



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FFCH

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – PPGCS

Fundos de Pasto baianos:

um estudo sobre regularização fundiária

ANGÉLICA SANTOS REIS

Salvador, Bahia

2010

ANGÉLICA SANTOS REIS

Fundos de Pasto baianos:

um estudo sobre regularização fundiária

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais, com área de concentração em Sociologia.

Orientadora:

Profª Drª Lídia Maria Pires Soares Cardel

Salvador, Bahia

2010

R375 Reis, Angélica Santos
Fundos de pasto baianos: um estudo sobre regularização fundiária / Angélica Santos Reis. – Salvador, 2010.
240 f.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Lídia Maria Pires Soares Cardel
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

1. Sociologia rural. 2. Comunidade rural. 3. Pastagem. 4. Reforma agrária – Bahia. I. Cardel, Lídia Maria Pires Soares. II. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

CDD – 307.72

ANGÉLICA SANTOS REIS

**FUNDOS DE PASTOS BAIANOS: UM ESTUDO SOBRE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

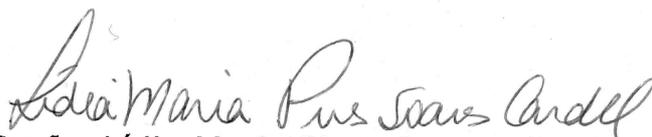
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais e aprovado, em 01 de julho de 2010, pela Comissão formada pelos professores:



Prof. Antônio da Silva Câmara (UFBA)
Doutor em Sociologia pela Université de Paris VII



Profa. Maria Cecília de Paula Silva (UFBA)
Doutora em Educação Física pela Universidade Gama Filho



Profa. Lídia Maria Pires Soares Cardel (UFBA)
Doutora em Ciência Social pela Universidade de São Paulo

Agradecimentos

À Deus, por tudo.

À minha família: pai (Ademar), mãe (Marli), irmãos (Magali e Alessandro), cunhados (Ademir e Rejane) e sobrinhos (Nicole e Bernardo), por terem ficado ao meu lado em todos os momentos em que precisei, mesmo que nem sempre estivessem cômnicos disso. Agradeço especialmente aos meus pais por terem acompanhado mais de perto todos os percalços enfrentados durante a escrita e por terem respeitado, cada um à sua maneira, meus diversos momentos.

Ao meu amor, Márcio, pelo seu companheirismo, pelo constante e infinito apoio e incentivo, pelas discussões, pela dedicação, pela compreensão, pelas sugestões e leituras do texto. Não tenho palavras para agradecer tudo o que você significou na minha vida neste período. Te amo.

Aos eternos amigos Ademir, Flávia, Janilson, Verônica, Milene, Silvana e Magali, pela preocupação, incentivo, apoio, pelas conversas animadas. Por estarem próximos mesmo quando distantes. Agradeço especialmente a Ademir e Magali por terem generosamente disponibilizado seu *notebook* para que eu pudesse terminar o trabalho com maior tranquilidade.

À Lídia Cardel, minha orientadora, pelo seu discernimento, constante compreensão, incentivo e apoio.

À Denilson Alcântara, pela cumplicidade e amizade, recente mas intensa, e pela disponibilização de dados e entrevista sobre o tema, fundamentais para a confecção do texto. Agradeço pela sua humildade e solidariedade.

À professora Guiomar Germani, pelas conversas, interesse pelo trabalho e por ter, junto com Denilson, disponibilizado os referidos dados e entrevista.

À Graça Darling, Maria Cristina e Sander Prates, pela dedicação, disponibilização e interesse pelo trabalho. Suas entrevistas foram fundamentais para a elaboração desse estudo. Obrigada!

À Glória e Eduardo, também pela dedicação, disponibilização e interesse pelo trabalho. Suas entrevistas foram igualmente fundamentais para a confecção desse estudo. Obrigada!

À Francisco, pelas sugestões e críticas ao trabalho de qualificação e por ter me ajudado a contatar um dos meus entrevistados.

À CAPES pela concessão da bolsa de pesquisa pelo período de dois anos, tornando possível realizar com atenção, calma e detidamente o trabalho de campo;

À equipe do PPGCS, nas pessoas de Dora e Reinaldo, pelo cuidado, atenção, suporte e apoio aos estudantes;

À Coordenação da PPGCS – professores Miriam Rabelo, Iara Souza e Jorge Almeida – pelo apoio desprendido aos alunos;

A todos os funcionários da FFCH e da Pós-graduação de Ciências Sociais, que sempre fizeram o possível para me ajudar, em qualquer situação: Dona Lúcia, Dora e Reinaldo.

À CPT de Salvador, pelos textos, trabalhos e dados gentilmente concedidos.

Às *comunidades de fundo de pasto*, verdadeiros protagonistas deste trabalho, pela oportunidade de ter podido falar de um tema tão fascinante! Agradeço especialmente às comunidades e lideranças do município de Monte Santo, pela sua atenção, apoio, estadia, dedicação, paciência, respeito etc. em todas as visitas realizadas. A todas e todos os meus sinceros e eternos agradecimentos.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração desse trabalho. Obrigada!!!

Às comunidades de Fundo de Pasto pelo
seu exemplo de luta.

RESUMO

Fundo de pasto é um modo secular de “viver”, “criar” e “fazer” onde comunidades camponesas, que têm como valores substanciais a terra, a família e o trabalho, fazem gestão da terra e de outros recursos naturais, na forma de uso comum, combinando terrenos familiares e áreas de uso comum onde realizam caprino-ovinocultura de modo extensivo ou semi-extensivo em pastagem nativa, em grandes extensões de terra, no semi-árido baiano e nos cerrados nordestinos. Desde a década de 1980 do século passado a integridade dessas comunidades vem sendo seriamente ameaçada por diversos agentes externos interessados em explorar economicamente suas terras e os recursos naturais nelas existentes. São, por exemplo, grileiros, fazendeiros, empresas e o próprio Estado baiano, com seus projetos de cunho desenvolvimentista/modernizante. A ação desses agentes gerou diversos conflitos fundiários nessas áreas, muitos marcados por extrema violência. Foi diante desse quadro fundiário que a regularização fundiária dessas áreas foi apontada, desde aquele período, como um meio para tentar amenizar ou acabar com os conflitos, de modo a assegurar as terras e territórios desses grupos. Compreender como se iniciou e procedeu a regularização desses territórios na década de 1980 através do “Projeto Fundo de Pasto” e como ela vem se procedendo atualmente é o principal foco desse estudo. Utilizamos na sua elaboração material textual, fontes secundárias (orais e impressas), sendo algumas de origem virtual, além de entrevistas gravadas com roteiros semi-estruturados e específicos. Concluímos que a regularização dos fundos de pasto enfrenta como principal entrave à sua execução o desinteresse do governo do Estado da Bahia, visto que essas terras e os demais recursos naturais são, desde a década de 1980, escopo de diversos interesses econômicos.

Palavras-chave: fundos de pasto; regularização fundiária; Projeto Fundo de Pasto

ABSTRACT

Fundo de Pasto is a secular way of "live", "create" and "do" where peasant communities, which have substantial values such as land, labour, family and make management of land and other natural resources in the form of common usage, combining family land and common use areas where perform caprino-sheep so extensive or semi-spreading in native pasture, large expanses of land in semi-arid Bahia and in the Cerrado northeastern. Since the 1980s of the last century the integrity of these communities is being seriously threatened by several external agents interested in exploring economically their land and natural resources existing therein. Are, for example, squatters, farmers, businesses and the State of Bahia, with your imprint development/modernizing. The action of these agents generated several land conflicts in these areas, many marked by extreme violence. Was given this land regularization framework that the land of these areas was cited, since that period, as a means to try to mitigate or eliminate conflicts, in order to ensure the lands and territories of these groups. Understand how to get started and made a settlement of territories in the 1980s through "Fundo de Pasto Project" and how she has been doing is currently the main focus of this study. We use textual material in its elaboration, secondary sources (oral and printed), being some virtual source, plus interviews recorded with screenplays semi-structured and specific. We found that the settlement of Fundos de Pasto faces as the main obstacle to its execution the indifference of the Government of the State of Bahia, since these lands and other natural resources, since the 1980s, scope of various economic interests.

KEYWORDS: Fundo de Pasto; land regularization; Fundo de Pasto Project

Lista de Siglas:

AATR	Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia
AID	Agência Internacional para o Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAR	Coordenação de Ação Social/ Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CDA	Coordenação de Desenvolvimento Agrário
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CHESF	Companhia Hidroelétrica do São Francisco
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CODEVASF	Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba
CORA	Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo
CPE	Comissão de Planejamento Econômico da Bahia
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRA	Centro de Recursos Ambientais
DNOCS	Departamento Nacional de Obras para as Secas
EGBA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A
EMATERBA	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia
FAEB	Federação da Agricultura do Estado da Bahia
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FETAG	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNDIFRAN	Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco
GEOGRAFAR	Projeto integrado de Pesquisa “a Geografia dos Assentamentos na área rural” (UFBA)
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
IMA	Instituto do Meio Ambiente
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INTERBA	Instituto de Terras da Bahia
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis Inter-vivos
ITR	Imposto Territorial Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PDRI	Programa de Desenvolvimento Rural Integrado
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PROCANOR	Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste
PROHIDRO	Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste
PROJETO SERTANEJO	Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-árida do Nordeste
PRRA	Programa Regional de Reforma Agrária
PT	Partido dos Trabalhadores

SEAGRI	Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

	Página
Resumo	viii
Abstract	ix
Lista de Siglas	x
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - Fundo de pasto: definição, caracterização e situação na história nordestina e brasileira	24
1.1 Fundo de pasto: breve definição e caracterização	25
1.2 O território Fundo de pasto e sua territorialidade	31
1.3 Fundo de pasto como uma terra de uso comum	42
1.4 O fundo de pasto de pasto na história brasileira e nordestina	51
1.4.1 Ocupação brasileira, sesmarias, grilagem de terra e a lei	51
1.4.2 A ocupação sertaneja e o fundo de pasto	59
1.5 Algumas considerações sobre a Propriedade e as Terras Devolutas no Brasil e na Bahia	68
CAPÍTULO 2 -“Projeto fundo de pasto”: a gênese do processo de regularização dos fundos de pasto	86
2.1 O fundo de pasto: o contexto e a contextura do “Projeto fundo de pasto”	87
2.2 “Projeto fundo de pasto”: a gênese da luta pela regularização fundiária dos fundos de pastos baianos	103
CAPÍTULO 3 - Fundo de pasto e regularização: o contexto atual	142
3.1 Breve incursão sobre a regularização dos Fundos de pasto: algumas questões atuais	142
3.2 A Regularização dos Fundos de Pasto após o “Projeto Fundo de Pasto”: Artigo 178	151

3.2.1 As Associações Agropastoris de fundo e fecho de pasto e a burocratização das relações comunitárias	172
3.2.2 Fundo de pasto e organização política	178
3.3 Fundos de pasto e aspectos atuais sobre regularização	189
Considerações Finais	226
REFERÊNCIAS	237

Introdução

Fundo de pasto é um modo secular de “viver”, “criar” e “fazer” onde comunidades camponesas, que têm como valores substanciais a terra, a família e o trabalho, fazem gestão da terra e de outros recursos naturais, na forma de uso comum, combinando terrenos familiares (comumente denominados de “áreas individuais”) e áreas de uso comum (daí os fundos de pasto também serem considerados *terras de uso comum*), onde realizam caprino-ovinocultura de modo extensivo ou semi-extensivo em pastagem nativa, em grandes extensões de terra, no semi-árido baiano e nos cerrados nordestinos¹. Essas áreas são mais ou menos delimitadas, sem, contudo, serem cercadas. Geralmente as famílias têm casa, quintal, aguada e uma pequena área cercada (próxima à casa, em diversos casos) onde plantam, em períodos chuvosos: legumes, mandioca, cana, palma etc., além de cultivarem fruteiras. O modo como cada comunidade se organiza varia de acordo com as condições climáticas e os critérios convencionalmente estabelecidos por cada uma.

As comunidades residentes em fundos de pasto, as denominadas *comunidades de fundos de pasto*, geralmente são compostas por grupos interligados por laços de parentesco, vizinhança e compadrio. As relações sociais nelas construídas são amiúde norteadas por laços de ajuda mútua e solidariedade, embora, em muitos aspectos, elas sejam bastante conflituosas. Além de serem uma forma específica de manejo da terra e dos recursos naturais, essas comunidades se constituem numa forma “jurídica” de gestão do espaço, possuindo suas próprias regras (consuetudinárias), construídas comunitariamente e secularmente. Elas não são apenas um sistema produtivo, já que nelas são estabelecidas relações para além do modo como organizam a produção e o manejo dos animais. Por serem comunidades camponesas, a terra para elas possui um valor moral, não é simplesmente uma mercadoria, facilmente trocada e convertida ao mercado de terras. A terra possui, sobretudo, um valor de uso, fruto do trabalho, e não apenas um valor de troca, isto é, um mero valor econômico.

O fundo de pasto é um território e por ser um território nele são expressas relações sócio-econômicas, políticas, culturais e religiosas, contextualmente espacializadas e historicamente desenvolvidas. O território fundo de pasto possui formas singulares de organização e uma identidade específica, fruto de territorialidades também específicas, isto é, do seu esforço para ocupar, usar e controlar de diversas formas o seu espaço. Por isso é que

¹ Nos apropriamos aqui de parte da definição elaborada por Magalhães e Diamantino. Disponível em: <http://www.salveaselva.org/news.php?id=1192>. Acesso em novembro de 2009.

garantir e preservar esse território significa também preservar os recursos naturais nele existentes, os costumes, as práticas, as identidades, os saberes nele construídos, ou seja, os modos de “viver”, “fazer” e “criar” peculiares desses grupos, fundamentais para a sua integridade e sobrevivência. Por ser uma *terra tradicionalmente ocupada* por uma “comunidade tradicional”, a necessidade de preservá-lo, em todos esses aspectos, e de garanti-lo aos grupos que nele vivem, se amplia ainda mais, principalmente porque sem ele não há moradia, não há manejo dos animais e da lavoura, não há preservação da cultura, e, conseqüentemente, não há a continuidade desse modo de vida.

Desde as décadas de 1960 e 1970, mas principalmente durante a década de 1980, esses territórios tradicionais passaram a ser seriamente ameaçados pela ação de diversos agentes externos interessados em suas terras, como: grileiros, fazendeiros (principalmente pecuaristas), políticos locais, empresas, indústrias e o próprio Estado baiano, com seus inúmeros interesses e projetos de cunho desenvolvimentista/modernizante. Foram os mais variados interesses e ações nessas áreas: projetos de irrigação, aberturas e construções de estradas, construções de barragens, represas, hidrelétricas, açudes, exploração de recursos naturais (como a casca de Angico), produção de carvão mineral e vegetal, investimentos agropecuários. Os impactos dessas ações também foram diversos: deslocamento compulsório desses grupos de suas terras (muitas vezes em direção aos grandes centros urbanos), conflitos fundiários (muitos marcados pela violência), perda parcial ou total de suas terras, empobrecimento desses grupos, roubos de animais de suas áreas, degradação da caatinga e do cerrado, ou mesmo a perda do seu modo de vida por completo.

O interesse nessas terras era resultado da então expansão do capitalismo no campo e das ditas Políticas de Desenvolvimento Agrícola implementadas pelo Estado brasileiro e baiano, cujo cerne era a modernização conservadora da agricultura, baseada ao mesmo tempo na modernização da grande propriedade e na manutenção da estrutura fundiária concentrada, o que favorecia apenas ao grande capital e apressava a introdução da economia nacional e baiana ao mercado externo. Tais políticas modernizantes – alicerçadas em investimentos em terras, concessão de créditos subsidiados pelos bancos oficiais, assistência técnica, incentivos fiscais, investimentos em infra-estrutura, segurança aos investidores agropecuários – que expandiram fortemente a fronteira agrícola dentro do próprio Estado em direção aos cerrados, aprofundaram as desigualdades sociais e econômicas regionais, favorecendo um modelo de

exploração agrícola que gerou sobremaneira a espoliação dos pequenos proprietários e posseiros das suas terras, a exemplo daqueles residentes em fundos e fechos de pasto².

Os efeitos dessas políticas foram sentidos em todo o país, sendo um dos seus principais efeitos, a violência contra os trabalhadores rurais (e também contra aqueles que os apoiavam) que resistiam à ação e aos interesses dos diversos agentes externos que avançaram sobre suas terras e territórios. Essa violência dos conflitos fundiários, muitas vezes sangrenta, atingiu não somente a região Oeste da Bahia (com forte presença de fechos de pasto), mas todo o Estado da Bahia. É o caso, por exemplo, das regiões norte-nordeste e baixo-médio São Francisco, onde há uma enorme concentração de fundo de pasto. Os municípios situados na região norte-nordeste foram alguns dos mais atingidos, já que inseridos num cenário em que a produção de carvão mineral e vegetal e o capital pecuário estavam se propagando, provocando a invasão e o cercamento de inúmeros fundos de pasto.

Nos municípios próximos ao Rio São Francisco, foi o capital agroindustrial que se instalou com toda força e violência. Já no Médio São Francisco, principalmente durante as décadas de 1980 e 1990, a ampliação da intervenção estatal em projetos de infra-estrutura (para facilitar a instalação de fazendas de criação de gado) e a implantação de projetos de colonização e irrigação promoveram um processo de reestruturação produtiva e uma forte valorização das terras na região, impulsionando o interesse nessas terras e o cercamento sistemático das áreas de pastoreio comunitário, gerando os inúmeros conflitos fundiários que se seguiram, bem como a extinção de muitos fundos de pasto na região.

Importante acrescentar que os fundos de pasto se localizam em terras devolutas do Estado, originadas do regime de sesmaria. Geralmente impera nessas comunidades, a indefinição legal dos direitos de propriedade e dos seus limites. Devido à imprecisão desses limites e ao fato de que os trâmites legais responsáveis pela regularização dessas áreas ainda não foram devidamente cumpridos, a ação inescrupulosa dos grileiros era, e ainda é, frequentemente facilitada. A associação entre cartórios, órgãos oficiais e grileiros possibilitou desde a década de 1950 um modo de grilagem oficial, em que imensas e inúmeras áreas de fundos de pasto foram apropriadas ilicitamente em diversos municípios baianos. Um fazendeiro comprava, por exemplo, uma pequena parcela de terra, se dirigia ao cartório e a ampliava absurdamente, entrando nas áreas das comunidades. Tudo para viabilizar a titulação

² Os fechos de pasto se distinguem dos fundos de pasto em relação ao ecossistema onde desenvolvem suas atividades produtivas (nos fechos, essas atividades ocorrem geralmente nos cerrados), no modo como as terras de uso comum são utilizadas e no tipo de animais que são criados (geralmente nos fechos se criam bovinos). Falaremos um pouco mais sobre os fechos no capítulo 1.

e ter acesso a investimentos públicos, gerando grandes e diversos conflitos entre fazendeiros/grileiros e comunidades.

Ademais, a promulgação de algumas leis municipais, denominadas popularmente de “Lei do pé alto” ou “Lei dos 4 fios”, também inviabilizou o modo de vida fundo de pasto em alguns municípios baianos, na medida em que impediu a criação extensiva de caprinos e ovinos, a base produtiva daquele modo de vida. É, portanto, num contexto marcado pela grilagem de terra (proveniente da ação de diversos agentes externos), pela violência dos conflitos fundiários e pela impossibilidade de continuarem criando em suas terras, que a regularização fundiária passa a ser encarada como a salvaguarda desses territórios, um modo de tentar eliminar ou amenizar os conflitos existentes já que dificultaria as ações inescrupulosas dos grileiros. Foi assim que a incipiente pressão das comunidades e suas assessorias, de um lado, e o compromisso de alguns agentes do Estado (da CAR - Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, e do INTERBA – Instituto de Terras da Bahia, principalmente), do outro, possibilitou a criação, dentro da CAR, do “Projeto Fundo de Pasto”, um projeto que visava principalmente a regularização dos fundos de pasto. Desse modo, pode-se afirmar que a gênese da organização política dessas comunidades é a luta pela regularização.

Da década de 1980 para cá ocorreram muitas mudanças na organização política e na identidade desses grupos. Hoje uma ampla gama de grupos sociais se protege sob a categoria fundo de pasto, o que lança um novo desafio para essas comunidades em termos de organização, e um novo desafio para o Estado, tanto no que concerne à compreensão das singularidades desses grupos, quanto no que concerne à política de regularização que efetivamente deve ser implementada para atender suas formas específicas de organização. Durante todos esses anos, desde o início do referido Projeto, a organização política desses grupos se arrefeceu em alguns momentos e, em outros, ganhou força, mas independente dos seus altos e baixos, a regularização dos fundos de pasto sempre foi o seu primeiro elemento de pauta de reivindicações nas suas interlocuções com o poder público. A regularização sempre foi a principal razão da luta desses grupos (sendo despendidos muitos esforços para consegui-la), já que entendida como o principal meio jurídico para garantir seus territórios e, conseqüentemente, a continuidade do seu modo de vida.

