

Exma. Sra. Ministra Rosa Weber, Ilustre Relatora da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5783 no Supremo Tribunal Federal

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5783

A ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS NO ESTADO DA BAHIA - AATR, entidade associativa sem fins lucrativos, conforme seus atos constitutivo e estatutário (docs. 01 e 02), inscrita no CNPJ sob o nº 13.572.672-0001/13 (doc. 03), com sede e foro na Ladeira dos Barris, nº 145, Barris, Salvador, Bahia, CEP 40.070-310, neste ato representada por sua Presidenta eleita (doc. 04), Tatiana Emília Dias Gomes, brasileira, solteira, advogada inscrita na OAB/BA sob o nº 22.767, portadora da cédula de identidade RG nº 10.143740-49, SSP-BA, inscrita no CPF sob o nº 003.532.695-65 (doc. 05), por seus procuradores/as ao final assinados/as, com instrumento de mandato em anexo (doc. 06) e endereço profissional indicado no rodapé da presente peça, vem, por força do art. 7º, § 2º da Lei n.º 9.868/1999 c/c o artigo 138 do Código de Processo Civil, requerer a sua admissão como *AMICUS CURIAE* na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5783**, proposta pela **PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**, pelas circunstâncias fáticas e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I. Da Tempestividade da Intervenção

Existe uma lacuna no art. 7º, § 2º da Lei nº 9.868/1999, assim como no art. 138 do CPC, no que se refere ao prazo para intervenção na condição de *amicus curiae*. Em assim sendo, pauta-se neste tema pela unânime posição dos

doutrinadores estudiosos da questão, que fundamentados na construção jurisprudencial desta própria Corte Suprema asseveram que “o prazo final para a intervenção do *amicus curie* (...) é a indicação do processo para julgamento, com a sua inserção em pauta”¹.

É pacífica a jurisprudência da Suprema Corte neste sentido², inclusive sob a égide do CPC/15, de forma que, constando da informação processual na página eletrônica deste Egrégio Tribunal que, até a presente data, não houve a inclusão da presente ação em pauta para julgamento, é ainda possível a admissão do presente pedido de *amicus curie*.

II. Da Legitimidade e Representatividade da AATR para Intervir na ADI 5783

O art. 138 do Código de Processo Civil de 2015, primeiro a regulamentar intervenção do *amicus curiae*, estabelece como critérios para “admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada” nesta modalidade de intervenção de terceiros no processo a “relevância da matéria” em discussão e a “representatividade adequada” daquele que por indicação do Juiz/a ou Relator/a da ação seja indicado a manifestar-se, ou solicite seu ingresso, na qualidade de *amicus curiae*.

No tocante à relevância da matéria em discussão, pouco mais há a ser dito, por tratar-se de legislação ordinária estadual, cuja constitucionalidade face à Constituição Federal é questionada, em razão de flagrante violação aos artigos 215 e 216 da CF88. Em sua primeira manifestação na ação, a própria Ministra Relatora da presente ADI reconhece “contemplar, a matéria, relevância e especial significado para a ordem social e a segurança jurídica”, submetendo sua tramitação ao rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

¹ Bueno, Cássio Scarpinela. *Amicus Curie no Processo Civil Brasileiro: um terceiro enigmático*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

² ADI 4.071 AgRg/DF, Rel. Min. Menezes Direito, julgada em 22/04/2009; ADI 4.246, Rel. Min. Ayres Brito (decisão monocrática), julgada em 10/05/2011, entre outras.

Outrossim, o pedido de declaração da inconstitucionalidade do art. 3º, § 2º, da Lei nº 12.910, de 11 de outubro de 2013, do Estado da Bahia, guarda relação direta com a preservação do patrimônio cultural brasileiro, conforme o art. 215, §1º e o caput do art. 216 da CF88. Incide ainda sob os parâmetros constitucionais para destinação das terras públicas devolutas, que integram o patrimônio público, conforme preceitua o art. 188 da CF88: *“a destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”*.

A Constituição da Bahia de 1989, por sua vez, considerando a ocupação secular de terras devolutas estaduais pelas comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, determina em seu art. 178, parágrafo único, a concessão pelo Estado do *“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 (...)”*.

Outro fator que atesta a relevância da matéria é o fato de o dispositivo invocado da inconstitucionalidade reclamada pela Procuradoria da República, caso não reconhecido o seu teor a ofensivo aos dispositivos da Constituição Federal elencados, consolidará violação de direitos fundamentais de toda uma coletividade vinculada à identidade específica das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto, com forte presença no território baiano, conforme explanado de modo substancioso na exordial.

O critério da representatividade, por sua vez, é tido pela moderna doutrina processual como a necessidade de o *amicus curiae* *“ter algum vínculo com a questão litigiosa, de modo a que possa contribuir para a sua solução”*. Ou seja, há que haver uma direta *“relação entre o amicus curiae e a relação jurídica litigiosa”*, dado que o objetivo fundamental do ingresso de terceiros na qualidade de *amicus curiae* é a de *“fornecer subsídios que possam aprimorar a qualidade da decisão.”*³

Neste sentido, faz-se necessário, ainda que de forma breve, rememorar a trajetória da ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES

³ DIDIER JUNIOR, Fredie. Curso de direito processual civil - v. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015. v.1.

RURAIIS NO ESTADO DA BAHIA – AATR no que tange à sua atuação na defesa dos direitos das Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, bem como as suas relações de longa data com as organizações representativas deste segmento.

Nesta linha, cabe destacar que o próprio surgimento da AATR foi motivado pela necessidade de minorar os riscos pessoais que corriam advogados e advogadas atuantes na assessoria jurídica prestada às comunidades de fundos e fechos de pasto em conflitos pela posse da terra, intensificados no Estado da Bahia a partir dos anos 70, conforme relatado em trecho exordial da presente ADI, que merece reprodução abaixo:

As comunidades de fundo e fecho de pasto viveram sem maiores interferências em seu território até a década de 1970, quando teve início a expansão da fronteira agrícola no campo baiano. Com a modernização das técnicas de produção agrícola e a proposta oficial de expansão do capital no campo e de inserção do Nordeste na lógica do processo produtivo nacional, as terras antes desprezadas, secularmente ocupadas por comunidades tradicionais e por elas preservadas, começaram a atrair a atenção do agronegócio, especialmente de interessados em monoculturas (como soja e milho), na pecuária bovina, em reflorestamento (eucalipto e pinus) e em agrocombustíveis (mandioca, cana-de-açúcar, pinhão manso, mamona, girassol).

Neste contexto, de ameaças de morte, atentados e assassinatos de trabalhadores/as rurais e advogados/as populares, dois fatos se destacaram pela sua gravidade. Em 22 de setembro de 1977, ocorreu o assassinato do jovem advogado Eugênio Lyra, em Santa Maria da Vitória, no oeste do Estado, na véspera de sua oitiva pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Grilagem, instaurada naquele ano pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Menos de um mês depois, em 14 de outubro, o advogado Hélio Hilarião foi também assassinado, em Senhor do Bonfim, na região centro norte, ambos em razão da atuação de conflitos agrários envolvendo os territórios dos fundos e fechos de pasto.

No ocaso da ditadura civil/militar e em meio a forte expansão das fronteiras agrícolas no campo brasileiro e baiano, a ocorrência desses dois bárbaros crimes gerou um amplo processo de discussão que resultou, em 21 de abril de 1982, na fundação da AATR. Sua atuação, cujos objetivos iniciais eram a assessoria

jurídica em conflitos possessórios, a denúncia das ameaças e violências e a adoção de medidas de proteção aos/as trabalhadores/as rurais e advogados/as populares, veio se ampliando ao longo do tempo, na medida em que novas/os associadas/os vieram se juntando à associação e novos desafios conjunturais se colocam no contexto para a afirmação dos direitos dos povos do campo.

Atualmente, contando mais de 100 associadas/os atuando nas diversas regiões da Bahia e do Brasil, dentre advogados/as populares, professores/as de Direito, promotores/as de justiça, magistrados/as e outros/as sócios/s colaboradores/as, a AATR veio se destacando ao longo do tempo pela atuação jurídica e educacional promovida pelo seu corpo associativo. Participou, juntamente a outras organizações, da própria Proposta de Emenda Popular à Assembleia Constituinte baiana, que incorporou o artigo constitucional que prevê direitos das comunidades de fundos e fechos de pasto⁴, conforme aponta Maria José Andrade de Souza, em trabalho acadêmico sobre comunidades de fundos de pasto.

Assim, ao longo dos seus 36 anos de existência, o corpo associativo da AATR vem atuando não apenas na assessoria judicial, mas também na assessoria vinculada às proposições de novas legislações e monitoramento de políticas públicas. Desde 1992, a AATR desenvolve um programa de educação jurídica popular, que se consubstancia em atividades de formação modular sobre as noções básicas das disciplinas do Direito junto aos jovens e adultos das comunidades rurais e tradicionais através do curso *Juristas Leigos*⁵.

Além de atuar judicialmente em defesa destas comunidades em ações judiciais possessórias e discriminatórias de terras públicas devolutas, a AATR também vem contribuindo ao longo do tempo na elaboração de pareceres e notas técnicas, estimulando e desenvolvendo estudos acadêmicos sobre os Fundos e

⁴ SOUZA, Maria José Andrade de. Terra rodeada de leis e as disputas no campo: processos judiciais e conflitos agrários envolvendo as comunidades de fundos de pasto de Jabuticaba e Areia Grande - BA. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais). Universidade Federal Fluminense, Niterói/RJ. Disponível em: https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2015_maria_jose_andrade_souza.pdf

⁵ Vencedor do III Prêmio Nacional de Educação em Direitos Humanos (2012), do Ministério da Educação e Cultura (MEC), pela relevância social reconhecida ao programa.

