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada através do Decreto nº 5.051, de 2004, e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, promulgada por meio do Decreto nº 6.177, de 2007.

⁸ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (...)

⁹ Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver [...] § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. § 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei. § 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

também a Convenção sobre a Promoção e Proteção da Diversidade das Expressões Culturais, ratificada pelo Brasil através do Decreto Presidencial nº 6.177, de 2007. Tal norma reconhece a importância dos conhecimentos tradicionais como fonte de riqueza material e imaterial e prevê uma série de medidas a serem adotadas pelos Estados Nacionais para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seu território.

Tal direito impõe visivelmente uma obrigação de fazer para o Estado, que deve ser cumprida através de um conjunto de instrumentos, nos termos do § 1º do artigo 216 da Constituição. O artigo 2º da Convenção 169 da OIT também estabelece obrigações positivas para o Estado, de modo a proteger os direitos desses povos e garantir o respeito à sua integridade, através de medidas especiais que assegurem o acesso destes, “em condições de igualdade, aos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população”; a eliminação das “diferenças socioeconômicas” que os separam e “a plena efetividade de seus direitos econômicos sociais e culturais”.

Acompanhando esse viés, verifica-se também o direito à proteção dos conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético, reconhecido como parte do patrimônio cultural brasileiro. Nos termos da Lei Federal nº 13.123, de 2015, “ficam protegidos os conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético de populações indígenas, de comunidade tradicional ou de agricultor tradicional contra a utilização e exploração ilícita”. Tal proteção envolve, dentre outros, o direito à participação dos grupos nas tomadas de decisão sobre assuntos relacionados à conservação e uso sustentável desses conhecimentos (art. 8º); o direito ao consentimento prévio e informado dos grupos para que terceiros tenham acesso aos mesmos (art. 9ª); o reconhecimento de sua contribuição para o desenvolvimento e conservação de patrimônio genético, a divulgação da origem desses conhecimentos em todas as publicações, explorações e divulgações e o direito ao recebimento de benefícios decorrentes de sua exploração econômica por terceiros (art. 10).

Importa destacar que as medidas especiais que deverão ser adotadas pelo Estado para efetivação dos direitos desses grupos “não deverão ser contrárias aos desejos expressos livremente pelos povos interessados”, conforme dispõe o inciso 2 do artigo 4º da mesma convenção e devem ser realizadas garantindo o direito à informação¹⁰ e à participação¹¹ delês nos processos de tomada de decisão. Nesse sentido, deve ser garantido o direito à “autodeterminação” desses povos na escolha das prioridades para a garantia de seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

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 (Artigo 7º).

Outro direito importante é a “autoatribuição”, também positivado na Convenção 169 da OIT. De acordo com o artigo 1º, “a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente convenção”. Em razão disso, as certidões de comunidades quilombolas emitidas pelo Estado brasileiro, pela Fundação Cultural Palmares, por exemplo, são certificados de autorreconhecimento dos próprios grupos, cabendo ao Estado registra-los e não atestar a identidade quilombola.

Assume grande relevância também o direito às “terras tradicionalmente ocupadas”, previsto na Constituição Federal de 1988 e na Convenção 169 da OIT. Diferentemente das terras reivindicadas pelos Movimentos de Lutas pela Terra e acessadas através

¹⁰ Nos termos do artigo 30 da Convenção 169 da OIT, o direito à informação deve ser garantido através da adoção de um conjunto de medidas, inclusive de traduções escritas e/ou utilização dos meios de comunicação de massa nas línguas desses povos.

¹¹ Artigos 2º, inciso 1, 6º, inciso 1, alínea b, e 7º, inciso 1.

dos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, as terras tradicionalmente ocupadas assumem sentidos para além da subsistência econômica dos grupos. É o lugar de pertencimento, de memória, história e reprodução das práticas religiosas e socioculturais dos mesmos. Na CF de 1988, a terminologia aparece no artigo 231¹², ao reconhecer os direitos originários, exclusivo, permanente e imprescritível dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, cabendo à União demarcá-las e protegê-las.

A Constituição Federal de 1988, no parágrafo 6º do artigo 231, também proíbe a remoção dos povos indígenas das suas terras, rompendo com as políticas de criação de reservas indígenas a partir da relocação dos grupos, frequente até a década de 1970, e a exploração dos potenciais hídricos, minerários e energéticos existentes nas mesmas, salvo em situações excepcionais. Como decorrência do caráter originário de tal direito (anterior à CF/88 e a ao próprio Estado brasileiro), são nulos todos os títulos e atos que tenham por objetivo o domínio, a posse ou a exploração de tais terras, não cabendo, no processo de demarcação e desintrusão das terras indígenas, desapropriação dos imóveis que porventura tenham sido constituídos em seu interior. A possível indenização deve ser feita apenas em relação às benfeitorias de boa-fé, e nunca em relação à terra nua.

O direito das comunidades quilombolas às terras por elas ocupadas também é reconhecido explicitamente na Constituição Federal de 1988, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)¹³. Para os quilombolas, a norma constitucional reservou o direito à propriedade definitiva sobre tais terras, diferente do que ocorreu com a regulação das terras indígenas na Carta Magna, reconhecidas como de usufruto exclusivo destes, mas com domínio reservado à União.