Por isso é que o tema da regularização fundiária é transversal ao tema fundo de pasto. Isso significa, em outras palavras, que não é possível falar sobre fundo de pasto sem tocar de alguma forma na questão da regularização de suas áreas. É a essa transversalidade que se deve a escolha do tema regularização para a confecção desse trabalho, que tem como escopo a

regularização fundiária dos fundos de pasto no Estado da Bahia. Compreender como se iniciou e procedeu a regularização desses territórios na década de 1980 do século passado através do “Projeto Fundo de Pasto” e como ela vem se procedendo atualmente é o nosso principal foco. Embora nosso recorte temporal se localize entre a década de 1980 e os dias atuais, mas especificamente até o ano de 2009, em alguns momentos retornaremos a um passado ainda mais longínquo para identificarmos elementos que nos possibilite melhor elucidar a nossa problemática.

A discussão sobre regularização fundiária é sem dúvida ampla e complexa, principalmente quando referida a áreas de uso comum voltadas para o pastoreio, como é o caso dos fundos de pasto. Entretanto, não temos qualquer pretensão de esgotá-la, mas apenas lançar um olhar sobre ela. Para isso, estabelecemos três **objetivos** para a execução deste trabalho, quais sejam:

- 1. caracterizar, definir e situar os fundos de pasto na história brasileira e nordestina e sertaneja;
- 2. compreender como a demanda por regularização foi incorporada pelo Estado baiano através do “Projeto Fundo de Pasto” e como se procedeu tal regularização, a partir da década de 1980;
- 3. compreender como o processo de regularização dos fundos de pasto vem ocorrendo atualmente, mas especificamente até o ano de 2009.

A redação de cada capítulo elaborado tem a pretensão de alcançar, respectivamente, um desses objetivos. No capítulo 1, intitulado “Fundo de pasto: definição, caracterização e situação na história nordestina e brasileira”, procuramos, como o próprio título indica, definir, caracterizar e situar os fundos de pasto na história brasileira, nordestina e sertaneja, bem como discutir, mesmo que de modo *en passant* em determinados momentos, sobre algumas questões que além de perpassarem o tema da regularização, são fundamentais para compreender alguns dos principais entraves ao processo de regularização dos fundos de pasto ainda hoje, sejam elas: a *grilagem de terra* no Brasil, a *lei*, a *propriedade* e as *terras devolutas*.

No capítulo 2, intitulado “‘Projeto fundo de pasto’: a gênese do processo de regularização dos fundos de pasto”, discutimos desde o contexto de surgimento desse Projeto, até como se procedeu a regularização dos fundos de pasto através do mesmo. Mostramos, dentre outras questões, os artifícios jurídicos criados e utilizados na época para a regularização desses territórios, assim como as dificuldades enfrentadas para e na a execução

desse Projeto. Já no terceiro e último capítulo, intitulado “Fundo de pasto e regularização: o contexto atual”, discutimos questões atuais sobre o processo de regularização desses territórios, sobretudo questões que surgiram ou se destacaram, de alguma forma, após o término do Projeto fundo de pasto, como: o Artigo 178 da Constituição do Estado da Bahia de 1989, as Associações agropastoris de Fundo de pasto e suas implicações na vida das comunidades, a organização política dos fundos de pasto, e o instrumento jurídico utilizado doravante no processo de regularização desses territórios tradicionais.

Para realizarmos o presente trabalho, guiados pelos mencionados objetivos, efetivamos as seguintes ações:

I - *Levantamento bibliográfico sobre a temática*: leitura e fichamento de textos sobre campesinato, povos e comunidades tradicionais, terras de uso comum, territórios e territorialidade, propriedade, terras públicas e devolutas, e outros, na intenção de cercar a problemática sobre fundos de pasto e regularização fundiária. São fontes textuais, descritivas e teóricas, referenciais, que permitiram uma percepção da amplitude da questão no cenário nacional e regional.

II – *Levantamento de fontes secundárias*: além de referências bibliográficas para a reflexão sobre a temática, juntamos como material textual, fontes secundárias, disponibilizadas nos acervos de algumas instituições, como a CAR, CDA e CPT. São textos/documentos, por exemplo, sobre o “Projeto Fundo de Pasto”, elaborados pela CAR e pelo INTERBA e uma gravação de palestra realizada por Paulo Cunha³, no âmbito do *II Seminário Estadual das Áreas de Fundo de pasto*, realizado em Oliveira dos Brejinhos-BA, em 2004. Compõe também parte dessas fontes, cartilhas, folders e outros materiais, alguns deles de origem virtual. Quanto a isso destacamos a importância de um conjunto de informativos, notícias e site de instituições públicas, na composição do material textual para considerações tecidas sobre os processos contemporâneos. O levantamento e uso de dados bibliográficos, referências teóricas ou material institucional, foram de fundamental importância para o conhecimento do passado, como endossa Antônio Gil (1994, p. 62): “em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos do passado se não com base em dados bibliográficos”.

Fez-se necessário também, para dar conta da problemática da regularização desses territórios, contato com algumas legislações. Dessa forma, na construção do raciocínio, acionamos excertos de algumas leis e decretos, tais como: **capítulo 1: Leis**: Lei Imperial n.

³Junto com “De Assis” (funcionário do INTERBA), Paulo Cunha, então funcionário da CAR, lutou pela aprovação do financiamento do “Projeto Fundo de Pasto” perante o Banco Mundial.

601 de 18 de setembro 1850, “leis dos 04 fios”, Lei n.º 8.629/93, Lei nº 10.267 de 2001, Lei n. 198 de 21 de agosto de 1897, lei 6.383/76, Lei 6634/79, Lei nº 7.435, de 30 de dezembro de 1998, Estatuto da Terra (Lei n.4.504/1964), Constituição Federal de 1988. **Decretos:** Decreto Imperial n. 1.318 de 30 de janeiro de 1854, decreto n. 11. 652 de 8 de junho de 1940, Decreto-Lei n. 11.751 de 31 de outubro de 1940, Decreto nº 1.110 de julho de 1970, Decreto Lei 9760/46, Decreto nº 7.538 de 08 de março de 1999. **Capítulo 2: Leis:** Lei n. 91.178 de 1º de abril de 1985, Lei nº. 3.038 de 10 de outubro de 1972, Lei nº 3.442, de 12 de dezembro de 1975, Lei nº 3.855, de 24 de outubro de 1980, Decreto Estadual n. 28.970, de 26 de julho de 1982, Lei Estadual n. 3.635, de 4 de janeiro de 1978. **Decretos:** Decreto nº 25. 109, de 24 de janeiro de 1976, Decreto nº 9.789 de 20 de fevereiro de 2006, Decreto Legislativo nº 3. 725 de 15 de janeiro de 1919, Decreto n. 91.179 de 1º de abril de 1985. **Capítulo 3: Leis:** Lei nº. 11.481/07, lei federal nº. 11.481, de 2007. **Decretos:** Decreto-lei nº 271/67, decreto 10.650 de 50 de dezembro, Decreto legislativo nº 143 de 2002, Decreto 4.887 de 2003.

Não seria suficiente, dada a complexidade da problemática, a utilização exclusiva de fontes impressas, tal como sinalizamos anteriormente. Fez-se, portanto, necessário uma combinação ou sobreposição de fontes – orais e impressas –, fundamental para abarcar e reconstituir as conjunturas do processo de regularização dos fundos de pasto. Por isso, inclusive diante da possibilidade de acessar alguns agentes envolvidos em tal processo, dada a contemporaneidade da problemática, fizemos uso de entrevistas com roteiros semi-estruturados e específicos.

Orientadas pelo material obtido com as demais ações descritas acima, realizamos sete entrevistas gravadas, sendo quatro delas com pessoas que participaram diretamente do “Projeto Fundo de Pasto”, pela CAR e pelo antigo INTERBA; uma entrevista com uma liderança do município de Monte Santo que acompanhou esse Projeto na época; outra entrevista com um advogado que presta assessoria para essas comunidades através da CPT; e, outra com uma liderança da Articulação Estadual dos Fundos e Fechos de Pasto baianos, que também é suplente na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. As cinco primeiras entrevistas contribuíram para maiores informações sobre a origem e desdobramentos do “Projeto Fundo de Pasto”, bem como para a compreensão de como se deu o processo de regularização dos fundos de pasto na época. O principal objetivo das duas últimas entrevistas foi identificar aspectos relativos à organização dessas comunidades, bem como compreender como tem ocorrido o processo de regularização dessas áreas nos últimos anos. De modo geral, essas entrevistas permitiram a elucidação e

reavivamento de aspectos, complementando ou destacando outros que ainda não estavam plenamente conectados na apreensão do problema de pesquisa.

Acrescentamos como complementar ou no mínimo igualmente importante neste trabalho, os depoimentos de representantes e assessorias das comunidades. Situações – como no *Seminário Estadual de Cidadania das comunidades de Fundo e Fecho de Pasto*, realizado em 2009, e a reunião entre representantes do Estado, assessorias e lideranças das comunidades, realizada na CDA (Coordenação de Desenvolvimento Agrário), no mesmo ano – em que foi possível, pela vivência desses momentos de ouvidoria e reivindicações, experienciar formas de expressão da militância e luta de muitas comunidades por seus variados agentes. Não podemos descartar também a importância da nossa experiência durante realização de trabalho de campo para a confecção de monografia de conclusão de curso em Ciências Sociais, pela UFBA⁴.

Cabe destacar que o interesse pelo estudo dos fundos de pasto decorre da nossa inserção no Núcleo de Estudos Ambientais e Rurais (NUCLEAR/FFCH/UFBA) realizada através do projeto "Tecnologias apropriadas para agricultores familiares em Biomas do Estado da Bahia" (conhecido como ECO-FAMÍLIA), coordenado pela professora Dra Lídia Maria Pires Soares Cardel, entre agosto de 2005 e julho de 2006. Nossa experiência como bolsista neste núcleo de pesquisa nos conduziu a leituras referentes a esse tema, já que parte dos agricultores beneficiados por esse projeto residiam nessas comunidades; foi isso que nos incentivou a desenvolver um trabalho de pesquisa com esta temática.

Nesse período, entrei em contato com a Metodologia do DRP (Diagnóstico Rápido Participativo ou Diagnóstico Rural Participativo) que nos permitiu conhecer um pouco a história da comunidade Capivara, localizada no município de Monte Santo-BA. A confecção da nossa monografia de conclusão de curso, como comentado acima, foi com base num estudo de caso sobre esta comunidade. Após a elaboração deste estudo, o interesse por essa temática continuou – só que agora voltado para as políticas públicas implementadas nessas áreas – e decidimos elaborar um projeto com o tema políticas públicas para ser desenvolvido no mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, projeto que embora tenha sofrido diversas alterações (se voltou posteriormente e especificamente para a política de regularização direcionada aos fundos de pasto, consoante os objetivos expostos acima), se faz agora, por meio do presente trabalho, concretizado.

⁴ Monografia intitulada: "Fundo de pasto: uma relação entre o Direito Consuetudinário e o Direito Positivo", apresentada em agosto de 2007.

Por fim, a elaboração desse trabalho nos mostrou, conforme sinalizado por Roberto Cardoso de Oliveira, que

é no processo de redação de um texto que nosso pensamento caminha, encontrando soluções que dificilmente aparecerão antes da textualização dos dados provenientes da observação sistemática. Assim sendo, seria um equívoco imaginar que, primeiro, chegamos a conclusões relativas a esses mesmos dados, para, em seguida, podermos inscrever essas conclusões no texto. Portanto, dissociando-se o pensar do escrever. Pelo menos minha experiência indica que *o ato de escrever e o de pensar são de tal forma solidários entre si que, juntos, formam praticamente um mesmo ato cognitivo*. Isso significa que, nesse caso, o texto não espera que seu autor tenha primeiro todas as respostas para, só então, poder ser iniciado. (OLIVEIRA, 1988, p.32)

Ou seja, foi também através da narrativa do texto, isto é, do ato de escrevê-lo, que se tornou possível perceber a complexidade da nossa problemática: “a regularização dos fundos de pasto”. Foi escrevendo, e não apenas pensando, que se tentou fazer as interconexões entre as mais variadas fontes utilizadas, arranjando-as e dispondo-as, de modo a tentar iluminar o objeto. Acreditamos que o instrumental construído e o arranjo feito entre essas fontes, nos tenham permitido descobrir uma inteligibilidade entre elas, bem como abordar a problemática proposta.

CAPÍTULO 1

Fundo de pasto: definição, caracterização e situação na história nordestina e brasileira

Uma regularização fundiária⁵ por parte do Poder Público que seja condizente com os modos de vida tradicionalmente construídos pelas comunidades fundos de pastos deve levar em consideração a complexidade que envolve essa forma de organização social. Isso significa compreender profundamente as múltiplas questões que perpassam o modo como historicamente os fundos de pasto foram se constituindo. O instrumento jurídico adotado pelo Poder Público no processo de regularização desses territórios deve considerar que o modo de organização social, cultural, política, econômica e religiosa dos fundos de pastos incide nos seus processos de apropriação e utilização do território e dos recursos naturais necessários à reprodução social do seu modo de vida. A regularização desses territórios, portanto, envolve uma série de aspectos e critérios que implicam na caracterização e efetivação de um processo de regularização fundiária singular, que só pode, ou pelo menos deveria, ser posto em prática com a real participação da comunidade.

Tendo em vista essas questões, pretendemos neste capítulo apresentar elementos fundamentais para a definição, caracterização e compreensão do nosso objeto de estudo: os fundos de pastos, bem como situá-los na história brasileira, nordestina e sertaneja. A discussão sobre a regularização fundiária destes territórios, assim como o planejamento e implantação de políticas públicas direcionadas para eles deve, do nosso ponto de vista, ser perpassada e orientada por esses elementos/questões, daí a necessidade de caracterizá-los e compreendê-los.

⁵ Regularização fundiária é uma forma de intervenção pública que deve reconhecer os direitos e situações consolidadas pelos povos e comunidades tradicionais com a finalidade de promover a segurança e garantia da sua posse e o respeito pelos seus modos de vida. Ela deve integrar aspectos físicos/espaciais, sociais, culturais, econômicos e jurídicos, articulando-se com as políticas públicas de saúde, educação, moradia, transporte, infraestrutura e lazer. Para ser efetivada desta forma deve envolver os três entes federativos e os diversos órgãos e secretarias dos governos com a real participação das comunidades.

1.1 Fundo de pasto: breve definição e caracterização

Fundo de pasto é um modo secular de “viver”, “criar” e “fazer” em que comunidades camponesas, que têm como valores fundamentais, a terra, a família e o trabalho, fazem gestão da terra e de outros recursos naturais, combinando terrenos familiares e áreas de uso comum, onde realizam caprino-ovinocultura de forma extensiva ou semi-extensiva em pastagem nativa, em grandes extensões de terra, no semi-árido e nos cerrados nordestinos.

Essas áreas são mais ou menos delimitadas, sem, contudo, serem cercadas. Geralmente as famílias tem casa, aguada e uma pequena área cercada (próxima à casa, na maioria das vezes) onde plantam em períodos chuvosos: legumes, mandioca, cana, palma etc., além de cultivarem fruteiras. A organização de cada comunidade varia de acordo com as condições climáticas e os critérios convencionalmente estabelecidos por cada uma. A compreensão dessas diferenças é fundamental para a “organização, a identidade política e o fortalecimento da luta de resistência.”. (GERMANI; OLIVEIRA, 2006, p. 16).

Quando um fundo de pasto tem como confrontante outro fundo de pasto, isto geralmente é visto como benéfico para os criadores de ambas as áreas. Em algumas situações, o uso de cerca se faz necessário, sobretudo quando se trata de delimitar essas áreas de centros urbanos, fazendas ou estradas. Contudo, a generalização desta prática prejudica a criação solta, na medida em que engendra profundas mudanças nos costumes dos animais. O uso de cercas impossibilita o livre acesso dos animais às pastagens e representa uma fragmentação do fundo de pasto (EHLE, 1997). Ainda que haja praticamente um consenso em torno dessa questão, existe uma preocupação por parte das lideranças locais e assessores com relação à preservação dos recursos naturais existentes nessas áreas, dado que determinados fundos de pasto estão sobrecarregados de animais e apresentam níveis consideráveis de desmatamento e degradação.

Como veremos mais adiante, existe uma dificuldade do Ordenamento jurídico vigente em lidar com os modos de vida dessas comunidades, o que indica sua fragilidade em ratificar o que foi estabelecido pelo costume, isto é, “o reconhecimento legal de terras de uso comum por uma comunidade. Diante da dificuldade, usa-se um sem número de artifícios legais com relação à área de uso comum, enquanto a área correspondente à parcela individual é titulada”. Isto abre a possibilidade das cercas internas definirem a apropriação individual, interferindo, assim, na forma de organização e produção da comunidade, “trazendo a possibilidade de conversão ao mercado das terras de uso comum” (GERMANI; OLIVEIRA, 2006, p.18-19).

É mister ter em conta que a permanência, capacidade de suporte e manutenção desse modo de vida está relacionada com a articulação dos lotes individuais – cuja maior parte é reservada ao uso da comunidade – e a área de uso comum: fundo de pasto. A especificidade desse modo de vida “reside na articulação dos lotes individuais e do coletivo, não pela somatória destes [ou por uma suposta dicotomia entre eles].” Por essa e outras questões a luta dessas comunidades pela legalização e reconhecimento de suas posses se revela como necessária e, simultaneamente, ameaçadora (*idem, ibidem*).

A exploração dos recursos naturais implementada por essas comunidades funcionou durante séculos, contudo, atualmente tornou-se mais escasso no Sertão do Nordeste brasileiro, onde essas áreas têm sido recorrentemente apropriadas e cercadas individualmente. (SABOURIN *et al*, 1999). Presentes hoje em cerca de 42 municípios, os fundos de pasto são territórios existentes em todo o semi-árido nordestino e também no cerrado (onde são denominados de “fechos de pasto” e se destinam primordialmente ao gado). As comunidades de fundo de pasto estão presentes num extenso território da Região Nordeste, perpassando, por exemplo, os Estados de Piauí e Pernambuco. Mas é na Bahia, entretanto, – onde estão localizadas nas regiões norte-nordeste e baixo-médio São Francisco⁶ – que tais grupos possuem uma maior visibilidade, consequência da sua maior mobilização e organização.

Conforme o Instituto de Meio Ambiente (IMA), antigo CRA, são hoje na Bahia mais de 13 mil famílias residindo em fundos de pasto distribuídas em cerca de 300 comunidades. Mas algumas organizações de apoio aos trabalhadores rurais estimam que o número de famílias passe de 20.000 mil nas cinco micro-regiões homogêneas da Bahia.

Os fundos de pasto geralmente estão localizados em “terras devolutas”, ou seja, aquelas que não foram requeridas por particulares depois da Lei de Terras de 1850 e, “devolvidas”, passaram a integrar o patrimônio da União, que as repassou aos Estados logo depois da proclamação da República. Ainda hoje eles sofrem, em grande medida, com a imprecisão de seus domínios e os trâmites legais responsáveis pela sua regularização ainda não foram devidamente cumpridos. Não é possível afirmar há quanto tempo eles existem, mas há famílias que confirmam a sua permanência na área desde o ano de 1735. (GERMANI; OLIVEIRA, 2006).

As *comunidades de fundo de pasto* são geralmente compostas por grupos interligados por laços de parentesco instituídos “a partir do matrimônio e das relações de compadrio”.

⁶ Na Bahia existem cinco regiões de concentração dos fundos de pasto, cada uma com características específicas, são elas: Lago de Sobradinho, Senhor do Bonfim, Canudos/Uauá/Curaçá, Oliveira dos Brejinhos e Ibotirama/Buritirama.

(SANTOS, 2009). As relações sociais construídas dentro dessas comunidades camponesas, juridicamente denominadas de posseiras, são amiúde norteadas por “laços solidários e de ajuda mútua, firmados sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias porventura existentes.” (ALMEIDA, 2008, p. 29).

Os laços solidários que as integram, aliança que dificulta a alienação da terra, “tece, ainda, relações de solidariedade baseadas nas atividades coletivas decorrentes da organização produtiva” que instrumentaliza essa forma de organização social (SANTOS, 2009, p. 2). A existência de conflitos internos – isto é, conflitos intrafamiliares e de vizinhança, que envolvem sobretudo disputas por poder e território (físico e simbólico) – é comum, principalmente em algumas comunidades, mas em sua maioria são de fácil solução; contudo, são os conflitos com os agentes externos (empresas, agronegócio, fazendeiros, grileiros), conflitos por vezes sangrentos, que ameaçam os modos de vida dessas comunidades.

O fundo de pasto além de ser uma forma de manejo da terra e dos recursos naturais nela existentes, é uma forma jurídica de gestão do espaço que possui suas próprias regras, construídas comunitariamente e historicamente. Ele não é apenas um sistema produtivo, pois nele são estabelecidas relações para além da forma como as comunidades organizam a produção e realizam o manejo dos animais. Corroboramos com Klass Woortmann (1987, p.12) quando diz que com grande frequência no Brasil o campesinato foi construído como uma economia. Admite que o campesinato também possa ser entendido do ponto de vista de sua lógica econômica e por meio da noção de modo de produção, ainda que para ele esse conceito abarque dificuldades teóricas. Contudo, opta por tratar o camponês não “como um ‘pequeno produtor’, objeto de uma análise objetiva de sua objetividade, mas tentar uma interpretação subjetiva [...] de sua subjetividade”.

O camponês não vê a terra simplesmente como um objeto de trabalho, mas como “expressão de uma moralidade; não em sua exterioridade como fator de produção, mas como algo pensado e representado no contexto de valorações éticas” (WOORTMANN, 1987). Enquanto expressão de uma moralidade, a terra se constitui num “patrimônio para a família sobre a qual se faz o trabalho que constrói família enquanto um valor” (*idem, ibidem*). Por isso, a família deve ser tratada não apenas do ponto de vista da sua produção de bens materiais, mas do ponto de vista da sua produção cultural. Portanto, terra, trabalho e família são considerados enquanto valores éticos para o camponês.

