



EXCELENTÍSSIMA SENHORA DOUTORA MINISTRA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5783

Autora: Procuradoria Geral da República

Relatora: Ministra Rosa Weber

O INSTITUTO REGIONAL DA PEQUENA AGROPECUÁRIA APROPRIADA (IRPAA), organização da sociedade civil sem fins lucrativos constituída sob o regime de direito privado, com sede em Avenida das Nações, nº 04, Bairro Dom Tomás, Juazeiro, Bahia, cadastrada no CNPJ sob o nº 63.094.346/0001-16, representada neste ato por seu Coordenador Geral, Sr. Cícero Félix dos Santos, brasileiro, técnico em agropecuária, divorciado, inscrito no CPF sob o nº 520581315-68, RG nº 03175583-66 SSP-BA, vem, respeitosamente, por intermédio dos advogados que esta subscrevem, conforme disposto no art. 7º, §2º da Lei nº 9.868/1999, solicitar habilitação nos autos da Ação em epígrafe na condição de

AMICUS CURIAE

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1) Da legitimidade do Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) para ingresso como *amicus curiae* na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade, previstas no art. 102, I, alínea “a” da Constituição Federal e regulamentadas pela Lei nº 9.868/1999, permitem a realização do controle concentrado de constitucionalidade das leis ou atos normativos federais e



estaduais por este Egrégio Tribunal, de forma que sejam retiradas do ordenamento jurídico brasileiro as normas que violam os preceitos constitucionais.

Tendo em vista a importância deste tipo de ação para a sociedade, a supracitada Lei previu o ingresso de órgãos ou entidades nas ADI, com o objetivo de democratizar a discussão das matérias julgadas e fornecer informações aos Ministros que possam auxiliá-los na análise da demanda, caracterizando a figura do “*amicus curiae*”. Neste sentido, dispõe o art. §2º, 7º da Lei nº 9.868/1999:

§ 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

Desta forma, a organização da sociedade civil civil requerente, regularmente constituída e representada (nos termos do art. 48, inciso X do Estatuto em anexo), solicita sua habilitação na condição de *amicus curie* no presente feito, posto que estão presentes os critérios de admissibilidade, quais sejam: representatividade da postulante e relevância da matéria discutida nos autos, como será demonstrado adiante.

O Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada, fundado em 1990, tem como objetivos principais a formação para a convivência com o semiárido e a divulgação de conhecimentos, tecnologias e modos de viver que se encontram de acordo com as especificidades climáticas desta região, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população local. Considerando estes objetivos, a peticionante tem atuado ao longo de toda a sua existência junto às comunidades de fundos e fechos de pasto do sertão baiano, colaborando para que as famílias sejam protagonistas na conservação e recuperação do ambiente em que vivem. A relevante atuação da peticionante neste âmbito tem se dado por meio da assessoria técnica na execução de projetos que auxiliam as comunidades na garantia do acesso à água, aos direitos territoriais, à produção, à comunicação e educação de qualidade, sempre respeitando os conhecimentos tradicionais.¹

1 Uma das atividades da organização é a de divulgação do modo de vida tradicional das comunidades de fundos e fechos de pasto. Neste sentido, o IRPAA lançou em 2018 o documentário “Fundo de Pasto: nosso jeito de viver”, que está disponível no Youtube na página: https://www.youtube.com/watch?v=lmee-Armg_8&t=33s.



Desta forma, o Estatuto Social da peticionante estabelece que a mesma tem como missão a “formação e valorização da pessoa humana através da consolidação da Convivência com o Semiárido, visando alcançar o bem viver e plena qualidade de vida”. Além desta previsão, integram o contrato social outras normas que fazem referência à defesa dos direitos da população do campo e dos povos e comunidades tradicionais:

Art. 5ª O IRPAA tem por finalidade preponderante: promover e apoiar iniciativas de defesa e garantia de direitos de população em situação de vulnerabilidade e risco social, do campo e da cidade.

Parágrafo único: O IRPAA tem como fins específicos:

I – Desenvolver assistência técnica e extensão rural – ATER, pesquisa e capacitação que possibilitem o exercício da gestão democrática e o fortalecimento da organização política, social e econômica de comunidades rurais e urbanas; [...]

XIII – Contribuir para o desenvolvimento de estratégias de convivência com os biomas e seus ecossistemas, preservando e defendendo os territórios dos povos e comunidades tradicionais, apoiando, desenvolvendo e aplicando tecnologias sociais; [...]

XIV – Fortalecer iniciativas de Convivência com o Semiárido a partir da construção dos conhecimentos da agroecologia, na perspectiva de enfrentamento aos efeitos das mudanças climáticas, prevenção e combate à desertificação; [...]

XVIII – Defender interesses condizentes com seus fins sociais, em juízo, ou fora dele, podendo ingressar com ações judiciais, inclusive, mandados de segurança coletivo e ação coletiva. [...]

Art. 7º – O IRPAA, visando alcançar seus fins sociais, poderá realizar as seguintes atividades: [...]

XI – Apoiar e valorizar os saberes, conhecimentos, experiências e práticas dos povos e comunidades tradicionais.

Neste sentido, a defesa das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto, consubstanciada também na luta pelo não retrocesso dos direitos dessas coletividades, apresenta-se como atividade precípua da requerente, posto que o fortalecimento destas comunidades relaciona-se diretamente com a convivência com o semiárido. São estas comunidades que, a partir dos seus modos específicos de criar, fazer e viver, seus conhecimentos tradicionais e sua cosmovisão, têm garantido que parte considerável da caatinga ainda esteja em pé. Deve-se mencionar que o bioma caatinga, típico da região semiárida brasileira, possui 55,25% do seu território atingido em diferentes graus de degradação².

2 SANTANA, M. O. Atlas das áreas susceptíveis à desertificação do Brasil. Brasília: MMA/SRH/UFPB, 2007.



O eventual indeferimento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade impactará não apenas as famílias destas coletividades, mas toda a sociedade, tendo em vista que este grupo social, formador da sociedade brasileira, passará a não mais ser reconhecido pelo Estado Brasileiro, o qual se desobrigará da execução de políticas públicas específicas para a salvaguarda do mesmo. Ademais, caso seja considerada constitucional a fixação de um marco temporal para o reconhecimento das comunidades de fundos e fechos de pasto, este precedente repercutirá negativamente para as demais comunidades tradicionais, violando gravemente o seu direito à autoidentificação, conforme será demonstrado nesta petição.

Uma vez comprovado que a requerente sustenta a adequada representatividade dos interesses envolvidos na causa, bem como a incontestável relevância da matéria objeto desta ação, tem-se que o ingresso da peticionante possibilitará que outras abordagens, além das aduzidas pela autora da Ação, possam ser consideradas no julgamento da presente demanda. Ademais, este Egrégio Tribunal já reconheceu que a habilitação de *amici curiae* nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade contribui sobremaneira para a legitimação social das decisões adotadas pela Corte Constitucional. Neste mesmo sentido manifestou-se a Nobre Relatora da presente Ação, quando do julgamento da ADI 5127 DF, conforme demonstra o excerto da ementa reproduzido abaixo:

[...] O art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 autoriza a admissão, pelo relator, nos processos de controle abstrato de constitucionalidade, de outros órgãos ou entidades, na qualidade de *amici curiae*, sempre que a matéria seja de significativa relevância e os requerentes ostentem representatividade adequada. Na medida em que tendente a pluralizar e enriquecer o debate constitucional com o aporte de argumentos e pontos de vista diferenciados, bem como de informações e dados técnicos relevantes à solução da controvérsia jurídica e, inclusive, de novas alternativas de interpretação da Carta Constitucional, a intervenção de *amicus curiae* no controle concentrado de atos normativos primários acentua o respaldo social e democrático da jurisdição constitucional exercida por esta Corte. [...] (STF – Amicus ADI 5127 DF – DISTRITO FEDERAL. 9959550-62.2014.1.00.0000, Relatora: Min. Rosa Weber, Julgado em 04/05/2015, Publicado em DJe-084 07/05/2015) (grifou-se)

À vista disso, merece atenção o fato de que, até o momento, foram colacionados aos autos apenas os fundamentos expostos por órgãos/instâncias do Estado, carecendo, portanto, da oitiva da sociedade civil para que possa ser alcançada a melhor solução *in casu*. O ingresso da requerente, portanto, trará contribuição relevante para o deslinde da



questão por meio do acréscimo de informações e fundamentos jurídicos visando a tutela dos direitos coletivos das comunidades de fundos e fechos de pasto.