Apesar de o artigo 68 da ADCT não usar o termo ‘tradicionalmente ocupadas’, este deve ser o parâmetro para demarcação das mesmas, já que a especificidade da forma de apropriação territorial das comunidades quilombolas caracteriza a tradicionalidade de suas formas de ocupação. Este é o critério previsto no Decreto nº 4.887, de 2003, que regula o processo de identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas no Brasil, declarado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 08 de fevereiro de 2018, no bojo do julgamento da ADI 3.239¹⁴.

Na Convenção 169 da OIT, aplicada a todas as comunidades tradicionais, o direito às terras tradicionalmente ocupadas é positivado como sinônimo de “direito ao território”. Tais categorias foram sendo construídas na tentativa de representar a complexidade das formas de apropriação dos sistemas de uso comum da terra, caracterizados por Almeida (2006) como:

situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores diretos ou por um de seus membros. Tal controle se dá por meio de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e acatadas, de maneira consensual, nos meandros das relações

¹² Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. §1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições. §2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se à sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. §3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. §4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. §5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do país, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

¹³ Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

¹⁴ A Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.239 foi proposta em 2004 pelo PFL, requerendo o afastamento da aplicabilidade do referido decreto. Dentre os principais aspectos atacados pela ação está a regulamentação do direito à autoatribuição e os critérios para demarcação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. Após quase 15 anos de tramitação no STF, a ação foi julgada improcedente pela Corte.

sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem uma unidade social (ALMEIDA, 2006, p. 101).

Nos termos do artigo 13 da Convenção 169 da OIT, “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”, que corresponde “a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma”, para sua subsistência material e reprodução sociocultural. Tal direito, de acordo com mesma convenção, inclui a posse e a propriedade de tais terras, não ser removido das mesmas sem seu consentimento e retornar às terras tradicionais.

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 medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às 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 da OIT)

Artigo 16

1. Com reserva do disposto nos parágrafos a seguir do presente artigo, os povos interessados não deverão ser trasladados das terras que ocupam.

2. Quando, excepcionalmente, o traslado e o reassentamento desses povos sejam considerados necessários, só poderão ser efetuados com o consentimento dos mesmos, concedido livremente e com pleno conhecimento de causa. Quando não for possível obter o seu consentimento, o traslado e o reassentamento só poderão ser realizados após a conclusão de procedimentos adequados estabelecidos pela legislação nacional, inclusive enquetes públicas, quando for apropriado, nas quais os povos interessados tenham a possibilidade de estar efetivamente representados.

3. Sempre que for possível, esses povos deverão ter o direito de voltar às suas terras tradicionais assim que deixarem de existir as causas que motivaram seu traslado e reassentamento. [...]

(Convenção 169 da OIT)

Frente à deliberada inação no Estado brasileiro para garantir a efetivação de tais direitos, têm-se fortalecido, no último período, as ações diretas de retomadas de terras ocupadas tradicionalmente, notadamente por povos indígenas, como mecanismo de pressão para garantir sua demarcação e desintrusão.

Somado aos direitos às terras tradicionalmente ocupadas, há também o direito de livre acesso aos recursos naturais. Nos termos do artigo 15 da Convenção 169 da OIT, os “direitos dos povos interessados nos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados”.

Tal reconhecimento também está previsto nos artigos 4º, XIII, 18 e 20 da Lei Federal nº 9.985, de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Segundo a referida norma, o SNUC tem, dentre outros objetivos, “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. Para a efetivação de tal determinação, há instrumentos como a instituição de Reservas Extrativistas (Resex) e de Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) nas áreas ocupadas tradicionalmente por esses grupos. Tal

caminho vem sendo escolhido especialmente por comunidades ribeirinhas e pesqueiras, mas comumente são reveladores de contradições e tensões.

Verifica-se que, entre o reconhecimento e a efetivação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais no Brasil, existe ainda um enorme abismo e, em muitas situações, o Estado brasileiro não é apenas omissivo, mas patrocinador de grandes violências e violações, como se verifica, por exemplo, na construção da usina hidrelétrica de Beló Monte, executada em prejuízo dos direitos territoriais de várias etnias indígenas do Pará e à revelia de suas manifestações de vontades.

Nessa perspectiva, tem crescido também a reivindicação dos povos e comunidades tradicionais pelo cumprimento do direito à “consulta prévia livre e informada”, previsto no artigo 6º da Convenção 169 da OIT, o qual determina que “os governos deverão 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”. O objetivo da consulta, nos termos previstos pela convenção, não é apenas escutar os grupos, como tem sido comum em audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental, mas alcançar “um acordo e conseguir um consentimento acerca das medidas propostas”. Para exigir que a consulta seja feita de modo adequado, respeitando suas instituições representativas e seus modos de fazer, criar e viver, muitos povos têm elaborado protocolos comunitários de consulta, regulando como deve ser feita a consulta em cada um deles.