Fechos de Pastos. Inclusive, se posicionando criticamente ao Projeto de Lei que deu origem à Lei Estadual nº 12.910/2013, com o intuito de subsidiar as comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto no enfrentamento a dispositivos diversos contidos no projeto e mantidos na própria Lei, que ferem o texto constitucional.

Esta atuação é citada pela Procuradoria Geral da República, autora da presente ação, em sua inicial, como fonte de informação sobre a “ineficiência do poder público em proteger a posse secular das comunidades de fundo e fecho de pasto” e de que “os conflitos violentos continuam campeando o semiárido baiano” (págs. 9 e 10 da inicial).

Assim que, a AATR satisfaz plenamente o requisito do art. 138 do CPC no tocante à sua representatividade, e conseqüente legitimidade, para compor o polo ativo da presente ADI, na qualidade de *amicus curiae*. Também porque o objeto da ação guarda relação de estreita afinidade com os objetivos institucionais constantes no art. 2º do seu Estatuto Social:

Art. 2º A AATR/BA tem por objetivos:

(...)

VII) Prestar apoio e solidariedade a pessoas e entidades que deles necessitem na sua luta pelo respeito aos direitos humanos e pelo estabelecimento de uma sociedade democrática;

(...)

XV) Proteger e defender o meio ambiente e o patrimônio histórico, artístico, estético, paisagístico e cultural;

XVI) Propor ações judiciais em defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, visando à consecução dos objetivos constantes deste Estatuto.

Desse modo, visto que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5783 visa garantir direitos fundamentais de centenas de comunidades de fundos e fechos de pasto no Estado da Bahia, consagrado campo de atuação da organização postulante, pleiteia o deferimento da presente intervenção, na qualidade de *amicus curiae*.

III. Da Caracterização e Ocupação Tradicional das Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto na Caatinga e no Cerrado Baiano

A princípio, faz-se necessário reconhecer a excelência da exordial e corroborar tudo o quanto exposto sobre os caracteres identitários e históricos das comunidades de Fundos de Pasto, bem como a emergência dos conflitos que enfrentam até os dias atuais. Contudo, no que se refere às comunidades de Fechos de Pasto, nota-se que o histórico de ocupação dos Cerrados do Oeste da Bahia e os conflitos latentes desta região não foram suficientemente abordados pela Ilustre Procuradoria Geral da República. Lacuna à qual se pede vênia para suprir no decorrer do presente tópico.

De acordo com Mirna Silva Oliveira⁶, as origens das comunidades de Fechos de Pasto no Oeste da Bahia, região historicamente conhecida como parte do Sertão do Além São Francisco, ou seja, terras situadas à margem esquerda do rio, remontam à penetração portuguesa, ainda século XVI, com esporádicas investidas na caça das dezenas de etnias indígenas que ali habitavam para serem utilizados como mão de obra escrava na produção canavieira do Recôncavo Baiano.

A intensificação da pecuária no Oeste, “*num processo de deslocamento das fazendas de gado do litoral para o interior da Bahia e de Pernambuco*”, fez com que, da mesma forma que nas caatingas baianas, tal região também fosse ocupada com a expansão da criação de gado pelas famílias Dias D’Ávila (Casa da Torre) e Guedes de Brito (Casa da Ponte) que, “*à revelia da legislação da época, expandiram, sem limites, seus domínios fundiários*”, em conflito com povos indígenas, missionários jesuítas, outros sesmeiros baianos e ocupantes pernambucanos.

Com sesmarias concentradas no entorno do Rio São Francisco, poucas concessões de terras na margem esquerda do rio foram formalizadas pelos

⁶ 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. 2014. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Disponível em: https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/2014_mirna_silva_oliveira.pdf.

fazendeiros de então, que a despeito disso também as utilizavam para criação de gado, a depender do regime de chuvas e em determinadas épocas do ano.

Para além, contudo, da existência dos currais “*de onde saíam boiadas para alimentar as cidades e os engenhos do Recôncavo da Bahia*”, a lenta colonização desta região contou também com a descoberta de ouro e sal, que juntamente com a participação de grande contingente do povo negro, escravizado ou fugido, incrementou o crescimento populacional do Além São Francisco. Destaque-se ainda a abertura da estrada que ligava as Minas do Rio de Contas, na Chapada Diamantina, à cidade do Goiás, no início do século XVIII, passando pelo atual município de Correntina.

A decadência destas atividades econômicas e da *plantation* açucareira, bem como a imposição de regras da Coroa Portuguesa sobre os sesmeiros levou-os à estratégia de aforar ou arrendar parte das suas terras, sem a transferência, contudo, da sua titularidade. E, mesmo com a Lei de Terras de 1850, quando a ocupação de novas áreas sem passar pelo mecanismo da compra foi proibida e criminalizada, a dificuldade de controle sobre o imenso território, levou não só muitos foreiros a se transformarem em proprietários, mas o apossamento continuou a existir para o pequeno posseiro por falta de opção de acesso à terra.

Assim, foi se consolidando a criação de gado, principal atividade econômica até então desenvolvida na região, através do sistema extensivo, com mobilização de grandes áreas de terra por cabeça, de forma relativamente rarefeita e descontínua nas extensões fora dos núcleos de povoamento, nas terras conhecidas como “gerais” ou “soltas”.

Fatores como a grande disponibilidade de terras e seu consequente baixo valor de troca, desestimularam a apropriação individual pelas populações camponesas pobres, que criaram uma relação de pertencimento com essas áreas de mata nativa do Cerrado, características da criação de gado solto comum nas comunidades de Fechos de Pasto.

Esta ocupação foi edificada sob a base do extrativismo, da pesca e da criação do gado solto em extensões de terras de uso comum. Como estas terras de *gerais* eram vistas como pouco propícias para a agricultura, as moradias dos *fecheiros*, diferente do que ocorre nos Fundos de Pasto, foram se estabelecendo “nas

imediações dos brejos, onde as famílias podiam praticar a agricultura de subsistência, dando conformação também às glebas de uso familiar”.

Toda a narrativa presente em “*Grande Sertão: Veredas*” (1956), obra prima do escritor Guimarães Rosa, remete aos *gerais* como um lugar onde o gado pastoreia sem cercas, sob o cuidado de diligentes vaqueiros que campeiam entre os riachos e veredas desta região que compreende o noroeste de Minas Gerais, o nordeste de Goiás e oeste da Bahia. Para compreensão desta dinâmica na visão das próprias comunidades de Fechos de Pasto, tem-se aqui trecho de publicação de autoria da Associação dos Pequenos Criadores do Fecho de Pasto de Clemente – ACCFC⁷, que assim definem a formação dos fechos da região:

Na formação dessas comunidades camponesas, localizada nas barrancas dos rios e riachos, nos gerais, principalmente no bioma Cerrado, alguns dos seus moradores trabalhavam na lida do gado dos coronéis. Com o fim do ciclo do gado, com as bezerras, bezerros, vacas que tinham tirado na sorte⁸, foram formando seus próprios rebanhos e dos demais componentes do grupo comunitário. Estes rebanhos bovinos se adaptaram à região e em algumas décadas ganharam grandes dimensões. Entre essas criações também existiam pequenas criações de caprinos e ovinos, porém, desapareceram completamente das áreas de criação coletiva. Vale ressaltar que a criação de gado não se inicia pelas comunidades, mas que elas se apropriaram da atividade fazendo o enfrentamento aos coronéis desenvolvendo os seus rebanhos próprios.

Essas comunidades também praticavam a agricultura nos vales, barrancas dos rios, riachos e córregos, onde os solos são mais férteis. Para garantir a abundante plantação, as pessoas das comunidades cercavam a plantação e deixava o gado solto. O

⁷ Associação dos Pequenos Criadores do Fecho de Pasto de Clemente (ACCFC). Comunidades Tradicionais de Fechos de Pastos e seu modo próprio de convivência e manejo da sociobiodiversidade do cerrado: história, direitos e desafios – Correntina-Bahia. Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN). 1ª edição, 2017. Disponível em: <http://www.ispn.org.br/arquivos/cartilha-fecho-de-pasto-WEB.pdf>.

⁸ Gado a sorte é cuidar de um rebanho para alguém e ao final de cada ano dos bezerros (as) que nascessem o cuidador ficaria com uma pequena parte (nota de rodapé inserida no texto original).

cercamento, trancamento, fechamento era feito de “batume”⁹. O mesmo durava no máximo três anos, depois desse período, abandonava-se aquela roça, derrubava outro pedaço de mata fazendo outra roça fechada por batume, impedindo a entrada dos animais. Também eram feitas cercas de lasca de aroeira, utilizadas na construção de currais, fechamento dos pastos de gramíneas cultivadas, corredores e mangueiros de criação de porcos.

Era nas terras férteis, “nas matas”, conhecidas como terra vermelha, terra preta, terra de cultura, que as comunidades construía suas casas, ranchos e roças. Pouquíssimas comunidades se formaram fisicamente dentro dos “gerais”. Fixavam-se principalmente nas áreas de mata, nos vales que subiam da beira de rio e ocupavam faixas com distância de 2 a 5 km, a partir dessa área. A mata acabava e começava a vegetação baixa, rasteira, com árvores tortas, apresentando cascas grossas, com muitas nascentes, terra arenosa, terra branca, começava a “terra fraca”, os gerais... assim identificado pela população local. Esta região de vegetação específica e de solo arenoso, chamada “gerais”, era também utilizada pelas comunidades para criação de gado e coleta de frutas nativas.

As matas e os gerais faziam e fazem parte do território das diversas comunidades instaladas no vale dos diversos rios da região. Por alguns séculos as áreas de cultivo de alimentos e criações das famílias do município de Correntina, Santa Maria da Vitória, Jaborandi, Cocos e Coribe eram delimitadas por morros, árvores, riachos, córregos, grotas, grotões, rios, baixas e baixões.