Quanto ao momento adequado para que os *amici curiae* habilitem-se nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, esta Nobre Corte já se posicionou reiteradamente sobre a plena admissibilidade destes sujeitos até o momento em que a ADI não foi inserida em pauta para julgamento, sendo esta a situação *in casu*, não havendo, portanto, dúvidas quanto à tempestividade desta petição. A título de complementação, é válido destacar que há decisões deste Tribunal Constitucional que defendem, inclusive, a possibilidade de ingresso de *amicus curiae* a qualquer tempo. Neste sentido, vejamos o excerto do voto do Ministro Cezar Peluso no julgamento da ADI 4173 DF:

Decisão: [...]. 3. Não se desconhece que a manifestação veio aos autos após o prazo de colheita das informações. Mas deferi, em casos análogos, a admissão de interessados nos seguintes termos: “É verdade que a manifestação da interveniente veio aos autos após o decurso do prazo destinado à colheita das informações. E conhece-se a interpretação segundo a qual o termo final das informações seria o único reservado à intervenção do *amicus curiae*, a despeito do veto imposto ao § 1º do art. 7º da Lei nº 9.868, de 1999, no qual estava previsto aquele prazo (cf. ADI nº 1.104 , rel. Min. Gilmar Mendes , DJ de 02.10.2002). Eu próprio já o sustentei alhures. Mas já não me parece deva ser esse o resultado da interpretação sistemática e teleológica da modalidade interventiva de que se cuida. A admissão legal da figura do *amicus curiae*, tradicional no sistema da *common law*, constitui evidente manifestação de impacto que o julgamento de ação de controle concentrado de constitucionalidade produz sobre a ordem jurídico-social. Com prevê-la, abre-se um canal valioso para a participação de membros do corpo social interessados no processo de tomada de decisão da Corte, em reforço da legitimidade e do caráter plural e democrático da atividade exercida pelo julgador. [...] Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99 - que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* - tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional (ADI nº 2.130-MC , Rel. Min. Celso de Mello , DJ de 02.02.2001). Se o dispositivo que previa prazo para o ingresso do *amicus curiae* no processo foi objeto de veto, não descubro fundamento normativo para induzir aplicabilidade do que se projetava como norma, que, vetada sem remédio, não chegou a integrar o ordenamento jurídico positivo, de modo a condicionar a possibilidade da intervenção. No silêncio da lei, mais razoável é reputá-la admissível, ainda ao depois do termo do prazo das informações, interpretação que, já acolhida neste Tribunal (ADI nº 1.104 , rel. Min. Gilmar Mendes , DJ de 29.10.2003), encontra suporte analógico na disciplina da intervenção do assistente (art. 50, § único, do CPC). A consequência da intervenção tardia do *amicus* há de ser apenas a impossibilidade de praticar atos processuais cujo prazo já se tenha exaurido. Em outras palavras, o interveniente recebe o processo no estado em que o encontre (ADI nº 3.474 , rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 19.10.2005). [...] (STF –



ADI 4173 DF, Relator: Min. Cezar Peluso, Julgado em 22/05/2012, Publicado em DJe-106, 31/05/2012) (grifou-se)

Neste sentido, considerando os fundamentos acima expostos, requer-se que seja admitida a habilitação do Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada na presente ADI 5783 na condição de *amicus curiae*.

2) Caracterização dos aspectos históricos, sociais, culturais e produtivos das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto

A formação histórica das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto remete à própria história de interiorização da ocupação das terras no período colonial. Estas áreas distantes da costa, inicialmente habitadas por diversas etnias indígenas³, passaram a ser disputadas para que servissem aos interesses da metrópole. Neste sentido, o processo de marcha da colonização portuguesa para o interior do continente teve como um de seus fatores a “caça” às referidas etnias indígenas na tentativa de escravizá-las, para que se convertessem em mão-de-obra nos engenhos de cana-de-açúcar do Recôncavo baiano. Além disso, a exploração de minas em regiões afastadas da costa contribuiu para a existência de um fluxo migratório para essas localidades.

Somado aos dois fatores supracitados, destaca-se que, com a hegemonia da produção açucareira no litoral, realizada sob a forma de *plattation*, a criação de animais foi progressivamente sendo empurrada para o interior, em especial para as terras da região do Rio São Francisco. A interiorização da atividade pecuária⁴ – empreendida com

3 Destaca-se a presença dos seguintes grupos indígenas ao longo do vale do São Francisco e de seus tributários, entre os séculos XVI e XVIII: Abaeté, Tamoio e Cataguaz (no trecho superior); Xacriaba, Acroá, Aricobé, Tobajara, Amoipira, Tupiná, Ocren, Sacragrinha e Tupinambá (no trecho médio); Ponta, Massacre, Tamanquim, Caripó, Dzubucua-cariri, Poria e Pacraruru, Rodela, Tusha, Ouesque, Uma e Vouve, Cariri, Huanoi e Chocó, Carapató e Fulmiô, Garanhum, Aramuru, Choco, Acon, Caxago, Boime e Caeté (no trecho das Corredeiras). Citando outras fontes (Senna, Hoenthal, Pinto), fala ainda da presença de outros grupos: Mocoazes, Abatirá, Candidé, Catolé, Caiapó, Guaíba, Crixá, Cururu, Goianá, Kiriri, Tremembé e Tupi, Ansu, Avi Cajaú, Cariri, Manquaru, Moricuito, Ponta, Prákio e Tacoruba, Anaió e Tamaguiú. De acordo com Miranda (2000), pesquisas arqueológicas realizadas na década de 1980 apontam a presença de grupos humanos na região há, pelo menos, 12 mil anos (Miranda, 2000 *apud* OLIVEIRA, Mirna Silva. 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 de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro, UFRJ, 2014, p. 29).

4 A atividade pecuária tinha como objetivos a criação de animais para consumo, para produção de artefatos de couro, para moagem da cana nos engenhos e transporte de produtos, inclusive os oriundos da mineração.



base na violência aos povos originários que habitavam as regiões de caatinga e cerrado – e a exclusividade territorial assegurada à atividade açucareira na faixa litorânea culminaram na expedição da Carta Régia de 1701, a qual “proibiu a criação de gado na faixa mínima de dez léguas da costa para o interior”⁵.

A semi-aridez e as características de solos não ofereciam condições adequadas para penetração dos latifúndios canavieiros litorâneos para o interior. Foi a pecuária extensiva, atividade menos suscetível as vulnerabilidades climáticas típicas do semi-árido e perfeitamente adaptada à vegetação de caatinga (rica em espécies forrageiras e facilmente manejadas com o fogo), a responsável pela ocupação das vastas áreas do sertão. A grande fazenda pecuária, originária do sistema de sesmarias, foi a forma típica de ocupação fundiária nessa porção do território regional.⁶

Além dos fatores mencionados, a metrópole também contribuiu de maneira decisiva para a colonização do interior do continente por meio da concessão de grandes extensões de terras dessa região via sesmarias. Esta determinação relaciona-se, entre outros fatores, com o estímulo dado pela Coroa para que tais áreas fossem ocupadas de modo a defendê-las de ataques holandeses. Entre as sesmarias concedidas destacam-se as obtidas por Francisco Dias D'Ávila (Conde da Casa da Torre) e Antônio Guedes de Brito (Conde da Casa da Ponte). Felisberto Freire afirma que:

As concessões no norte abrangiam em geral uma maior extensão territorial do que no sul. (...) As sesmarias do sul não excediam de três léguas de extensão, quando no norte havemos de encontrar concessões de 20, 50 e mais léguas. Basta assinalar as concessões de Garcia D'Ávila e seus parentes que se estendiam da Bahia até o Piauí em uma extensão de 200 léguas⁷.

A expansão de novas fronteiras com a concessão de sesmarias nesta região gerou diversos conflitos fundiários e se consolidou como fator determinante na formação econômica e territorial do Sertão do São Francisco, correspondente às atuais regiões oeste e centro-norte do Estado da Bahia. Neste sentido, cumpre destacar que:

5 DIAMANTINO, Pedro Teixeira. Desde o raiar da aurora o sertão tonteia: caminhos e descaminhos da trajetória sócio-jurídica das comunidades de fundos de pasto pelo reconhecimento de seus direitos territoriais. Dissertação (Mestrado em Direito). Brasília, UNB, 2007.

6 ARTICULAÇÃO ESTADUAL DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTO. O fundo de pasto que queremos: política fundiária, agrícola e ambiental para os Fundos de Pasto baianos. Senhor do Bonfim (BA): Articulação Estadual dos Fundos e Fechos de Pasto, 2004, p.06.

7 FREIRE apud GUIMARÃES, 1989, p. 51.



Longe de representar um processo de ocupação de “áreas vazias”, a expansão dos domínios fundiários das famílias D'Ávila e Guedes de Brito foi carregada de guerras e tensões com povos indígenas, com missionários jesuítas, com outros sesmeiros baianos e com ocupantes pernambucanos. De acordo com Neves (2012), a família D'Ávila adquiriu inicialmente sesmarias no litoral norte da Bahia e, após travar sucessivas guerras contra povos indígenas, foi avançando nas regiões dos rios Jacuípe, Itapicuru, Sauípe, Joanes, Pojuca, Inhambupe e Sertão do São Francisco.⁸

Os serviços prestados à Coroa pelas duas famílias latifundiárias asseguraram-lhes a concessão de várias sesmarias, à revelia da determinação legal. Além disso, os limites territoriais destas áreas eram absolutamente imprecisos, outra ilegalidade⁹, de modo que a exploração se dava em áreas ainda mais extensas que as concessões. Esta expansão contínua da área dominada por estes senhores de terras se consolidava com base na violência aos povos originários e outros camponeses, como dito anteriormente. Neste sentido, embora as terras fossem “soltas”, ou seja, não cercadas, a articulação entre o poder territorial, econômico e político representada pela Casa da Torre e pela Casa da Ponte, garantia-lhes o domínio de imensas áreas, produzindo um cenário de profunda hierarquia social que repercute na estrutura fundiária dessa região até os dias atuais.