Por fim, merece destaque o direito a políticas públicas adequadas à realidade desses grupos sociais. É o que se verifica no Decreto Presidencial nº 6.040, de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNDSPCT). O referido decreto é um marco na positivação jurídica do termo povos e comunidades tradicionais e estabelece princípios, objetivos e instrumentos para a implementação de políticas públicas diferenciadas para esses grupos sociais, assim como para a adaptação de políticas públicas já existentes às suas especificidades. Sua proposição foi resultado dos trabalhos da Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), criada em 2004, sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a função de coordenar a elaboração e implementação da referida política¹⁵. No entanto, esta se finda com o Decreto Presidencial nº 9.759, de 2019, que extingue alguns e estabelece diretrizes, regras e limitações para diversos órgãos colegiados da Administração Pública Federal, no bojo de uma série de medidas e propostas de retrocessos no reconhecimento e efetivação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e da Política de Reforma Agrária no Brasil, como será apontado mais a frente.

A constitucionalização do pluralismo jurídico e sua densidade conceitual

Dentre os fundamentos epistemológicos de O Direito Achado na Rua (DANR), podemos destacar o pluralismo jurídico, que defende a legitimidade das normatividades produzidas pela e na sociedade, para além dos marcos do direito oficial, por entender que o Estado não é a única fonte de produção do Direito. Com isso, o DANR propõe um deslocamento do olhar para as diversas fontes do direito, “reconhecendo o espaço político onde se desenvolvem as práticas sociais também como enunciadoras de direitos” (SOUSA JUNIOR, 2015).

Tal concepção representa uma mudança paradigmática no sentido e no conceito de direito, no qual a construção normativa é reconhecida como uma construção política, superando, portanto, a concepção dogmática de um Direito neutro e supostamente acima dos conflitos sociais. Para o DANR, o Direito é visto como fruto das relações e tensões sociais que tomam corpo no espaço público, através da agência das

¹⁵ A comissão possuía composição paritária, com 15 representantes de órgãos da Administração Pública Federal e 15 representantes de organizações da sociedade civil, mais notadamente de entidades representativas de comunidades tradicionais.

classes, grupos e movimentos sociais, que atuam como sujeitos coletivos de direito. Deste modo, como aponta Sousa Junior (2015), fazendo referência a Roberto Lyra Filho, o direito não é, ele se faz sendo, e ele se expressa “como projeto de legítima organização social da liberdade”, na medida em que representa o campo das múltiplas possibilidades e volta-se para atender às demandas por direitos da sociedade, em especial dos novos movimentos sociais.

A luta dos povos e comunidades tradicionais, além de fortalecer esse fundamento teórico epistemológico na compreensão do direito, tem contribuído para instituir uma força ainda maior ao pluralismo jurídico. Com a aprovação da Constituição e o conseqüente reconhecimento do Brasil como um país pluriétnico e multicultural, nos termos dos artigos 215 e 216, aqui já analisados, o pluralismo jurídico passa a ser fundamento do próprio Estado Democrático de Direito. O que verificamos é um processo de constitucionalização do pluralismo jurídico no país que emerge das lutas dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, em um movimento bem semelhante às lutas por reconhecimentos de direitos dos povos originários em outras nações da América Latina. Com a incorporação da Convenção 169 da OIT no ordenamento jurídico nacional, o reconhecimento pelo direito oficial da duplicidade de sistemas normativos legítimos ganha ainda mais evidência, eis que a convenção é exaustiva em dispositivos que impõem ao Estado o respeito aos costumes, normas costumeiras e instituições próprias dos povos tradicionais, prevendo, inclusive, parâmetros para a sua aplicação, em caso de conflitos com as normas nacionais¹⁶.

O processo de constitucionalização e positivação do pluralismo jurídico assume diversos sentidos. De acordo com Marés (2019, p. 25), “a legalidade nacional pode reconhecer a efetividade dos sistemas tradicionais ou legislar introduzindo nas leis nacionais institutos dos povos tradicionais”. Somado a esses dois sentidos, percebemos um terceiro, que é o de estabelecer parâmetros interpretativos para a aplicação da legislação nacional aos mesmos grupos. Desse modo, o pluralismo jurídico positivado pelo ordenamento jurídico nacional a partir da luta dos povos e comunidades tradicionais deve ser compreendido a partir de três diferentes e articulados sentidos de reconhecimento: 1) de direitos específicos adequados aos costumes e modo de vida de tais grupos; 2) do direito a dizer o direito pelos próprios grupos (legitimidade de suas normatividade e juridicidade); e 3) da necessidade de considerar os costumes e o direito consuetudinário dos povos tradicionais para aplicação do restante da legislação nacional para seus componentes.

Tais sentidos possibilitam densificar o espectro conceitual do pluralismo jurídico, na contramão das críticas que apontam haver imprecisão nos limites do pluralismo e nas diferenças entre o pluralismo como fato e como prescrição (dever ser), levando a literatura sobre o tema a ser mais prescritiva que científica¹⁷. Ainda que a constitucionalização do pluralismo jurídico no Brasil tenha se dado com vários limites, se compararmos às experiências mais recentes de países como Equador, Venezuela, Bolívia e Peru, onde se reconhece não apenas a juridicidade indígena, mas a jurisdição indígena¹⁸ em sentido mais amplo, a compreensão dos diferentes sentidos do pluralismo jurídico no Brasil é importante para não reduzirmos o seu alcance e eficácia.