Por isto, prefere falar não de camponês, mas de uma *campesinidade*, entendida como uma “qualidade presente em maior ou menor grau em distintos grupos específicos” (*idem*, p.13). O camponês é visto como uma ordem moral, a qual estaria presente em diferentes

lugares e em diferentes tempos. Dessa forma, não há camponês puro, “[...] mas uma campesinidade em graus distintos de articulação ambígua com a modernidade” (*idem*, p.14). Não há uma trajetória linear para todos eles, o que há é uma campesinidade que é comum a todos. Essa *campesinidade* é composta de três categorias basilares: a terra, a família e o trabalho, categorias centrais que não podem ser pensadas separadamente já que “nas culturas camponesas, não se pensa a terra sem pensar a família e o trabalho, assim como não se pensa o trabalho sem pensar a terra e a família” (*idem*, p. 23)

Portanto, para as comunidades de fundo de pasto, a despeito da suas heterogeneidades, a terra tem um valor moral, não é simplesmente uma mercadoria e, por isso, não pode ser destruída nem negociada, pelo contrário, deve ser preservada já que se configura enquanto um patrimônio cultural para a família e para comunidade. A Lei Imperial n. 601 de 18 de setembro 1850⁷, conhecida como Lei de Terras, nega essa ordem moral campesina na medida em que trata a terra como mercadoria, desconsiderando, desse modo, seu valor de uso e seu valor moral.

A partir da promulgação dessa lei, a qual põe fim ao regime das posses livres, a obtenção de terra no Brasil passa a ser feita sob a forma capitalista. (SILVA, 1999). Ela cria uma série de impedimentos jurídicos para que os trabalhadores nacionais (negros escravizados alforriados, povos indígenas, brancos pobres) e os trabalhadores imigrantes não tivessem acesso legal às terras. Proibindo a posse e estabelecendo a aquisição como meio de acesso a terra, essa lei instituiu a alienação de terras devolutas através da “venda, vedando, entretanto, a venda em hasta pública, e favoreceu, a fixação de preços suficientemente elevados das terras, buscando impedir a emergência de um campesinato livre.” (ALMEIDA, 2008, p. 39).

Ela instaura um novo regime fundiário no Brasil e ao fazer isso inaugura uma nova concepção de direito, o de propriedade (que reúne a posse e o domínio), gerado pelo dinheiro, em contraposição ao direito de uso, gerado pelo trabalho humano sobre a terra. (MARTINS, 1997). Objetivou “disciplinar a propriedade, a posse e o uso da terra, equacionar a transição das relações de trabalho à ordem jurídica e social determinada pela dinâmica do mercado e evitar uma reforma liberal de maior alcance”. (NEVES, 2005, p. 27). Com ela, o Estado firma-se com a exclusividade dos direitos sobre as terras devolutas, como é o caso dos fundos de pastos, mantendo o monopólio sobre elas e podendo aliená-las como lhe aprouvesse. Orientado pelos princípios dos valores de troca, o Estado intervencionista através do direito positivo, aniquila um mundo ainda regulado por valores de uso. (SILVA, 1999). E assim, “o

⁷ Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto Imperial n. 1.318 de 30 de janeiro de 1854.

processo que poderia promover uma reforma da propriedade fundiária reafirmou a tradição colonial de monopólio da terra e da força de trabalho.” (NEVES, 2005, p.26).

A categoria “fundo de pasto” possui, como afirma Little (2002) – se referindo ao conceito de povos tradicionais – uma dimensão empírica e uma dimensão política, de tal maneira que essas duas dimensões são praticamente indissociáveis. Na Bahia, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 do século passado – principalmente no final da ditadura militar, contexto de expansão do capitalismo no campo brasileiro e, posteriormente, da expropriação e espoliação das terras/territórios de um contingente imenso de populações rurais – essas comunidades, que estavam sendo impedidas naquele momento de criarem caprinos e ovinos nas suas áreas, com o apoio, influência e incentivo dos seus assessores, se muniram de um discurso politizado na tentativa de lutar pela preservação de seu modo de vida em seus territórios.

Assim, a denominação “fundo de pasto”⁸, que é relativa à realidade local (daí a sua dimensão empírica), foi politizada e apropriada pelo discurso do grupo enquanto identidade coletiva, dada a necessidade de se mobilizarem e se organizarem para garantir a titulação de suas posses; essa apropriação e politização ocorreu de tal modo que essa categoria se tornou ao longo dos anos um símbolo da luta dessas comunidades.

“A auto-afirmação da identidade coletiva das comunidades de fundo de pasto” tem como alicerce “a organização social de famílias em torno do uso comum da terra no semi-árido”. Considerando que o fundo de pasto é uma característica diacrítica, porém latente e fundamental para o seu modo de vida, esta “passou a ser a atribuição categorial que classifica e qualifica a coletividade de pessoas que vivem sob esse regime” (CAMAROTE, 2008, p. 6). Há uma identidade territorial bastante forte referente ao *locus* de origem, descendência e morada da família, constituída enquanto patrimônio familiar. Por isso, na “interação social com atores originários de outros sistemas sociais, diferentes desse, o elemento ou nome Fundo de Pasto é ativado enquanto o signo cultural que o diferencia socialmente e que marca a dicotomia Nós/Eles [ou “de dentro”/“de fora”]” (POUTIGNAT e TREIFF-FNART, 1998, p. 141 apud CAMAROTE, 2008).

⁸ Não se sabe ao certo quando ou em qual localidade ou município esta categoria surgiu. Entretanto, alguns arriscam dizer que ela surgiu no município de Uauá, expandindo-se para outras áreas que apresentavam experiências parecidas. Segundo a Articulação Estadual de Fundos de Pasto, entidade representativa das comunidades de fundo de pasto, elas receberam esta denominação por que as áreas que os trabalhadores utilizam para a criação se localizam atrás das moradias. (Nova Cartografia Social, 2007, p. 4). “Por oposição às roças e quintais que ficam próximos às moradias, as reservas de pastos utilizadas para pastoreio comunitário ficam nos ‘fundos’ da fazenda ou comunidade.” (Sabourin *et al*, 2000, p.1009, apud CAMAROTE 2008, p.4).

O fato da categoria “fundo de pasto” ganhar visibilidade sobretudo no referido período e, a partir deste, ser apropriada pelo Estado, academia, entidades representativas, mediadores/assessores e pelas próprias comunidades (embora, é verdade, sejam apropriações diferentes), sugere aliado ao fato de que a partir desse período essas comunidades iniciaram um processo de construção de “capital político”, entendido aqui como mobilização, organização, reconhecimento, estratégia e força política” (FERRARO, 2008, p.2), que o fundo de pasto teve a sua “tradição inventada”.

Como nos fala Hobsbawm (2008, p.9) “muitas vezes, ‘tradições’ que parecem ou são consideradas antigas são bastante recentes, quando não são inventadas”. Segundo ele, o passado histórico (que pode ser real ou forjado) ao qual essa tradição se insere não necessita ser remoto, porém, na medida em que a referência a ele é feita “as tradições ‘inventadas’ caracterizam-se por estabelecer com ele uma continuidade bastante artificial”. É assim que ao assumir o passado como referência integradora, os fundos de pasto ressignificam elementos concatenados a situações anteriores. É o que se observa quando muitas comunidades, em diferentes municípios do Sertão Nordestino, se apropriaram dessa categoria, sobretudo, para facilitar o seu acesso a políticas públicas, a exemplo da “política de titulação”. Segundo Ferraro (2008, p.1), “a invenção de uma tradição é uma estratégia de construção de capital político”, o qual é “fundamental para a territorialização”.

Camarote (2008) nos lembra que os agentes sociais que fazem o uso comum dos fundos de pastos aparentemente não possuem uma denominação específica capaz de uniformizá-los. Eles são chamados de sertanejos, trabalhadores rurais, vaqueiros, lavradores, como tantos outros dos diversos estados brasileiros que compõem o sertão. Entretanto, como sinalizamos, a partir do referido período começam a se diferenciar devido a fatores organizativos singulares, já que cada comunidade funda sua própria associação agropastoril para fins de titulação de sua área uso comunal. É desse modo que começam a se apropriar da categoria “fundo de pasto” dando a ela um sentido político/pragmático em seus discursos. Isto indica, com base em Cardoso de Oliveira (2006), que existe um processo de manipulação de identidades, em que cada um adota aquela que julga melhor lhe beneficiar (em termos de perdas e ganhos) em situações de contato com distintos interlocutores, a exemplo do Estado. Nesta mesma direção, Ferraro (2008b, p.2) afirma que:

a dinâmica e a invenção da tradição obedecem ao jogo entre identidade e as possibilidades representada por ela. Tradição é uma matriz discursiva necessária à produção dos recursos para ocupação do espaço e reprodução social. Amplia-se a capacidade destes grupos sociais definirem o território em competição com outras alternativas no mesmo espaço. Ao se reconhecer e ser reconhecido como *fundo de*

pasto uma comunidade e o conjunto destas comunidades acumulam forças para, em situações de conflito, enfrentar os atores sociais das alternativas em oposição.

Ainda de acordo com esse autor, na medida em que essa categoria obtém sucesso em produzir capital político, ela aumenta internamente a sua diversidade. Nesse jogo de identidades, os grupos sociais tendem a se reconhecer dentro de uma determinada categoria se as possibilidades abertas por uma identidade (“políticas, recursos, instituições, organização”) forem as maiores possíveis. Assim, há uma tendência em se ampliar o conjunto de indivíduos que passam a se identificar como tal, desde que uma condição social, como a de ser reconhecido como fundo de pasto, passe a ser contemplada pelas políticas públicas e o apoio governamental. A dimensão política e empírica que a luta pela regularização fundiária dos fundos de pastos tomou desde o início da década de 1980 demonstra bem o sucesso que essa categoria obteve ao longo dos anos.

1.2 O território Fundo de pasto e sua territorialidade

Identificar o fundo de pasto como um “território” de uso comum é um dos caminhos para a compreensão dessa forma camponesa de organização social.

O fundo de pasto integra “a imensa diversidade sociocultural do Brasil”, diversidade esta que é “acompanhada de uma extraordinária diversidade fundiária”. (LITTLE, 2002, p.1). “Terras de quilombos”, “terras indígenas”, “terras de preto”, “castanhais do povo”, “faxinais”, “terras de preto”, “terras de santo”, “terras de índio”, etc. também compõe essa diversidade. Cada um desses grupos guarda suas singularidades que, de um ponto de vista etnográfico, se exprimem sobretudo quando se considera que cada um deles possui internamente suas idiosincrasias, isto é, suas formas próprias de inter-relacionamento com seus respectivos ambientes geográficos.

Concordamos com Paul Little (*idem*, p.4), quando ele afirma que a análise do território de qualquer grupo, necessita de uma abordagem histórica que trate do contexto peculiar em que ele surgiu e “dos contextos em que foi defendido e/ou reafirmado”. Isso porque “um território surge das condutas de territorialidade de um grupo social”, o que implica dizer que em todo caso ele é resultado histórico de processos políticos e sociais. Nesse sentido, a territorialidade (ou conduta territorial) de um grupo é “o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente

biofísico, convertendo-a assim em seu ‘território’ ou *homeland*⁹ (cf. Sack 1986: 19)”. Como mostra Casimir (1992 apud LITTLE *idem*, p. 3), a territorialidade é “uma força latente em qualquer grupo, cuja manifestação explícita depende de contingências históricas”.

Uma outra feição importante da territorialidade humana, na perspectiva de Little, é o fato dela possuir uma diversidade de expressões, o que engendra uma gama muito ampla de tipos de territórios, cada um com suas singularidades socioculturais. Os fundos de pasto, sendo um desses tipos, também integram esses diversos ‘territórios sociais’ existentes no território do Estado brasileiro. Cada grupo social estabelece uma relação peculiar com seu respectivo território. Cada um deles possui uma “cosmografia”, isto é, “saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território.” (LITTLE, 2002 apud LITTLE, 2001). Essa cosmografia é composta pelo regime de propriedade, a história da ocupação conservada na memória coletiva, os laços afetivos mantidos com seu respectivo território, o uso social dado a ele e as formas de defesa dele.

O território, então, expressa relações sócio-econômicas, políticas e culturais, relações contextualmente espacializadas e historicamente desenvolvidas. Ele se caracteriza por apresentar formas organizacionais singulares e fortes características identitárias (envolvendo distintas escalas), além de laços de solidariedade “também estimulados e dinamizados pelo crescimento das competitivas relações entre diferentes unidades territoriais no contexto da globalização.” (SILVA e SILVA, s.a., p. 1-3).

George Simmel (1983) nos apresenta uma questão importante a respeito do território. No seu afã de compreender o porquê da permanência da sociedade, ele afirma que um dos fatores que imediatamente se apresenta para a compreensão da continuidade dos seres coletivos é a “permanência do solo em que eles vivem”. Para ele, “a unidade, não apenas do Estado, mas da cidade e de muitas outras associações, em princípio, se submete ao território que serve como substrato subsistente a todas as mudanças sofridas pelos integrantes da sociedade”. Entretanto, não obstante isso, ele não acredita (tampouco nós) que a permanência do lugar produza necessariamente a permanência da unidade social (unidade psíquica para Simmel), pois o território contribui, mas não determina essa unidade. A prova disso, diz Simmel, é que determinados grupos não têm nenhuma necessidade dessa base material.

⁹ De acordo com Little (2002, p.3), “a palavra inglesa ‘homeland’ tende a ser traduzida como ‘pátria’ em português. Mas o significado mais comum de pátria faz referência a um Estado-nação, o que desvia o termo ‘homeland’ de seus outros significados possíveis referentes às territorialidades de distintos grupos sociais dentro de um Estado-nação.”.

Por esta razão, argumenta esse autor, a permanência do solo, deve amiúde ser complementada pela *ligação fisiológica das gerações*, isto é, pela cadeia formada entre os indivíduos através das relações de parentesco em geral. Mas este elemento, por sua vez, só se mostra eficaz por que as gerações não se substituem de uma hora para outra, pelo contrário, “a continuidade resulta aí, do fato de permanecerem, sempre, bastantes membros antigos em funções para iniciar os novos.” (p.52). A leitura de Mauss, de certa forma, complementa essa discussão realizada por Simmel. Afirma Mauss: “uma sociedade, um grupo social define-se por si mesmo: pelo nome, pelas fronteiras, pelos direitos que ela se concebe sobre si própria e sobre seu solo, por sua vontade de ser uma, por sua coesão própria, por sua limitação voluntária, o eu e o outro [ou os “de dentro” e os “de fora”]”. (MAUSS, 1981, p. 106). Esta coesão social, diz Ribeiro (1998, p.54), se traduz, sobretudo, pelo sentimento de “pertencer a um tempo e a um espaço próprio”.

Nesse sentido, a territorialidade pode ser definida pelo “espaço físico ocupado coletivamente por um grupo que tem uma história construída, uma tradição inventada e constantemente reinventada por todos aqueles que nele viveram” (*idem*, p.28). “Tradição” esta que decorre da vida em comum do grupo, o que vem reafirmar a idéia de Mauss quando ele diz que as experiências coletivas “registram-se numa tradição, incorporam-se em toda parte, nos menores comportamentos”. Nessa perspectiva, a representação coletiva do grupo, que é baseada na sua relação com a terra, corresponde à distribuição dos indivíduos num dado momento, isto é, numa temporalidade própria (ser “morador de fundo de pasto”) e num determinado lugar (o “território fundo de pasto”). Destarte, podemos falar que nas comunidades de fundos de pasto, a constância secular no mesmo espaço, território comum, – que engendra uma concepção de espaço regulada por um direito próprio – e a descendência comum, originam a representação coletiva de seus ocupantes.

É importante ressaltar, que embora nessas comunidades o fundo de pasto e a “roça comunitária” sejam usados de forma comum por todas as famílias, o trabalho é centrado na família nuclear, formada de pai, mãe e filhos. Nesse sentido, assim como no caso dos sesmeiros descrito e analisado por Ribeiro (1998), nessas comunidades a terra é usada comunitariamente, mas o trabalho é familiar, ou seja, cada grupo doméstico ordena a sua própria economia. No caso da “roça comunitária”, conquanto a área total pertença a todas as famílias da comunidade, mesmo àquelas que possuem roças individuais, cada uma planta o que queira e tenha condições de plantar e o fruto do trabalho pertence à família que o plantou. Isto também ocorre no caso do fundo de pasto, já que embora essa a área seja de uso comum,

cada família possui e cria seus próprios animais. É fundamental ressaltar, que os terrenos familiares e as áreas de uso comum são utilizados de maneira articulada.

Mas independe da apropriação dos recursos naturais, as atividades na lavoura e a forma de manejo dos animais serem realizados, a princípio, por cada família, há entre as famílias (que geralmente ligadas por laços de proximidade, compadrio, parentesco) relações de reciprocidade entre si. É comum nas comunidades de fundo pasto os trabalhos e obrigações nas roças serem realizados em mutirão. Camarote (2008, p. 4), comentando Sabourin (2004), escreve: “O mutirão é um tipo de relação de reciprocidade interfamiliar e organização local, que se expressa em duas qualidades de ajuda mútua: a que diz respeito a bens comuns e coletivos (construção de cisternas, barragens *etc.*) e a que resulta de convites de trabalho em benefício de uma família”. Nestes casos, em recompensa aos trabalhos prestados, a família favorecida pode fornecer bebidas, matar um animal, organizar uma festa *etc.* para incentivar a ajuda recíproca e recompensar os trabalhadores que se envolveram no mutirão. (*idem, ibidem*).

Portanto, independente de não necessariamente engendrar unidade social, como afirma Simmel (1983), o território é uma parte importante da cosmologia do grupo, pois referenda seu modo de vida, sua visão de mundo e de homem. Ele encerra uma dimensão lógica, simbólica, política, cultural, econômica, cognitiva *etc.* Isso significa que ele não é somente um espaço físico, mas um espaço de significação social. O território exprime relações de poder. Nele estão as marcas e as expressões das territorialidades dos grupos sociais. “A intensidade das ‘marcas’ no espaço, específicas a cada grupo social, depende do poder de cada grupo. Estudar o espaço à luz do conceito de território revela relações marcadas por poder, dominação e subordinação (RAFFESTIN, 1993)”. (FERRARO, 2008b, p. 3).

A garantia do território possibilita, em grande medida, a sobrevivência do grupo, constituindo o alicerce sobre o qual a produção e reprodução dos saberes se realizam. É nele onde estão impressos, como afirmado por Little, os fatos históricos que conservam vivas (e de maneira impressionante!) as memórias do grupo. O território é, assim, a base onde se desenvolvem múltiplas relações: de produção, de distribuição, de criação, de extração, de significações *etc.*, fundamentais para a vida do grupo. É ele que dá os contornos e, em grande medida, define as relações sociais produzidas por cada um deles.

O território é, assim, um elemento fundamental para a reprodução social dos grupos e, por isso, precisa ser preservado. Essa é uma das principais reivindicações, nas últimas décadas, dos diversos “povos e comunidades tradicionais” que compõem a sociedade brasileira, a exemplo das comunidades de fundo de pasto. Preservar os territórios significa

preservar também os recursos naturais neles existentes, as identidades (sem negar que elas são constantemente ressignificadas), os costumes, os saberes, as linhas de produção etc., isto é, os modos de “viver”, “fazer” e “criar” idiossincráticos desses grupos. As comunidades de fundo de pasto também se inserem nessa luta.

Cabe salientar que quando a conduta territorial de um grupo social entra em choque com as territorialidades de outro grupo já residente num determinado local se identifica aí “as origens [...] de ‘processos de territorialização’, que aparecem em ‘contextos intersocietários’ de conflito”, como ressaltado por Oliveira (1998 apud LITTLE, 2002, p. 4). Nessas situações, em que um grupo tem suas terras invadidas por outro, a conduta territorial aparece de tal modo que, “internamente, a defesa do território torna-se um elemento unificador do grupo e, externamente, as pressões exercidas por outros grupos ou pelo governo da sociedade dominante moldam (e às vezes impõem) outras formas territoriais.” (LITTLE, 2002). Por isso, como observa Simmel (1983, p. 122), o conflito constitui um modo de integração social particularmente eficaz. Ele “está destinado a resolver dualismos divergentes; é um modo de conseguir algum tipo de unidade, ainda que através da aniquilação de uma das partes em conflito.”.

Por isso é que a territorialidade é um elemento que “funciona como fator de identificação, defesa e força” (ALMEIDA, 2008), é um “‘esforço coletivo’ na dinâmica das territorializações” (FERRARO, 2008b, p. 4). Ela pode ser consequência da “ação e planejamento dos movimentos sociais (FERNANDES, 2001) que se dá na resistência camponesa na terra e na luta pela terra” (*idem*, p. 3). Fernandes (2001 apud FERRARO, 2008b) chama de “*movimentos sócio-territoriais* aos movimentos que têm o território como trunfo e o espaço como determinante para sua conformação”. Esse é, sem dúvida, o caso das comunidades de fundo de pasto.