É fundamental frisar que, em paralelo e resistindo a esta apropriação concentrada das terras, existia uma gama de pequenos posseiros (agregados, sitiantes, meeiros, etc) que, nas brechas deixadas pelo latifúndio e sem o reconhecimento jurídico-formal por parte do Estado, dedicavam-se à produção de itens de subsistência. Sobre as atividades desenvolvidas por estes posseiros, assevera Diamantino:

A pecuária de subsistência corresponde ao apossamento de áreas menores. Praticada nas zonas de terras soltas, no interior dos currais e junto aos rebanhos dos senhores no sistema de sorte e ainda largamente em terras inexploradas e abandonadas pelos grandes proprietários, esta pecuária, de pequeno e médio porte, tinha como base a caprinocultura extensiva associada à pequena lavoura, que resistiu à bancarrota do modelo hegemônico.¹⁰

8 OLIVEIRA, Mirna Silva. Obra citada, p. 30

9 Destaca-se que o Alvará de 1795 determinava a obrigação de medição e demarcação das concessões (SILVA, 2008).

10 DIAMANTINO, Pedro Teixeira. Obra citada, p. 32.



A crise na atividade açucareira impactou fortemente a criação de animais na região da caatinga e do cerrado, uma vez que houve grande diminuição do mercado consumidor que absorvia a produção dos currais. Desta forma, ocorreu a redução do investimento realizado nos latifúndios onde predominava a atividade pecuária de viés mercantil e, gradualmente, as extensas propriedades foram se fragmentando. Ao tratar das fazendas que surgiram em decorrência deste processo, afirmam Alcântara e Germani:

As fazendas resultantes deste desmembramento sejam a sua origem por herança, compra, aforamento ou qualquer outra forma de obtenção do título trazem consigo a herança da imprecisão dos limites dos domínios primitivos das grandes Casas que as antecederam, assim como o não cumprimento dos tramites legais que assegurariam a posse legítima da terra. Por fim, o caráter extensivo da pecuária legou a estas áreas uma terra sem documentação que, com o passar do tempo, se tornaram soltas [...].¹¹

Cumprido salientar que após o fim do sistema de sesmarias, por meio da edição da Resolução nº 76, em 07 de julho de 1822, o país ficou sem um instrumento normativo que regulasse a apropriação das terras, situação modificada apenas com a edição da Lei de Terras (Lei nº 601/1850). Neste ínterim, conhecido como período de “livre apossamento” ou de “regime de posses”¹², os detentores de grandes extensões ampliaram suas áreas, porém, ao mesmo tempo, os pequenos posseiros conseguiram se fixar em locais fora da disputa.

A referida Lei de Terras alterou a forma de acesso à propriedade rural. Com a sua edição, as terras passaram a ser adquiridas por duas formas: mediante compra e via confirmação das sesmarias concedidas anteriormente. De acordo com o artigo 3º da Lei, as sesmarias que não cumprissem determinados requisitos incorreriam na figura jurídica do “comisso”, sendo devolvidas ao estado imperial na condição de terras públicas devolutas¹³.

11 ALCÂNTARA, Denílson Moreira de; GERMANI, Guiomar Inez. Fundo de pasto: um conceito em movimento. In: VIII Encontro Nacional da ANPEG, Curitiba, 2009, p 04.

12 TORRES, Paulo Rosa. Terra e territorialidade das áreas de fundos de pastos do semiárido baiano 1980-2010. Feira de Santana: UEFS Editora, 2013, p. 33.

13 De acordo com Oliveira (2014, p. 16) essa categoria consolidou-se juridicamente para designar todas as terras que não passaram pelo processo de legitimação (no caso das posses) ou de revalidação (no caso das sesmarias), através do registro no livro paroquial correspondente.



Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas. (grifou-se)

O contexto de fim do regime de sesmarias e declínio da atividade pecuária possibilitou a fixação de posseiros/comunidades, que foram conformando um modo tradicional de viver, relacionando-se de maneira criativa com os biomas da caatinga e do cerrado e com as condições climáticas destas regiões. A territorialização destas comunidades, portanto, teve papel crucial em sua formação identitária, a qual, por seu turno, fortaleceu o pertencimento e o vínculo destes grupos sociais com as terras que tradicionalmente ocupam.

As comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto se caracterizam, portanto, pelo desenvolvimento de uma forma específica de gestão coletiva de terras, combinando o apossamento de pequenas áreas individuais/familiares – geralmente utilizadas para moradia e lavoura – com a criação de animais nas áreas de uso comum, chamadas de “solta”. Desta forma, articulam-se áreas utilizadas em regime de economia familiar, com espaços e equipamentos geridos de forma comunitária, formando um território singular. Nesta seara, cumpre destacar que, em linhas gerais e resguardadas outras distinções, enquanto nas comunidades tradicionais de fundo de pasto a área de

Com a Constituição Republicana de 1891, estas terras passaram a integrar o patrimônio dos Estados.



“solta” está localizada próximo às residências, nas comunidades tradicionais de fecho de pasto, as áreas coletivas situam-se distantes das casas das famílias.

Na busca de estabelecer contornos que contribuam na definição do modo de *criar, fazer e viver* das comunidades pertencentes a este segmento, a Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto elencou as seguintes características:

- a) Posse, por décadas, de áreas coletivas, usadas em pastoreio extensivo e hoje semi-extensivo; b) A área [coletiva] é utilizada livremente por todos os condôminos; c) Ausência de delimitação com cercas e sim por variantes; d) Residências típicas do sertão na área das posses individuais; e) Roçados de subsistência individuais de cada família; f) Forte laço de parentesco e compadrio entre os membros das comunidades; g) Características culturais próprias de cada comunidade: festas, artesanato, rezas, etc.; h) Cuidado com a caatinga e animais.¹⁴

Neste ponto, cumpre pontuar outra observação: as comunidades tradicionais de fundo de pasto predominam na região semiárida, no bioma da caatinga e criam majoritariamente caprinos; as comunidades tradicionais de fecho de pasto, por seu turno, encontram-se em sua maioria na região de cerrado e desenvolvem prioritariamente a criação de bovinos.

Neste sentido, a terra de uso comum ganha enorme significância na constituição do que é uma comunidade de fundo ou de fecho de pasto, na medida em que se traduz em espaço onde se desenvolvem as relações sociais/identitárias, assim como é elemento fundamental na economia destes grupos sociais. É por meio do acesso a estas áreas coletivas, consorciadas com as posses individuais/familiares, que as comunidades tradicionais de fundo de pasto, por exemplo, conseguem realizar o manejo adequado da criação de caprinos e ovinos, a extração de frutas e outros produtos da caatinga (umbu, maracujá do mato, licuri, etc) e o cultivo de alimentos para a subsistência das famílias e sustento dos animais. Estas atividades produtivas desenvolvidas pelas comunidades tradicionais de fundo de pasto possuem grande relevância na economia dos municípios da região sertaneja.

Por se tratar de um sistema de criação à solta, sem cercas, todos têm direito ao uso da área coletiva para a criação majoritária de caprinos, inclusive as comunidades que fazem limite ou quaisquer outras Comunidades de Fundo de

14 ARTICULAÇÃO ESTADUAL DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTO. Obra citada, p. 08



Pasto. Acredita-se que esta é a única forma dos animais sobreviverem na caatinga, dadas as limitações em termos de área, vegetação, água e de recursos financeiros. Assim, os animais se alimentam das espécies naturais da caatinga da época e podem procurar alimento nas áreas mais úmidas, onde a caatinga oferecer o alimento.¹⁵

Além destes elementos, constitui fator distintivo das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto a forte relação de parentesco e compadrio existente entre seus moradores. Esta unidade formada pelas famílias regula-se por relações de solidariedade e cooperação, acompanhando os costumes e a dinâmica passados através da tradição. Esta tradicionalidade está expressa, por exemplo, no modo singular como realizam a identificação dos animais pertencentes a cada família:

Para saber a que família o animal pertence e mais especificamente a que membro desta família, os animais apresentam um sinal em suas orelhas. A marca na orelha direita chama-se de “mourão”, o corte que representa o sinal da família pertencente. Enquanto que, na orelha esquerda, o sinal é chamado de “diferença”, são cortes e/ou aparatos, brincos, chocalhos que identificam o indivíduo e a unidade de produção familiar a que o animal pertence [...].¹⁶

Este modo de vida articula, portanto, diversos elementos sociais, culturais e políticos que o diferenciam dos demais grupos sociais. Segundo as próprias comunidades de fundo de pasto, é possível definir este modo de organização social baseado no uso comum da terra da seguinte forma:

O nosso jeito de viver no sertão é simples. Sabemos conviver com a caatinga, que nos fornece frutas, lenha, pasto para os animais e remédios naturais. A caça é controlada. As aguadas são usadas pelos animais, os olhos d'água abastecem nossas cacimbas, riachos, e as águas são gostosas de se beber. Ainda construímos os barreiros, cisternas, poços tubulares e pequenas barragens que nos abastecem nos meses de seca. Podemos destacar as cisternas familiares, localizadas ao lado da casa, como principal água para consumo humano. Os animais vivem soltos e os roçados e quintais é que são cercados. Temos áreas individuais e coletivas. O fundo de pasto é formado por terras coletivas e pelas áreas individuais não cercada. Nosso roçado tem de tudo: feijão, abóbora, milho, sorgo, arroz, abóbora, melancia, mamona, leucena, frutas, plantas forrageiras. Nos quintais temos as verduras, legumes, temperos, frutas,

15 AZEVEDO, Érica Imbirussú de. Reprodução social da Comunidade Tradicional de Fundo de Pasto do Paredão do Lou à luz do pensamento de Ostrom. Dissertação (Mestrado em Economia). Salvador, UFBA, 2013, p. 70.