¹⁶ O inciso 2 do artigo 8º da Convenção 169 da OIT estabelece a não violação dos direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional e dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos como critérios para a compatibilização dos diferentes sistemas jurídicos. Também prevê que deverão ser estabelecidos procedimentos para se solucionar os conflitos que possam surgir entre os mesmos.

¹⁷ Tais críticas são sintetizadas na obra de José Geraldo de Sousa Jr (2015).

¹⁸ Como consequência do reconhecimento da plurinacionalidade e em virtude da consecução de maior autonomia às comunidades originárias, também foi institucionalizada uma jurisdição própria, composta por juízes indígenas que se organizam, arrematam e julgam de acordo com suas tradições. Essa jurisdição alcança inclusive uma turma específica na Corte Constitucional.

Desafios da conjuntura: neoliberalismo de guerra, acumulação por desapossamento e projetos em disputa na América Latina

Conforme apontam José Seoane, Emílio Taddei e Clara Algranati (2010), no tempo presente, o capitalismo, em sua etapa neoliberal e globalizada, caracteriza-se por uma economia financeirizada e por processos de acumulação por desapossamento ou por desapossamento, por meio dos quais a acumulação do capital ocorre pela apropriação privada de bens ou recursos que encontravam até o momento (ao menos relativamente) fora do mercado, ou seja, que não eram ou não haviam sido transformados em mercadorias.

Trata-se, portanto, da apropriação privada, majoritariamente transnacional, dos chamados “bens comuns sociais” (as empresas e os serviços público-estatais consolidados em meados do século XX) e dos denominados “bens comuns da natureza” (também chamados “recursos naturais”). Os primeiros foram objeto das reformas neoliberais de primeira geração – sob o Consenso de Washington de princípios dos anos 1990 –, mediante políticas de privatização, e os segundos têm sido objeto de mercantilização pelas seguintes gerações de políticas neoliberais.

Esse processo reforça um modelo de divisão internacional do trabalho que busca manter a América Latina com uma estrutura produtiva regional primária, valendo-se, para tanto, de reformas legais, de implementação de políticas públicas, de iniciativas das corporações e associações empresariais, de projetos de organismos internacionais e do uso da violência estatal-legal e paraestatal-ilegal para garantir o efetivo desapossamento destes bens aos povos e às comunidades, que até então eram seus detentores e cuidadores, visando à sua mercantilização (especialmente por meio da privatização), que possibilita, assim, sua apropriação privada e exploração capitalista intensiva, de caráter transnacional, na ampla maioria dos casos, e orientada à exploração das mercadorias obtidas para sua venda-consumo no mercado mundial. Este processo geral é o que recebe o nome de “pilhagem” e sua aplicação implica o deslocamento das populações originárias, a destruição de suas condições de vida, e também resulta na depredação do ambiente, afetando o conjunto da vida no território e “projetando suas sombras” nos planos nacional e internacional (SEOANE et. al., 2010, p. 8/9).

Na América Latina, esta e outras tendências encontram-se em franco processo de disputa. Para os referidos autores, os projetos de sociedade em jogo atualmente no continente podem agrupar-se e esquematizar-se ao redor de três tipos distintos de modelos sociais, que, no aspecto socioeconômico, atribuem papel relevante, ainda que distinto, à utilização social dos bens comuns da natureza, assim por eles denominados:

a) “neoliberalismo de guerra”, que propõe aprofundar o modelo neoliberal, de modo a consolidar e igualmente aprofundar o processo de mercantilização e transnacionalização destes bens e recursos, sob crescente controle das corporações transnacionais, em associação muitas vezes com capitais locais, orientando massivamente a produção em termos do mercado externo (SEOANE et.al., 2010, p. 64/65);

b) “neodesenvolvimentismo”, que propõe o regresso à certa regulação econômica e gestão social sem modificar a matriz da estrutura social, recuperando a ideia do crescimento econômico e a problemática do desenvolvimento com suas invocações dos debates latino-americanos dos anos 50 e 60 do século XX – que destinava ao Estado nacional uma tarefa de regulação e de orientação do processo econômico, resgatando certo papel para o mercado interno e para a promoção de outros setores produtivos. Neste modelo, a prioridade da exploração e exportação dos bens comuns aparece complementada com uma maior regulação estatal e com a tentativa de apropriação estatal de uma parte dos benefícios dela, orientada a sustentar outros setores econômicos da atividade privada e as políticas de contenção social (SEOANE

et. al., 2010, p. 65/66);

c) “mudanças constituintes”, fazendo referência às reformas constitucionais ocorridas especialmente na Venezuela, na Bolívia e no Equador, que têm um manifesto projeto de transformação orientado para a redistribuição, socialização, democratização e descolonização no terreno do poder, das receitas e das riquezas (SEOANE et. al., 2010, p. 66/67). Esse modelo tem se caracterizado pela nacionalização-estatização dos setores mais importantes vinculados à exploração dos bens comuns da natureza, sendo que esta apropriação pública tem servido para o desenvolvimento de um regime de políticas sociais universalista e de distribuição progressiva da renda, assim como para financiar a particular modalidade adotada para a política pública de nacionalizações e crescimento do setor estatal público da economia (SEOANE et.al., 2010, p. 64).