Contudo, ainda segundo Mirna Oliveira, após a Constituição Federal de 1891 transferir para os estados membros o domínio sobre terras devolutas em seus territórios, houve maior facilidade de apropriação dessas terras por interesses privados, dada a força política dos chamados coronéis, principalmente na primeira república. No Estado da Bahia, durante todo o século XX sobrevieram diversas tentativas, através da legislação sobre terras devolutas, muitas de iniciativa do Executivo, de legitimação das posses no Estado, sempre no intuito de possibilitar a legalização de terras devolutas que foram griladas.

⁹ Cerca feita de galhos de árvores de pouca durabilidade usada para cercar o roçado, quando não existia arame farpado, os galhos de árvores eram aproveitados do próprio roçado (nota de rodapé inserida no texto original).

A partir da década de 50, se intensifica o processo de apropriação privada das terras devolutas na Bahia, com ações de regularização fundiária para atender às demandas de programas federais de desenvolvimento regional. Foi particularmente traumática para os camponeses da região a imposição de um modelo alienígena de modernização da agricultura e de integração de novos espaços à lógica de produção do agronegócio inaugurado nos anos 70, através de créditos e subsídios, e investimentos em infraestrutura realizados pelo Estado, que impactaram diretamente a região, alterando significativamente a paisagem onde se desenvolveu historicamente a cultura de criação do gado solto.

O conseqüente processo de valorização das terras da região Oeste trouxe graves conflitos socioambientais e culturais, envolvendo as posses ancestrais e os novos agentes nacionais e estrangeiros, que delas tentam se apoderar até os dias atuais. Sob o pretexto da modernização, contudo, foram utilizados amplamente os mecanismos tradicionais de grilagem de terras, através da criação de *“escrituras de propriedade privada falsas para vender para produtores rurais e empresas que chegavam à região atraídos pelos créditos concedidos pelo Estado”*¹⁰. Este processo foi se desenvolvendo com a ação consorciada entre agentes privados e serventuários dos cartórios, para realização de falsificações dos registros, com uso da violência de pistoleiros e jagunços para garantir a expropriação da terra pelo grileiro.

A grilagem de terras era denunciada em jornais de circulação regional e nacional à época não apenas em relação aos cartórios, mas também quanto ao fato de o próprio Poder Executivo financiar o desenvolvimento de projetos de modernização agrícola em áreas griladas, com a liberação de créditos sem verificar se já eram áreas ocupadas por posseiros.

Neste contexto de denúncias e disputas com os poderes do Estado, levando ao acirramento dos conflitos no campo, àquela época, o resultado foi a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pela própria Assembleia

¹⁰ 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. 2007. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5145/1/2007_PedroTeixeiraDiamantino.pdf.

Legislativa da Bahia para investigar as diversas denúncias de grilagem no Estado. Estopim, como anteriormente visto, do assassinato do advogado Eugênio Lyra, que advogava em defesa das comunidades posseiras contra a grilagem de terras na região.

A resiliência das comunidades, embora não venha sendo suficiente até hoje para barrar o processo de expropriação, vem conseguindo impor alguns limites à grilagem de terras no Estado. Contudo, o trecho da Lei Estadual nº 12.910/13 que impõe prazo para os pedidos de certificação da identidade e assinatura dos contratos de concessão de direito real de uso, ameaça retroceder em processos ainda atuais de grilagem de terras. Dado o estado de “isolamento” de muitas comunidades, que sequer possuem conhecimento a respeito da proteção das áreas de “solta” como territórios tradicionais.

Destarte, caso o prazo atacado se mantenha, a tendência é de que se acelerem os processos de grilagem e especulação destas terras, acirrando conflitos no campo e ampliando a insegurança jurídica das famílias que dependem do reconhecimento e garantia da posse dos territórios tradicionais para o seu sustento e para a manutenção da própria dignidade humana. Fatores que não vêm sendo levando em consideração pelas diversas instâncias do Estado da Bahia, conforme se manifestaram em informações requisitadas pela Ilustre Relatora, que serão objeto de comentários a seguir.

IV. Das Informações e Manifestações Previstas no Artigo 12 da Lei nº 9.868/1999

Com efeito, a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade intenta seja declarado inconstitucional o artigo 3º, §2º, da Lei nº 12.910/13, do Estado da Bahia, apontando sua ofensa direta aos arts. 215, § 1º, e 216, da Constituição Federal, e o indiscutível atentado aos princípios da Dignidade da Pessoa Humana e do Pluralismo Político, fundamentos do Estado Democrático de Direito, previstos respectivamente nos incisos III e V, do art. 1º, da CF88.

Em atendimento ao despacho inicial da Ilustre Relatora, foram requisitadas informações ao Governador da Bahia à Assembleia Legislativa do Estado, no

prazo de 10 dias, na forma do art. 12, da Lei nº 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade neste Preclaro Tribunal Constitucional. No mesmo despacho, também foi instada a se manifestar a Advocacia-Geral da União, no prazo de 5 dias, conforme previsto no mesmo artigo.

Considera, portanto, a organização ora postulante, concordando com a argumentação da Procuradoria Geral da República em sua inicial, que oferecer comentários às informações já prestadas pelo Governador e pela Procuradoria Geral do Estado e pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, bem como à manifestação da Advocacia-Geral da União, se revela como uma primeira oportunidade para fornecer subsídios a esta Eminente Corte Suprema, com vistas ao julgamento não somente da procedência da presente ação, mas também à concessão da medida liminar pleiteada, na forma dos argumentos tecidos abaixo.

a) Das Informações Prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia

A guisa de justificar uma decisão política e jurídica absolutamente questionável, o Exmo. Presidente em exercício da Assembleia Legislativa da Bahia e seus respectivos Procuradores expressam descabida comparação entre os equívocos da Lei Estadual nº 12.910/13 e o arcabouço normativo atinente aos direitos das comunidades quilombolas, relacionando-os ainda às situações em que incide o “moderno” trabalho escravo.

Confunde, portanto, inadvertidamente, a conduta reprovável no campo do Direito Criminal e Trabalhista de manter pessoas em regime análogo ao de escravidão com o caráter de política pública constitucional de reparação à opressão histórica sofrida pelo Povo Negro contido no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF88 e no Decreto nº 4.887/03, que disciplina o procedimento de demarcação e titulação dos territórios quilombolas.

Tal confusão remete, contudo, à declaração da constitucionalidade do referido decreto, recentemente confirmada por esta Colenda Corte no julgamento da ADI 3239, no qual foi rejeitada a aplicação de um “marco temporal” que limitaria o alcance da titulação dos territórios tradicionais quilombolas às porções de terra efetivamente ocupadas à data de promulgação da Constituição Federal.

No entanto, acertadamente invocam os representantes do Poder Legislativo o Princípio da Isonomia (art. 3º, IV) e os Direitos e Garantias Fundamentais (art. 5º, *caput*) previstos na Constituição Federal, cláusulas pétreas da Carta Magna que estão sendo violadas não apenas pelo dispositivo ora questionado pela Procuradoria-Geral da República, como também em outros dispositivos da Lei nº 12.910/13 do Estado da Bahia.

Neste sentido, o tratamento negativamente diferenciado dispensado às comunidades de fundos e fechos de pasto viola não apenas os dispositivos constitucionais federais apontados na presente ADI, como também tratados internacionais incorporados ao ordenamento pátrio e toda a legislação infraconstitucional pertinente aos povos e comunidades tradicionais.

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, por sua vez, como bem ressaltado pelo Ilustre Procurador da República, autor da inicial, protege os direitos de propriedade e posse, segundo o conceito jurídico de território tradicional. Na mesma linha segue ainda o Decreto nº 6.040/07, que ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabeleceu dentre seus objetivos principais a garantia dos seus direitos territoriais (ANEXO, art. 2º, *caput*).

Assim que, em se tratando de um tratamento isonômico, não é justificável que a Lei Estadual nº 12.910/13, à luz da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional pertinente, preveja instrumentos díspares de efetivação de direitos territoriais a cada espécie de comunidade tradicional, garantindo o título de domínio às comunidades quilombolas no seu art. 1º e o mero usufruto, sob diversas condições resolutivas, às comunidades de fundos e fechos de pasto, conforme o art. 2º e seguintes.

Em verdade, os legisladores baianos que aprovaram a Lei nº 12.910/13 desperdiçaram uma histórica oportunidade de reverter o incômodo desvirtuamento da Proposta de Emenda Popular encaminhada à Assembleia Constituinte baiana por entidades da sociedade civil, dentre as quais a AATR, cujo texto estabelecia que “*por interesse da comunidade, o Estado regularizará as áreas de uso coletivo, comunitário e de fundo de pasto e concederá o direito real de uso para a*

associação representante do grupo, sempre com cláusula de inalienabilidade”¹¹ (grifou-se).

A redação final do artigo, na forma promulgada pela Constituição do Estado da Bahia de 1989, submete a concessão do direito real de uso à conveniência do Estado, de forma a não criar uma legítima obrigação legal para com as comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto, com a seguinte redação:

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. (grifou-se)

O tratamento diferenciado às comunidades de fundos e fechos de pasto não se resume à questão da obrigatoriedade do seu reconhecimento e efetivação de direitos territoriais pelo Estado. Mas continua em outros aspectos legais, constando inclusive no bojo das próprias informações trazidas pela Assembleia Legislativa, voto em separado de Deputado, que aponta patente inconstitucionalidade já no §1º, do art. 3º, da Lei nº 12.910/13 do Estado da Bahia, por prever que o contrato de concessão de direito real de uso previsto no *caput* do artigo “*terá duração de 90 (noventa) anos*”, fixando um “*marco temporal*”, que difere do tratamento dado pela Lei às comunidades quilombolas.