16 AZEVEDO, Érica Imbirussú de. Obra citada, p. 70.



remédios e flores. Criamos caprinos, ovinos, galinhas caipiras (capoeira). Temos criação de abelhas. [...] A relação entre as famílias é muito forte. [...] Temos as confraternizações, celebrações, festejos, com destaque para as festas de padroeiros de comunidade, São João, São Gonçalo, reisados, encontros dominicais, sambas de roda, forró pé de serra.”¹⁷

A partir da década de 1970, as terras da região semiárida e do cerrado, que anteriormente eram consideradas desvalorizadas em função de suas condições edafoclimáticas e da distância em relação ao litoral, passaram a ser disputadas por setores interessados em explorá-las economicamente e/ou utilizá-las para especulação. Desta forma, com incentivo e, muitas vezes, patrocínio do Estado, as terras ocupadas pelas comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto passaram a ser ameaçadas pelas investidas de agentes externos que, com uso frequente de práticas de grilagem, ocasionaram graves conflitos fundiários. Esse contexto de apropriação ilegal e mercantilização de terras públicas devolutas culminou na desterritorialização violenta de muitas destas comunidades.

No que diz respeito ao *modus operandi* da grilagem das terras, tem-se que:

Os solicitantes de terras devolutas, por sua vez, forjavam posses e situações fraudulentas de legitimação de suas ocupações em terras devolutas, assim, como as condições fáticas legalmente exigidas para transferência de domínio público ao domínio privado e, ao demarcar as glebas, invadiam com cercas áreas ocupadas, incluindo terras patrimoniais de uso comunitário, agravando conflitos nas terras comunitárias e, ao mesmo tempo, aumentando a pressão aniquiladora dos meios de vida e possibilidades de autonomia das famílias sertanejas, numa situação tal que a “lei do mais forte” tendia a restringir as áreas de livre pastoreio.¹⁸

Para fazer frente a este processo de expropriação de seus territórios, as comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto fortaleceram sua organização política e passaram a exigir do Estado maior segurança jurídica para que pudessem permanecer nas terras que historicamente ocupavam. É importante frisar que esta

17 ALMEIDA, Alfredo Wagner, MARIN, Rosa (coord). Projeto Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil. Fascículo 2 - Fundos de Pasto: nosso jeito de viver no sertão. Lago do Sobradinho, Bahia. Brasília: MMA, 2007, p. 5-8.

18 DIAMANTINO, Pedro Teixeira. Obra citada, p. 67.



resistência às tentativas de monopolização das terras significava também, sobretudo na região semiárida, a insurgência contra o domínio exclusivo dos mananciais hídricos e demais recursos naturais, e, em última instância, o combate à concentração de poder político que decorre da centralização destes elementos essenciais para a vida humana.

Neste sentido, nas décadas de 1970-1980 foram formalizadas diversas associações civis com vistas a revestir de caráter jurídico-formal a organização das comunidades e defender este modo de organização social. Este processo de articulação e reivindicação de melhores condições de vida, em especial no que tange aos direitos territoriais, fez com que as comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto conseguissem romper relativamente com a invisibilidade a que estavam submetidas, apresentando proposta de emenda no período de realização da Assembléia Constituinte baiana, que culminou no reconhecimento de seus direitos, como se verá.

Somado a isto, este processo de mobilização política integrou as comunidades do segmento à agenda de lutas mais amplas empreendidas nacionalmente pelos povos e comunidades tradicionais. Reflexo disto foi o reconhecimento das comunidades de Fundos de Pasto enquanto comunidades tradicionais pelo art. 4º, §2º, XIII do Decreto nº 8.750/2006, o qual institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais¹⁹.

No levantamento realizado por Flávio Bastos²⁰ junto aos órgãos estaduais, constatou-se o número de 581 comunidades de Fundo de Pasto, 86 comunidades de Fecho de Pasto e 101 comunidades que ainda não foram identificadas como pertencentes a uma ou outra categoria. O mesmo levantamento constatou a presença dos Fundos de Pasto em 36 municípios do estado da Bahia, os Fechos em 16 municípios e em 15 municípios as comunidades ainda não identificadas. Apesar dos dados oficiais já serem significativos, estima-se que esses números sejam bem maiores.

19 Destaca-se que as comunidades de fundo e fecho de pasto integram a Comissão Estadual para a Sustentabilidade dos Povos e Comunidades Tradicionais (CESPCT), criada pelo Decreto nº 13.247 de 30 de agosto de 2011.

20 BASTOS, Flávio Andrade Pereira. Refletindo sobre a soberania alimentar das comunidades tradicionais de Fundo de Pasto. Dissertação (Mestrado em Educação do Campo). Amargosa, UFRB, 2017, p. 21.



Em face das especificidades apresentadas pelas comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto enquanto grupos culturalmente diferenciados, bem como diante da importância que possuem na formação da sociedade brasileira e na constituição de um país democrático e diverso, o ordenamento jurídico pátrio passou a conferir-lhes proteção especial por meio de diversos instrumentos normativos, conforme será visto a seguir.

3) Das obrigações assumidas pelo Estado brasileiro na defesa dos povos e comunidades tradicionais: arcabouço normativo de proteção das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto

A **Constituição Federal de 1988** instaurou, no plano normativo, um novo paradigma de relação do Estado com os grupos formadores da sociedade brasileira. A partir da promulgação da Carta Magna, estabeleceu-se uma ruptura com a concepção de assimilação dos povos tradicionais. O antigo paradigma legal de homogeneização destas coletividades aos padrões considerados “modernos” e “civilizados”, somado a outros fatores, resultou em diversas violações empreendidas pelo Estado contra os povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, entre outros, os quais continuamente sofriam as tentativas de “integração” à cultura colonizadora, branca e eurocêntrica.

Esta mudança deveu-se, sobretudo, à organização dos povos e comunidades tradicionais que apresentaram suas reivindicações no processo constituinte. A partir da luta empreendida por estes grupos sociais, foi possível avançar no reconhecimento jurídico de outras formas de organização social. A respeito deste novo marco instaurado assevera o Prof. Carlos Frederico Marés, referindo-se no específico à situação dos povos indígenas, porém que se estende aos demais povos e comunidades tradicionais:

A partir de 1988 fica estabelecida uma nova relação do Estado Nacional Brasileiro com os povos indígenas habitantes de seu território. Está claro que a generosidade de integrar os indivíduos que assim o desejar na vida nacional ficou mantida em toda sua plenitude, mas integrando-se ou não, o Estado Nacional reconhece o direito de continuar a ser índio, coletivamente entendido, de continuar a ser grupo diferenciado, sociedade externamente organizada, cumprindo um antigo lema indígena equatoriano: “*puedo ser lo que eres sin*



dejar de ser lo que soy”. Está rompida a provisoriedade que regeu toda a política indigenista dos quinhentos anos de contato²¹.

Neste sentido, foram inseridos no texto da Constituição Cidadã direitos fundamentais assegurados os povos e comunidades tradicionais que habitam este país, como se verá adiante, visando a construção de uma sociedade diversa e solidária. A partir deste momento, impeliu-se ao Estado o dever de estruturar-se e desenvolver instrumentos que proporcionem a concretização deste novo paradigma pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Logo, compreende-se que não é suficiente que o Estado se abstenha de tentar impor outra cultura aos povos e comunidades tradicionais; é necessário, por outra via, que os agentes estatais promovam ações de proteção a estes povos. Vigoram, portanto, o dever de reconhecimento da contribuição que estes povos têm dado na construção de uma sociedade plural e, no mesmo sentido, o dever de reparação social em função das diversas violações já perpetradas contra estas coletividades. Podemos destacar do texto Constitucional os seguintes dispositivos aplicáveis aos povos e comunidades tradicionais e, portanto, às comunidades de fundos e fechos de pasto:

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.

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

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:

21 MARÉS, Carlos. Os povos indígenas e o direito brasileiro In: Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI. Org: Carlos Frederico Marés de Souza Filho e Raul Cezar Bergold. Curitiba, Ed: Letra da Lei, 2013, p.15.



I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 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. [...] (grifou-se)

Na mesma esteira das garantias Constitucionais supracitadas, o Estado brasileiro é signatário da **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho**, a qual assegura diversos direitos necessários à proteção do modo de vida tradicional dos grupos culturalmente diferenciados. Este tratado internacional foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2002 e ratificado pelo Decreto Presidencial nº 5.051, em 19 de abril de 2004. Os dispositivos da Convenção possuem status de norma supralegal, uma vez que versam sobre direitos humanos e foram aprovados pela Casa Legislativa nos termos do procedimento ordinário²² e, desta forma, obrigam todas as normas infraconstitucionais.

Entre as disposições da Convenção nº 169 da OIT destaca-se o art. 1º, item 2 do Tratado, o qual assegura o direito à autoidentificação dos povos e comunidades tradicionais:

Artigo 1º

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal²³ deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção. (grifou-se)

O direito à autoidentificação respeita a diversidade de formas de organização social existentes no país, as quais, historicamente se formaram a partir de ações de

22 Nesta seara, são emblemáticos os seguintes precedentes desta Corte Constitucional: RE 466.343, voto do rel. min. Cezar Peluso, P, j. 3-12-2008, DJE 104 de 5-6-2009, Tema 60 e HC 95.967, rel. min. Ellen Gracie, 2ª T, j. 11-11-2008, DJE 227 de 28-11-2008.