Quando falamos em território temos que considerar que o espaço físico possui correspondência com o espaço que, na forma de representação, as famílias camponesas chamam de “comunidade”. A “comunidade” é o espaço onde as famílias desenrolam as relações de solidariedade, o trabalho coletivo e o sentimento de localidade entre elas. Comunidade “é [também] o conjunto de famílias ligadas pela relação de parentesco, que participam de atividades comuns”, e o “conjunto de relações sociais que lhes dá especificidade”. (RIBEIRO, 1998, p. 44). É um espaço de múltiplas experiências, vivências, sentimentos, emoções, simbologias, lógicas, conflitos etc..¹⁰

¹⁰ Zygmunt Bauman (2003) desenvolve uma discussão muito interessante sobre “Comunidade”. Segundo ele, Eric Hobsbawm (1996, p.40) observou que “a palavra ‘comunidade’ nunca foi utilizada de modo mais

Destarte, como afirma Cardel (1987, p.1), a família não é uma unidade isolada, “ela se articula com relações de amizade, parentesco, de um território, base material de uma identidade que opõe a comunidade aos ‘outros’”. Esses sentimentos de “pertencer” se mostram na história do grupo que tem suas origens nos ancestrais, “nas relações com a terra, no trabalho familiar, na organização da família e nos objetos materiais que os envolvem e que possuem um significado e lhe dão uma identidade, que os diferenciam de outros grupos rurais e da própria sociedade inclusiva.

São esses sentimentos que definem quem é “de dentro” ou quem é “de fora” do território comunitário. “De dentro” ou de “de fora” são categorias que só existem numa relação de contraposição, em que para ser “de dentro” o integrante deve compartilhar dos mesmos sentimentos de pertencimento e fazer parte da mesma rede de relações. Aquele que é de “de fora”, por outro lado, é o “estrangeiro”, aquele que, como diz Simmel (1983), mesmo estando perto está distante (culturalmente) porque não compartilha desses mesmos sentimentos e das mesmas redes de relações. Nesse sentido, podemos dizer que essas categorias são estratégias de negociação do grupo com a sociedade envolvente, o que indica que elas não estão necessariamente relacionadas com as relações de parentesco.

Elas conferem certa dinamicidade às relações comunitárias, de modo que se esfacela a concepção de que os “povos e comunidades tradicionais” são isolados. Pelo contrário, ao mesmo tempo em que eles “se fecham” no “quadro” que construíram eles absorvem da sociedade envolvente (que no nosso caso é capitalista) os elementos que “acreditam” facilitar ou melhorar as suas vidas. Afinal, o “camponês não é um sujeito social de fora do capitalismo, mas um sujeito social de dentro dele”. (OLIVEIRA, 2001, p. 2). Não é apenas por via do confronto com os modos camponeses de vida e produção que as relações mercantis territorializam. Com frequência, elas não se fazem contra o povo, mas, geralmente, com a adesão de frações deste povo. Esta territorialização ocorre através de inúmeros processos relativamente autônomos, como educação, proletarização dos filhos, consumo de produtos industrializados, ideologia do trabalho, propriedade familiar da terra, integração a arranjos produtivos industriais e produção de alimentos e matérias-primas para os mesmos.

“É neste contexto de dramáticas tensões, que o camponês constrói sua visão de mundo em conflito com as imposições da sociedade envolvente, procurando desenvolver suas

indiscriminado e vazio do que nas décadas em que as comunidades no sentido sociológico passaram a ser difíceis de encontrar na vida real”. Em observação ao comentário de Hobsbawm, Jock Yound (1999, p. 164) teria afirmado que “precisamente quando a comunidade entra em colapso, a identidade é inventada”. Para Bauman, Identidade é a palavra do dia e deve “a atenção que atrai e as paixões que desperta ao fato de que é a substituta da comunidade [...]” (p. 20). “‘Identidade’ significa aparecer: ser diferente e, por essa diferença, singular – e assim a procura da identidade não pode deixar de dividir e separar”. (p. 21).

práticas calcadas em valores tradicionais, na sua própria família e nas relações dentro da comunidade onde vive.” (CARDEL, 1996, p. 21). Conquanto o campesinato não seja uma simples marionete no âmbito da sociedade capitalista, ele age num campo já estruturalmente delimitado. E se não desapareceu, foi por conta de ter feito constantes cessões ou negociações com o “mundo moderno”, o que exige dele constantes reorganizações e ressignificações dos seus modos de vida. Por isso, ele “é portador de uma cultura em permanente tensão com a sociedade que o circunda”. (*idem*, p. 20)

Distinguir quem é de “dentro” e quem é “de fora” e demarcar o território são elementos primordiais “da adesão coletiva e individual aos enfrentamentos necessários às situações de conflito”. A demarcação deste ‘fragmento de espaço’ é uma das exigências da territorialidade. O uso comum e a defesa do acesso ao território estruturam a integração social dos grupos e nesse contexto o conflito tem um papel fundamental na definição dos limites da área pertencente a cada grupo¹¹. Quando não há conflito as fronteiras tendem a ser frouxas, mas em situação de conflito essas fronteiras espaciais e da própria comunidade são enrijecidas a ponto de demandar uma especificação daqueles que pertencem ou não à área. Nessas circunstâncias, “tem-se a construção de identidades específicas junto com a construção de territórios específicos” (ALMEIDA, 2008).

Como já sinalizamos, as comunidades camponesas são um caldeirão de conflitos internos. Além dos conflitos com os agentes externos, existem os conflitos intrafamiliares e de vizinhança, os quais envolvem disputas por poder e território (físico e simbólico). É o que nos mostra Cardel (1987, p. 21) quando afirma que

vivendo de recursos na maioria das vezes escassos em um sistema econômico de auto-subsistência, o campesinato mantém um equilíbrio sempre precário entre seus recursos e a população, e uma luta opõe os indivíduos e os grupos de parentes pelo controle dos fatores de produção mais raros, particularmente a terra e a água. Dessa forma, as comunidades camponesas são um nó de tensões, de rivalidades e de conflitos, isto é, um arranjo de grupos que travam uma luta surda contra uma regulação social constrangedora, dando vida à dinâmica cultural e social. Ainda que as comunidades camponesas sejam freqüentemente organizadas pelas relações de parentesco e justamente por isto, estas relações unificadas pelo casamento são abaladas pelo próprio processo de herança.

Esses conflitos visam, sobretudo, o não fracionamento do patrimônio do grupo doméstico. São jogos de herança e de aliança que lutam para tentar assegurar a sucessão que, nesses grupos, se refere à transmissão da propriedade que deve ficar na família, uma vez que a terra para eles não significa mercadoria, mas um bem simbólico e essencial, um patrimônio,

¹¹ Ver o trabalho de BENATTI, J. H. Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas. Disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/sos/terra.

para a reprodução do grupo por meio do trabalho da família, da economia e do parentesco. Woortmann (1988) afirma que “juntos, casamento e descendência... reproduzem o patrimônio” e (CARDEL, 1987, p. 28) estabelecem também “o conflito em torno da posse deste patrimônio”.

Para Simmel (1983, p.124), que vê o conflito como um elemento integrante das relações sociais, os aspectos “positivos” e “negativos” do conflito são integrados, não podem ser separados empiricamente, apenas conceitualmente. Segundo ele, toda unidade social possui correntes divergentes e convergentes inseparavelmente entrelaçadas, pois “um grupo absolutamente centrípeto e harmonioso, uma ‘união’ pura não só é empiricamente irreal, como não poderia mostrar um processo de vida real [...]”. Para alcançar uma determinada configuração, é necessário que a sociedade possua proporcionalmente quantidades de harmonia e desarmonia. Portanto, o desaparecimento de energias de repulsão não resulta necessariamente numa vida social mais plena e mais rica, “mas num fenômeno tão diferente e irrealizável quanto se um grupo fosse privado das forças de cooperação, afeição, ajuda mútua e convergência de interesses” (*idem*, p. 127).

Mas as relações conflituosas não produziram por si mesmo uma estrutura social, mas apenas em cooperação com as forças unificadoras. Somente as duas juntas constituiriam o grupo como uma unidade concreta e viva. Mas como isso ocorreria? Simmel (*idem*, p. 55-56) diz que seria o anseio de antecipar-se às oposições e de amenizar-lhes as conseqüências que conduziria a acordos e a convenções que, mesmo originadas de antagonismos latentes e reais, contribuiriam positivamente para a coesão do todo; “porque os indivíduos também têm necessidade de se oporem, para permanecerem unidos.”. Assim, embora sejamos levados a acreditar que toda oposição representa perigo e destruição para o grupo “a opinião contrária parece mais bem fundada; as sociedades têm interesse em que a paz e a guerra se alterem conforme uma espécie de ritmo [necessário para a continuidade da sua existência]”.

Portanto, a existência de conflitos internos (intrafamiliares e de vizinhança) nessas comunidades não gera necessariamente a desagregação destas. Geralmente, eles são de fácil solução, pelo menos se comparados aos conflitos com agentes externos. Em poucos casos os conflitos internos atrapalharam o processo de regularização fundiária dos fundos de pastos e em poucos casos eles foram sangrentos, como foram, por exemplo, os casos ocorridos no município de Monte Santo, no semi-árido.

São, principalmente, os conflitos externos que contribuíram, e contribuem, demasiadamente para que a “regularização” não ocorra e em consideráveis casos eles envolveram, e envolvem, violência física e a morte de trabalhadores. Esses foram, por

exemplo, os casos de assassinatos ocorridos nos municípios de Casa Nova (no Lago de Sobradinho) e Monte Santo (BA). Mas acreditamos que foi, sobretudo, a postura do poder público perante estes conflitos e essas comunidades que dificultaram até hoje a “regularização” dessas áreas, já que o Estado baiano criou impedimentos jurídicos para justificar essa suposta dificuldade.

Mas ao mesmo tempo em que os fundos de pastos são “territórios históricos” eles são também “territórios étnicos”. Étnicos no sentido de construção de etnogênese¹², não no sentido racial, biológico e lingüístico. Só é possível pensar os fundos de pastos enquanto territórios étnicos se redefinirmos o conceito de etnia. É o que faz Barth quando demonstra que esses fatores (racialistas, lingüísticos e biológicos) não são os fundamentos que demarcam os limites étnicos, mas a auto-atribuição e a atribuição feita pelos outros. “A partir de processos variáveis e nunca terminados de exclusão e incorporação, defini-se quem são os de dentro e os de fora, implicando na existência de uma fronteira étnica que se mantém ‘apesar das mudanças de participação e pertencimento ao longo de histórias de vidas individuais’ (BARTH, 2000, p. 26)”. (CAMAROTE, 2008, p. 6)

A etnogênese se refere, então, à construção identitária através da reflexibilidade que o grupo tem sobre o que ele faz. O sentido atualmente atribuído ao conceito de etnia está relacionado a fatores situacionais, contingentes e a novas realidades. Isto indica que a autoconsciência e identidade dos grupos étnicos se revelam num perfil político-organizativo. Como aponta Almeida (2008) os movimentos sociais vêm desde 1988/89 incorporando em suas lutas e reivindicações “fatores étnicos, elementos de consciência ecológica e critérios de gênero e de autodefinição coletiva, que concorrem para relativizar as divisões político-administrativas e a maneira convencional de pautar e de encaminhar demandas aos poderes públicos”.

O fundo de pasto é um “território étnico” porque sua identidade coletiva foi construída em cima de um território, que não é apenas um território real, mas um território imaginário; um território que perpassa o bioma da caatinga e do cerrado, que perpassa a questão dos hábitos alimentares, ou seja, que tem uma transversalização muito forte com os “saberes tradicionais”, com sua “territorialidade específica”, com suas normas consuetudinárias.

¹² Etnogênese é um conceito antropológico que procura contemplar o processo de emergência de novas identidades étnicas assim como o reaparecimento de etnias já reconhecidas. Refere-se não somente à emergência física de um grupo culturalmente distinto, mas abarca também e, sobretudo, processos de mudanças sociais pelos quais determinados grupos humanos passam, não somente politicamente, mas também referente a definição de identidade, seleção e incorporação criativas de elementos auxiliares.

Por “territorialidade específica” entende-se “as delimitações físicas de determinadas unidades sociais que compõem os meandros de territórios etnicamente configurados”. Ela pode ser resultante de distintos “processos de territorialização”, demarcando “dinamicamente terras de pertencimento coletivo que convergem para um território”. Nesse caso, o acesso aos recursos naturais para a realização das atividades produtivas ocorre não somente por meio das tradicionais estruturas intermediárias do grupo étnico, da família, dos grupos de parentes, do povoado ou da aldeia, mas também, como já sinalizamos, por um determinado grau de coesão e solidariedade adquirido frente a opositores em situações de extremos infortúnios e de conflito, que fortalecem politicamente as “redes de solidariedade”. (ALMEIDA, 2008, p.29-30).

Suas delimitações podem ser definitivas ou contingenciais, dependendo das correlações de forças existentes em cada situação social de antagonismo. Desse modo, a noção de “tradicional” incorpora identidades coletivas que são redefinidas situacionalmente numa mobilização permanente indicando que “as unidades sociais em jogo podem ser interpretadas como unidades de mobilização.” O critério político-organizativo se destaca articulado a uma “política de identidades”. Os agentes sociais objetivados em movimentos sociais (que tem suas territorialidades específicas) se utilizam dessa “política de identidades” para fazer frente aos seus antagonistas e aos aparatos do estado.

É justamente esse elemento identitário que têm feito as pessoas se arremetarem sob uma mesma expressão coletiva e a declararem seu pertencimento a um grupo, afirmando sua territorialidade específica e encaminhando, de modo organizado, suas reivindicações ao Estado, buscando o reconhecimento de suas formas idiossincráticas de acesso à terra, como é o caso do fundo de pasto. Por tudo isso, as “territorialidades específicas” diferenciam-se da noção de terra, estrito senso, e da noção de “território”. (*idem*, p.30).

Existem, portanto, diferentes “processos de territorialização” em curso. Os babaquais, os castanhais e os seringais, por exemplo, não significam somente a recorrência de uma espécie vegetal numa área, mas tem uma expressão identitária que se traduzem pelas extensões territoriais de pertencimento. Da mesma forma, os fundos de pastos não podem, nem devem ser limitados a simples áreas de criatório comum, ou seja, a um simples sistema produtivo. A expressão “processos de territorialização” tenta justamente “compreender como os territórios de pertencimento foram sendo construídos politicamente”. Nesse processo, as relações comunitárias também enfrentam mudanças, passando de “uma unidade afetiva para uma unidade política de mobilização ou de uma existência atomizada para uma existência

coletiva” (*idem, ibidem*). É desse modo, que a denominada “comunidade tradicional” se constitui nesta passagem. Portanto,

O significado de “tradicional” mostra-se, deste modo, dinâmico e como um fato do presente, rompendo com a visão essencialista e de fixidez de um território explicado principalmente por fatores históricos ou pelo quadro natural, como se a cada bioma correspondesse necessariamente uma certa identidade. A construção política de uma identidade coletiva, coadunada com a percepção dos agentes sociais de que é possível assegurar de maneira estável o acesso a recursos básicos, resulta, deste modo, numa territorialidade específica que é produto de reivindicações e de lutas. Tal territorialidade consiste numa forma de interlocução com antagonistas e com o poder do estado. (ALMEIDA, 2008).

Vale ressaltar, que foi o interesse em conseguir a preservação do seu modo de vida em seus “territórios específicos” que fez as comunidades de fundo de pasto se mobilizarem (“inventando uma tradição” e/ou se auto-identificando como “fundos de pasto”) para onquistar “capital político”, isto é, mobilização, organização, recursos, reconhecimento perante a sociedade e o Estado (para assegurar, perante este, seus direitos), força política e políticas públicas (como a política de “regularização”).

Previamente aos conflitos fundiários que atingiram os fundos de pastos, especialmente no final da década de 1970 e no início da década de 1980, eles “eram apenas áreas não cercadas de Caatinga, utilizadas para pastoreio comunal” (FERRARO, 2008b). Em toda a Bahia, este é um período marcado pela violência dos conflitos fundiários, havendo muitas disputas por terra no Estado. Há nessa época (principalmente na década de 1980 que marca o agravamento dessas disputas) o advento das denominadas “leis dos 04 fios” ou “leis do pé alto”¹³ que na prática dificultavam a criação solta e, conseqüentemente, o modo de vida das comunidades que tinham no fundo de pasto o principal elemento para a sua reprodução econômica e cultural.

Antes desses conflitos, portanto, não havia uma denominação comum (o “signo fundo de pasto”), uma identidade coletiva e uma organização política dessas comunidades. Hoje, porém, elas já conseguiram, a despeito das dificuldades, construir, em grande medida, esse “capital político”. Portanto, os fundos de pastos somente conseguiram fortalecer a sua capacidade de proteção do seu domínio sobre suas áreas por que eles foram inventados como uma “tradição”, uma “estratégia” e uma “oportunidade”. Segundo esse autor, “os processos de acúmulo de forças e reconhecimento destes grupos sociais como população tradicional”, têm caminhado em paralelo.

¹³ Essas “leis” são regulamentos municipais que tentavam impedir a criação de caprinos e ovinos soltos pela caatinga, obrigando que esses animais fossem criados em áreas cercadas. Pretendiam com isso, evitar prejuízos em propriedade alheias, ou seja, as grandes fazendas que fazem fronteira com os fundos de pasto.

1.3 Fundo de pasto como uma terra de uso comum

No que se refere especificamente às terras de uso comum, é importante salientar que no Brasil essas terras e seus recursos naturais são apropriados por uma parcela do campesinato. A utilização das mesmas compreende elementos de identidade, inseparáveis da parcela do território comunitário camponês ocupado, dotados de suas singularidades e normas de apropriação, que se exprimem de várias maneiras e denominações: “Terras de índios”, “Terras de Santo”, “Terras de Preto”, “Terras soltas”, “Faxinais” e “Fundo de pasto”, são algumas delas. A visibilidade e permanência da parcela do “território comunitário camponês, na forma de terras de uso comum” com suas diversas distinções internas, e nos mais variados espaços brasileiros, “é uma refutação da tese daqueles pesquisadores do campo brasileiro que se referem as terras de uso comum e a classe camponesa como formas residuais em processo de desaparecimento” (TAVARES, 2009, p.1).

Até 1989, as terras de uso comum, não obstante factualmente percebidas, não haviam sido escopo de qualquer espécie de levantamento ou inventário. (ALMEIDA, 2006). Até o momento não se tem notícia de que já foi feito algum levantamento de abrangência nacional. “Prevalece a inexistência de qualquer “interesse prático” para examinar e compreender estes sistemas tidos como ‘obsoletos’” (ALMEIDA, 2008, p. 135). Isso ocorre porque as terras de uso comum não coadunam com os interesses do modo de produção capitalista, pois “divergem das disposições jurídicas positivistas burguesas vigentes” (TAVARES, 2009, p. 3). Essas terras, além de colidirem com as disposições jurídicas vigentes, colidem com o “senso comum de interpretações econômicas oficiosas e já cristalizadas.”. (ALMEIDA, 2008).

As modalidades de uso comum da terra dos povos e comunidades tradicionais tem sido um dos aspectos amiúde desconsiderados pelos órgãos responsáveis pela estrutura agrária brasileira. De acordo com Almeida (2006, p.101; 126-127) as terras de uso comum, dentre as quais, os fundos de pasto:

designam situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico [...]. Tal controle se dá através de normas específicas instituídas para além do código vigente e acatadas, *de maneira consensual*, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares que compõe uma unidade social [...]. Os seus roçados distribuem-se, segundo uma certa dispersão, pelas várias áreas destinadas, consensualmente, aos cultivos. [...]. *Delineiam-se [...] intercaladas entre várias áreas de cultivo apropriadas individualmente pelos grupos familiares, domínios de uso comum, que não pertencem a nenhuma família em particular e que são considerados vitais para a sobrevivência do conjunto das unidades familiares.* [grifos nossos]

Tal controle ocorre por meio de normas específicas, articulando uso comum de recursos e apropriação privada de bens. Tais normas são acatadas consensualmente nos meandros das relações sociais instituídas entre os diversos grupos familiares, que constituem uma unidade social. Essas terras de uso comum podem ser voltadas preferencialmente para o extrativismo, a pesca, a agricultura ou pastoreio, como é o caso dos fundos de pastos, efetivados de modo autônomo, sob forma de cooperação simples e através do trabalho familiar. As práticas de ajuda mútua demonstram um conhecimento aprofundado e singular sobre os ecossistemas de referência. A legitimidade e atualidade de tais normas específicas se configuram na medida em que são aplicadas em toda a área, ou seja, em seus próprios territórios, cujas delimitações são socialmente reconhecidas também pelos circundantes (ALMEIDA, 2008, p. 29).

E esse reconhecimento dos limites se dá sem a necessidade da existência de qualquer documentação legal. Um exemplo disso é que nas comunidades de fundo de pasto no momento da medição (que é um dos procedimentos legais da “regularização”), os membros dessas comunidades, sobretudo os mais velhos, indicam quase que precisamente os limites da área para o topógrafo. Já que este geralmente não a conhece a área, um grupo de moradores, geralmente integrante da Associação agropastoril da localidade, o acompanha e o apresenta tal limite, que, teoricamente, é o que será regularizado posteriormente. O mesmo ocorre com os terrenos familiares. O limite da área do fundo de pasto é também respeitado pelas comunidades circunvizinhas, sobretudo se estas também forem de fundo de pasto. Mesmo nos casos em que um fundo de pasto faz fronteira com outro e que seus animais circulam nas duas áreas, cada comunidade conhece e respeita o limite de ambas as áreas.