Isto posto, retorna-se ao dispositivo legal cuja inconstitucionalidade intenta-se seja declarada na presente ADI, constatando-se que, os §§ 1º e 2º, do

¹¹ 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. 2007. 143 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5145/1/2007_PedroTeixeiraDiamantino.pdf.

art. 3º, a Lei Estadual nº 12.910/13, em verdade, criam dois marcos temporais a incidir sobre os direitos territoriais das comunidades de fundos e fechos de pasto.

O primeiro ao limitar pelo prazo de 90 (noventa) anos o direito das comunidades a usufruir do seu território tradicional, pela via do instrumento eleito de contrato de direito real de uso, que a própria lei paradoxalmente estabelece que seja gravado com cláusula de imprescritibilidade. O segundo, objeto da presente ADI, que aplica o que se assemelha a um prazo decadencial quanto ao direito de certificação oficial da sua autodefinição.

Trata-se, ainda, de espécie de prescrição face à pretensão de exigir do Estado, após a certificação identitária, o direito à proteção do seu território tradicional contra terceiros. Neste sentido, nenhuma justificativa plausível foi consignada na referida manifestação no sentido de que a *“definição de prazo razoável e conveniente”* se faz necessária no contexto apresentado.

Alegar apenas que a celebração de contratos de concessão de direito real de uso *“caracteriza autêntica outorga de direito de propriedade”* não atribui a este instrumento um caráter de título de domínio, uma vez notório que a Lei Estadual e o próprio modelo de contrato proposto pela Procuradoria-Geral do Estado impõem uma série de condições resolutivas passíveis de descaracterizar a proteção prevista na Constituição Federal e violar toda a legislação pátria sobre povos e comunidades tradicionais.

Deste modo, a manifestação do legislativo incorre em insanável contradição quando, mesmo reconhecendo a existência de *“investidas de grileiros”* sobre esses territórios, tenta legitimar medidas que só facilitam essas mesmas investidas. Não se trata da única contradição aparente: ao tempo em que alega que o estabelecimento do marco temporal previsto no § 2º, do art. 3º, da Lei Estadual é benéfico às comunidades, o legislativo aponta a existência de proposta legislativa em trâmite na própria Assembleia que visa a supressão do alegado dispositivo, reconhecendo problemas oriundos do prazo e os dissensos dentro da própria casa legislativa a respeito do tema.

Assim, na esteira de tal argumento, em seus pedidos, seria mais coerente à Assembleia Legislativa admitir a injustiça e o grave erro cometido com a

aprovação da lei e pugnar pela declaração da inconstitucionalidade do referido dispositivo por esta Corte.

b) Das Informações Prestadas pelo Procurador Geral e pelo Governador do Estado da Bahia

O Governador do Estado da Bahia, em lacônica manifestação subscrita também pelo Procurador Geral do Estado, defende a constitucionalidade do dispositivo objeto desta ação alegando ser insustentável que "(...) *as comunidades que se proclamem e se reconheçam como manifestações culturais protegidas pela lei possam manter-se indefinidamente inertes quanto à regularização fundiária de sua ocupação em detrimento da segurança e da estabilidade da situação fundiária no campo*" e que "*outros interesses constitucionalmente justificam o estabelecimento do prazo*".

Cabem aqui algumas considerações sobre o papel do Estado no que se refere ao tema. Desde a promulgação da Constituição do Estado da Bahia (1989), os sucessivos governos, sem exceção, têm se mantido *indefinidamente inertes* quanto à identificação, delimitação, arrecadação e destinação das terras devolutas. A obrigação de fazê-lo consta no art. 187 da Carta Estadual, enquanto o artigo 38 do Ato das Disposições Transitórias vai além e estabelece o prazo de três anos, a partir da sua promulgação, para que o estado promova ações discriminatórias das terras devolutas rurais.

Ao longo de 30 (trinta) anos, as ações discriminatórias foram promovidas apenas em situações de conflito fundiário que alcançam algum grau de visibilidade pública. Dentre estes raros casos, via de regra, a ação custa a evoluir da fase administrativa para a judicial. Ou seja, a Procuradoria Geral do Estado recebe os autos da ação administrativa com o parecer pela arrecadação ao erário das terras discriminadas, mas não ingressa o pedido com a ação judicial¹².

Trata-se de valioso patrimônio público que vem sendo dilapidado há décadas por meio de escandalosas e colossais grilagens de terras, em todas as

¹² Para mais informações: <https://apublica.org/2018/05/empresa-que-integra-fundo-de-harvard-comprou-terras-griladas-na-bahia/>.
<https://projeto colabora.com.br/meio-ambiente/harvard-envolvida-com-grilagem-de-terras-no-brasil/>.

regiões do estado. Cientes da inércia do poder executivo estadual, empresas e indivíduos com interesses espúrios levam a registro particular terras que não possuem títulos de domínio, cuja cadeia sucessória não alcança o destaque do patrimônio público. Há nesta omissão e conivência do Estado um prejuízo de incalculável valor ao erário público e, por consequência, aos cidadãos baianos, titulares deste patrimônio.

Caso os dispositivos constitucionais acima citados tivessem sido observados nos últimos 30 anos, todos os fundos e fechos de pasto já estariam demarcados e titulados. Numa interpretação sistêmica da Carta estadual, principalmente do “Capítulo III – Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária”, é a partir desta premissa que o constituinte consignou no art. 171, IV, o objetivo da solução pacífica dos conflitos, cujo resultado maior é a própria segurança jurídica. Ademais, cabe ressaltar que com a alienação de terras não ocupadas (ou irregularmente ocupadas) haveria incremento significativo nas receitas do Estado, cuja conta da propalada crise fiscal sempre recai sobre setores mais frágeis da população.

Portanto, o marco temporal proposto na lei, na realidade, está com o sinal invertido; o constituinte estadual estabeleceu a obrigação e prazo para o Estado da Bahia, e não para as comunidades. O constituinte federal, ao consagrar a proteção especial contida nos arts. 215 e 216, a projetam para o futuro, não para o passado. O legislador ordinário, ao impor o prazo, sobrepõe-se aos constituintes, pois torna letra morta a CF88 e dispositivos expressos da Carta Estadual, arbitrariamente *revogados* por uma legislação ordinária.

As comunidades de fundos e fechos de pasto estão há décadas reivindicando a demarcação e titulação das suas terras, são centenas de processos existentes junto ao órgão fundiário estadual. Muitos desses processos administrativos e judiciais foram abertos na década de 1990 e ainda não foram concluídos; outros foram perdidos ou esquecidos em armários e gavetas de repartições.

Novos pedidos são formalizados, e a morosidade do estado é sempre a mesma quando se trata de comunidades quilombolas e de fundos e fechos de pasto, onde pessoas mais velhas falecem antes de verem conquistado o direito

definitivo à terra. O mesmo não ocorre, por exemplo, nos processos de regularização fundiária relacionados às empresas do setor de energia eólica, que tramitam com excepcional celeridade.

O Exmo. Governador e o Ilmo. Procurador Geral, em lapso digno de nota, se abstiveram de apontar quais interesses estariam acima dos mandamentos constitucionais que atribuem ao Estado da Bahia a obrigação de destinar especial proteção aos povos e comunidades tradicionais em seus direitos de posse e propriedade. Sustentar que o cumprimento desta obrigação resultaria em mais conflitos no campo, demonstra, no mínimo, um injustificável desconhecimento do gestor sobre a realidade fundiária e o perfil dos conflitos agrários na Bahia.

O resultado da demarcação e titulação das terras quilombolas e de fundos e fechos de pasto é a diminuição dos conflitos, e não o contrário. Neste sentido, vejamos uma situação exemplar. No município de Uauá, no norte da Bahia, é onde se registra o maior número absoluto de fundos de pasto em sua zona rural – 45 comunidades. A maior parte delas foi demarcada e titulada ainda nos anos 90, após graves conflitos ocorridos nos anos 80. Desde então, não são registrados graves conflitos fundiários no município.

No município vizinho, Monte Santo, são 34 fundos de pasto, ocupando a segunda posição em número absoluto de comunidades. Neste município, os territórios demarcados e titulados são absoluta minoria. Os conflitos neste município são permanentes. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), apenas entre os anos de 2008 e 2014, foram assassinadas 10 (dez) lideranças comunitárias dos fundos de pasto de Monte Santo, cujos territórios se encontram grilados ou ameaçados de grilagem. Até o presente momento, nenhum executor ou mandante foi responsabilizado.

Por outro lado, se a alegação de que a demarcação e titulação intensificam conflitos pudesse ser admitida em relação aos fundos e fechos de pasto, o que não se vislumbra em nenhuma hipótese, também as comunidades quilombolas estariam expostas a esta interpretação equivocada, pois os mesmos argumentos poderiam ser levantados no procedimento relativo a elas, no qual não há previsão de marco temporal para o requerimento da certificação ou titulação.

Neste sentido, quanto ao entendimento desta Excelsa Corte sobre a fixação de “marco temporal” ao reconhecimento de direitos dos povos e comunidades tradicionais, faz-se imperioso novamente recorrer ao recente julgamento da ADI 3239, que declarou por expressiva maioria de votos a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/03, que dispõe sobre o procedimento de demarcação e titulação dos territórios tradicionais quilombolas.

Verifica-se, naquele julgamento, que todos os Ministros e Ministras que votaram após o Relator Ministro Cezar Peluso reconheceram a constitucionalidade formal e material do Decreto nº 4.887/03. Foram ainda além: por maioria de votos rejeitaram a aplicabilidade no plano jurídico da tese do “marco temporal” aos processos de titulação de territórios quilombolas, no julgamento que resultou na total improcedência da ADI 3239.