23 Embora a Convenção faça referência aos “povos indígenas e tribais”, é pacífico que tal expressão, no Brasil, refere-se aos grupos culturalmente diferenciados formadores da sociedade brasileira, também conhecidos como “povos e comunidades tradicionais”, nos termos do art. 3º, I do Decreto nº 6.040/2007.



resistência para defender estes modos tradicionais de reprodução da vida, característicos da relação com determinado espaço. Neste sentido, o ordenamento brasileiro erigiu como critério fundamental a consciência destas coletividades no processo de autorreconhecimento. Uma vez feito o levantamento de suas informações históricas, produtivas, culturais, religiosas, fundiárias, entre outras, a comunidade poderá, a partir da identificação do seu modo específico de vida, reconhecer-se como comunidade tradicional e reivindicar que os órgãos do Estado executem as políticas públicas e assegurem os direitos a que fazem jus em função de serem portadoras de tais especificidades.

Além do direito ao autorreconhecimento, o tratado internacional estabelece expressamente o direito à posse e propriedade das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades (arts. 13 a 19). No particular, destacam-se:

Artigo 13

1. **Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.** (grifou-se)

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

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. (grifou-se)

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.



A Convenção prevê ainda a garantia de que as comunidades devem ser consultadas cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-las diretamente (art. 6º). Tais consultas devem ser realizadas de forma prévia, livre, ou seja, sem mecanismos de constrangimento, e informada, de maneira que o povo ou comunidade afetada disponha de todas as informações necessárias para se posicionar.

Ainda no plano dos deveres internacionais pactuados pelo Estado brasileiro na defesa dos povos e comunidades tradicionais, incluem-se as normas previstas na **Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais de 2005**, ratificada pelo Decreto Legislativo nº 485/2006 e promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto nº 6.177/2007. A referida norma, ao reconhecer *“a importância dos conhecimentos tradicionais como fonte de riqueza material e imaterial, e, em particular, dos sistemas de conhecimento das populações indígenas, e sua contribuição positiva para o desenvolvimento sustentável, assim como a necessidade de assegurar sua adequada proteção e promoção”*, estabelece como objetivos:

Artigo 1 – Objetivos

Os objetivos da presente Convenção são:

- a) proteger e promover a diversidade das expressões culturais; [...]
- e) promover o respeito pela diversidade das expressões culturais e a conscientização de seu valor nos planos local, nacional e internacional; [...]
- g) reconhecer natureza específica das atividades, bens e serviços culturais enquanto portadores de identidades, valores e significados;
- h) reafirmar o direito soberano dos Estados de conservar, adotar e implementar as políticas e medidas que considerem apropriadas para a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais em seu território; [...] (grifou-se)

A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12/4/2006, da qual o Brasil também é signatário, confirmando o entendimento anterior, reconhece a importância dos povos e comunidades tradicionais como portadores de patrimônio cultural imaterial, cuja salvaguarda deve ser garantida pelo Estado:

1. Entende-se por "patrimônio cultural imaterial" as práticas, representações, expressões, conhecimentos e técnicas - junto com os instrumentos, objetos,



artefatos e lugares culturais que lhes são associados - que as comunidades, os grupos e, em alguns casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante de seu patrimônio cultural. Este patrimônio cultural imaterial, que se transmite de geração em geração, é constantemente recriado pelas comunidades e grupos em função de seu ambiente, de sua interação com a natureza e de sua história, gerando um sentimento de identidade e continuidade e contribuindo assim para promover o respeito à diversidade cultural e à criatividade humana. [...]

2. O "patrimônio cultural imaterial", conforme definido no parágrafo 1 acima, se manifesta em particular nos seguintes campos:

- a) tradições e expressões orais, incluindo o idioma como veículo do patrimônio cultural imaterial;
- b) expressões artísticas;
- c) práticas sociais, rituais e atos festivos;
- d) conhecimentos e práticas relacionados à natureza e ao universo;
- e) técnicas artesanais tradicionais.

3. Entende-se por "salvaguarda" as medidas que visam garantir a viabilidade do patrimônio cultural imaterial, tais como a identificação, a documentação, a investigação, a preservação, a proteção, a promoção, a valorização, a transmissão - essencialmente por meio da educação formal e não-formal - e revitalização deste patrimônio em seus diversos aspectos. (grifou-se)

Merece destaque ainda a **Convenção Americana sobre Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), promulgada pelo Decreto nº 678/1992**. A mencionada norma internacional, conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, impõe que os países signatários o combate à discriminação de qualquer natureza, incluindo, portanto, a vedação à discriminação dos grupos portadores de identidades próprias:

ARTIGO 1

Obrigações de Respeitar os Direitos

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

No que tange às normas infraconstitucionais é imperioso destacar os compromissos estabelecidos pelo **Decreto nº 6.040/2007**, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Entre as diretrizes estabelecidas por este instrumento normativo, é pertinente, *in casu*, a



reprodução dos conceitos de “povos e comunidades tradicionais” e de “territórios tradicionais”:

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; [...] (grifou-se)

De acordo com este instrumento normativo, entre os princípios que norteiam a execução da Política Nacional temos: o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais; a visibilidade destes grupos sociais, que deve se expressar por meio do pleno e efetivo exercício da cidadania; o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições; a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas e a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica (art. 1º do Decreto nº 6.040/2007).

O Decreto, acompanhando as normas nacionais e internacionais já citadas, ratifica, entre outros, o direito à autoidentificação – estabelecendo a necessidade de o Estado reconhecer com celeridade o referido direito – e à garantia dos territórios tradicionais e do acesso aos recursos naturais tradicionalmente utilizados pelas comunidades.

Na esfera estadual, a Constituição baiana traz previsão expressa sobre as comunidades de fundos e fechos de pasto:



Art. 178 - Sempre que o Estado considerar conveniente, poderá utilizar-se do direito real de concessão de uso, dispondo sobre a destinação da gleba, o prazo de concessão e outras condições.

Parágrafo único - No caso de uso e cultivo da terra sob forma comunitária, o Estado, se considerar conveniente, poderá conceder o direito real da concessão de uso, gravado de cláusula de inalienabilidade, à associação legitimamente constituída e integrada por todos os seus reais ocupantes, especialmente nas áreas denominadas de Fundos de Pastos ou Fechos e nas ilhas de propriedade do Estado, vedada a este transferência do domínio.

No período de elaboração do texto constitucional, as comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto organizaram-se e, a partir da projeção pública que alcançaram, propuseram a inserção de dispositivos que as assegurassem os direitos territoriais. A proposta de emenda popular apresentada obrigava o Estado a realizar a regularização fundiária das áreas comunitárias tradicionalmente ocupadas por meio da emissão de títulos de domínio. A iniciativa encontrou forte oposição do setor latifundiário e, ao final, a redação previu o Contrato de Concessão de Direito Real de uso como instrumento normativo para destinação das terras às associações comunitárias.

Em função da interpretação inconstitucional realizada pelo Estado da Bahia de que o art. 178 supramencionado não seria autoaplicável²⁴, mesmo que sua redação contenha todos os elementos necessários para sua efetivação imediata, foi editada a Lei nº 12.910/2013. Esta Lei, de onde se extrai o dispositivo ora atacado, atribui à Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) o dever de emitir o certificado de autorreconhecimento das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto, bem como determina que a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) deverá realizar o processo de regularização fundiária dos territórios destas comunidades. Porém, estabelece um prazo limite, no art. 3º, §2º, para que as referidas comunidades possam acionar seus direitos: 31 de dezembro de 2018.

A interpretação sistêmica dos dispositivos nacionais e internacionais supramencionados permite concluir que o prazo estabelecido no §2º, art. 3º da Lei nº 12.910/2013 está revestido de grave inconstitucionalidade, como será demonstrado a seguir. Desta forma, para que seja respeitado o Estado Democrático de Direito, bem

24 Neste sentido, verificar excerto do voto da Ministra Rosa Weber no julgamento da ADI 3239: “Tenho por inequívoco tratar-se de norma definidora de direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário, dotada, portanto, de eficácia plena e aplicação imediata, e assim exercitável, o direito subjetivo nela assegurado, independentemente de integração legislativa”.



como, a pluralidade e a tradicionalidade dos grupos formadores da sociedade brasileira, este “marco temporal” deverá ser extinto por este E. Tribunal.

4) Da inconstitucionalidade do marco temporal previsto no §2º, art. 3º da Lei Estadual nº 12.910/2013

O dispositivo ora atacado viola frontalmente o arcabouço normativo de proteção aos povos e comunidades tradicionais, ao estabelecer, de modo arbitrário, o dia 31/12/2018 como limite temporal para o reconhecimento destas comunidades pelo Estado da Bahia e para o acesso das mesmas à regularização fundiária de seus territórios tradicionais.

Segundo o dispositivo:

Art. 3º - O contrato de concessão de direito real de uso da área será celebrado por instrumento público com associação comunitária, integrada por todos os seus reais ocupantes, e gravado com cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade.

§ 2º Os contratos de concessão de direito real de uso de que trata esta Lei serão celebrados com as associações que protocolizem os pedidos de certificação de reconhecimento e de regularização fundiária, nos órgãos competentes, até 31 de dezembro de 2018.

Ao incluir este dispositivo na Lei nº 12.910/2013, o Estado da Bahia desobedece à precedência hierárquica das Constituições Federal e Estadual frente aos demais dispositivos legais. As normas constitucionais e supralegais já mencionadas não fazem referência em momento algum a uma limitação temporal para o exercício dos direitos fundamentais de qualquer segmento dos povos e comunidades tradicionais. Outrossim, o Estado age na contramão do seu dever de proteção a estas coletividades e, em última instância, relega estas comunidades à invisibilidade e à marginalidade após a referida data.