Há, portanto, no momento da medição uma presunção de que a área é delimitada, identificada e conhecida por todos os moradores. Contudo, em algumas situações ocorrem resistências. No momento da medição os conflitos podem emergir ou por conta de um confrontante do fundo de pasto (geralmente um grande fazendeiro) que considera que sua área está sendo invadida; ou por conta de uma pessoa de outra localidade (que pode ser um grileiro¹⁴, uma empresa) que afirma que a área é sua; ou até mesmo (embora em menor intensidade) por membros da própria comunidade que considera que sua área “individual” está sendo invadida pelo fundo de pasto. Isso se agrava se já houver previamente divergências

¹⁴ “Grilagem é o nome dado a apropriação fraudulenta de terras, geralmente violenta, traduzindo-se pela expulsão dos proprietários ou usuários dessas terras.” (SABOURIN *et al.*, 1999, p. 93). Constitui-se, portanto, hoje, “num Sistema ou organização ou procedimento dos grileiros” que se dá de forma ilegal, ou melhor, por meio de ação criminosa. E os grileiros seriam, de acordo com essa acepção, “indivíduo [s] que procura [m] apossar-se de terras alheias mediante falsas escrituras de propriedade”. (MOTTA, 2001, p. 3).

entre a comunidade e esses agentes externos ou mesmo com este membro da própria comunidade. É importante considerar que:

aparecem imbricadas nas normas camponesas, que as articulam e combinam, as noções de propriedade privada e de apossamento através do uso comum. Tais noções se realizam indissociadas em diferentes domínios. [...]. Conjugam-se e se completam dentro de uma lógica econômica específica. *A noção de propriedade privada existe neste sistema de relações sociais sempre marcada por laços de reciprocidade e por uma diversidade de obrigações para com os demais grupos de parentes e de vizinhos.* Assim pensados, tais sistemas de uso comum diferem qualitativamente daquelas situações concernentes às ‘comunidades primitivas’, em que as atividades produtivas são realizadas em comum e o produto é igualmente apropriado de forma comunal, salvo a parte proporcional reservada para a reprodução. (ALMEIDA, 2006, p.128). [grifos nossos]

Não obstante a existência de conflitos internos cabe salientar, como falamos acima, que enquanto comunidades camponesas, os fundos de pasto entendem a terra como um patrimônio da família, não passível de comercialização. “O parentesco é uma linguagem que expressa relações de propriedade duráveis no tempo, enquanto a história permitir sua permanência”. Por isso é que a sucessão está intimamente relacionada com a transmissão da propriedade que deve permanecer na família. (CAMAROTE, 2008, p.5). “A propriedade é um valor social intimamente associado ao da descendência ou sucessão” (WOORTMAN, 1995, p. 79).

É importante ressaltar que nas terras de usufruto comum, existem normas para a aceitação de novos membros nas comunidades “tradicionais”, dentre as quais as de Fundo de pasto. Fica interdito o acesso aos recursos básicos a pessoas de fora da comunidade, a não ser que com relação a tais pessoas existam fortes laços de afinidade, parentesco, vizinhança, ou rituais de aceitação, que garantam a submissão desses novos membros às regras que organizam as formas de posse e uso da terra. (ALMEIDA, 2006).

Nas comunidades de fundo de pasto, a identificação dos moradores com a comunidade envolve, por um lado, elementos subjetivos, a exemplo dos laços de solidariedade, carisma, amizade, histórico de cada integrante; e, por outro, elementos objetivos: a relação consanguínea e de parentesco, a posse pacífica, mansa e duradoura da área familiar, assim como o uso comum na área do fundo de pasto. A identificação de uma pessoa com uma comunidade se dá, por fim, através de elementos diversos não passíveis de quantificação e são eles que fazem uma pessoa se identificar e ser identificada pela comunidade como sendo um de seus integrantes.

Nessas comunidades os recursos naturais são utilizados na forma de uso comum. Nestas áreas, os animais se alimentam da vegetação nativa da caatinga (no semi-árido) ou do

cerrado (no Oeste, também conhecido como “Além São Francisco”). Embora alguns integrantes criem gados de grandes portes e ovelhas e até outros animais, pode-se asseverar que as cabras e os bodes são criados em maior quantidade, sobretudo porque estes resistem melhor às condições climáticas (e as longas estiagens) e tem uma grande capacidade de adaptação alimentar aos produtos da Caatinga. Em determinadas comunidades, os fundos de pastos também são utilizados para a criação de abelhas e o mel colhido é consumido pelos próprios moradores.

Além disso, são extraídos dos fundos de pastos: lenha, frutas nativas e plantas medicinais que especialmente os mais velhos conhecem as finalidades embora em algumas comunidades, alguns jovens se destaquem a esse respeito. As aguadas são usadas pelos animais, os olhos d’água abastecem as cacimbas e riachos. Constroem barreiros, cisternas, poços tubulares e pequenas barragens que abastecem a comunidade nos meses de seca. (NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL, 2007, p. 5).

Apesar da secura (própria do regime de semi-aridez) que dificulta a agricultura, há nessas comunidades o cultivo de pequenos roçados (que são cercados, assim como os quintais) onde plantam milho, sorgo, feijão, mandioca, melancia, leucena, frutas, mamona, plantas forrageiras, a exemplo da palma etc. É uma agricultura praticamente de auto-consumo, sendo a maior parte da produção armazenada; quando há excedentes, estes são vendidos em feiras realizadas em povoados próximos ou nas sedes dos municípios. É também da agricultura que retiram suplementos alimentares para o criatório, sendo a palma a espécie de forrageira mais cultivada. A produção da roça, destarte, não é a principal fonte de sustento da família, já que a área cultivada geralmente é de pequena dimensão. Diferente de outros grupos camponeses, nas comunidades de fundo de pasto, a roça serve para a complementação da renda proveniente do criatório e deve ser protegida contra a entrada de animais.

Na época de abate, os animais são vendidos ou para atravessadores nas próprias comunidades ou nas referidas feiras também para outros negociantes ou para feirantes, tudo vai depender da necessidade e da urgência de cada família. Quando o animal é vendido nestas condições isto geralmente é desvantajoso para o próprio morador/produtor, pois diante da necessidade e urgência ficam a mercê do preço oferecido pelo atravessador. Muitas vezes, o pagamento, mesmo nessas condições, ainda sai com atraso. Em algumas situações os animais são vendidos aos integrantes das próprias comunidades.

Os animais são criados soltos a procura de alimento. Durante o dia, pela manhã, são soltos pela caatinga ou cerrado e no cair da tarde são recolhidos ao curral. Cada dono reconhece seus animais por meio de sinos colocados nos pescoços de alguns destes que

servem para que sejam localizados. Os sinos são ajustados para emitirem sons específicos e são estes sons que são reconhecidos pelos donos. Os animais também reconhecem seus donos pela voz ou pela emissão de algum som peculiar. Existem outros sinais que servem para localizar os animais nos fundos de pasto, quais sejam: cortes nas orelhas ou marcas de ferro com a letra inicial do nome dos seus respectivos donos¹⁵. Cabe salientar também que no quintal são criados aves e porcos.

Nessas comunidades são ainda persistentes as desigualdades de gênero. Tais desigualdades – expressas, sutilmente, em algumas situações, e, visivelmente, em outras – tão entranhadas nas relações cotidianas, denotam o papel que ainda está “reservado” às mulheres nessas áreas. A forma como se exprime a divisão sexual do trabalho é ainda um dos elementos mais marcantes, de modo que é por meio dela que se expressa o papel reservado “naturalmente” aos homens, às mulheres, aos jovens e aos adultos.¹⁶

Os homens trabalham na roça; cuidam das criações no fundo de pasto; participam da associação; e deliberam pela família na e fora da associação. As mulheres “ajudam” o marido na colheita (trabalho “invisível”); cuidam do quintal; realizam todos os trabalhos domésticos e cuidam dos filhos (da hora que acordam até a hora em que dormem numa jornada de trabalho diária que impressiona de tão elevada); dificilmente são sócias na associação; e não estão “autorizadas” a decidir pela família (embora sejam elas, muitas vezes, que, sutilmente e efetivamente, tomem as decisões). A elas cabem, portanto, as obrigações da “casa” e a eles (os homens) as obrigações da “rua”. Não obstante algumas mudanças se esforcem em aparecer nessas relações, ainda são bastante tímidas, não apontando, de modo algum, para mudanças estruturais.

¹⁵ A despeito de quem considere o fundo de pasto atrasado, obsoleto e economicamente inviável, o agrônomo Fabiano Toni, da Universidade de Brasília, atestou, em 2006, que o uso comum das terras pode ser considerado uma estratégia vantajosa diante das singularidades do semi-árido. Ele “analisou esse sistema e constatou que o fundo de pasto tem lá suas vantagens. Em um estudo com Evandro Holanda Júnior, da Embrapa, e Evanildo Lima, da Comissão Pastoral da Terra de Senhor do Bonfim, na Bahia, ele entrevistou 549 pequenos proprietários de doze municípios do semi-árido baiano: 441 criavam animais no sistema de fundo de pasto e 108 em propriedades privadas. Quem usava propriedade privada tinha área de pastagem maior – em média 10 hectares, ante 4 – e um boi a mais que os outros criadores, que possuíam cinco. Mas isso não lhes garantia renda maior nem mais comida. Os que usavam fundo de pasto consumiam mais carne por ano: 53 quilos por pessoa, ante 43 quilos. É que eles em geral têm mais cabritos, animal resistente à seca. “Nas condições locais, em que já existe a cultura de uso coletivo da terra, o fundo de pasto foi mais eficiente”, diz Toni, que apresentou os resultados este ano em Nova Délhi, Índia.”. Disponível em: <http://www.revistapesquisa.fapesp.br/?art=3183&bd=2&pg=1&lg=>. Acesso em setembro de 2009.

¹⁶ “A participação da população feminina em movimentos sociais no Brasil, de maneira geral, é pequena e supostamente se justifica pela tradição de que a luta reivindicatória e a política são funções masculinas (Leite, 1984). No entanto, observamos que esta participação tem aumentado à medida que a família sofre mudanças de caráter social, econômico e político, bem como em função de transformações sociais advindas da socialização feminina.”. (FISCHER; ALBUQUERQUE, 1998, p. 43).

Cabe frisar que além fundos de pastos existem também os denominados “fechos de pastos”, uma espécie de variação daqueles. Nos fechos de pastos, onde os rios funcionam como limites naturais, as condições climáticas facilitam a agricultura, “que divide importância com a predominante criação de bovinos e secundariamente com a de animais de pequeno porte”. (CAMAROTE, 2008, p.4) Os fechos de pastos geralmente se localizam em frente às posses e estão localizados em áreas

“mais úmidas, com vegetação nativa mais densa e com marcante presença de água. A utilização das terras comuns se dá no período de estiagem quando levam os animais para áreas denominadas de ‘refrigerios’. Nestas comunidades a criação de animais de pequeno porte está associada a de bovinos. Outra particularidade é que a pecuária divide importância com a agricultura, sendo muitas atividades desenvolvidas de forma coletiva”. (GERMANI, 2006 *et al* p. 17).

“A utilização de formas de uso comum nos domínios em que se exercem atividades pastoris parece ser uma prática por demais difundida em todo o sertão nordestino, desde os primeiros séculos da frente pecuária [...]” (ALMEIDA, 2008, p.35). As grandes propriedades no sertão nordestino nunca foram cercadas e seus limites, quase sempre incertos, sempre se equivocaram, resultando em conflitos entre seus proprietários. A prática de criar os animais soltos e o fato das aguadas serem utilizadas de forma comum era algo recorrente de acordo com os códigos de posturas municipais. Para que não fossem destruídos, apenas os roçados deveriam ser cercados. Justamente por causa da não utilização de cercas nas áreas dos criatórios, os animais dos diferentes donos ficavam próximos “aparentemente indiferenciados pelos campos” (*idem, ibidem*).

É importante salientar que os “faxinais”, do Paraná, podem ser aproximados destas formas, salientando-se, porém, eles são extensões delimitadas para o pastoreio resultante de um pacto realizado entre os detentores dos títulos, em sua maioria pequenos proprietários. Assim, no caso dos “faxinais”

‘um grupo de pequenos camponeses une-se e coloca parte de suas terras (mantidas sob propriedade individual) para uso comum. [...] e está assentado no tripé: criação extensiva de animais em área comum; extração de erva-mate e eventualmente da madeira na referida área; policultura nas áreas vizinhas. Neste sistema apenas o uso de uma parcela da terra – a área para pastagem – é comum. A propriedade, bem como a produção de alimentos e o próprio gado, continuam sendo privada e individual’ (MARCOS, 1998, p. 353).

Os “pastos comuns” ou “campos da Ilha de Marajó”, bem como os “campos naturais da Baixada Maranhense” possuem maior proximidade “com as regras da pecuária extensiva do sertão nordestino”. A prática de separar ou apartar o animal criado extensivamente para ser

entregue aos seus legítimos donos ocorre antes do período das chuvas e essa prática também recebe igualmente o nome de apartação. Os “Pastos comuns” também são conhecidos como “fundos de pasto”, isto é quando as áreas comuns são “mais afastadas dos locais onde se erguem as sedes das fazendas” ou “terras soltas” quando as áreas não têm cercamentos ou ainda “campos”, “pastos comuns” ou “abertos”, que são denominações dadas pelo IBGE quando da realização do Censo Agropecuário. (*ibid*, p.156).

Nos denominados “pastos comuns”, “terras soltas” ou “fundo de pasto” o acesso à terra não estaria condicionado ao título de propriedade e mesmo nos casos em que as ‘terras’ foram aforadas para cultivo, aqueles que aforam mantém suas reses nestes “pastos”. A falta de “formal de partilha” junto com as constantes imprecisões das fronteiras e alguns bolsões de terras públicas, também alcançadas pelo uso comum favoreceram a consolidação de uma “relação com os meios de produção, regulada baixo a coexistência de duas modalidades de apropriação: posse e uso comum e propriedade privada, atendendo basicamente às expectativas de reprodução de uma pecuária extensiva”. (*ibid*).

Os atuais cercamentos destes “pastos comuns” e os constantes casos de gados adentrando os roçados, numa nítida tentativa de retirar os pequenos produtores de suas áreas, têm contribuído fortemente para a ocorrência de conflitos e tensão social nestas localidades. A concentração de domínios pelos grandes proprietários e novos grupos interessados na terra tem constrangido os pequenos produtores a se afastarem cada vez mais de suas áreas. Isso se agrava quando se considera que são os projetos de pecuária intensiva que tem obtido constantemente apoios governamentais através, por exemplo, de incentivos fiscais. (*ibid*, p. 157-158).

O fato é que as comunidades de fundo de pasto têm enfrentado desde a década de 1970 sérias ameaças ao seu modo de vida. A invasão dos seus territórios comunitários pelos diversos agentes externos (grileiros, fazendeiros, empresas, o Estado) tem dificultado a sua permanência. Paralelo a isso, tem-se a constância da violência contra essas comunidades, expressa, mormente, através dos permanentes assassinatos de suas lideranças, largamente impunes, motivados por disputas de terras.

Nesse contexto, a regularização fundiária dessas áreas (iniciada desde a década de 1980 do século passado, por meio do “Projeto Fundo de pasto” – do qual falaremos no capítulo II), parece constituir-se na salvaguarda desses territórios. O termo “regularizar” remete a idéia de colocar no eixo. E por que seria necessário colocar no eixo? Porque essas comunidades dialogam e tem interface com a sociedade envolvente, sociedade esta que sobrevive sob a égide de um determinado Ordenamento jurídico. A salvaguarda desse

território comunitário deveria, portanto, estar enquadrada nesse modelo porque, não estando regularizado, esse território fica vulnerável. A não “regularização” seria, portanto, sinônimo de vulnerabilidade.

No “*Seminário Estadual de cidadania das Comunidades de Fundo e Fecho de pasto*”, ocorrido no município de Feira de Santana, em agosto de 2009, essas comunidades discutiram sobre a construção de uma Política Estadual voltada para essas áreas. Elas levantaram cinco eixos que consideram fundamentais para a construção dessa Política (apresentaremos esses cinco eixos no Capítulo III) e o primeiro deles foi o que denominaram de “Garantia da terra”. Notemos que elas não denominaram de regularização fundiária. A idéia de “garantia” parece melhor condizer com as experiências dessas comunidades. Por quê? Porque, como bem salienta uma das suas assessorias: irregular está a grilagem; irregulares estão os cartórios de registro de imóveis do Estado da Bahia; irregulares estão boa parte das empresas monocultoras de soja e de algodão; irregulares estão boa parte das mineradoras que estão fazendo “uma festa” no Estado da Bahia, sem nenhum tipo de controle por parte dos poderes públicos.

Ou seja, antes de identificarmos os fundos de pastos como “irregulares” temos, que considerar primeiro que a sua lógica e simbólica (como tentamos ressaltar até aqui), não se coaduna com a lógica capitalista – expressa, nesse caso, por meio do mercado de terras. Segundo, que essas comunidades também possuem suas normas consuetudinárias que, embora distintas, não são inferiores as do Ordenamento jurídico-formal vigente. Ao falar em “garantia da terra”, a nosso ver, quer se destacar o trabalho humano como grande valorizador da terra e não a especulação e a monetarização. Quando o foco do valor é o trabalho, o uso se sobressai e não a troca. A idéia de “garantia da terra”, de certa forma, nega essa concepção de “irregularidade” porque coloca como foco não a sua falta de enquadramento no referido Ordenamento (isto é, a sua falta de “titularidade”), mas a importância de se garantir um território comunitário fundamental para a reprodução de um modo de vida que se realiza, sobretudo, por meio do trabalho e humano/familiar.

O atributo de irregular (isto é, “anômalo”, “contrário às regras”, à “lei” ou à “justiça”) também nega a historicidade dos fundos de pastos, já que estes constituíram seu modo de vida por meio da posse mansa e pacífica¹⁷, e de maneira duradoura, diferente de boa parte dos grandes latifúndios que desde o período colonial se utiliza de meios espúrios – na maioria das

¹⁷ É interessante ressaltar que a Lei de terras de 1850 legitima “as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura, e morada habitual do posseiro ou representante” (CUNHA JÚNIOR, 2009).

vezes por dentro da própria máquina pública, visto que conheciam muito bem seu funcionamento – para espoliar o campesinato. Portanto, a concepção que embasa os termos “irregularidade” e “regularidade” não responde às experiências dos fundos de pastos tradicionalmente.

Mas reivindicar pela “garantia da terra” não significa dizer que os fundos de pastos não devam ser amparados legalmente. Por que se o latifúndio improdutivo, se o agronegócio e se os grandes pecuaristas estão amparados juridicamente (não obstante as falcatruas existentes e os impactos negativos que essas atividades tem ocasionado no meio ambiente, em especial, nos territórios dos “povos e comunidades tradicionais”) os fundos de pasto também devem estar resguardados perante o ordenamento jurídico vigente. Sem isso, eles ficam vulneráveis aos interesses políticos e econômicos que os tem acometido.

Quando os fundos de pastos são tratados como um “território”, no sentido discutido anteriormente, isto tem algumas implicações, inclusive na forma de interlocução dessas comunidades com o Estado. Isto porque quando a palavra território (e seus corolários territorialidade e processo de territorialização) entra em cena uma série de outros elementos entram juntos. Como vimos, território faz parte da cosmologia do grupo; ele referencia um modo de vida e uma visão de homem e de mundo; “ele é apreendido e vivenciado a partir dos sistemas de conhecimento próprios”, o que encerra uma “dimensão lógica e cognitiva”. É ele que assegura a sobrevivência do grupo constituindo a “base para a produção e reprodução dos saberes tradicionais” (SILVA, 2007, p.2).

Sendo, portanto, um espaço de referência e reprodução de um modo de vida singular é necessário que existam condições favoráveis para a continuidade desta reprodução. Quando se fala em território, então, surgem novos desafios. Como ele não é somente a terra, mas também os recursos naturais e as pessoas que nela vivem – pessoas que realizam um modo peculiar de produção, uma forma de manejo; pessoas que plantam de um determinado modo e que tem suas necessidades (como alimentação, educação, saúde, comunicação, deslocamento, energia elétrica) – há uma necessidade de se tentar articular a luta pela garantia da terra com outras políticas, como a política ambiental, a política de manejo, de educação, de saúde, de comunicação, de transporte. Destarte, pensar em território implica em pensar uma política fundiária articulada, integrada com outras políticas.

Este tem sido, na verdade, um grande desafio dos últimos tempos: pensar as políticas públicas de forma integrada e não mais de forma pontual e pulverizada como historicamente tem ocorrido. Pensar em território, enfim, parece exigir uma nova forma de interlocução do movimento “Fundo/Fecho de pasto” com o poder público baiano, na medida em que tanto o

movimento quanto o governo, ou melhor, o Estado, são chamados a elaborar e a integrar juntos essas políticas. Isso é, sem dúvida, um grande desafio, que, inclusive, foi lançado no supracitado Seminário. Outro grande desafio que foi lançado há poucos anos refere-se à forma doravante como será efetivada a regularização fundiária dos fundos de pastos. Mas como tem sido ressaltado, tanto por essas comunidades quanto pelas suas assessorias, o que pode de fato “garantir suas terras” não é necessariamente o instrumento para a regularização, mas a sua organização política.