Merece destaque, pela adequação à matéria discutida na presente ADI, o magistral voto do Exmo. Ministro Edson Fachin, no sentido do **não acolhimento da tese do marco temporal**, por compreender tratar-se de situação que

(...) pode levar a injustiças, além do risco de ineficácia da previsão constitucional, reduzindo as possibilidades de efetivação de direito fundamental, o que, com todo o respeito, não se coaduna com a ordenação constitucional pós redemocratização.¹³

O voto do Ministro Fachin sustenta que não cabe ao Poder Judiciário estabelecer um marco para o exercício do direito constitucional dos quilombolas ao território tradicional. Da mesma forma, tampouco caberia ao legislador ordinário ou ao poder executivo propor tal restrição, como acontece no presente caso, vez que não há qualquer previsão expressa de marco temporal na Constituição Federal, como bem atesta o Ilustre autor da presente ADI, que limite os direitos identitários, culturais e territoriais garantidos às comunidades tradicionais.

Na medida em que assevera que *“o diploma legal foi editado no sentido exatamente de dispensar proteção a essas manifestações culturais”* e reconhece que as comunidades constitucionalmente protegidas *“se inserem num contexto de notória*

¹³ <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Pág. 24.

conflituosidade”, os representantes do Estado da Bahia, como vimos, buscam transferir de forma grave e injusta o ônus da promoção de uma política fundiária condizente com os ditames constitucionais (federal e estadual) às próprias comunidades vitimadas pela equivocada condução da mesma política pelos entes estatais.

Na manifestação, lamentavelmente, prevalece uma indiferença ante a invisibilidade, isolamento e desinformação em que ainda vivem muitas destas comunidades, em relação inclusive ao conteúdo da própria Lei Estadual nº 12.910/2013. Tipo de conduta que viola gravemente o critério da auto atribuição, consagrado na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, Decreto nº 4.887/03, Decreto nº 6.040/07 e na própria Lei Estadual nº 12.910/13.

Assim, diferente do que sustentam os representantes do Estado nas informações prestadas, ao afirmarem que *“eventual superação do prazo legal sem o requerimento de regularização fundiária pela comunidade não importará a sua descaracterização cultural”*, diante de um contexto conflituoso há risco iminente de aceleração dos processos de usurpação dos territórios, quebrando vínculos comunitários há muito estabelecidos.

Afirmar que a ausência de pedido das comunidades para expedição de certidão de reconhecimento da sua *“existência”* e de regularização fundiária *“ensejará, por sua inércia, a situação de se sujeitar às regras do direito comum especificamente quanto à proteção possessória das terras ocupadas”*, vai além do desconhecimento quanto ao *modus vivendi* diferenciado dos fundos e fechos de pasto, revelando uma explícita intenção de suplantar a sua proteção constitucional, mediante a imposição do prazo em questão.

Neste sentido, mais uma vez retornamos ao voto do Ministro Edson Fachin:

Não se trata de assegurar fraudes ou de possibilitar a titulação de comunidades que não estejam vinculadas a esse passado de resistência e a um modo de vida característico e tradicional. Nada obstante, 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, com todo o respeito aos posicionamentos em sentido contrário, fechar-lhes

uma vez mais a porta para o exercício completo e digno de todos os direitos inerentes à cidadania ¹⁴.

Tanto mais grave, no presente caso, o fato de que não se trata de interpretação equivocada dos ditames do art. 178 da Constituição do Estado da Bahia, mas da edição de uma lei estadual que desvirtua o sentido da garantia estabelecida constitucionalmente em âmbito estadual, além de, conforme demonstrado, violar dispositivos e contrariar princípios da Constituição Federal.

Desta forma, em se admitindo a validade do dispositivo questionado na presente ADI, a precária garantia de posse conquistada pelas comunidades de fundos e fechos de pasto na Constituição Estadual ganha prazo certo para se extinguir, eximindo o próprio Estado de cumprir com a sua obrigação de proteger a identidade, cultura, modo de vida e saberes ancestrais das comunidades.

Observe-se, ainda, que diante da declarada intenção do Estado de punir as comunidades de fundos e fechos de pasto pela sua “inércia”, sujeitando-as às regras do direito comum, não se pode acreditar inclusive que o uso da palavra “existência” no §1º, do art. 2º, da Lei nº 12.910/13 do Estado da Bahia se trate de mera deficiência técnica legislativa.

Por óbvio, não cabe ao Estado da Bahia, por qualquer dos seus órgãos, “declarar a existência” das comunidades de fundos e fechos de pasto. A sua existência é um fato, cujo reconhecimento estatal enquanto direito fundamental a existir é garantido nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal. Cabendo ao Estado o mero papel de certificar a sua auto identificação, na forma prevista pelos tratados internacionais com força de Lei no país e na legislação infraconstitucional sobre povos e comunidades tradicionais.

Recentemente, por força do Decreto nº 17.471, de 08 de março de 2017, o atual Governador do Estado alterou a competência prevista na Lei Estadual nº 12.910/13, estabelecendo que compete “ao Estado da Bahia, por ato do Chefe do Poder Executivo, declarar a existência da Comunidade de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos”.

¹⁴ <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339396721&ext=.pdf>. Pág. 27

Trata-se de algo sem precedentes na legislação que compete ao reconhecimento da identidade de povos e comunidades tradicionais. Como é cediço, à chefia do Executivo, tanto nos processos demarcatórios de terras indígenas quanto de comunidades quilombolas, cabe respectivamente a homologação da demarcação ou expedição de decreto de desapropriação voltado à sua titulação. Porém, nunca, avançando sobre a competência dos órgãos técnicos capacitados para certificarem seu auto reconhecimento, decidir sobre a “*existência*” de povos e comunidades tradicionais.

Além da feição antidemocrática de chamar para si a decisão final sobre a “*existência*” das comunidades de fundos e fechos de pasto, o recente decreto submete o reconhecimento da identidade das comunidades a um crivo político de ocasião, relegando o direito de existir das comunidades a qualquer tendência política ocasional da chefia do governo.

É confesso, portanto, o interesse do Estado da Bahia, com a manifestação de seus representantes sobre o artigo de Lei cuja constitucionalidade ora se questiona, de submeter os direitos constitucionais das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pastos a interesses políticos e econômicos de um grupo político hegemônico de ocasião. Razão pela qual há de ser acolhido o pleito cautelar de suspensão dos efeitos do §2º, art. 3º da Lei Estadual nº 12.910/2013, enquanto não se conclui pela inevitável declaração da sua inconstitucionalidade.

c) Da Manifestação da Advocacia-Geral da União

Surpreende, neste caso, a atuação das Representantes da Advocacia-Geral da União, quando concluem que a norma nitidamente inconstitucional do Estado da Bahia “*se compatibiliza com o Texto Constitucional, em especial com os princípios da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político, bem como com o direito à proteção e à promoção da diversidade cultural*”. Isto porque, em assim manifestando-se pela improcedência do pedido da Procuradoria-Geral da República, eximem-se da obrigação constitucional de proteção do “*patrimônio cultural brasileiro*”, conforme prescrito nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal.

A inadvertida defesa da legislação violadora de princípios constitucionais da República, recai nas mesmas argumentações falaciosas acima comentadas, repetindo que o estabelecimento de prazo para reconhecimento da existência das

comunidades de fundos e fechos de pasto teria ampliado “o âmbito de proteção das comunidades”. Afinal, o dispositivo da Lei Estadual ora vergastado o nada mais faz senão inverter a responsabilidade do Estado em garantir os direitos identitários, culturais e territoriais reconhecidos constitucionalmente em escala federal e estadual, para punir as comunidades que não se auto declarem ou requeiram a chamada “regularização” fundiária no prazo previsto na indigitada Lei.

Nas discussões em torno dos direitos dos povos e comunidades tradicionais é amplamente difundido e reconhecido no campo jurídico o conceito da ciência antropológica denominado de *etnogênese*, que trata da emergência de novas - ou ressurgimento de já conhecidas - identidades étnicas. Fenômeno que, para o Direito, passa a ter relevância na medida em que as comunidades passam a reivindicar garantias legais instituídas em proteção à sua identidade étnica, mediante o reconhecimento estatal dos caracteres que as distinguem da sociedade envolvente.

É por este processo, portanto, que encerra uma (re)tomada de consciência de atributos étnicos, mas também socioambientais e políticos, que, após o advento da Constituição Federal de 1988 e do arcabouço jurídico que garante direitos aos povos e comunidades tradicionais, se tem visto um crescente número de povos indígenas e comunidades quilombolas, assim como outros povos e comunidades tradicionais, que assumem ou reassumem suas identidades étnicas e passam a reivindicar os direitos e garantias delas decorrentes.

Não cabe, desse modo, ao Estado da Bahia, tampouco à Advocacia-Geral da União, tentar negar o caráter pluriétnico e multicultural assumido pelo Estado brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988, trazido à tona pela Ilustre Procuradoria da República enquanto reconhecimento do pluralismo político (art. 1º, V, da CF88).

Sobretudo, por esta negativa não respeitar o “tempo de resposta” das comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto aos novos preceitos legais que lhe reconhecem direitos, mas impor prazo fatal para o reconhecimento da sua própria existência pelo Estado. E, tanto mais, ignorar o passado recente em que ainda sob a égide do governo ditatorial, comunidades eram forçadas a

suprimir seus caracteres identitários distintivos, diante do avassalador avanço da fronteira agrícola e de grandes projetos de desenvolvimento.

Constitui ato de extrema violência institucional submeter o direito à própria existência dessas comunidades a qualquer obrigação que não seja a do Estado em reconhecer-lhes a identidade e outorgar-lhes o domínio sobre seus territórios. A contradição em se impor prazo ao reconhecimento de direitos cujo caráter de imprescritibilidade é reconhecido no próprio dispositivo legal que ao mesmo tempo os restringe, implica, sim, em grave violação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, como fundamenta a Procuradoria da República ao propor a presente ação.