O neoliberalismo de guerra no Brasil: transformações no mercado de terras e ofensiva aos direitos conquistados

Embora a Constituição de 1988 tenha alçado a Reforma Agrária à categoria jurídica de maior status, o ciclo político de abertura democrático é contraposto por um ciclo econômico neoliberal privatista e desregulamentador iniciado na década de 1990, que acaba por impedir que o Estado cumpra com os direitos previstos constitucionalmente.

Para Guilherme Costa Delgado,

a antinomia “reforma agrária” versus “modernização técnica”, que é proposta pelos conservadores em 1964, é reposta na atualidade sob novo arranjo político. Esse novo arranjo se articula nos últimos anos do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e também no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando se constitui uma estratégia de relançamento dos grandes empreendimentos agroindustriais apoiados na grande propriedade fundiária, voltados à geração de saldos comerciais externos expressivos. Essa estratégia, que estivera abandonada pela política macroeconômica do primeiro governo Cardoso, é adotada por pressão do constrangimento externo do balanço de pagamentos. Ela relança uma política agrícola de máxima prioridade ao agronegócio, sem mudança na estrutura agrária. Isso reforça as estratégias privadas de maximização da renda fundiária e especulação no mercado de terras. Esse arranjo da economia política é altamente adverso ao movimento de reforma agrária e às políticas alternativas de desenvolvimento pela via camponesa (CARTER, 2010, p. 81-82).

O mesmo autor, ao analisar os impactos políticos deste processo, afirma que

O relançamento do capital financeiro na agricultura em uma nova aliança do grande capital e da grande propriedade fundiária, sob tutela das políticas públicas, favorece a desmobilização das forças sociais normalmente aliadas da reforma agrária. Por seu turno, o movimento camponês vem se dividindo, sob influência dos setores da pequena agricultura tecnicizada que vislumbram associação com o agronegócio. A Igreja Católica, por intermédio da CNBB e das Pastorais Sociais, perdeu liderança na luta pela reforma agrária. E os partidos de esquerda, sucessores da tradição agrária do antigo Partido Comunista, hoje no governo, colocaram-se na perspectiva de administrar o “ajustamento constrangido”. Esses setores, por ação ou omissão, terminam repercutindo e corroborando o discurso do agronegócio. Nesse ambiente social, também desempenham papéis importantes determinados círculos acadêmicos e técnico-burocráticos, fortemente influenciados pelo fascínio do progresso técnico que o agronegócio domina.

O movimento social organizado e mais combativo, tendo à frente o MST, não é capaz isoladamente de organizar os amplos setores desorganizados e repelidos pelo relançamento do capital-financeiro na agricultura brasileira (CARTER, 2010, p. 105-106).

A versão mais atual desse processo tem mobilizado estratégias de incremento de mecanismos de mercado para a distribuição de terras e alienação de terras públicas, especialmente a regularização fundiária de áreas de significativas dimensões em terras anteriormente públicas, a concessão de crédito fundiário e a compra e venda de terras pelo órgão executor da política de reforma agrária. Também avançam no Congresso Nacional projetos que intensificam o afrouxamento do controle estatal sobre o mercado de terras e facilita o processo de privatização das terras públicas. Além disso, buscam-se criar condições financeiras para a expansão das atividades agroindustriais, minerais e de infraestrutura via financiamento público, em detrimento do acesso à terra aos trabalhadores rurais e da proteção dos direitos territoriais dos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais.

Julianna Malerba (2017) buscou sistematizar um conjunto de medidas que apontam mudanças no mercado de terras e retrocessos no plano dos direitos, empreendidas entre meados do segundo governo Lula, entre 2008 e 2010, e a ascensão de Michel Temer à Presidência depois de golpe de Estado contra a presidenta Dilma, em 2016. Dentre as medidas por ela citadas, encontram-se:

I) Flexibilização das normas de licenciamento ambiental, por meio de portarias do Ministério do Meio Ambiente que ansiavam por acelerar o licenciamento ambiental, reduzindo pela metade os prazos para a concessão das licenças;

II) Promulgação do Código Florestal em favor dos interesses do agronegócio;

III) Ataques a normas que reconhecem e protegem a posse da terra em favor de indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, a propositura da Ação de Inconstitucionalidade (ADI) 3239/2004 que contestou o critério de autoatribuição fixado no Decreto nº 4.887/03, que regulamenta o procedimento de titulação das terras ocupadas por populações quilombolas (STF, 2018)¹⁹.