Cabe ressaltar que embora esboçemos uma crítica à noção de regularização fundiária, por considerarmos que, além de controversa, ela não se ajusta à realidade ou demandas das comunidades de fundos de pastos, não conseguimos visualizar ou descartar totalmente essa expressão e insistimos em utilizá-la. Isso nos remete ao que ocorre com certos conceitos sociológicos ou terminologias de tratamentos técnicos, como a própria noção de regularização, que reivindicam uma abstração e não encontram total adequação com a realidade, seja por serem abstratos ou generalistas demais, seja pelo caráter intrínseco de refutabilidade e questionamento que apresentam.

1.4 O fundo de pasto de pasto na história brasileira e nordestina

1.4.1 Ocupação brasileira, sesmarias, grilagem de terra e a lei

Para compreender como se deu a constituição dos fundos de pastos na história brasileira e nordestina é preciso voltar um pouco aos primórdios da ocupação no Brasil. De início deve-se considerar que a Ocupação do Novo Mundo tem sua razão na incorporação do mundo Ibérico ao universo de acumulação capitalista. O projeto de colonização fazia parte de um processo de expansão comercial que era peculiar ao começo do capitalismo. Por isso, o sistema colonial já abarcava em si a crueldade e destruição dos povos e da natureza.

Diante disso a terra, antes integrada por uma vivência tradicional, começou a ser utilizada como fonte de exploração, como subsistência para mão-de-obra assalariada e como moeda de poder, sendo sua inclusão uma forma violenta de integração ao sistema capitalista, consolidando elementos do sistema agrário brasileiro posterior, e consequentemente, desconstruindo a relação com a terra existente nos povos que aqui viviam. (SÁ, 2009, p.3)

O estabelecimento definitivo da organização política e administrativa, baseadas em títulos e no regime mercantil, foi promovido pela formulação consciente da legislação a respeito do registro das terras brasileiras. Considerando que o jurídico somente reflete a

dinamicidade das complexas relações sociais, as leis terão um papel importante “na definição de uma teia já traçada na Europa desde o século XI sedimentando normas de conduta registradas a serem seguidas durante todo o século XX aliadas a conceitos de posse e propriedade” (*idem, ibidem*).

Nessa dinâmica de expansão capitalista, onde as burguesias mercantis procuram insistentemente novas formas de acumulação, a incorporação de áreas para servirem de sustentáculo econômico na constituição do Estado deviria ocorrer por meio do domínio sobre “fundos territoriais já existentes”, já que estes eram vistos como espaços ainda não integrados à dinâmica econômica necessária para os Estados emergentes. Contudo, nessas “novas” áreas existiam formas de ocupação instituídas pelos povos e comunidades locais que possuíam modos de vida diversos e peculiares, mas jamais respeitados pela assinalada expansão.

A marca da modernidade, do ponto de vista da formação do Estado, “estava em quem conseguisse se expandir, redesenhando suas fronteiras além-mar, estabelecendo novas rotas comerciais com novos produtos, novos mercados, novas terras.” (*idem, ibidem*, p. 4). Não apenas os países ibéricos estavam nessa empreitada, mas também a Inglaterra, França, Espanha e Holanda. Por isso, se de início Portugal não havia demonstrado grande interesse, pelo menos imediatamente, pelas terras americanas, onde não havia encontrado as almejadas especiarias e nem os cobiçados metais preciosos, logo percebeu a necessidade de ocupar as terras brasileiras para garantir sua posse e protegê-la do interesse dos estados rivais.

Para efetivar a ocupação do território recém-conquistado, foi utilizado o sistema de outorga de terras por meio de concessões das capitanias hereditárias, o primeiro loteamento brasileiro. Tal sistema foi efêmero sendo logo substituído pelo instituto jurídico das *sesmarias*. Neste regime – vigente em Portugal “na época do reinado de D. Fernando, e que foi reproduzido nas Ordenações Afonsinas [1446], Manuelinas [1521] e Filipinas [1603]” (FONSECA, 2009, p. 105) – que perdurou em praticamente todo o período colonial (isto é, entre 1534 e 1822), as terras deveriam ser utilizadas para a plantação “de grandes cultivos para abastecimento das metrópoles, necessidade de uma nova era mercantilista em formação, iniciando-se a produção com a cultura de açúcar, na qual os fazendeiros portugueses em terras africanas já tinham experiência” (COVOLAN *et al*, 2008, p. 6). Nessa perspectiva, a colônia era vista

como prolongamento, alargamento da metrópole (a mãe pátria), mas é, ao mesmo tempo, a sua negação. [...] decorre um permanente esforço metropolitano no sentido de expandir o território da dominação colonial, para além das possibilidades de exploração econômica; é que os Estados Modernos em gestação na Europa estão se formando uns contra os outros, de aí essa furiosa competição para garantir espaços na exploração colonial. (NOVAIS, 1997, p. 20).

O regime de sesmarias foi criado em Portugal, em fins do século XIV (desde 1375), e tinha como objetivo sanar o problema de abastecimento do país, pondo fim à forte crise de gêneros alimentícios que o acometia. “O objetivo da legislação era o de permitir que as terras permanecessem incultas, impondo a obrigatoriedade do aproveitamento do solo”, por meio do cultivo. (MOTTA, 2001, p. 5). Os advogados Ruy Cirne Lima e Costa Porto (apud MOTTA *idem*), a fim de compreender as singularidades do regime de sesmarias no Brasil, salientaram que Portugal necessitou instituir aqui um sistema jurídico capaz de assegurar a própria colonização. “O sistema de sesmarias em terras brasileiras teria se estabelecido não para resolver a questão do acesso a terra e de seu cultivo, mas para regularizar a própria colonização” (*idem, ibidem*).

A necessidade de regularização da colonização era importante para o exercício de controle desse sistema. Mas tal regulação deveria privilegiar a constituição de monopólios, submetidos ao controle do Estado português. Por que monopólio? Porque toda a organização econômica e social era voltada para atender os interesses de Portugal, que almejava lucrar o máximo possível nas novas terras conquistadas. Para garantir essa lucratividade somente as grandes fazendas, baseadas no trabalho de mão-de-obra escravizada, e não na mão-de-obra livre, seria interessante já que esta, além de custosa, ao ver as “grandes extensões de terras devolutas, se tornaria em breve pequenos proprietários, mais dedicados à própria subsistência do que em atender os desejos de crescimento do Portugal.”. (COVOLAN, 2008, p. 6).

No sistema de sesmarias implantado aqui no Brasil as terras pertenciam a Coroa e a concessão aos sesmeiros não implicava em direito de propriedade, mas em direito de posse, pelo menos até determinado período. Contudo, como Portugal tinha interesse em que houvesse uma intensificação da produção agrícola – em especial a plantação de cana-de-açúcar, movida a trabalho escravo – ele ofereceu generosos benefícios e incentivos fiscais aos colonizadores, além de extinguir as restrições hereditárias e os pagamentos anuais (a exceção do dízimo) que incidiam sobre as concessões de terras (HOLSTON, 2009) para que estes equilibrassem suas despesas concernentes ao custo com a mão-de-obra escrava e com os desmatamentos das terras virgens. (COVOLAN, 2008). Desse modo, se em Portugal a Lei de sesmarias procurou “resolver a crise de produção de alimentos para consumo interno, no Brasil ela representou a forma jurídica disponível para organizar a ocupação e inserir Portugal no sistema de acumulação primitiva de capital que ocorria na Europa.” (SÁ, 2009, p. 6).

É importante frisar que o modelo brasileiro se distinguiu do português também pelo tamanho da unidade de exploração. Enquanto aqui foi sob a forma de latifúndio, e de modo

vitalício, lá em Portugal foi sob a forma de minifúndio. Tal situação formal conduziu a colonização do Brasil sob a forma de latifúndio e o controle político-legal foi exercido por um pequeno grupo constituído de indivíduos cristãos que tinham determinados privilégios junto à Coroa portuguesa, como o de implantar engenhos de açúcar, nomear autoridades administrativas, juízes, e decidir sobre taxas e impostos. (GERMANI, 1997).

A terra para os colonizadores não era importante em si mesma, isto é, tinha pouco valor (econômico), pois suas aplicações de capital eram feitas no mercado de escravos. Afinal, por que se preocupar com a terra se, além de abundante, ela se desgastava com o tempo pelo uso intenso com a monocultura? Paralelo a isso o fato de que a sua exploração lucrativa dependia do fornecimento de escravos que, por sua vez, era demasiadamente custoso e complexo. A produção de açúcar, gado e posteriormente café dependia permanentemente da introdução de novos negros escravizados e de terras. Por isto, Portugal preferiu muitas vezes utilizar “suas concessões de sesmarias para garantir futuros investimentos na produção destinada à exportação, em vez de assegurar sua efetiva ocupação”. E destarte a terra “podia ser legitimamente possuída sem ser imediatamente cultivada ou ocupada, bastando, para tanto, que fosse futuramente utilizada o que, obviamente, constituía uma perversão dos objetivos originais da lei de sesmaria.” (HOLSTON, 2009, p.19-20).

O fato é que os representantes da Coroa, quais sejam: o capitão mor, o capital geral ou o governador da província, utilizaram-se das concessões reais para dividir o Brasil em grandes latifúndios. A maior parte das concessões tinha extensões a perder de vista, o que consolidou seus beneficiários, fazendo com que se tornasse uma classe dominante escravista, aristocrática e orientada para o comércio. “Em 1822, no ano da independência, a instituição das sesmarias já havia produzido uma perversão: depois de três séculos de colonização, o país era uma terra sem povo e um povo sem terra” (*idem, ibidem*). Ao término do sistema de sesmarias o Brasil já havia se tornado um país latifundiário e os colonizadores, com o apoio da Coroa portuguesa, obtiveram cada vez mais terras aos seus cuidados, “e sob estas terras eram senhores representantes da própria coroa, usando do artifício de arrendar glebas sob seu poder a lavradores menores, deles recolhendo rendas, proventos e tributos, ou expulsando-os, quando de seu interesse” (COVOLAN, 2008).

Mas como era feita a ocupação de uma sesmarias? Da seguinte maneira: “o futuro sesmeiro ocupava a terra, abria sua fazenda e só então tinha a credencial para obter a concessão e legitimação da propriedade. O emprego útil da terra era a base da legitimação, mas não para todos.”. Isto porque enquanto o fazendeiro conseguia a legitimação da ocupação que realizara, por meio do título de sesmarias, o mesmo não se dava com os trabalhadores

livres ou mestiços que dificilmente conseguiam ser legitimados como sesmeiros. (GERMANI, 1997, p. 8). Tal situação, segundo Martins (1986), definia quem estava excluído ou não do direito a terra. Os que não tinham este direito (os camponeses) deveriam criar outras possibilidades de acesso, dentre estas, a ocupação de áreas livre por meio das posses.

Embora existisse uma legislação que limitava a dimensão das sesmarias, o que ocorreu desde o início foi a instalação da grande propriedade, pois “a filosofia da colonização era a de plena ocupação do solo com vistas à produção para o mercado.”. De acordo com o regimento do Governo Geral, “as melhores terras, as mais próximas aos riachos e as vilas deveriam ser doadas para a implantação dos engenhos de açúcar”. Além disso, embora as concessões de sesmarias, de acordo com este regimento, estivessem limitadas à capacidade de exploração de cada indivíduo, em realidade o que ocorreu foi que somente os poderosos não tiveram esta limitação. Foi deste modo que se introduziu no país a grande propriedade territorial, em parte justificada pelas exigências do cultivo e introdução dos engenhos de açúcar, atividade esta que se desenvolveu de maneira intensa até a sua decadência no século XVII. (GERMANI 1997, p.7). Vale lembrar que os fazendeiros tiveram à sua disposição poder político e militar, de modo que isto também aumentou consideravelmente o seu poderio.

É preciso considerar que a forma como se procedeu a apropriação de terras no Brasil por meio do sistema de sesmarias teve muitas conseqüências, que perseveraram durante um bom tempo na nossa história: a *primeira* delas refere “ao papel do governo, que legitimava a propriedade privada como algo subtraído do domínio público”. Tal papel ia se transformando ao passo que a noção de propriedade privada das sesmarias também ia se modificando. No início, as sesmarias faziam parte do patrimônio português e eram concedidas aos interessados, não como negócios translativos de domínio, mas sob forma de concessão administrativa com direito de uso. Inexistia mercado imobiliário e valor para as terras, já que estas não podiam ser negociadas, isto é, não podiam ser compradas tampouco vendidas. (HOLSTON, 2009, p.20).

Antes de 1548 (com o regimento de Tomé de Souza, primeiro governador geral do Brasil), os representantes da Coroa na colônia podiam doar terras a quem desejasse nela se estabelecer, de acordo com suas qualidades pessoais, seus serviços à Coroa e seu status social. Nesse contexto, Portugal era detentor do domínio direto sobre as terras e os “donatários” detinham para si um privilégio pessoal, mas não hereditário. Essa situação, entretanto, muda brevemente, já que tendo em vista atrair povoadores para a colônia Portugal decide aumentar os “favores” àqueles. É assim que a partir, sobretudo, do referido ano, poder-se-ia doar terras pra a construção de engenhos de açúcar a quem tivesse condições financeiras de explorá-la e pudesse construir fortificações. Sem que o domínio deixa-se de pertencer a Portugal, os

“donatários” ou “sesmeiros” poderiam manter uma determinada quantidade de arrendatários e meeiros dentro das sesmarias. (FONSECA, 2009).

A posse da sesmaria começa a ser revista pela Coroa portuguesa quando em 1695¹⁸ ela exige dos sesmeiros o pagamento anual de um tributo, o foro, que era baseado na lei da propriedade comum. Esta situação resultou num “pensamento lógico nos colonizadores: se tinham que pagar imposto sob a propriedade comum da terra, era porque esta a eles pertencia”. (COLOVAN, 2008, p. 8). Tal pensamento (ou esta mudança conceitual) foi se confirmando até que foi consolidado na Constituição imperial de 1824, que assegurou a propriedade privada, e na Lei de Terras de 1850 que consolidou os fundamentos jurídicos e de mercado das terras. O fato é que depois de 1695, as sesmarias foram sendo pensadas gradativamente não tanto “como restrições administrativas sobre a apropriação da terra por indivíduos privados ou por entidades públicas”, mas como “alienações de propriedades subtraídas do domínio real, sobre as quais os beneficiados tinham direitos de propriedade comuns”. (HOLSTON, 2009, p. 21).

No que se refere à constituição legal da posse e da propriedade, pode-se dizer que a segunda conseqüência do sistema de sesmaria, “foi a confusão jurídica, a qual tornou-se uma estratégia de dominação dos dois lados do Atlântico”. É esse sistema confuso e burocrático, suscetível a fraudes, que vai se constituir no Brasil a marca da história do Direito de propriedade imobiliária. (COVOLAN, 2008). Ocorre que a Coroa distribuiu diversas concessões de sesmarias, sem limites determinados, o que resultou em infinitos litígios e violência referentes aos direitos contraditos. Como ressalta Dean (1971, p. 607 apud HOLSTON, 2009).

Os debates no Congresso em 1824 a respeito da legislação da terra nos mostram que alguns juristas suspeitavam que a Coroa deliberadamente concedia sesmarias pouco definidas não por ignorância nem por falta de mapas precisos do território e muito menos devido à carência de técnicas de pesquisa, mas para manter os agricultores "nervosamente brigando entre si, em vez de brigar contra a Coroa.

Essa estratégia de confusão jurídica foi ampliada mais ainda pelos próprios brasileiros, atingindo níveis absurdos. Os latifundiários, ao mesmo tempo em que ampliavam suas riquezas, também aprenderam a lidar com a forma de distribuição de terras. Ao identificar as brechas e peculiaridades da legislação encontraram maneiras de dominar o sistema jurídico, o

¹⁸ A Carta Régia de 1695 também fixou um limite máximo de 05 (cinco) léguas de área a ser doada. A Carta Régia de 20 de janeiro de 1699 exigiu a medição e demarcação com a finalidade de saber o valor do foro devido. Em 1795, por meio de um alvará, a Coroa deu ênfase às exigências de medição e demarcação, negando a concessão de sesmarias a quem já tivesse recebido e reduzindo para três léguas as áreas de sesmarias concedidas. Tudo isso foi em vão, pois os sesmeiros não respeitaram essas decisões.

que os fez dificultar cada vez mais aos pobres o acesso a terras. Essa elite rural, inclusive, mandava seus filhos estudarem Direito em Portugal para que estes aprendessem técnicas legais que facilitassem a apropriação cumulativa de terras. No controle da distribuição de terras essa elite complexificou de tal modo a legislação sobre as sesmarias que apenas ela podia dominá-la. O objetivo não era negar a lei, mas criar excesso de leis, de modo a praticar o “fundamento jurídico Teuto-Romano segundo o qual ‘a lei não tem lacunas’” (HOLSTON, 2009). “Legislação sobrepunha-se à legislação, contudo sem nenhuma efetividade, sendo efetiva apenas contra os homens pobres [...]”. (COVOLAN, 2008, p.9). Por isso é que

como juízes, legisladores, políticos, administradores e dirigentes de Estado, essas elites formavam os quadros dos governos locais e dos tribunais, arranjavam leis para impor perdas às propriedades de seus oponentes, manipulavam as regras que incidiam sobre a herança, obtinham concessões a mais através de discretos e longínquos contatos familiares - através dos quais também arranjavam casamentos - e apossavam-se de terras, fossem elas devolutas, estivessem elas sob disputa. Em suma, a elite tinha aprendido a complicar o sistema jurídico e disso tirar vantagens. Lima (1988, p. 46) conclui que, depois de um século subordinando as transferências de terra às restrições jurídicas e aos procedimentos administrativos, essa elite criou, com sucesso, uma ‘trama invencível da incongruência dos textos, da contradição dos dispositivos, do defeituoso mecanismo das repartições e ofícios de governo, tudo reunido num amontoado constrangedor de dúvidas e tropeços’. (HOLSTON, 2009, p. 22).

Mas não se pode esquecer que se isso ocorreu foi também por que o sistema jurídico das sesmarias era ambíguo, admitindo – de forma recorrente e até consentida pelos sesmeiros – que pequenos lavradores (muitas vezes expulsos de outras terras) ocupassem as sesmarias com suas roças e permitindo que as terras possuídas dessa forma pudessem produzir a legitimação da posse, desde que com a comprovação de produção, de forma visível e recorrente, de longo prazo. Vale salientar que mesmo contradizendo as imposições da época foram constituídos em algumas regiões modos de vida e de produção distintos do padrão patrimonialista e mercantilista, a exemplo das denominadas *reduções*, dos *quilombos* e também dos *fundos de pastos*. Muitas das comunidades de fundo de pastos possuem documentos datados desde o período de vigência das sesmarias.

O fato é que a maior parte das sesmarias não passou pelos procedimentos de regularização. Nos oitocentos, a maioria delas estava em comisso, já que os sesmeiros não haviam demarcado suas terras como determinava a lei sesmarial. Mesmo cômicos de que não haviam cumprido os procedimentos legais, eles não hesitavam em apresentar os documentos de sesmaria, como se estes fossem a verdade absoluta da área ocupada, nas situações de embargo e despejo e nos diversos processos de medição de terras instaurados com intuito de definir a delimitação territorial de uma dada área. (MOTA, 2001, p.6)

Não foi, portanto, sem conflito que as ocupações das sesmarias pelos pequenos lavradores e posseiros ocorreu. Desde o início do século XIX eles disputavam com os fazendeiros uma fração de terra, “num jogo de forças que revela interpretações conflitantes sobre o direito à terra”. Ao realizarem essas ocupações em áreas devolutas nos limites das grandes fazendas, os posseiros desafiaram o poder das elites agrárias. Ainda que derrotados em suas lutas buscaram “defender o que então acreditavam ser justo, ou seja, a legitimidade de sua ocupação em contraponto à ilegalidade da apropriação territorial dos fazendeiros”. Esse sentimento de justiça presente nas suas tentativas de permanecerem no terreno ocupado revela que os pequenos posseiros sempre procuraram legitimar sua ocupação. (*idem, ibidem*).

Considerando a sua antiguidade, fica difícil definir quando o fenômeno da grilagem passou a se constituir num procedimento recorrente na história do nosso país. Tão antigo como ele só é o reconhecimento dos órgãos públicos quanto a sua existência. Já no século XIX era possível identificar em documentos informações relativas à ocupação ilegal de terras. Isso reafirma que as elites agrárias “sempre operaram com a lei para assegurar a sua própria invasão”. Mas esta invasão nunca se constituiu num processo pacífico. Os pequenos posseiros e lavradores tem consciência – embora na maioria das vezes pulverizada – de que a ocupação de outrem (neste caso, um latifundiário) é ilegal. “Tanto ontem como hoje, os pobres do campo se apercebem da usurpação cometida pelo fazendeiro e da ilegitimidade desta invasão” (*idem, p. 7*).

A grilagem é, portanto, um fenômeno histórico de ocupação ilegal de terras, que tem marcado a história da luta entre os posseiros e fazendeiros. Ela é um fenômeno realizado na maioria das vezes pelos terratenentes e, por isso, não é recente. Para ser compreendida deve-se atentar para o processo de transmissão do patrimônio dos latifundiários; por isso, ela não se constitui numa prática isolada e está relacionada com o modo como os estes tentam aumentar suas propriedades. Pelo que ela representa e pelo modo como se processa, a grilagem não pode ser considerada apenas um crime cometido contra o verdadeiro proprietário (que pode ser um indivíduo, no caso de terrenos privados ou até o Estado, no caso da grilagem de terras devolutas) mas um crime contra a nação. E exatamente por isso não pode ser ignorada e deve ser combatida.