De fato, os direitos territoriais reconhecidos às comunidades tradicionais se vinculam inequivocamente ao princípio supra referido, uma vez que para estas comunidades, o livre acesso e disposição do território e do meio ambiente nele inserido significa a garantia do direito à própria vida, à saúde, à liberdade, à alimentação, ao trabalho, à segurança, além do atendimento à função socioambiental da propriedade.

Nas palavras do Jurista Daniel Sarmiento, a relação dessas comunidades com as terras que secularmente ocupam vai muito além do direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da CF/88, dada sua correlação com o conceito de territorialidade, que se sobrepõe à mera morada, mutável sem grandes perdas para o cidadão comum, mas que para os grupos étnicos diferenciados guarda um significado cultural no seu sentido mais amplo, que se relaciona à própria sobrevivência do grupo nas características que o diferenciam e, por isso, mesmo são objeto de proteção constitucional¹⁵.

O conteúdo dos arts. 215 e 216 da CF88 se reveste, no caso, de “*finalidade pública de máxima relevância, eis que relacionada a direitos fundamentais de uma minoria étnica vulnerável*”¹⁶. Sendo, por isso, também relacionado ao direito fundamental à identidade e cultura insculpidos nestes artigos, enquanto proteção aos “*modos*

¹⁵ SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. Disponível em: https://portovelhando.com/wp-content/uploads/2017/04/Seminario-II-Dr_Daniel_Sarmiento.pdf.

¹⁶ Idem.

de criar, fazer e viver” inerentes ao patrimônio cultural brasileiro, resguardando direitos de uma coletividade que vai além do próprio grupo étnico, para abranger toda a população nacional.

O texto dos referidos artigos encerra, portanto, natureza de direitos fundamentais, e, como tal, na forma do §2º, do art. 5º, da Constituição Federal, se equipara aos direitos reconhecidos no catálogo do Título II, da Carta Magna. Isto porque, o seu conteúdo – e mesmo a previsão do parágrafo único do art. 178 da Constituição da Bahia - pode ser diretamente deduzido do regime democrático e dos princípios fundamentais previstos no Título I da Constituição, dada sua intrínseca relação com os direitos à vida, liberdade e igualdade, tidos como elementares do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III da CF88)¹⁷.

O constitucionalista alemão Robert Alexy concebe os princípios como *“normas que ordenam que algo seja feito na maior medida possível”*¹⁸, o que obviamente não é o que acontecerá quando, findo o prazo estabelecido pela Lei Estadual, em 31 de dezembro de 2018, comunidades de fundos e fechos de pasto não mais serão certificadas enquanto tais e tampouco poderão requerer os direitos territoriais que lhes assiste, dentro dos marcos legais estabelecidos para os povos e comunidades tradicionais.

Portanto, percebe-se como grave equívoco a mensagem do Governador do Estado que afirma que a Lei Estadual nº 12.910/13 *“concretiza os princípios da justiça social e da dignidade da pessoa humana na regularização das ocupações de terras públicas”*. Assim como, na manifestação da Advocacia-Geral da União no sentido de que o fato de o Poder Público fixar limite temporal para a celebração dos contratos de concessão de direito real de uso não acarretará violação dos princípios da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político.

Por outro lado, ainda que se tratasse de *“mera regulamentação de direito instituído por normas infraconstitucionais, cujos requisitos de aquisição estão, igualmente, sujeitos à discricionariedade do legislador”*, como afirma a AGU, tal

¹⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 10ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

¹⁸ ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2008.

regulamentação, conforme se verifica dos argumentos largamente expendidos na presente ADI, jamais poderia entrar em confronto direto com os dispositivos da Constitucional Federal, à luz dos quais se requer seja o §2º, do artigo 3º, da Lei Estadual nº 12.910/13 do Estado da Bahia, declarado inconstitucional.

Além do mais, o art. 215 da CF88 não deixa qualquer margem à discricionariedade, seja do legislador ou do Poder Executivo federal ou estadual, ao estabelecer que o Estado “*garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais*” e “*protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional*” (grifou-se). Sentido de obrigatoriedade também presente nos ditames de caráter supralegal da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, inclusive no que tange aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, a saber:

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.
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. (grifou-se)

Tampouco é razoável aduzir que “*a lei estadual sob investiva não estabelece prazo para o reconhecimento formal das comunidades de fundos de pastos ou fechos de pastos*”, transcrevendo o art. 2º da Lei. Isto quando o dispositivo efetivamente em debate é o §2º, do artigo 3º, que estabelece que os contratos de concessão de direito real de uso só “*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". O que, de fato, determina que as comunidades que não o fizerem não lograrão alcançar o objetivo final da lei, que é acessar o direito ao território.

Assim, mais uma vez, aqui se pergunta, se “a fixação de prazo para a celebração dos contratos de concessão de direito real de uso tem por objetivo contribuir para a estabilização e a regularização da situação de fato”, como afirma o Governador do Estado, porque a própria Assembleia Legislativa da Bahia, como também aduz a AGU, investe atualmente em Projeto de Lei para suprimir o prazo da atual legislação?

Ao fim, cabe ainda considerar que eventual prorrogação do prazo pelo Poder Público não logrará solucionar o problema, uma vez que se continuará a intervir na dinâmica de tomada de consciência coletiva das comunidades quanto à sua identidade tradicional. O que, por si só, conforme acima dito, constitui infame violência institucional, considerando-se o reconhecimento pela Constituição Federal de um estado pluriétnico e multicultural, cuja legislação relativa a povos e comunidades tradicionais estabelece a auto atribuição enquanto direito fundamental e os direitos territoriais dela decorrentes enquanto imprescritíveis.

V. **Consequências da Política do Estado da Bahia para as Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto: Conflitos por Terra e Água na Caatinga e no Cerrado Baiano**

O surgimento da categoria fundos e fechos de pasto como expressão política remete ao crescimento da organização comunitária impulsionada pelos processos de resistência ao cercamento das suas terras de uso comum.

O cercamento – expressão física e visível da grilagem silenciosamente operada em cartório – se expandiu por todo o campo baiano a partir dos anos 60 e 70, com expressiva contribuição dos incentivos legais para regularização de

registros fraudulentos¹⁹, além dos creditícios e fiscais, oferecidos pelos bancos oficiais para aquisição de estacas e arame farpado. Foram estes registros que deram origem, por exemplo, a maior parte dos grandes latifúndios hoje sob domínio de empresas nacionais e multinacionais do agronegócio na área do cerrado baiano.

Ainda nas décadas de 70 e 80, os latifundiários articulados impulsionaram um movimento para aprovar nas Câmaras Municipais das regiões com forte presença dos fundos e fechos de pasto, a chamada lei do “pé alto” ou dos “quatro fios”, a qual permitia que criadores de gado bovino cercassem suas terras precariamente, de modo que se os caprinos (cabras e bodes) adentrassem nos pastos dos grileiros, pudessem ser apropriados ou abatidos.

Diante de cumulativas ameaças, as regiões que primeiro se mobilizaram para garantir o reconhecimento do modo fundo e fecho de pasto na legislação foram as do sertão do São Francisco. Tanto as localizadas na caatinga da região norte do estado (Juazeiro, Uauá, Monte Santo, Senhor do Bonfim, Canudos), quanto as que se formaram na região do cerrado (Oliveira dos Brejinhos, Santa Maria da Vitória, Correntina, Cocos, Jaborandi), também próximas ao rio.

Em meados dos anos 80, com seguidos aportes do Banco Mundial ao Estado da Bahia para financiamento de programas de regularização fundiária que dessem maior segurança jurídica à propriedade da terra, técnicos do órgão fundiário de então (INTERBA) e do próprio banco de fomento se depararam com as terras ocupadas tradicionalmente para a criação de bovinos e caprinos, concluindo que a titulação individual naquele contexto resultaria na desagregação de um modo de produção que, alinhado ao modo de vida diferenciado, garantia a sobrevivência digna daquelas comunidades. A titulação

¹⁹ A Lei Estadual 3.442/1975 abriu brecha para reconhecimento de domínio privado sobre áreas griladas, em dissonância com a própria Lei de Terras de 1850, anistiando casos de grilagem de terras nos quais os pretensos proprietários só conseguissem comprovar a cadeia sucessória nos últimos 15 anos a partir da sua edição, conforme transcrição abaixo:

Art. 4º - O Estado reconhecerá, para todos os efeitos, como do domínio privado, as terras objeto de transcrição no registro imobiliário, como particulares, provando o interessado:

a) por uma cadeia sucessória filiada, a transcrição de títulos legítimos, há mais de 15 (quinze) anos da data desta Lei no Registro de Imóveis;

individual, segundo os técnicos, seria a ruína da comunidade e dos seus próprios meios de vida.

No contexto da redemocratização do país, gradualmente as famílias se organizaram em associações civis de âmbito comunitário para reivindicar a transferência definitiva de domínio e melhor organizar a gestão do território, além de protegê-lo de ameaças externas.

Após intensas mobilizações no processo da Assembleia Constituinte Estadual (1988-1989), apoiadas por outros movimentos sociais do campo, as comunidades conseguiram inscrever no texto constitucional (art. 178, parágrafo único) a informação sobre a sua existência e a obrigação do Estado em reconhecer sua identidade e garantir a demarcação e destinação das terras para usufruto permanente das comunidades, por meio da associação civil legalmente constituída.

No decorrer dos anos 90, dezenas de comunidades, especialmente as que estavam envoltas em conflitos fundiários, tiveram suas terras demarcadas e destinadas às associações. Até 2006, cerca de 120 (cento e vinte) territórios foram destinados, muito aquém da estimativa do total de comunidades de então, que variava em torno de 600 (seiscentas) comunidades. Cabe ressaltar que são raros os registros de conflitos nas áreas que foram reconhecidas, demarcadas e tituladas. Nota-se, portanto, uma política de execução lenta, cujo espaço marginal historicamente ocupado no orçamento do executivo contribui para explicar a persistência atual de conflitos, ameaças e assassinatos em razão da grilagem destas terras.