É fundamental destacar que a aplicação deste marco temporal trará duas consequências imediatas para as comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto:

(i) O Estado da Bahia passará a não receber os pedidos de emissão da Certidão de Autorreconhecimento, a qual declara a existência oficial da comunidade perante o



Estado. Desta forma, as comunidades que se autoidentificarem após o dia 31/12/2018 não serão mais reconhecidas pelo Estado como comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto, deixando de acessar as políticas públicas e demais direitos específicos para este segmento. Neste sentido, a fixação desta data limita a própria existência da comunidade tradicional enquanto tal, visto que lhe retira a possibilidade – assegurada pelos instrumentos normativos já citados – de autorreconhecimento e, portanto, de autodeterminação.

(ii) Também não serão aceitas as solicitações de regularização fundiária das áreas coletivas utilizadas tradicionalmente pelas comunidades de fundos e fechos de pasto. Assim, o Estado estará se furtando do dever de regularizar estas áreas – fundamentais para a manutenção do modo de vida tradicional destes grupos sociais –, deixando-as expostas às tentativas de esbulhos e grilagens, acentuando os conflitos fundiários na região do semiárido brasileiro.

À vista disso, verifica-se que o dispositivo ora em comento colide diretamente com a proteção e valorização da multiculturalidade da sociedade brasileira arts. 215 e 216 da CF), na medida em que limita o reconhecimento destes grupos culturalmente diferenciados e, ao mesmo tempo, retira-lhes o direito de acessar o principal elemento que lhes permite continuar com o seu modo de vida tradicional: o território. Ao incluir o referido dispositivo em norma infraconstitucional, o Estado – na contramão do texto constitucional – se desobriga da valorização e proteção destas coletividades, que constituem patrimônio cultural brasileiro.

Ora, de que adianta o Estado Brasileiro comprometer-se com uma série de agendas e compromissos nacionais e internacionais de salvaguarda das populações tradicionais – uma vez que é notória a contribuição destas coletividades para a construção de uma sociedade plural e democrática –, se, de forma antagônica, o Estado da Bahia se exime destes deveres após o dia 31 de dezembro de 2018?

Nesta seara, deve-se ressaltar que a Lei nº 12.910/2013, de onde se extrai o dispositivo supracitado, possui outras violações às normas constitucionais e internacionais aqui já citadas, a exemplo da limitação de 90 anos na duração dos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso celebrados com as comunidades (§1º,



art. 3º). No entanto, aqui nos reservaremos a tratar da inconstitucionalidade do marco temporal estabelecido no §2º, art. 3º da Lei nº 12.910/2013, foco da presente ADI.

O Estado da Bahia, ao manifestar-se nos autos desta Ação, defendeu a manutenção do prazo argumentando que este funcionaria como “fator de estabilidade e de pacificação sociais”. É oportuno rememorar que as comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto ocupam seus territórios há centenas de anos e, durante este período, têm cuidado e defendido estas áreas, na maioria das vezes, sem o apoio estatal. Assim, os conflitos fundiários em que estão envolvidas estas comunidades tradicionais – os quais já ocasionaram diversas mortes de trabalhadores – não foram provocados por estes grupos sociais, e sim pelos que têm interesses em se apropriar ilegalmente das suas terras. Ao utilizar o argumento de “pacificação social” o Estado da Bahia penaliza duplamente as comunidades de fundos e fechos de pasto, pois, primeiramente não age na resolução dos conflitos fundiários, sendo complacente com as tentativas de usurpação promovidas por grileiros e empresas e, em seguida, utiliza a sua própria inércia para justificar a limitação contida no dispositivo.

A maioria das comunidades de fundos e fechos de pasto ocupa tradicional e centenariamente terras devolutas de domínio do Estado da Bahia. Desta forma, a omissão do Estado em identificar, delimitar e promover uma destinação adequada das terras públicas estaduais em favor das comunidades tradicionais que as utilizam é o que, de fato, contribui para os conflitos fundiários. Neste sentido, existem diversos dispositivos legais que norteiam a gestão das terras públicas devolutas e determinam a sua destinação para os trabalhadores rurais que nelas vivem. A Constituição Federal, em seu artigo 188, estabelece que: *a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária*. Além disso, destacam-se os seguintes artigos da Constituição Estadual da Bahia de 1989:

Art. 174 - Decreto fixará para as diversas regiões do Estado, até o limite de quinhentos hectares, a área máxima de terras devolutas que os particulares podem ocupar, visando torná-las produtivas, sem pedir permissão ou autorização do Estado. [...]

§ 2º - Ao ocupante cabe a preferência na aquisição das terras que ocupa; se o Estado não respeitar o seu direito de preferência por motivo de interesse público ou social, indenizará as benfeitorias e acessões feitas. [...]



Art. 182 - O Estado protegerá o pequeno e o médio produtor, com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade, bem como apoiará e estimulará as formas associativas de organização e o cooperativismo no meio rural.

Ademais, é fundamental lembrar ao Estado da Bahia que o Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual determina o seguinte mandamento:

Art. 38 - O Estado deverá, no prazo de três anos da promulgação desta Constituição, promover ações discriminatórias das terras devolutas rurais.

Desta forma, por força constitucional o Estado da Bahia já deveria ter realizado, **até 1992**, a discriminação de suas terras devolutas e, em cotejo com as normas já aduzidas, executado sua destinação para os trabalhadores e comunidades rurais, entre as quais se incluem as comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto.

Nesta esteira, é absolutamente descabido o argumento do Poder Executivo, visto que historicamente tem sido a paralisia dos órgãos estatais – com procedimentos administrativos que se arrastam por anos – que tem contribuído para o agravamento dos conflitos fundiários em que estão envolvidas as comunidades de fundos e fechos de pasto.

Considerando tratar-se de coletividades portadoras de identidade cultural própria, o texto constitucional exige uma postura ativa do Estado na salvaguarda destes grupos sociais, inclusive sobre o aspecto fundiário, tendo em vista as determinações do art. 216, § 1º, da Constituição da República, o qual autoriza até a desapropriação para a proteção do patrimônio cultural brasileiro. Esta postura ativa difere profundamente da prática adotada pelos órgãos estaduais que deveriam cuidar dos interesses das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto.

Outro argumento aduzido, que contraria a lógica e o bom senso, é o de que “a eventual supressão do prazo legal sem o requerimento de regularização fundiária pela comunidade não importará a sua descaracterização cultural, mas apenas ensejará, por sua inércia, a situação de se sujeitar às regras do direito comum (...)”. Esta afirmação tenta desobrigar o Estado do cumprimento da Constituição Federal e demais leis de proteção dos povos e comunidades tradicionais, ao mesmo tempo em que deposita sobre



estas comunidades a suposta culpa pela limitação imposta aos seus direitos. Deve-se considerar que este segmento social era invisível até a Constituição Estadual, desta forma, os direitos assegurados a estas comunidades são recentes diante do histórico de violações a que foram submetidas. Assim, o Estado não pode atribuir às comunidades a responsabilidade pela vulnerabilidade que experimentam na fruição de seus direitos fundamentais, sobretudo tratando-se de comunidades que se localizam distantes dos grandes centros, que apresentam grave *déficit* de letramento e de acesso às informações.

Neste âmbito, é imperioso citar o despacho emitido pela Procuradoria Geral do Estado em 20 de fevereiro de 2013, ao analisar o Projeto de Lei nº 19.965/2012, o qual originou a Lei ora atacada. A chefia do Núcleo de Patrimônio e Meio Ambiente da PGE, no bojo do Processo nº 8510156027, posicionou-se da seguinte forma a respeito do recorte temporal para as solicitações de certificação e regularização fundiária por parte das comunidades:

Vemos na norma proposta uma potencial violação ao princípio isonômico. Não se encontra presente o justo motivo para se estabelecer esse recorte temporal, considerando que as Comunidades de Fundos e Fechos de Pastos já teriam de existir previamente e que o objeto da lei é exatamente a regularização fundiárias das terras públicas rurais e devolutas já ocupadas tradicionalmente por estas comunidades.

Ciente da violação constitucional presente no texto do Projeto de Lei, a PGE, na ocasião, apresentou minuta substitutiva retirando o dispositivo referente ao já citado prazo. Ainda quanto à observância do princípio da isonomia (art. 3º, IV) a que se refere o supramencionado despacho, é fundamental frisar que a Lei nº 12.910/2013 disciplina tanto a regularização fundiária das comunidades quilombolas, quanto das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto, cujos territórios incidam em terras devolutas. Ocorre que o referido recorte temporal foi estabelecido de forma discriminatória para as comunidades tradicionais de fundo de pasto, subtraindo arbitrariamente a proteção conferida pelo ordenamento jurídico ao seu modo de viver a partir de 31/12/2018. Assim, a partir desta data as comunidades de fundos e fechos de pasto terão tratamento absolutamente desigual frente ao patamar de proteção conferido às demais comunidades tradicionais, o que se traduz em afronta inaceitável ao princípio da isonomia.