Uma das práticas de grilagem que mais recorrentemente tem acometido as comunidades tradicionais (a exemplo das comunidades de fundo de pasto) é aquela que se inicia com a derrubada de uma simples cerca que separa a área da comunidade da área do fazendeiro. No momento de recolocação da cerca a área da comunidade é paulatinamente usurpada pelo fazendeiro que acresce sua área exorbitantemente em favor da área daquela.

Em outros casos, há um forjamento das cadeias sucessórias por meio da utilização de documentos antigos¹⁹. E em outros casos ainda o suposto proprietário (com a grande contribuição dos agentes dos cartórios) adquire, por meio de compra ou não, uma determinada área e ao chegar ao cartório ele a amplia absurdamente, incorporando em seu patrimônio milhares de quilômetros de terras adquiridos ilegalmente. Isto evidencia que a grilagem é “um sistema marcado por redes de solidariedade e de suborno” (*idem*, p. 23).

Como se vê, o fenômeno da grilagem é extremamente atual. A maioria dos conflitos que têm acometido as comunidades de fundos de pastos é fruto desse processo de usurpação. Por se constituir num fenômeno histórico de ocupação ilegal de terras, de décadas e até séculos, nem sempre é possível identificar as ações dos grileiros, mesmo quando o governo decide estabelecer medidas judiciais. Isso é dificultado ainda mais por conta das astúcias dos advogados e do emaranhado de leis que operam em favor daqueles. Por isso é que a regularização fundiária (pelo menos do modo como tem sido feita) dessas áreas não resolve o problema da grilagem. Se, por um lado, se espera que a regularização ofereça um mínimo de segurança para essas comunidades no que concerne à garantia de seus territórios, por outro lado, se não houver um combate sério da grilagem, por parte dos órgãos públicos responsáveis pela estrutura fundiária, esses territórios continuaram a ser ameaçados, independente da regularização.

Ainda que o reconhecimento governamental do fenômeno da grilagem seja extremamente importante, e que isso signifique um avanço – pois “de certa forma, rompe com a histórica cumplicidade do governo com o processo de invasão de terras” (*idem, ibidem*) – é necessário que a grilagem seja duramente punida e coibida, se de fato se pretende garantir os territórios dessas comunidades e democratizar o acesso a terra nesse país.

1.4.2 A ocupação sertaneja e o fundo de pasto

A distribuição de terras em grandes propriedades não foi exclusiva da atividade açucareira. As fazendas de criação de gado (outra atividade econômica da colônia), implantadas desde o século XVII na Bahia e em Pernambuco também contribuíram para a formação de imensos latifúndios e sua respectiva concentração nas mãos de alguns

¹⁹ Mota (*idem*) nos fala ainda que a falsificação das cartas de sesmarias pelos grileiros foi facilitada pela falta de delimitação das terras no período colonial, a despeito de toda legislação ter caminhando no sentido de delimitar as terras concedidas. Antes do término das sesmarias, em 1822, essa demarcação era feita por meio do emprego de marcos geográfico, como, por exemplo, “dos findos do morro X até o rio Y”. Depois deste ano poucas foram “as terras que haviam passado por algum procedimento de medição e demarcação”.

privilegiados. A “Casa da Torre” das famílias dos Garcia D’Ávila e a “Casa da Ponte” das famílias dos Guedes de Brito, em 1663 já concentravam imensos impérios de terra. Em 1710, chegaram a formar os maiores latifúndios do Brasil, com 370 e 160 léguas respectivamente. Outra atividade que se desenvolveu em grandes plantações trabalhadas por negros escravizados foi o cultivo de algodão, que alcançou seu auge em 1802, tendo sua decadência devido à competência norte americana no ramo (GERMANI, 1997).

Mattoso (1992), afirma que a ocupação do território baiano se deu processualmente e de maneira diferente no Litoral e no Sertão. No litoral, depois de derrubados os obstáculos naturais e do extermínio indígena em massa (mesmo com a resistência de algumas aldeias) os colonos – senhores de engenho acompanhados por suas famílias, escravos negros, agregados e lavradores livres ou “obrigados” – fixaram-se no Recôncavo, de maneira maciça, para plantar mandioca, algodão, fumo e principalmente, cana-de-açúcar. A ocupação do Sertão, entretanto, não tardou a atrair os mais pobres ou os mais corajosos. Ela se deu a partir das margens do Rio São Francisco em direção ao sertão, região de caatinga. Foram três as principais formas de tomar posse do sertão baiano: as Entradas, as Missões religiosas e o Avanço das boiadas para o interior, que deu vida à região. Dessarte, a criação de gado nas grandes fazendas foi o principal instrumento de colonização das terras sertanejas, pois havia iniciado a abertura dos caminhos. (BOAVENTURA, 1989).

Como mostra Carvalho *et al* (1974), a pecuária estava impossibilitada de vingar no Recôncavo, primeiro devido ao tipo de terra, a massapé, imprópria para a criação de muare e, segundo, porque a criação de gado era incompatível com a plantação de cana-de-açúcar e de fumo, já que o gado estragava a fertilidade do solo. A própria Coroa, em 1688, teria impedido a criação de gado nas terras do Recôncavo por causa desses motivos. Mas é sabido, entretanto, que se Portugal tomou esta decisão foi porque tinha interesse em que a plantação de cana-de-açúcar continuasse a lhe dar lucros. O Sertão foi pontilhado de currais diante do aumento crescente da criação que procurava novos espaços. O próprio rei passou a conceder diversas sesmarias para aqueles que se demonstrassem interessados pela criação, ainda que inicialmente não se mostrasse interessado pela pecuária, pois ainda não lhe gerava lucros imediatos. Esta situação mudou, sobretudo quando depois de deflagrada a Independência, a capital começa a queixar-se da falta de alimentos, principalmente do fornecimento de carne (*idem, ibidem*).

Para Silva (1981, p. 25), “independentemente das doações das sesmarias, a região foi ocupada por índios e negros refugiados do avanço colonial e também por brancos livres e caboclos que lá se localizaram”, iniciando, assim, a formação de um campesinato produtor de

alimento. A criação de gado, inicialmente uma atividade acessória de uma colônia destinada a fornecer ao comércio europeu gêneros tropicais de grande expressão econômica (PRADO JÚNIOR, 1970, p.41), ou seja, uma atividade que não despertava ainda muito interesse da Coroa portuguesa (pois não lhe gerava lucros imediatos), passou a se desenvolver ganhando grandes proporções no sertão. Essa expansão (BAHIA, 1987, p.12) resultou na “apropriação dessa força de trabalho por parte dos senhores donos dos sesmos conseguida após contínuos conflitos que se não provocaram a total eliminação dos camponeses na região, levaram sua subordinação”.

Nos locais onde a ocupação dos sesmeiros efetivamente não ocorreu os homens livres, assim como indígenas e negros que aí trabalhavam, passaram a se considerar com direitos sobre a terra que cultivavam observando uma garantia mínima sobre esta (*idem*, p.15). Entretanto, mesmo nos locais onde os sesmeiros ocuparam de maneira efetiva, apenas alguns deles fixaram moradia no sertão (BOAVENTURA, 1989). Os donos dos currais, homens do litoral (da “governança”) eram absenteístas; eles entregavam a uma força de trabalho camponesa (índios, negros refugiados, brancos pobres) pequenas explorações subdivididas para que trabalhassem na criação de gado. Eram, portanto, homens livres que recebiam, por seus serviços, filhotes como pagamento, numa proporção de um filhote para quatro nascidos. Esta forma de pagamento permitiu que alguns deles acumulassem recursos e se tornassem “fazendeiros” quando do fracionamento das sesmarias.

Esses homens livres, também denominados de vaqueiros (que muitas vezes eram compadres dos sesmeiros), criavam dentro das grandes sesmarias²⁰ animais, como carneiros, cabras, porcos, bois, além de manterem roças para auto-consumo. O fato de viverem em certa medida isolados da sociedade envolvente – esse isolamento é relativo, já que sempre estabeleceram com esta distintas relações de mediação e troca – possibilitou que eles se organizassem de forma relativamente autônoma. Isto fez com que seus descendentes constituíssem comunidades nas quais o pastoreio extensivo em áreas de uso comum pode ser explicado pela necessidade de partilhar a pouca água existente. Os animais eram criados soltos a procura de açudes naturais constituídos pelas chuvas e à procura de folhagens verdes. Este sistema permaneceu até recentemente entre trabalhadores de poucos recursos e proprietários de rebanhos maiores. Mas é importante salientar também que existia uma população de homens livres, arrendatários, que não tendo acesso à terra e às relações que lhes

²⁰ “Toda sesmaria era um sítio possuído em comum pelo sesmeiro e seus descendentes” (WOORTMAN; WOORTMAN, 1997).

permitissem este acesso, permaneciam às margens das grandes fazendas criando seus animais em propriedades alheias.

Como destaca Neves (2005, p.50) era costume no Alto Sertão da Bahia os proprietários de terras cederem porções de terras para meeiros e escravos produzirem em pequenas lavouras próprias; tal costume ultrapassou a transição escravista e chegou até o século XX. O fato é que ao entregar essas pequenas explorações a essa força de trabalho camponesa, o sesmeiro garantia a ocupação e cultivo da terra e a conseqüente manutenção de seus títulos. Vale ressaltar que “a pobreza neste sistema pastoril impediu grande afluxo de escravos e consolidou uma relação de trabalho informal dos peões com o patrão” (FAORO, 1997 apud FERRARO, 2008a).

O ritmo da colonização sertaneja foi, desse modo, condicionado pelas demandas do litoral (sobretudo porque se criava gado para fornecer animais de trabalho aos engenhos de açúcar) e acelerado pela facilidade com que se estabeleciam as fazendas de pecuária. Destarte, o regime de sesmarias acabou impulsionando na região sertaneja um campesinato de posseiros, que juridicamente não possuíam a propriedade da terra, mas que se apossou ou recebeu dos sesmeiros terra para laborar. Predominada nessa região o denominado “‘direito costumeiro’ no qual o conceito de posse era igual ao conceito de domínio” (CEDAP, 1987, p.14). A legislação portuguesa “ignorava” a existência de posseiros. E nos “casos de conflito, reconhecia-se o direito dos donatários de sesmarias que, em última instância, representava o poder monárquico, expresso na colônia, pela propriedade da terra” (NEVES, 2005).

A inexistência da propriedade formal da terra ou da própria noção de propriedade por parte dos camponeses resultou num padrão de transmissão de terras, com base “em princípios de parentesco ou solidariedade, de onde se originam também formas de apossamento coletivo dessas terras”. (CEDAP, 1987). Vale destacar que no período colonial “quem não tivesse sangue limpo, quem fosse bastardo, mestiço de branco e índia, estava excluído da herança” (MARTINS, 1986, p.31-32). Mas a interdição da propriedade também alcançou os excluídos e empobrecidos pelo morgadio, regime que fazia do primogênito herdeiro legal dos bens de um fazendeiro; esses bens eram passados indivisos para o filho mais velho e este não poderia vendê-los, apenas poderia acrescentar bens ao morgadio. Isso permitia a perpetuação dos bens na linhagem da família.

Este regime, extinto em 1835, no Império, além de ter contribuído para o empobrecimento da população, também contribuiu para a ocorrência de diversos conflitos entre famílias durante anos. A extinção do morgadio objetivou impedir a formação de uma aristocracia fundiária que monopolizasse os cargos políticos do Senado do Império com base

em direitos hereditários. Esta cessação incentivou casamentos intrafamiliares (QUEIROZ, 1976), o que “pode ser indício de uma tentativa de resistência à quebra das relações e privilégios que garantiam aos fazendeiros não só um monopólio de classe sobre a terra, mas também sobre escravos e agregados” (MARTINS, 1986, p.33).

O morgadio impedia a dispersão da riqueza, mas não podava a abertura de novas fazendas e a formação de novas propriedades mediante simples ocupação e uso da terra. Este regime aponta para uma das principais características do sistema de sesmarias: “a formulação de critérios que impedissem a fragmentação da fazenda e a fragmentação da família.” (*ibid.*). Além dos casamentos intrafamiliares, uma outra estratégia utilizada para essa não fragmentação foi “o recurso de manutenção das terras indivisas, *em comum*, entre os herdeiros, baseada no consenso sobre limites e direitos de cada herdeiro”. (*ibid.*, p.34). Martins salienta ser provável que a manutenção de terras em comum, indivisas, tenha ocorrido muito antes que fosse extinto o regime de morgadio, cujas regras operavam aparentemente em condições limitadas. Esse pode ser indubitavelmente um dos indícios do fundo de pasto na nossa história.

Arantes (1975 apud MARTINS, 1986, p.34)²¹ fez algumas observações no sertão da Bahia a respeito de critérios de herança baseados na apropriação familiar em comum da terra da fazenda, e percebeu que ali os herdeiros delegavam “a determinados membros da família o registro de memória de amplas genealogias cobrindo largos territórios o que constitui uma espécie de mapa dos vínculos de família e dos direitos de cada herdeiro ao longo de muitas gerações” (p.34). Martins (*idem*) ainda chama atenção para o fato de que um branco deserdado pelo morgadio poderia abrir uma posse (onde pudesse) e obter uma sesmaria. Afinal, “a posse do fazendeiro conduzia à legitimação através do título de sesmaria”. O mesmo, porém, não ocorria com a posse do camponês, do mestiço pobre, que mesmo abrindo uma posse, dificilmente podia se transformar em sesmeiro devido aos mecanismos tradicionais de exclusão que alcançavam os “impuros de sangue”.

Dessarte, a colonização nordestina e brasileira foi caracterizada pelo latifúndio, modo abusivo de concentração de terra e, subsequentemente, de renda, por parte de um segmento social quantitativamente minoritário, à custa de um contingente de mão-de-obra diverso e significativo. Como estes não possuíam prestígio e também não dispunham das habilidades necessárias para conseguir sesmarias dos representantes da Coroa, muitos deles passaram a morar dentro das grandes fazendas (sendo considerados “moradores de favor”), sob a tutela

²¹ ARANTES, Antônio Augusto Neto. A Sagrada Família – Uma Análise Estrutural do Compadrio, **Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, n.5, Unicamp-Brasiliense, s/1, p.12.

dos senhores de terras, chamados muitas vezes de coronéis, inclusive para que não fossem perseguidos pelos poderosos da capital.

As primeiras fazendas nos vales dos rios não usavam cerca. O gado não ficava preso em pastagens fechadas, mas corria solto pela caatinga ocupando até as estradas. Havia entre uma fazenda e outra extensões de terras devolutas que além de serem respeitadas, serviam como fronteira para evitar que os rebanhos fossem confundidos. (ATAÍDE, 1984, p.14). Em meados do século XVII as terras da região Sanfranciscana “passando pelas cabeceiras do Rio Real, Itapicuru e Inhambupe, pertenciam quase que exclusivamente a duas famílias: Garcia D’Ávila e Antônio Guedes” (FREIRE, s.d., p.34). Essas duas famílias e seus descendentes conquistaram e concentraram imensas terras sertanejas, do São Francisco ao Maranhão (MATTOSO, 1992). De acordo com Antonil (1982 apud EHLE, 1997, p. 8):

[...] a Casa da Torre manteve 260 léguas pelo Rio São Francisco acima, à mão direita em direção sul e 80 léguas para o norte. Por sua vez, a Casa da Ponte, de Antonio Guedes, possuía terras desde o Morro dos Chapéus até a nascente do Rio das Velhas, umas 160 léguas. São verdadeiros impérios. Sua população principal era o rebanho de gado, seis, oito, dez até vinte mil cabeças.

No século XVIII a Bahia sofre uma gradativa decadência de seu prestígio econômico e político. Ainda que o açúcar, que tivera seu zênite no século XVII, permanecesse como o produto mais exportado da América Portuguesa, o epicentro econômico colonial se deslocou para Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, com a atividade mineradora. A Bahia, desde 1750, estava perdendo espaço político quando houve a extensão da jurisdição do governo do Rio de Janeiro para as capitanias de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina e Colônia do Sacramento. “Esse processo culminou com a transferência, em 1763, da sede administrativa colonial, do entorno da baía de Todos os Santos para as bordas da enseada de Guanabara” (NEVES, 2005, p. 138).

Esta situação contribuiu para que os referidos impérios de terras começassem a se fracionar no século XVIII. Segundo Calmon (1939 apud GARCEZ, 1987), isto ocorreu em parte pela ausência de seus proprietários e em parte por causa das supracitadas transformações políticas e econômicas, isto é, a decadência da economia açucareira e a transferência do eixo econômico para Minas Gerais. Em decorrência disso, a pecuária entrou em crise e os grandes proprietários não resistiram às imposições citadinas. Segundo Garcez, (1987, p.30)

[...] as fazendas resultantes dessa fragmentação – por herança, por compra, por aforamento ou outro qualquer título – sofrem a imprecisão de limites dos domínios primitivos das duas grandes Casas. O caráter extensivo da pecuária, outro fator de fluidez dessas extremas. A chamada ‘fronteira do gado solto’ jamais foi demarcada.

E as terras passaram, assim indefinidas, a mãos talvez mais experimentadas nos tratos agrícolas do que nas práticas forenses. Os trâmites legais capazes de assegurar a legitimidade da posse, em geral, jamais foram cumpridos.

Portanto, é “nesses dois fatores: imprecisão de limites e indefinição legal dos direitos de propriedade” que está a origem desta forma de organização social denominada de fundo de pasto (*ibid.*). Muitas vezes as áreas apossadas pelas comunidades pastoris foram compradas diretamente dos proprietários das antigas sesmarias; em outras situações elas são originadas de fazendas fracionadas que historicamente continuaram indivisas, sem que tenha havido um processo de demarcação e regularização. (COTRIM, 1991). Aliás, era costume na região sertaneja, a não medição e demarcação das terras, ainda que os seus limites fossem reconhecidos consensualmente. Mas não somente a Casa da Torre e a Casa da Ponte tiveram suas glebas desmembradas. Outras propriedades menores também sofreram o mesmo processo. Muitas delas por não terem seus donos conhecidos acabaram por se tornar “terras devolutas” (EHLE, 1997).

Outras fazendas ainda surgiram igualmente sem limites exatos e sem cumprimento de qualquer lei que garantisse a legitimidade da posse. Na dificuldade em definir as áreas em questão, os documentos comprobatórios mencionavam marcos imprecisos. Há, de acordo com Ehle (*idem*, p.9), escrituras do século XVIII e XIX “comprovando a venda ou arrendamento de uma fazenda, ‘que começa na estrada que vai para o rio’ e termina ‘em uma pedra grande perto da casa de José de Tal’” (p.9). Era a partir desse tipo de “delimitação”, como já sinalizado por Mota (2001), que alguém passava a se tornar proprietário de “dois contos de réis de terra”, sem nenhuma demarcação correspondente à área. Cada filho, por herança, passava a ter a sua parcela na partilha das terras, através do conhecido “formal de partilha”, muitas vezes tratado como título de terra. (*idem*).

É interessante considerar que no século XX enquanto nas localidades mais próximas do litoral ocorreu uma absurda expropriação e assalariamento dos camponeses, conseqüência da expansão do capitalismo, o mesmo não se deu nas terras devolutas ainda pouco habitadas do sertão. (ANDRADE, 1989 apud FERRARO, 2008a). Não obstante o processo de exclusão ou subordinação dos camponeses “a não ocupação ‘de fato’, vis-à-vis a ocupação jurídica permitiu que remanescentes dos currais fossem progressivamente cultivando e ocupando estas terras, como posseiros, reconhecidos ou não”. Esta situação caracterizou-se como um ‘arremedo de reforma agrária’ resultado do abandono dos proprietários antigos (FREITAS, ROCHA e MELLO, 1984, p. 153 apud FERRARO, 2008a, p. 7). No período compreendido

entre 1800 e 1920 houve pouca pressão fundiária, o que favoreceu a consolidação das comunidades pastoris. (FERRARO, 2008a).

Os fundos de pasto, em sua maioria, possuem uma situação jurídica indefinida. Como demonstrado, são originários das chamadas “Fazendas Mães”, compradas diretamente das antigas sesmarias e repassadas através de herança ou venda da posse. Os documentos comumente existentes, como o “formal de partilha” ou o recibo de compra e venda, geralmente não possuem registro em cartório e não apresentam uma definição precisa do tamanho total da área nem da posse individual de cada família, estando, quase sempre, nas mãos das pessoas mais velhas da comunidade. Existem, entretanto, fundos de pasto que não dispõem de qualquer tipo de documento.

Como salientado por Ferraro (*idem*, p.7), a maioria dos fundos de pastos estão localizados em áreas originadas da Casa da Torre (municípios de Monte Santo, Uauá, Curaçá, Canudos, Juazeiro, Jaguarari, Andorinha, Itiúba, Campo Formoso, Sobradinho, Casa Nova, Sento Sé, Remanso, Pilão Arcado, Campo alegre de Lourdes, Antônio Gonçalves e Pindobaçu); alguns estão localizados em áreas originadas da Casa da Ponte (Oliveira dos Brejinhos, Brotas de Macaúbas, Seabra) e outros estão em áreas entre as duas casas (Umburanas e Mirangaba) e outros ainda são resultado de uma relação incerta com essas casas (é o caso de Butirama). Existem também os fundos de pastos que se localizam em áreas que não são originadas das duas casas; estes “são de adesão recente à categoria e/ou possuem características diferenciadas daquelas ditas ‘originais’”, que são os casos de Butirama, Barra, Correntina, Santa Maria da Vitória e Vitória da conquista.