Com o reaquecimento do mercado de terras nos anos 2000, alavancado pela alta histórica do preço das *comodities* no contexto internacional, as terras de uso comum dos fundos e fechos novamente se tornaram alvo preferencial dos cercamentos e fraudes cartoriais, sempre acompanhados de ameaças aos comunitários e desmatamento dos cerrados e caatingas para abertura de novos pastos ou lavouras.

Instalados nas chapadas do espigão mestre, na divisa entre Bahia, Goiás e Tocantins, imensos latifúndios de soja, milho, café e algodão, de propriedade de colonos sulistas ou de empresas nacionais e estrangeiras, integram hoje paisagens

que até os anos 80 e 90 faziam parte dos territórios dos fechos de pasto, os “gerais” para onde as comunidades levavam o gado no período de secas nas terras mais baixas.

Para concretizar essa façanha monumental, fraudes grosseiras foram empreendidas por agentes locais associados a grupos de empresários de outras regiões e países, transformando pequenas áreas de posse familiar, transmitidas em velhos inventários, em milhares de hectares de terras registradas como de um único imóvel.

Um exemplo deste *modus operandi* foi a abertura e retificação da matrícula 2280, no Cartório de Registro de Imóveis de Santa Maria da Vitória-BA, no ano de 1980. Trata-se de uma das maiores grilagens já realizadas na Bahia e no país, tendo apenas uma única matrícula possibilitado a abertura de inúmeras outras que somam, segundo a própria certidão de inteiro teor, aproximadamente 600 (seiscentos) mil hectares de terras, hoje divididos entre dezenas de empresas conhecidas na região.

Em 2007, surpreendendo as expectativas das comunidades que projetavam por avanços na política de reconhecimento de demarcação de terras, a Procuradoria Geral do Estado da Bahia emitiu parecer direcionado à governadoria do estado no sentido de suspender a demarcação e destinação das terras para os fundos e fechos de pasto, alegando que o procedimento vinha sendo feito de modo equivocado, com transferência de domínio para as associações, e não via contrato de concessão de direito real de uso.

No parecer, a PGE alegou ainda a necessidade de regulamentação em lei específica sobre o modo de titulação dos territórios de fundos e fechos de pasto – ainda que o dispositivo constitucional assim não tenha expressamente indicado e contenha, em seus termos, todos os elementos para a imediata aplicação do seu conteúdo.

Inicia-se, neste ano, o pior período da política de titulação de terras destas comunidades. Desde então, passados 12 anos, *nenhuma* comunidade teve seu território reconhecido e demarcado. No ano de 2006, meses antes do referido parecer, haviam cerca de 150 processos de demarcação e titulação já concluídos,

ou seja, na última etapa antes da transferência da posse e/ou domínio. Foram todos suspensos e desta forma ainda se encontram.

À época, diante da firme posição do governo quanto a necessidade de uma lei que regulamentasse o parágrafo único do art. 178 da Constituição Estadual, iniciou-se o debate sobre a elaboração, trâmite, aprovação e promulgação da referida lei. Marcado pela falta de diálogo com as comunidades, inúmeros artifícios foram utilizados para postergar indefinidamente esse debate e uma definição sobre a redação final do projeto de lei, prolongando a dita solução até o ano de 2013, quando foi aprovada e promulgada a Lei 12.910/2013, ora em comento – 06 (seis) anos após o parecer.

Entre 2013 e 2019, somam-se mais 06 (seis) anos sem que o estado tenha destinado a uma única comunidade o título ou contrato de concessão real de uso, totalizando 12 (doze) anos de injustificável omissão. A referida lei, por sua vez, em nada significativo inovou em relação ao que já estava previsto no texto constitucional; em nada acrescentou em termos de procedimento, apenas inseriu a certificação prévia das comunidades como requisito para formalização da destinação das terras e impôs outros obstáculos, a exemplo do ora combatido *marco temporal*.

Nestes 12 (doze) anos, a Bahia saltou da 7ª para a 4ª posição em volume bruto de produção de minérios²⁰, além de ter ampliado significativamente seu complexo de parques eólicos no interior do estado. Essas duas atividades, somadas à expansão desenfreada da fronteira agrícola no cerrado do oeste da Bahia, foram as principais violadoras de direitos desta coletividade, ao intensificarem, direta e indiretamente, os processos de grilagem de terras.

Utilizando-se de agentes públicos e políticos, as empresas se utilizam da prática de promover conflitos internos nas comunidades, incentivando que um familiar se aproprie individualmente das terras comunitárias, para, em seguida, promover arrendamentos ilegítimos para mineradoras ou parques eólicos.

²⁰ <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/producao-mineral-cresce-20-na-bahia/>.

Considerando a disparidade entre a velocidade do trâmite dos pedidos de regularização fundiária das comunidades e os processos impulsionados por mineradoras e empresas do setor energético, chega-se a conclusão de que não se tratam de dinâmicas apartadas, mas sintonizadas com um único objetivo: inviabilizar a demarcação e regularização dos territórios de fundos e fechos de pasto para favorecer agentes privados e potencializar seus lucros de modo ilegal, em afronta ao determinado de modo expresse e inequívoco no texto constitucional.

A mera alegação de que se tratam de setores relevantes no que se refere à geração de receitas para custeio do orçamento público, não justifica o sacrifício dos direitos constitucionalmente garantidos a uma minoria que se constitui importante fator para a preservação dos biomas caatinga e cerrado, além de movimentarem as economias locais e regionais com a comercialização dos seus produtos excedentes, mantendo uma vida comunitária repleta de fartura e dignidade.

Cabe, portanto, ao Poder Judiciário, especialmente a essa Egrégia Corte Constitucional, assegurar os interesses das minorias diante de maiorias vorazes e circunstanciais, impulsionadas no mais das vezes por escusos interesses econômicos que avançam sem oposição das autoridades do executivo e legislativo sobre direitos há muito reconhecidos.

VI. Do Eminente Perigo na Demora Face o Indiscutível Risco a Direitos Fundamentais das Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto

Conforme visto, a interrupção da – lenta – política de reconhecimento, demarcação e regularização da ocupação tradicional das terras devolutas estaduais, no ano de 2006, agravou sobremaneira o avanço ilegal sobre as terras de uso comum e os conflitos violentos dele resultantes.

Particularmente, o ano de 2008 constitui-se de triste lembrança, quando em 15 de outubro, três membros da comunidade de fundo de pasto da Lagoa do Pimentel (Tiago Dias de Andrade, 47 anos, Luís Alberto Antunes de Souza, 24, e

Josemar Neves Dias, 25), no município de Monte Santo, foram covardemente torturados e assassinados quando seguiam para a reunião mensal da associação.

Em 2009, José Campos Braga, do fundo de pasto de Areia Grande, município de Casa Nova, foi assassinado em casa, dentro do território comum da comunidade. Em 2011, Antônio de Jesus Souza, presidente da associação da comunidade de Serra do Bode, também em Monte Santo, foi assassinado por pistoleiros. Essas execuções, resposta violenta à resistência legítima das famílias aos processos de cercamento dos fundos e fechos de pasto, se deram a mando de grileiros reunidos em propósito comum, o de tomar as terras que ainda não haviam sido demarcadas e tituladas.

As recentes dinâmicas de financeirização do mercado de terras²¹, cujos resultados negativos já são sentidos pelos fechos de pasto da bacia do Rio Corrente e Rio Grande, no oeste da Bahia, intensificam o cercamento e o desmatamento sobre o cerrado nativo, por séculos preservados pelos *fecheiros*. A região está inserida na zona de expansão da fronteira agrícola conhecida por MATOPIBA, onde se acumulam denúncias de crimes ambientais, ameaças e violências contra famílias que opõe resistência à expulsão de suas terras.

Dados do projeto MapBiomias²², publicados em 2018, indicam que o desmatamento acumulado no cerrado brasileiro neste século foi três vezes maior que o da Amazônia, proporcionalmente ao tamanho da área de vegetação remanescente. Os dez municípios mais desmatados ficam no MATOPIBA, que responde por 11% dos quase 30 mil km² desmatados no Cerrado entre 2013 e 2015. Os três campeões estão no cerrado do oeste da Bahia: São Desiderio (337 km²), Jaborandi (295 km²) e Formosa do Rio Preto (271 km²). A Bahia, estado pioneiro na flexibilização do licenciamento ambiental para atividades agropecuárias, tem cinco municípios na lista de maior área desmatada.

Os efeitos desta dinâmica já são observados atualmente na bacia do Rio São Francisco, cujo leito percorre em grande extensão a transição entre os biomas Caatinga (margem direita) e Cerrado (margem esquerda). O rio passa atualmente

²¹ <https://www.social.org.br/images/MATOPIBA.pdf>.

²² <http://mapbiomas.org/>.

pela pior seca da sua história. Especialistas²³ têm apontado que o avanço da fronteira agrícola nos chapadões do noroeste de Minas Gerais e oeste da Bahia, onde também se expande a cana e o eucalipto, são os grandes responsáveis pela atual diminuição da vazão em seu leito.

Apesar do avanço do desmatamento e da agropecuária na região oeste, nas bacias dos dois principais afluentes do Rio São Francisco na Bahia – Rio Corrente e Rio Grande, ainda resistem ao assédio de grileiros centenas de comunidades de fechos de pasto, cujos territórios ostentam ainda os últimos trechos de cerrado nativo, com suas chapadas, campos, matas e veredas.