III) Proposta de Emenda à Constituição nº 215, que visa transferir para o Congresso Nacional a competência de demarcar e homologar terras indígenas, criar unidades de conservação e titular terras quilombolas;

IV) Republicação, pela Advocacia-Geral da União, da Portaria nº 303, que coloca em vigor as condicionantes definidas pelo Supremo Tribunal Federal durante julgamento que homologou a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e confirma, para todas as demais terras indígenas, o entendimento do STF de que os direitos dos índios sobre as terras não se sobrepõem ao interesse público da União, de condicionar seu usufruto à política de defesa nacional, à expansão da malha viária e à exploração de alternativas energéticas e de riquezas de cunho estratégico para o país. A republicação da portaria na forma de parecer, em virtude da Lei Complementar nº 73/1993, passa a ter força normativa, alcançando toda a administração federal;

V) No governo Temer (2016-2018), a edição de medidas provisórias e projetos de lei que atacam o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e visam mudar as regras de licenciamento ambiental (PL 3729/2004 e 654/2015) ou mesmo extingui-lo (PEC 65/2012);

VI) Conversão da Medida Provisória nº 759 na Lei nº 13.465/17, que altera os regimes jurídicos relacionados à regularização fundiária rural e urbana, à regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e às regras de alienação dos imóveis da União. A lei cria mecanismos que facilitam os critérios de titulação e a antecipação da emancipação dos assentamentos para que os lotes estejam disponíveis para serem transacionados no mercado de terras e facilita a regularização fundiária de terras públicas e devolutas, possibilitando a legalização da grilagem, ao ampliar

¹⁹ Essa ação foi julgada improcedente pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 08 de fevereiro de 2018.

para 2.500 hectares o limite da área de terra devoluta passível de ser regularizada na Amazônia pelo Programa Terra Legal. A lei também elimina qualquer sanção ao latifúndio e à propriedade que não cumprirem com sua função social, ao permitir o pagamento em dinheiro nos imóveis rurais frutos de aquisição por compra e venda ou na arrematação judicial pelo Incra, esvaziando a regra constitucional que estabelece o pagamento em Títulos da Dívida Agrária, com liquidação de forma escalonada de dois e 20 anos, a depender do tamanho do imóvel;

VII) Redução do orçamento destinado à Reforma Agrária e inviabilização do funcionamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, órgão executor das políticas fundiárias nacionais.

VIII) Promulgação da Emenda Constitucional nº 95, que determina o congelamento de investimentos públicos por 20 anos, ocasionando inexistência de recursos suficientes para desapropriação em favor da criação de assentamentos e conseqüentemente para as políticas agrícola e de reforma agrária como um todo;

IX) Projeto de Lei nº 4.059/2012, que pretende liberar a aquisição irrestrita de imóveis rurais por pessoas estrangeiras;

X) Ainda no governo Dilma Rousseff, proposta do Novo Código Mineral, com mudança no regime de outorga dos títulos minerários e imposição da mineração em detrimento de outras atividades produtivas;

XI) Projeto de Lei (PLS 272/2016), que altera a Lei Antiterrorismo (Lei nº 13.260/2016) para incluir a ocupação de terras entre as condutas previstas como ilícitas, de modo a atacar um dos principais instrumentos de ativismo e pressão política dos movimentos de luta pela terra.

No ano de 2019, tomou posse na presidência da República Jair Bolsonaro, cuja plataforma política é assumidamente contrária a vários logros da Constituição de 1988 e de nítida inspiração conservadora e ultraneoliberal. Em seu primeiro dia de mandato, poucas horas após a posse, ele determinou, por meio de medida provisória, a transferência da atribuição de identificação, delimitação e demarcação de terras indígenas e quilombolas para o Ministério da Agricultura, em evidente afronta aos direitos dos povos indígenas e às atribuições da Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão que desde a década de 1960 representava a política indigenista brasileira. No terceiro dia de governo, o Incra determinou a interrupção de todos os processos para compra e desapropriação de terras. Dada a repercussão negativa da medida, cinco dias depois ela foi revogada²⁰, embora o órgão mantenha-se inerte no que diz respeito à execução da política de reforma agrária. Por sua vez, a medida provisória mencionada foi rejeitada pelo Congresso, reeditada pelo presidente e, depois, anulada em decisão liminar do ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal²¹.

Além dessas medidas, no que diz respeito aos insumos produtivos, ao meio ambiente, à saúde no trabalho e à segurança alimentar, o Ministério da Agricultura liberou 382 novos agrotóxicos no país entre os meses de janeiro e junho de 2019²².

No âmbito legislativo, ganha destaque a Proposta de Emenda Constitucional nº 80 de 2019, proposta pelo senador Flávio Bolsonaro, com intuito de alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal, que dispõe sobre a função social da propriedade urbana e rural, representando um tiro de morte na Política de Reforma Agrária no país. A proposta retira a exigência de simultaneidade nos critérios de cumprimento

²⁰ Notícia veiculada no sítio virtual Repórter Brasil. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/2019/01/governo-bolsonaro-volta-atras-e-cancela-suspensao-da-reforma-agraria/>>. Acesso em 14 jan. 2019.

²¹ Notícia publicada em 24 de junho de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-do-stf-suspende-mp-de-bolsonaro-que-transferiu-demarcacao-de-terras-indigenas-para-agricultura-23760897>>. Acesso em julho de 2019.

²² Notícia disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/10/03/governo-libera-mais-57-agrotoxicos-e-soma-deste-ano-chega-a-382-novos-registros/>>. Acesso em 01 de novembro de 2019.

da função social da propriedade rural²³, suprime o requisito de respeito aos direitos dos trabalhadores e ao seu bem-estar, flexibiliza os demais requisitos (econômico e ambiental), submete o cumprimento da função social a não violação de direitos de terceiros e a declaração de seu descumprimento à autorização prévia do poder legislativo ou do judiciário.