Ao manifestar-se nos autos da presente ADI, a Assembleia Legislativa da Bahia, por seu turno, considerou que o prazo da Lei nº 12.910/2013 é “razoável e conveniente”. Quanto a esta questão, é fundamental esclarecer que desde a promulgação da referida Lei até o presente momento não foram adotadas medidas de ampla divulgação do prazo de 31 de dezembro de 2018 por parte do Estado. Aliás, nenhuma comunidade foi contemplada com a regularização fundiária, desde a promulgação da Lei. À vista disso, existem diversas comunidades rurais que, embora possuam as características de comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto, ainda não se autoidentificaram.

Nesta perspectiva, deve-se frisar que o processo de autorreconhecimento não se processa de maneira imediata, uma vez que demanda uma série de discussões e amadurecimento por parte do grupo social. Estabelecer este prazo acarreta não somente a impossibilidade de que outras comunidades venham a se autoidentificar após o dia 31/12/2018, como ocasiona a interrupção abrupta do processo de autorreconhecimento já em curso em diversas comunidades. Nesta seara, destaca-se o posicionamento contundente da eminente Ministra Rosa Weber no julgamento da ADI 3229, o qual se aplica perfeitamente à presente discussão: “recusar a autoidentificação implica converter a comunidade remanescente do quilombo em gueto, substituindo-se a lógica do reconhecimento pela lógica da segregação”²⁵.

Com efeito, após o julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, é notório que está sepultada definitivamente a tese do marco temporal. Ainda que reservadas as devidas especificidades dos debates, já que o marco temporal discutido na tramitação da ADI 3239 era projetado para o passado (data da promulgação da CF/1988), e não para o futuro, o que se discute no presente processo, as duas hipóteses levam a restrição na aplicabilidade de direitos humanos fundamentais. Desta forma, os posicionamentos apresentados pelo Estado da Bahia e pela Assembleia Legislativa tentam defender o indefensável, visto que este tipo de limitação a direitos de comunidades tradicionais não é aceita no ordenamento jurídico. Ao manifestar-se sobre a impossibilidade jurídica de restringir direitos de segmento culturalmente diferenciado

25 Voto da Ministra Rosa Weber disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf>>



por meio da definição de um marco temporal, o Exmo. Ministro Edson Fachin asseverou que:

Entender-se que a Constituição solidificou a questão ao eleger um marco temporal objetivo para a atribuição do direito fundamental a esse grupo étnico **significa fechar uma porta de força constitucional para o exercício completo e digno de direitos inerentes à cidadania assegurados pela Constituição.** (grifou-se)

Na mesma esteira de contraposição à tese do marco temporal e garantia plena dos direitos das comunidades tradicionais, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay:

[...] decidiu no sentido de que a relação de identidade existente entre os índios e as suas terras garante o direito de recuperação dos seus territórios, **independentemente de prazo, enquanto perdurarem os laços espirituais e culturais.**

Portanto, o entendimento já consolidado pela CIDH exige que o Estado Brasileiro busque garantir os territórios, inclusive mediante retorno para aqueles que tenham sido objeto de esbulhos pelo próprio Estado ou por particulares. (grifou-se)²⁶

Depreende-se ainda do documento juntado pela Casa Legislativa Estadual na presente demanda, que esta considera que ao protocolar a solicitação de regularização fundiária a comunidade irá “desfrutar do benefício da regularização fundiária de imóveis por eles ocupados de longa data”. Esta posição expressa pelos legisladores demonstra que os mesmos não estão alinhados com a contemporânea doutrina constitucional de proteção aos povos e comunidades tradicionais. A Assembleia nomeia como “benefício” o que, em verdade, constitui-se em devido exercício de direito fundamental assegurado pelo ordenamento jurídico pátrio. Desta forma, reforça uma concepção clientelista, que entende que as comunidades estão gozando de um favor concedido pelos governantes e, em última instância, minimiza o dever estatal de proteção dos direitos culturais e territoriais destas coletividades. É inaceitável que

26 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. Índios, Direitos Originários e Territorialidade. / Associação Nacional dos Procuradores da República. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Ministério Público Federal. Organizadores: Gustavo Kenner Alcântara, Livia Nascimento Tinôco, Luciano Mariz Maia. Brasília: ANPR, 2018, p. 72.



representantes de um dos Poderes do Estado tratem como mero “benefício” um direito assegurado nacional e internacionalmente.

Ainda quanto à manifestação da Assembleia Legislativa nos autos, é imperioso questionar o que levou esta Casa a – mesmo defendendo a manutenção do marco temporal de 31/12/2018 – fazer referência ao Projeto de Lei nº 22.018/2018 que tem como objeto a extinção do referido prazo. É, no mínimo, incoerente esta posição. Como é possível os legisladores baianos advogarem pela constitucionalidade do referido marco temporal e, em seguida, afirmarem que “em breve” aprovarão projeto de lei tratando da sua extinção? Ao posicionar-se desta forma, a Assembleia Legislativa demonstra o total descaso para com as comunidades tradicionais, que são obrigadas a conviver com a instabilidade dos seus direitos, submetidas às inconstâncias dos interesses envolvidos na atuação do Poder Legislativo estadual.

Quanto à manifestação colacionada aos autos pela Advocacia Geral da União, com a *maxima venia*, deve-se ratificar que a determinação de um prazo para o reconhecimento pelo Estado da Bahia das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto e, de maneira complementar, para a realização dos procedimentos de regularização fundiária, incorre diretamente na violação dos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/1988), do pluralismo político (art. 1º, V da CF/1988) e do direito à proteção e promoção da diversidade cultural (art. 215 e 216 da CF/1988).

A fixação do prazo do dia 31/12/2018 retira destes sujeitos o direito de ver reconhecido pelo Estado aspecto que lhes integra substancialmente, constituindo a forma como compreendem e agem no mundo. Neste sentido, não merece endosso a tese sustentada pela AGU, posto que após a referida data, os membros destas comunidades e as próprias coletividades verão esfacelar-se parcela significativa de sua dignidade enquanto sujeitos culturalmente diferenciados, na contramão da determinação constitucional.

Da mesma forma, como já dito, a impossibilidade de solicitar a abertura de processos de regularização fundiária acarretará o enfraquecimento e maior vulnerabilidade social das comunidades de fundos e fechos de pasto, uma vez que tais áreas estarão suscetíveis de serem griladas, o que poderá ocasionar a perda dos



territórios destas coletividades dotadas de identidade cultural distintiva. O cenário que se avizinha, assim, é de continuidade da concentração de terras, priorizando-se o latifúndio e o minifúndio, justamente, na contramão da orientação e determinação constitucional. Vejamos.

Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nos explicitam que a concentração de terras no Brasil, a despeito dos programas de reordenamento e reforma agrária, cresceu no período 2003-2014.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASIL / 2003 - 2014

Tamanho dos imóveis	2003 Imóveis rurais				2014 Imóveis rurais			
	Número	%	Área total	%	Número	%	Área total	+ %
1 a 10 ha	1.409.797	33	6.638.597	2	2.208.467	35	9.713.044	1
10 a 100 ha	2.289.014	53	75.782.409	18	3.097.263	50	103.277.382	14
100 a 1.000ha	523.335	12	140.362.234	33	739.358	12	198.722.832	27
1.000 a 10.000ha	67.402	2	168.101.028	40	91.973	1	226.207.605	30
10.000 a 100.000ha	961	0,02	19.284.741	5	2.692	0,044	63.839.244	9
Acima de 100.000ha	22	0,001	8.314.316	2	365	0,006	138.641.532	18
Total Brasil	4.290.531	100	418.483.332	100	6.140.118	100	740.401.545	100

A tabela acima colacionada traz dados dos imóveis rurais cadastrados no INCRA através do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), apesar de este ser autodeclaratório, representa um retrato dos dados de imóveis rurais, uma vez que sem o referido cadastro, nenhum proprietário poderá arrendar, transferir, hipotecar, desmembrar, rememorar ou partilhar seu imóvel. Os dados nos mostram que: a) o número de imóveis acima de 10.000ha aumentou (de 983, em 2003 a 3.057, em 2014); b) conseqüentemente, a área ocupada por estes imóveis, aumentou consideravelmente, passando de 7% da área total dos imóveis a 27%; c) o número de pequenos imóveis, também aumentara (3.698.811 imóveis até 100ha, em 2003 e 5.305.730 imóveis em 2014); d) em sentido oposto ao que ocorreu com as grandes propriedades, a área das propriedades até 100ha, em relação a área total de imóveis diminuiria, se em 2003, ela representava 20% da área total dos imóveis rurais brasileiros, em 2014, passou a representar apenas 15%.



Aumentou-se, assim, tanto o número de pequenas propriedades, como o número de grandes propriedades. Porém, só a área destas últimas aumentara, enquanto que os pequenos proprietários, tiveram sua área reduzida. Como já afirmado, os dados demonstram o aumento das grandes propriedades e a pressão sobre as pequenas áreas.

Uma das consequências diretas do reconhecimento dos territórios de povos e comunidades tradicionais é o combate ao minifúndio e ao latifúndio. Por serem áreas coletivas, a forma de uso diferencia-se, e a proteção das áreas de uso comum impede o loteamento, a venda, o desmembramento, etc. Assim é comum que tenhamos, nas áreas de fundo e fecho de pasto, pequenas e médias propriedades. Não à toa, a Constituição afirmou que a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária, que abarca as comunidades tradicionais.

Percebe-se, no entanto, que o cenário baiano pouco diferencia-se do cenário nacional, tendo o Estado da Bahia, negligenciado a regularização dos territórios tradicionais e, na via contrária, apoiado de diversas formas empreendimentos agropecuários, minerários e de geração de energia que demandam grandes áreas.