Na caatinga, por sua vez, crescem nos últimos 03 (três) anos o número de denúncias de ameaças e atentados contra lideranças de fundos de pasto, mais recentemente impulsionados pela ação de empresas de mineração e de energia eólica, seja agindo diretamente ou por meio de prepostos.

Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra, de 2001 a 2014, a média dos assassinatos na categoria Conflitos por Terra, que era de 35 vidas brutalmente retiradas. Entre 2015 e 2017, este número subiu para 58. Ainda segundo o relatório publicado em 2018, *“(...) se os dados do período de 1995 a 2015 já são preocupantes, pois demonstram que o Estado só atua depois que ocorrem conflitos, os dados de 2016 e 2017 preocupam ainda mais, pois indicam uma nova postura institucional: a insensibilidade do Estado aos conflitos²⁴”*.

O Estado Brasileiro não pode ignorar, neste contexto, que suas ações e omissões possuem consequências reais, que podem seguir tanto no sentido de uma política de promoção e preservação da vida e da dignidade humana, quanto em políticas que incentivam a violência dirigida contra povos e comunidades em situação de vulnerabilidade social, como se afigura no caso.

Os resultados do projeto denominado Busca Ativa, executado pela Central de Associações de Fundos e Fechos de Pasto de Senhor do Bonfim e Região,

²³ https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2017/09/24/interna_gerais,903045/estudo-revela-que-leito-do-rio-sao-francisco-recebe-23-milhoes-de-tone.shtml.

²⁴ <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14110-conflitos-no-campo-brasil-2017-web?Itemid=0>

indicam que a estimativa do número total de fundos e fechos estava subestimada pelas autoridades públicas. Em 2006, estimavam-se 600 (seiscentas) comunidades; atualmente, estima-se em 1.000 (hum mil)²⁵.

Os graves conflitos fundiários em que estão envolvidas centenas de comunidades de fundos e fechos de pasto é fato incontroverso, visto que admitido pelo próprio Estado da Bahia em sua manifestação; a controvérsia reside sobre o que deve fazer o poder público diante desta vergonhosa realidade – se omitir, deixando famílias e comunidades por sua própria conta e sorte na legítima defesa de suas terras; ou agir conforme determina a Constituição Federal e Estadual, promovendo com urgência ações de demarcação dos territórios, de modo a alcançar a resolução dos conflitos atuais e prevenção dos conflitos futuros.

A demora do Estado em agir conforme as diretrizes constitucionais, endossadas em reiterados apelos da sociedade civil organizada, tem resultado nas piores consequências para as famílias do campo baiano – violência, ilegalidades, insegurança jurídica e alimentar. Neste contexto, o marco temporal estabelecido na lei ordinária se constitui numa evidente prática de *autoindulgência* do Estado, que retirará arbitrariamente do executivo atribuições expressamente consignadas no plano constitucional.

É neste sentido que se faz urgente o reconhecimento de que na situação concreta delineada estão presentes os requisitos essenciais para concessão de medida cautelar para suspensão dos efeitos do § 2º, art. 3º, da Lei 12.910/2013, até o julgamento final desta ação.

A Constituição Federal de 1988 previu expressamente a possibilidade de concessão de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade – art. 102, I, alínea “p”. No mesmo sentido, prescreve os arts. 10 e 11 da Lei 9.868/1999.

Ao instituir de modo explícito a possibilidade de concessão de medida cautelar, o legislador constitucional o fez com o objetivo de proporcionar uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva, possibilitando a concretização do

²⁵ <https://irpaa.org/noticias/1119/comunidades-de-fundo-e-fecho-de-pasto-tem-ate-2018-para-se-auto-reconhecere>

princípio constitucional do amplo acesso à justiça, estampado também no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988. Desta forma, deve ser entendida como uma medida eficaz contra os males corrosivos do tempo no processo.

Tal medida aqui intentada encontra amparo ainda na Convenção 169 da OIT, bem como em diversas resoluções da ONU, especialmente a Resolução de 2003 da Subcomissão pela Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, que recomenda para os Estados a adoção de medidas urgentes que assegurem o direito de posse e propriedade para os residentes habituais.

É necessário reconhecer que no incontroverso e dramático contexto social, econômico e cultural apontado, quando o procedimento administrativo de reconhecimento dos direitos territoriais não chega ao final, ou pior, sequer se inicia, a comunidade se vê coagida diante da possível perda dos meios para sua sobrevivência física e cultural, assim como da própria liberdade de locomoção no território, de associação, reunião e reprodução da subsistência.

Os registros históricos de tais conflitos indicam que uma vez usurpado o território e consolidada a grilagem das terras públicas em que se assenta, seja para o desmatamento e posterior venda, seja para imediato início de atividades agropecuárias, minerais ou do setor energético, sem observar direitos de terceiros, a situação de fato tende a se consolidar, comprometendo deste modo o resultado útil do processo.

Por outro lado, a concessão da medida cautelar no caso em tela, sob nenhum aspecto, se caracteriza como decisão irreversível, podendo ser, em eventual e improvável necessidade, posteriormente revogada sem maiores consequências, nem tampouco trazendo prejuízos pela sua não vigência; pelo contrário, a não concessão da medida cautelar para suspender os efeitos do artigo objeto da ação, já expõe as comunidades a efeitos negativos de caracteres imediatos e irreversíveis!

O prazo estabelecido pela lei estadual já está encerrado desde 31 de dezembro de 2018, e desde então o Estado da Bahia já vem recusando novos requerimentos de certificação e regularização fundiária. A falta de perspectiva de formalização da ocupação tradicional tende a agravar substancialmente os conflitos fundiários, retirando do estado a atribuição de investigar a origem

(pública ou privada) das terras e de propor medidas para resolução pacífica dos conflitos.

Afinal, é o próprio atual Governador do Estado e o Procurador Geral do Estado, ambas recentemente reconduzidos aos mesmos cargos, que afirmam que *“a eventual superação do prazo legal (...) ensejará, por sua inércia, a situação de se sujeitar às regras do direito comum especificamente quanto à proteção possessória das terras ocupadas”*. Assim, *data maxima venia*, não se pode concordar que o indeferimento da medida cautelar *“não põe risco de existência às comunidades de fundo e fecho de pasto”*.

Uma vez submetidas às regras do direito comum e, portanto, alijadas de todo o arcabouço protetivo de que são destinatários o povos e comunidades tradicionais, diante das ameaças reconhecidas pelo Governo do Estado da Bahia estas comunidades não podem contar meramente com o fato de que, *“se julgada procedente a ação, os efeitos da decretação de invalidade do ato normativo opera, como regra, de forma retroativa”*.

Tomando-se como exemplo a complexidade da matéria envolvendo a ADI 3239, que julgou integralmente constitucional o Decreto nº 4.887/03, caso fosse concedida no momento da sua interposição a medida cautelar para suspender os efeitos do ato normativo impugnado, conforme requerido pela parte Autora, as comunidades quilombolas teriam desprotegidos seus territórios tradicionais, por impossibilidade de se dar continuidade à política de sua demarcação e titulação, durante os 14 (quatorze) anos que foram necessários para que se chegasse ao julgamento final do feito.

O mesmo ocorre a partir do fim do inconstitucional prazo determinado pela Lei Estadual, em 31 de dezembro de 2018, vigorando um marco temporal imposto pelo Estado, que anula os direitos das comunidades, não concedida a medida cautelar para suspensão da eficácia do dispositivo impugnado.

Sem dúvida, esta situação vigente encoraja os velhos e novos grileiros a intensificar as investidas nestes territórios, pois cientes de que hoje o Estado da Bahia não mais será obrigado a dar proteção aos direitos constitucionalmente reconhecidos e buscar formas de solução que passem pela mediação institucional. São milhares vidas que estão em risco, vulnerabilizadas em um

momento no qual o Estado dispõe de todos os instrumentos legais para atuar nas causas estruturais da violência resultante dos conflitos pela terra.

Assim, por todo o exposto, presentes os requisitos de fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, notadamente quanto ao direito às terras tradicionalmente ocupadas, constitucionalmente garantido, e as ameaças exaustivamente relatadas a que atualmente estão submetidas as comunidades e seus/suas integrantes, inclusive no que concerne a sua integridade física, requer-se, com a devida vênua, seja reconsiderada a decisão anterior, para que sejam cautelarmente suspensos os efeitos do dispositivo do § 2º, art. 3º, da Lei nº 12.910/2013 do Estado da Bahia, até o julgamento do mérito da presente ação.

VII. Dos Pedidos

Ante toda a matéria de fato e de direito acima exposta, requer-se:

- a) A admissão da ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS NO ESTADO DA BAHIA – AATR, na qualidade de *amicus curiae*, nos autos desta ADI 5783;
- b) **A reconsideração da decisão anteriormente proferida, para que sejam cautelarmente suspensos os efeitos do dispositivo do § 2º, art. 3º, da Lei nº 12.910/2013 do Estado da Bahia, até o julgamento definitivo do mérito da presente ação;**
- c) A realização de Audiência Pública, diante da importância e complexidade do tema, para o debate com a sociedade acerca do tema da presente ADI 5783;
- d) Que seja concedida, à Associação petionante, uma vez habilitada, a palavra para sustentação oral, na forma do art. 131 quando do julgamento do presente feito;

- e) Que seja julgado totalmente procedente o presente feito, reconhecendo a inconstitucionalidade do §2º, art. 3º da Lei nº 12.910/2013 do Estado da Bahia.

Nestes termos,
pede deferimento.

Salvador, 13 de março de 2019.

Carlos Eduardo Lemos Chaves
OAB/BA nº 16.430

Liliane Pereira Campos
OAB/BA nº 42.290

Maurício Correia Silva
OAB/BA nº 30.654

Eli Laíse de Deus
Estagiária de Direito

Vitor Luis Marques dos Santos
Estagiário de Direito

(assinado eletronicamente)