Horizontes de esperança

No contexto das já mencionadas transformações constitucionais na América do Sul, o chamado Novo Constitucionalismo Latino-Americano encara a questão do acesso à terra e rejeita a negatividade da propriedade agrária moderna em suas diferentes dimensões, por meio de sua transformação e tendo em vista novos direitos. Conforme Vitor Sousa Freitas (2012), essa positividade, desde às vítimas, constitui novos fundamentos para conceber juridicamente o uso da terra e transformar os modelos de interpretação do direito de propriedade imobiliária agrária.

Assim, o potencial desse novo constitucionalismo para modificar a dinâmica da propriedade da terra tem a seu favor as seguintes premissas:

I) a afirmação da dignidade do trabalho em comunidade e da natureza se tornam incompatíveis com a propriedade individualizada, excludente e baseada no pressuposto de uma natureza reificada e disponível para a destruição;

II) a natureza com direitos ou com dignidade reconhecida deixa de ser objeto (*res extensa*) explorável pelo ser individual pensante (*res cogitans*), mas ela própria é vida inseparável da sobrevivência da comunidade, que passa a ser a mediação para o uso da terra, com ela se estabelecendo uma relação que não implica exclusão de outros, de terceiros negativamente obrigados a se absterem de interferir na propriedade individual; mas, sim, de convivência com outros sujeitos, de maneira que a terra se converta em suporte para direitos coletivos que podem conviver de forma plural e harmônica, porque deixa de ser propriedade de um indivíduo ou do Estado para ser propriedade do povo;

III) por ser propriedade do povo, a ele, na condição de potência criadora do direito, compete deliberar publicamente, garantindo-se a máxima participação de todos os sujeitos envolvidos e afetados, para se obter um consenso sobre a melhor forma, ou a mais factível, de distribuição da terra – como consequência da aplicação dos princípios políticos críticos de legitimação e de factibilidade –, tendo por referência as exigências de manutenção da vida no planeta Terra, de reprodução e crescimento da vida humana – e não do capital, motivo pelo qual se deve negar a conversão da terra em mercadoria fictícia –, de reconhecimento da interculturalidade, ou seja, das diferentes identidades culturais das comunidades incluídas num sistema político, mantendo-se as diferenças culturais, sem homogeneização dominadora de uma sobre as outras, e de soberania plurinacional, não permitindo a dominação geopolítica, bem como se reconhecendo a importância do trabalho dos diferentes gêneros para a garantia da riqueza e qualidade alimentares – em virtude da aplicação dos princípios políticos materiais críticos (FREITAS, 2012).

Audiência de Custódia (Sistac)²⁴. Nessa plataforma, estaria prevista a coleta das Por fim, a discussão sobre a pesquisa ou sobre as práticas profissionais de tradutores

²³ Atualmente a CF-88 exige o cumprimento simultâneo dos seguintes critérios: 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.

1 “Embora a iniciativa seja de fundamental importância para mudar a cultura de não produção de dados que paira sobre o sistema de Justiça brasileiro, o Sistac não foi idealizado para se comunicar com os sistemas já em operação nos estados. Tal fato precisa ser ressaltado e corrigido se há intenção de garantir maior funcionalidade do sistema. Apesar de bastante completo, o sistema tem sido pouco utilizado, o que revela a falta de produção de dados por parte do Judiciário. Além disso, o Sistac não oferece interface com os sistemas internos dos Tribunais de Justiça dos estados, dificultando o seu preenchimento pelos servidores, o que, por sua vez, acaba contribuindo para a baixa adesão ao preenchimento regular das informações” (IDDD, 2017, p. 77-78).

e intérpretes que atuam no âmbito jurídico aponta um campo vasto a ser explorado, seja por operadores do Direito, profissionais da tradução e demais pesquisadores dos Estudos da Tradução. Sugerem-se, ainda, medidas a serem implementadas pelas universidades em consonância com as demandas do Judiciário, tais como: tipos e níveis de treinamento, formação, certificação para tradutores e intérpretes de línguas orais e de sinais habilitados de forma competente para o exercício profissional. Sem dúvida, essas ações contribuirão de forma mais inclusiva para o atendimento de populações vulneráveis que acessam a Justiça.

Considerações Finais

As últimas décadas foram marcadas por diversas transformações no cenário agrário brasileiro, com rebatimento direto em fundamentos e institutos do Direito Agrário, impondo a necessidade de constante atualização, a partir de uma perspectiva crítica, das reflexões teóricas e práticas do campo.

Frente tais mudanças, destacamos a multiplicação dos sujeitos coletivos de direitos, notadamente os povos e comunidades tradicionais, que emergem na arena pública nacional possibilitando a construção de novas leituras sobre a questão agrária brasileira e novos sentidos à luta pela Reforma Agrária. Para além da democratização do acesso à terra e enfrentamento da concentração fundiária, as demandas apresentadas por esses grupos põe em evidência valores e pautas que pouco apareciam na luta pelo acesso à terra, como o resgate e valorização de uma relação de respeito, pertencimento e simbiose com a natureza, esta como ente fundamental para existência e reprodução sociocultural dos grupos.