A título de exemplo, trazemos, a seguir, dados produzidos pela própria Coordenação de Desenvolvimento Agrário, da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Pesca do Estado da Bahia. A apresentação é de janeiro de 2016, e constava no antigo sítio eletrônico da CDA, hoje inativo.





EMPRESAS EÓLICAS

EMPRESA	PROCESSOS	TITULADO	ANDAMENTO	% CONCLUÍDO
Renova	483	367	116	76,0
Sequóia	63	57	6	90,5
BrazilWind	24	21	3	87,5
Sowitec	17	2	15	11,8
Energisa	12	0	12	0,0
Brennand	27	23	4	85,2
EPP	11	7	4	63,6
Casa dos Ventos	223	19	204	8,5
Enel	29	16	13	55,2
Servtec	18	0	18	0,0
ACE	13	11	2	84,6
Total	920	523	397	56,8

O primeiro *slide* colacionado trata do número de processos administrativos referentes a titulação estadual de terras quilombolas e de comunidades de fundos e fechos de pasto. Ressalte-se que, à época, apenas 3,65% dos processos quilombolas foram finalizados, e apenas 30% dos processos relativos às comunidades de fundo de pasto chegaram à fase final (pronto para Contrato de Concessão Direito Real de Uso).

Já o segundo *slide* refere-se aos processos administrativos solicitados por Empresas de Energia Eólica. Ressalte-se o estranhamento provocado por esses dados, uma vez que a principal forma de aquisição de terras para energia eólica na Bahia tem sido o arrendamento com pequenos posseiros e proprietários, portanto os destinatários da política de regularização fundiária deveriam ser os pequenos posseiros, e não as empresas. Em síntese, tem-se que 60% dos processos solicitados pelas empresas já encontravam-se finalizados, em um ritmo diametralmente oposto aos procedimentos das comunidades tradicionais.

Esses dados ajudam a ilustrar que, caso seja mantido o prazo de 31/12/2018 e, conseqüentemente, mantenha-se negado o direito das comunidades tradicionais de, a partir do seu autorreconhecimento, terem seus territórios garantidos, restará ao pequeno posseiro, inserido nestas comunidades, caso queira “regularizar” sua posse, apenas a



opção de título individual de terra – comumente, estas áreas individuais chegam a ser menores que a Fração de Parcelamento Mínimo (FMP). A proliferação de minifúndios e latifúndios, assim, prosseguirá.

Este cenário, ainda, conduz à violação do princípio do pluralismo cultural, na medida em que o não acesso aos territórios tradicionais contribui para que estes grupos se desagreguem, deixando, portanto, de dar continuidade à sua forma específica de organização social e política.

O Procurador da República Daniel Sarmiento ao abordar a relação entre identidade coletiva, território tradicionalmente ocupado e dignidade da pessoa humana, no caso das comunidades quilombolas, e que, de maneira equiparada, aplica-se a todas as comunidades tradicionais, assevera:

Ora, o vínculo entre a dignidade da pessoa humana dos quilombolas e a garantia do art. 68 do ADCT é inequívoca.

Primeiramente, porque se trata de um meio para a garantia do direito à moradia (art. 6º, CF) de pessoas carentes, que, na sua absoluta maioria, se desalojadas das terras que ocupam, não teriam onde morar. E o direito à moradia integra o mínimo existencial, sendo um componente importante do princípio da dignidade da pessoa humana.

Mas não é só. Para comunidades tradicionais, a terra possui um significado completamente diferente da que ele apresenta para a cultura ocidental hegemônica. Não se trata apenas da moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica.

Privado da terra, o grupo tende a se dispersar e a desaparecer, tragado pela sociedade envolvente. Portanto, não é só a terra que se perde, pois a identidade coletiva também periga sucumbir. Dessa forma, não é exagero afirmar que quando se retira a terra de uma comunidade quilombola, não se está apenas violando o direito à moradia dos seus membros. Muito mais que isso, se está cometendo um verdadeiro etnocídio.²⁷

Por tudo quanto exposto, verifica-se que o §2º, art. 3º da Lei Estadual nº 12.910/2013 incorre em flagrante inconstitucionalidade por afronta aos dispositivos constitucionais já citados e, portanto, requer-se o julgamento procedente desta ADI, para

27 SARMENTO, Daniel. A Garantia do Direito à Posse dos Remanescentes de Quilombos antes da Desapropriação.



que seja restabelecida a ordem constitucional e assegurado o direito ao efetivo exercício da cidadania pelas comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto.

5) Da necessidade de realização de Audiência Pública para a melhor instrução da presente demanda

Considerando a relevância social da matéria discutida nos autos, bem como o seu impacto sobre grupo social com características específicas, cujas demandas chegam pela primeira vez nesta Corte Constitucional, faz-se *mister* a realização de Audiência Pública. Será uma oportunidade para que a sociedade civil se manifeste sobre a matéria em comento, ampliando, portanto, os pontos de vista sobre esta situação, por exemplo, ao permitir a presença de especialistas nas áreas de antropologia, geografia, história, dentre outras, bem como garantindo a oitiva das próprias comunidades afetadas. Desta forma, com a realização de Audiência Pública, nos termos do art. §1º, art. 9º da Lei nº 9.869/1999, será possível concretizar o princípio democrático e garantir maior segurança para os nobres julgadores ao se debruçarem sobre a matéria.

6) Da revisão da medida cautelar

Tendo em vista que o dispositivo atacado na presente ADI estabelece o dia 31 de dezembro de 2018 como limite para o exercício dos direitos fundamentais explicitados anteriormente, é fundamental que este E. Tribunal conceda a medida cautelar pleiteada pela Autora na peça exordial para que as comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto não sejam prejudicadas no intervalo entre a referida data e o julgamento final desta demanda.

Data máxima venia, em que pese o despacho conferido pela Nobre Relatora estabelecendo que a decisão final desta Corte retroagirá até a propositura da Ação, é provável que o desfecho desta controvérsia judicial não ocorra até o dia 31/12/2018, desta forma, a partir do dia 1º de janeiro de 2019 as comunidades tradicionais deste segmento já começarão a sentir os efeitos nocivos do marco temporal que é objeto desta Ação. Neste sentido, é pertinente que os Nobres Ministros adotem a posição que protege



de modo mais eficaz este segmento social, preservando seus direitos fundamentais e garantindo-lhes segurança jurídica: que seja concedida a medida cautelar, suspendendo a aplicação do marco temporal até a decisão final desta demanda.

Ademais, cumpre salientar que os graves danos causados aos direitos das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto em função das restrições estabelecidas no §2º, art. 3º da Lei Estadual nº 12.910/2013 são de reparação incerta, uma vez que os processos de autoidentificação e de regularização fundiária dos territórios tradicionais não serão recepcionados pelos órgãos estaduais, deixando as comunidades desprotegidas nestas dimensões fundamentais de sua existência. Caso não sejam assegurados os direitos destes grupos culturalmente distintos até o momento em que seja proferida a decisão final, a eficácia ulterior desta decisão poderá também restar comprometida, uma vez que diversas comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto estarão vulnerabilizadas e ameaçadas pelo risco de desintegração cultural. Neste sentido, merece destaque o seguinte excerto do voto do Ministro Celso de Mello, relator do Recurso Extraordinário nº 183.188 (DJ de 14/2/1997) ao tratar da relação entre as indígenas e as terras que tradicionalmente ocupam, o que se assemelha à relação estabelecida pelos demais povos e comunidades tradicionais com os seus territórios:

Emerge claramente do texto constitucional que a questão da terra representa o aspecto fundamental dos direitos e das prerrogativas constitucionais assegurados ao índio, pois este, sem a possibilidade de acesso às terras indígenas, expõe-se ao risco gravíssimo da desintegração cultural, da perda de sua identidade étnica, da dissolução de seus vínculos históricos, sociais e antropológicos e da erosão de sua própria percepção e consciência como integrante de um povo e de uma nação que reverencia os locais místicos de sua adoração espiritual e que celebra, neles, os mistérios insondáveis do universo em que vive. (grifou-se)

Desta forma, nos termos Lei nº 9.869/1999, solicita-se que seja concedida a medida cautelar solicitada pela parte Autora para que seja suspensa a aplicação do §2º, art. 3º da Lei Estadual nº 12.910/2013 até o momento em que seja determinada a decisão final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.



7) Dos pedidos

Diante do exposto, requer-se:

- a) Que seja admitida a habilitação da Associação civil peticionante nos autos da ADI 5783, na condição de *amicus curiae*;
- b) Que seja concedida a medida cautelar solicitada pela parte Autora para que seja suspensa a aplicação do §2º, art. 3º da Lei Estadual nº 12.910/2013 até o julgamento final desta Ação;
- c) Que seja realizada Audiência Pública para tratar do objeto da presente demanda;
- d) Que seja concedido prazo para sustentação oral aos representantes da Associação civil peticionante, nos termos do §3º, art. 131 do Regimento Interno do STF;
- e) Que seja julgada procedente a presente demanda, para que seja reconhecida a inconstitucionalidade do §2º, art. 3º da Lei Estadual nº 12.910/2013.

Nestes termos,

Pedem deferimento.

Juazeiro, 19 de novembro de 2018

Beatriz Pereira Cardoso

OAB/BA nº 49.415

Mirna Silva Oliveira

OAB/BA nº 25.134

Lucas Vieira B. de Andrade

OAB/PI nº 8685