Em aliança, os diferentes movimentos sociais alteram sua agenda, adicionado à clássica luta camponesa pela terra, as lutas por território e territorialidade, numa passagem qualitativa da luta para fins não estritamente econômicos, mas também culturais e ecológicos. Nesse processo, todo um novo universo de juridicidade se descortina, institutos são relidos e ressignificados, novos institutos se afirmam perante o direito oficial e outros lutam por se afirmar dentro e fora do direito do Estado.

O campo disciplinar do Direito Agrário, por consequência, deve lidar com novos temas, enfrentar contradições, abandonar velhas crenças e se afirmar num contexto em que o avanço neoliberal busca esvaziar o direito agrário de sentido e tenta substituí-lo pelo direito do agronegócio, denotando a defesa do abandono da necessidade de reforma agrária e de garantia de direitos territoriais para os povos e sua substituição pela modernização da produção agrícola em uma estrutura fundiária excludente, concentrada, financeirizada, ecologicamente destrutiva e mortífera para os povos que à terra pertencem ou buscam pertencer.

O debate teórico-disciplinar não se dá apenas nas arenas das universidades e do sistema de justiça, mas igualmente nos campos de disputa política onde os sujeitos de direito buscam afirmar sua existência plena e sua juridicidade, por meio de embates criativos que tendem a gerar novas instituições e um renovado direito agrário, cujo campo de intervenção assume características e dimensões de vital importância para o agir humano transformador da natureza num século que clama por harmonia com a natureza e por justiça entre os povos.

O Direito Achado na Rua, provocado e mobilizado, pode contribuir não apenas afirmando suas premissas, mas assumindo, como sempre assumiu, os riscos de sair da zona de conforto das teorias pré-fabricadas para trilhar caminhos novos que vão se construindo na caminhada nas ruas de terra e de pedra.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, ALFREDO WAGNER BERNO DE. *Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçus livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas*. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.

BALDI, CÉSAR AUGUSTO. *A renovação do direito agrário e os quilombos: identidade, território e direitos culturais*. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. v. 37. n. 02. Goiânia: UFG, jul./dez. 2013. p. 196 - 234. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/download/30869/16833>>. Acesso: jun. 2019.

BALDI, CÉSAR AUGUSTO. *Pescadores artesanais, justiça social e justiça cognitiva: acesso à terra e à água*. In: Revista Colombiana de Sociología. v. 37. n. 2. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, jul. 2014. p. 91-119. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/recs/article/view/51700/51540>. Acesso em jun. 2019.

CARTER, MIGUEL (ORG.). *Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010.

DE SALIS, CARMEM LÚCIA GOMES. *Estatuto da terra: origem e (des)caminhos da proposta de reforma agrária nos governos militares*. Tese de Doutorado. Assis-SP: UNESP, 2008.

FREITAS, VITOR SOUSA. *Interpretação Crítica do Direito de Propriedade Imobiliária Agrária a partir da Filosofia da Libertação de Enrique Dussel e do Novo Constitucionalismo Latino-Americano*. (Dissertação-Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário). Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2012.

FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL. “*Está em jogo a reestruturação do mercado formal de terras no Brasil*”. Entrevista com Julianna Malerba. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2017/11/01/esta-em-jogo-reestruturacao-do-mercado-formal-de-terras-no-brasil-entrevista-com-julianna>>. Acesso em julho de 2019.

LYRA FILHO, ROBERTO. *Direito do Capital e Direito do Trabalho*. Porto Alegre: Fabris, 1983.

LYRA, DOREODÓ ARAÚJO (ORG.). *Desordem e Processo: estudos sobre o direito em homenagem a Roberto Lyra Filho*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986.

MÁRES, CARLOS. *A força vinculante do protocolo de consulta*. In: Marés, C.; Lima, L; Oliveira, R; Motoki, C. Protocolos de Consulta e direito à livre determinação. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019

MARTINS, JOSÉ DE SOUSA. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: HUCITEC, 1997.

MOLINA, MÔNICA CASTAGNA; SOUSA JÚNIOR, JOSÉ GERALDO DE; TOURINHO NETO, FERNANDO DA COSTA (ORG.). *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

OLIVEIRA, ARIIVALDO UMBELINO DE. *Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula*. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/04.pdf>>. Acesso em julho de 2019.

OLIVEIRA, MIRNA SILVA. OLIVEIRA. *Na trincheira dos direitos: a luta das comunidades de Fecho e Fundo de Pasto de Salobro e Jacurutu pela defesa de seus modos de vida frente à grilagem de terras devolutas no oeste da Bahia*. Dissertação (Mestrado

pelo CPDA). UFRRJ, 2014.

SEOANE, JOSÉ. TADDEI, EMILIO. ALGRANATI, CLARA. *Recolonización, bienes comunes de la naturaleza y alternativas desde los pueblos*. Buenos Aires: Diálogo de los Pueblos y Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe (Geal), 2010. Disponível em: <http://www.ibase.br/userimages/liv_ibase_dialogo_web.pdf>. Acesso em janeiro de 2018.

SOUSA JÚNIOR, JOSÉ GERALDO DE (ORG.). *O direito achado na rua: concepção e prática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

THOMPSON, EDWARD PALMER. *Senhores e Caçadores: a origem da lei negra*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.