Quanto às “razões da configuração e persistência das comunidades pastoris baianas” na história nordestina, Ferraro (*idem*, p. 9-10) elenca sete razões que, segundo ele, apareceram no estudo da literatura feito pelo mesmo:

1) **Razão Ambiental:** “a baixa densidade populacional no contexto de pobreza dos recursos naturais, reforçada pela baixa pluviosidade teria conduzido às formas de exploração extensivas e sobrepostas (ANDRADE, 1973; CAR, 1982. SABOURIN & MARINOZZI, 2001)”;

2) **Razão Ibérica:** “a origem estaria na herança da forma comunal de ocupação das terras em Portugal e Espanha (CPT, 2003)”. O geógrafo Oriovaldo Umbelino teria relacionado essas comunidades aos “Baldios” em Portugal, que seriam áreas de terra livre disponíveis para os camponeses;

3) **Razão Anti-européia:** “idealiza o caráter indígena e negro, refere-se às tradições comunitárias indígenas reforçadas pelos laços de solidariedade intrínseca nos quilombos”.

4) **Razão Indígena:** “a configuração das comunidades pastoris do sertão seria uma releitura dos territórios de caça das aldeias, reconfiguradas para manejo de animais domesticados, os caprinos teriam tomado o lugar da caça”;

5) **Razão socioeconômica:** “a existência de comunidades pastoris no sertão seria resultante da pobreza destas populações. Essas terras teriam sido ‘esquecidas’ pelo seu baixo potencial produtivo e baixa valorização econômica (COTRIM, 1991)”, sobretudo após a decadência dos currais, ficando ‘abandonadas’, induzindo os remanescentes a uma vida comunitária.;

6) **Razão fundiária:** “a impossibilidade do reconhecimento, regularização e titulação da propriedade familiar seja pela compra e venda de terras ou reconhecimento estatal da posse induziu a não discriminação individualizada das mesmas.”;

7) **Razão clânica (sociocultural):** “o relativo isolamento das famílias de vaqueiros induziu uma ocupação pelo crescimento destas mesmas famílias, que em virtude da natureza da produção pecuária e dos modos de repartição de benefícios nunca reuniram razões para a divisão das terras por unidade familiares.”. Nesse sentido, a indivisão das terras aparece, por um lado, como uma estratégia de sobrevivência das comunidades (COTRIM, 1991) e, por outro, como prosseguimento do modo de produção anteriormente existente nos currais. Segundo Ferraro (2008), esta explicação parece dominante em relação às outras que, de modo geral, estão subordinadas a ela. Acredita que as razões ambientais, econômicas e fundiárias são igualmente válidas, embora as razões indígenas e anti-européias sejam mais complicadas de avaliar.

Por fim, ao analisar os nomes de 250 comunidades de fundos de pastos ele chama atenção para o fato de que 41% delas possuem nomes associados a água (tanque, lagoa, poço, barreiro, riacho, olho d’água, várzea, alagadiço, bica, brejo, vereda). Isso endossa a idéia da associação dessas comunidades com os currais, apontados “por Antonil como sempre instalados em paragens com disponibilidade de água.” (p. 10). Os demais nomes estão associados à flora (15%), aspectos da paisagem (11%), religião (10%), fauna (5%), aspectos históricos como Curral Velho (3%) e a presença de negros, como é o caso de Laje dos Negros (1,5%). Em outros casos, os nomes estão associados a nomes de famílias (Veredão dos Mecenas, Alagadiço do Henrique, Várzea do Mateus, Lagoa do Pedro, Lagoa do Pimentel, Várzea Dantas) ou a construções históricas ancestrais (Paredão do Lou). E ainda existem

nomes que, por serem comunidades circunvizinhas, indicam uma divisão de ramos de família (Ipoeira dos Brandões e Ipoeira dos Barros; Boa Vista dos Alves e Boa Vista do Silvano).

1.5 Algumas considerações sobre a Propriedade e as Terras Devolutas no Brasil e na Bahia

A concepção de propriedade é marcadamente histórica (FONSECA, 2009) e as suas origens remotam ao ponto de partida que se pretende estudar (OLIVEIRA *et al*, 2006). Embora a discussão sobre propriedade não seja o foco do nosso trabalho, acreditamos ser importante trazer, mesmo que *en passant*, alguns elementos desta discussão (que é tão ampla e tão complexa) para nos ajudar a compreender os desafios que os fundos de pastos, enquanto uma modalidade de uso comum da terra, vêm enfrentando no seu processo de regularização.

O caminho histórico que a noção de propriedade percorreu foi tão longo e turbulento como o transcorreu a própria história da humanidade e suas instituições. Não poderia ser de outra forma, pois a propriedade é um fenômeno fundamentalmente humano e assume os contornos de acordo com as circunstâncias sociais, econômicas, políticas e jurídicas. Destarte, a propriedade não se origina da natureza, mas antes se funda em convenções, as quais são resultantes da ordem social vigente. Por mais espantoso que pareça, essa noção de propriedade, tão cara e tão natural ao direito privado moderno, “como uma potestade excludente sobre um determinado bem enquanto fenômeno primordialmente individual, não é originária”. (MEZZOMO, 2006, p. 2).

Pelo contrário, no seu início, a propriedade é um fenômeno coletivo resultado da estruturação familiar da sociedade. A *gens* é prestigiada e é titular da propriedade enquanto o indivíduo é repellido, mantendo apenas a disponibilidade de poucos bens. Mas “o longo processo evolutivo do direito de propriedade reverteu o quadro e espelha a afirmação do indivíduo enquanto tal. Chegou a propriedade na Roma Antiga ao reverso, ou seja, fórmula maior e estampilha da potestade individual” (*ibid.*).

Em Roma ou nas cidades gregas da antiguidade a noção de propriedade privada sempre foi “ligada à religião, à adoração do deus-lar, que tomava posse de um solo e não podia ser, desde então, desalojado”. (COMPARATO, 2009). A propriedade se constituía na esfera mais íntima da família, sob o amparo do deus doméstico. Enquanto proprietário, o cidadão não tinha deveres para com a comunidade. O lar era sagrado e a propriedade da

família ficava a cargo do *paterfamilias*, não podendo estranho algum transpor-lhe os limites, a não ser com o consentimento daquele, que possui poderes infinitos. Nesse contexto, as instituições referentes à vida particular eram mais estáveis que as formas de governo a ponto de poder se afirmar que entre a esfera pública e a privada não havia distinção alguma. (OLIVEIRA *et al*, 2006). Por isso é que

Seja como for, o núcleo essencial da propriedade, em toda a evolução do Direito privado ocidental, sempre foi o de um poder jurídico soberano e exclusivo de um sujeito de direito sobre uma coisa determinada. No Direito romano arcaico, este poder fazia parte das prerrogativas do *paterfamilias* sobre o conjunto dos escravos e bens (*familia pecuniaque*), que compunham o grupo familiar. Prerrogativas soberanas, porque absolutas e ilimitadas, imunes a qualquer encargo, público ou privado, e de origem sagrada, por força de sua vinculação com o deus-lar. (p.3).

Por estar diretamente relacionada à religião e ao lar a propriedade era identificada com a capacidade de se fazer o que se quisesse com a coisa, sem restrição. Até aí, devido ao seu atributo divino, o direito de propriedade estava acima de tudo e a sua inviolabilidade era recorrente. Mas com o surgimento do cristianismo essa inviolabilidade parou, já que “a propriedade deixou de ser o único lugar onde se encontravam os deuses para ter um único deus que estava em todos os lugares. A partir de então a propriedade pôde ser alienada”. (*idem*, p. 4). Com a desintegração do Império Romano, no século V, seu direito vai florescer novamente por volta do “século XII com a Glosa fusionando-o ao Direito comum do medievo” (MEZZOMO, 2006, p. 2).

Na Idade Média, há uma redefinição quanto às noções de propriedade, haja vista a apresentação de um conceito mais limitado, sobretudo se comparado ao direito romano. Adota-se nesse contexto um exclusivismo e se introduz uma sobreposição de títulos de domínio. Basta lembrar que nessa época a valorização do solo e a íntima relação de dependência entre o poder político e a propriedade de terras produziram uma aproximação entre o tema da soberania e o da propriedade, de modo que se diferenciam o domínio direto da propriedade, que pertence ao senhor feudal, do domínio útil, pertencente ao vassalo.

A propriedade, na modernidade, reaviva o direito ilimitado, separando-se da dimensão religiosa das origens e começa a ter, com o advento da civilização burguesa, um sentido de mera utilidade econômica, isto é, de propriedade produtiva, transformando-se, assim, na principal instituição do capitalismo. Com a motivação da revolução burguesa que procurava proteger o indivíduo do poder do soberano, a propriedade passa a ser tratada no âmbito do direito natural e, principalmente, por meio da idéia de contrato social. É com a constituição da modernidade, portanto, que a propriedade passa a ser tratada como uma extensão da

subjetividade, isto é, como “uma projeção do sujeito no mundo, um afirmar-se (proprietário) em meio às coisas, a si próprio e aos outros.”. (FONSECA, 2009, p. 104).

Com o racionalismo do século XVII e o Iluminismo do século XVIII, os valores do Direito Romano são retomados, penetrando naquele que é “um dos grandes monumentos jurídicos da história: o Code de Napoleòn”. A influência desse Código²², fundador do período das grandes codificações do século XIX, se fez sentir em todo o ocidente, inspirado no modelo romano-canônico (MEZZOMO, 2006). Dessarte, no Direito burguês, segundo o modelo deste Código (que dado o momento histórico em que surgiu refletiu uma concepção absoluta de propriedade), a propriedade é concebida como o poder exclusivo e absoluto sobre a coisa determinada, objetivando para o seu titular a utilidade exclusiva (COMPARATO, 2009).

Na concepção predominante em todo o século XIX, a propriedade se delineou como o principal instituto do Direito privado, ao redor do qual girariam todos os bens, em oposição às pessoas. A civilização burguesa instituiu um explícito hiato entre o Estado e a sociedade, entre o homem privado (como indivíduo) e o cidadão (como sujeito da sociedade política). “Nesse esquema dicotômico, a propriedade foi colocada inteiramente no campo do direito privado, e essa dicotomia foi o alvo preferido da crítica socialista” (*ibid.*, p. 4). Desde a edificação do constitucionalismo (liberal) moderno (que tem como um de seus principais inspiradores John Locke), a propriedade privada foi compreendida como um direito humano (natural), cuja finalidade é defender a subsistência e a liberdade dos indivíduos (resguardando a esfera pessoal de cada um destes) contra as imposições do Poder Público, não mais por meio da religião, mas pelo direito natural. Sob este prisma, reconheceu-se a existência de dois direitos: o *direito de* e o *direito à* propriedade.

Nesse novo contexto, o fundamento do direito de propriedade engendrado pelos filósofos *jusnaturalistas* se deu perante alicerces fundamentais diversos, os quais podem ser organizados em duas correntes: aquela que assevera ser a propriedade um direito natural, isto é, um direito que surge no estado de natureza, anteriormente e independente do aparecimento do Estado e aquela que discorda que a propriedade seja um direito natural e, desse modo, assevera que tal direito surge apenas como resultado da constituição do estado civil²³. John Locke - para o qual a propriedade é um direito natural e inalienável e objeto de proteção por

²² Publicado no dealbar do século XIX, o primeiro livro desse Código é *dedicado às pessoas*, o segundo cuida *dos bens e das diferentes transformações da propriedade* e o terceiro das *formas diferentes pelas quais se obtém a propriedade*. Neste último, regula-se “a sucessão, as doações entre vivos e por causa de morte, bem como todos os contratos, inclusive o ‘contrato de casamento’” (COMPARATO, 2009).

²³ BOBBIO, Norbert. *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant*, p.103.

parte do Poder Público, sendo a sua preservação o principal motivo para os homens se agruparem em comunidade - faz parte da primeira corrente.

Para este defensor do liberalismo político, a propriedade deve ser considerada na subsistência natural do indivíduo, devendo ser adquirida por meio do seu trabalho²⁴, “empregado para apropriar-se de uma coisa ou para transformá-la, valorizando-a economicamente”²⁵. Segundo Locke, a propriedade é considerada, pela lógica do sistema capitalista dos séculos XX e XXI, como possuidora de um papel fundamental na vida dos homens, inclusive sob o argumento de que desse modo se estaria possibilitando uma liberdade total e uma justa igualdade (formal) entre eles. Para esse filósofo e ideólogo do liberalismo, haveria uma íntima relação entre a propriedade e os princípios da igualdade (já que “todos podem ter propriedade”) e da racionalidade (como critério usado na distribuição das riquezas e na limitação do uso de terras). Tal racionalidade seria o alicerce sobre o qual seria sistematizada a sua teoria da propriedade e da Modernidade. (BELLO, 2007, p. 5).

Mas a premissa de Locke segundo a qual apenas os proprietários de terras poderiam acessar a cidadania, esgota-se com o crescimento do sufrágio universal e a extinção do voto censitário²⁶; também se esgota a ligação estabelecida por ele entre o direito de propriedade e os direitos políticos, que fazia com que o contrato social não conferisse cidadania aos seus pactuantes não-proprietários. Portanto, a despeito de ter fundamentado a teoria da Modernidade, a sua construção teórica é plenamente incompatível com o paradigma atual, já que “tanto as suas premissas como as suas conseqüências são inconcebíveis num cenário de

²⁴ No que concerne à aquisição da propriedade, Locke sustenta que o trabalho é uma propriedade inalienável que tem a finalidade de servir como mecanismo de obtenção da propriedade privada. Ao analisar a teoria desse autor, Bobbio identifica quatro limites referentes à aquisição da propriedade: “em decorrência de uma ‘lei natural implícita’, segundo a qual deve-se permitir que os outros tenham recursos para sobreviver, o homem pode conquistar a propriedade da terra com o emprego do seu trabalho, porém apenas na medida do que conseguir (i) produzir e (ii) consumir; (iii) a exploração da propriedade deveria se dar através do trabalho, porém Locke não precisa sobre se o ‘trabalho deveria ser próprio ou se compreenderia ainda o de outrem em favor do proprietário; e (iv) ‘o direito do proprietário só deve durar enquanto dura o esforço aplicado a esse trabalho’, portanto a propriedade cessa e retorna à comunidade com o falecimento do proprietário-trabalhador”’. (BOBBIO, 1997 apud BELLO, 2007, p. 5). A despeito disso, dando seguimento à sua teoria, Locke transpõe essas fronteiras, fazendo “a propriedade ‘cair nos braços do capital’ ao considerar a produção da moeda (monetização) como um acordo tácito que estabelece um valor intrínseco à terra. Assim, a terra passa a valer de per se, independentemente do trabalho nela empregado.” (BELLO *ibid.*). Observando as classes de direitos em sua teoria, constata-se um hiato entre os sujeitos que possuem e os que não possuem a propriedade, de tal forma que apenas são dotados de cidadania aqueles proprietários de bens e posses. Nesse sentido, o direito à propriedade é um requisito para a obtenção de direitos políticos. “Logo, tem-se a racionalidade como presente somente na propriedade e não no trabalho de cada indivíduo.” (*ibid.*).

²⁵ BOBBIO, *op. cit.*, p.194.

²⁶ Em 1821, inspirada nos princípios do liberalismo, ocorre a primeira eleição moderna para a escolha dos representantes brasileiros às cortes de Lisboa. No Brasil, o voto censitário foi instituído pela Constituição de 1824 e extinto pela Constituição de 1891, estando vigente em todo o período monárquico. Foi por meio do estabelecimento do voto censitário que “a propriedade privada, enquanto instituição jurídica, representou o elo de comunicação entre as duas esferas, nitidamente separadas, do Estado e da sociedade civil”. (COMPARATO, p, 5).

desemprego em massa, de desigualdades sociais crassas e de concentração exacerbada de renda como jamais se viu na humanidade.” (*ibid.*, p.9).

Ademais, ao analisarmos o alicerce que sustenta a teoria lockeana, isto é, o direito de propriedade, observa-se que já não se pode afirmar que esta tenha (se é que um dia teve) qualquer relação com os supracitados princípios da igualdade e da racionalidade. Sobretudo porque nem todas as pessoas têm acesso à propriedade – poucos, na verdade, a possuem - “e a distribuição das riquezas e recursos naturais tem sido realizada com base num princípio de racionalidade meramente instrumental, totalmente a serviço das elites capitalistas, exploradoras e opressoras” (*idem, ibidem*).

Na segunda corrente estão Hobbes e Rousseau que, em contraposição a Locke - para quem o Estado apenas poderia interferir em questões de propriedade para defendê-la –, entendem que a propriedade não é um direito natural, mas um direito positivo. (OLIVEIRA, 2006). Rousseau, o mais contemporâneo dentre os pensadores da Modernidade, vê a constituição da propriedade como consequência de um processo histórico e considera, ao contrário de Locke, que a propriedade é a degeneração do homem, o que o aproxima de Hobbes quando assevera que ela apenas aparece com a instituição do Estado.

Mas Rousseau se aproxima de Locke quando ambos indicam para a propriedade o mesmo caminho, a saber: “a transição do trabalho para a posse e desta para a propriedade”. Entretanto, diferente deste, Rousseau entende que justamente porque o Estado criou a propriedade, ele pode estabelecer limites para ela, organizando-a “em nome da vontade geral e em conformidade com os interesses e as necessidades da coletividade” (BELLO, *idem*, p. 7). Podemos localizar nessa sua teoria uma possível fonte da função social da propriedade. Portanto, apesar de considerar a propriedade a degeneração do homem, Rousseau termina por aceitar a sua existência, desde que imbuída de um sentido social.

Assim, a teoria lockeana mostra-se insuficiente para contemplar a sociedade contemporânea, estando exaurida pelo próprio capitalismo devorador, ao qual estamos sujeitos. Afinal, os princípios da igualdade e da racionalidade, as principais bases de apoio de sua teoria, não demonstram, no século XXI, nenhuma viabilidade prática. Por outro lado, a teoria sobre a propriedade de Rousseau colaborou fortemente para a função social²⁷ que lhe tem sido atribuída pelas principais Constituições contemporâneas, quais sejam: a mexicana de 1917, a alemã (de Weimar) de 1919 e as brasileiras de 1946 e, principalmente, a de 1988 (art. 5º inc. XXIII), que chegam a estabelecer vários instrumentos jurídicos e políticos para a

²⁷ Que já fora princípio geral no Código Civil italiano de 1942. (MEZZOMO, *idem*).

intervenção estatal na propriedade, em favor dos interesses coletivos (sociedade civil) e da Administração pública (Estado). (*ibid.*). Portanto, a concepção absoluta de propriedade começou, no transcorrer do século passado, a ceder espaço à pressão social dos valores sociais que se fizeram conhecer nos ordenamentos jurídicos (MEZZOMO, 2006).

E tal pressão social foi realizada fortemente pelos ruinosos movimentos socialistas, iniciados em meados do século passado, os quais indicaram algumas questões essenciais do modelo Liberal Iluminista de Estado, explicitando que a garantia formal da igualdade não era suficiente e que era preciso por parte do Estado uma ação efetiva na diminuição das desigualdades e na criação de condições reais capazes de promover o desenvolvimento e a dignidade de toda a sociedade. Desse modo, surge a “concepção do Estado Democrático Social, agasalhando um modelo político-jurídico como princípios informativos e mesmo objetivos do Estado.” (*ibid.*).

Portanto, o direito de propriedade não é mais, como outrora, totalmente absoluto, encontrando barreiras nos direitos alheios, que devem ser respeitados. No direito contemporâneo tem surgido, cada vez mais, medidas restritivas ao direito de propriedade, impostas pelo Estado, em favor da supremacia dos interesses da coletividade. Este direito tem se esbarado na função social e sócio-ambiental, no interesse público, na proteção do bem comum e no princípio da justiça social. Segundo a legislação brasileira que trata desse tema, quais sejam: o Estatuto da Terra de 1964, a Constituição Federal de 1988²⁸ e a Lei n.º 8.629/93, o direito de propriedade é garantido desde que se respeite a função social. Havendo desobediência, o Estado pode e deve, com base no bem-estar coletivo, desapropriar as formas de ocupação e de exploração da terra que não estejam sendo usadas produtivamente.

É importante salientar que o Código Civil, de 2002, em seu Art. 1.228, define a propriedade como o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e de reavê-los do poder de quem injustamente o detenha. Enquanto uma abstração jurídica que tem no título ou registro a sua teia de proteção, a propriedade se constitui no poder de direito sobre a coisa e o proprietário é, ao mesmo tempo, possuidor, já que tem o direito sobre a coisa e, de fato, o exerce. O posseiro, por sua vez, é aquele que tem de fato o exercício de um dos dois poderes inerentes à propriedade, isto é, usar e gozar (Art. 1.196), legitimando a sua ocupação por meio do seu trabalho ou da sua família. Assim, ele usa, goza, usufrui, mas não dispõe da coisa, já

²⁸ No Art. 1. 228, inc. I, o Código civil afirma que o “direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.” No inc. III, afirma que o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

que, diferente do proprietário, não tem o título registrado. Dessa forma, a posse significa ter a disposição da coisa, usando-a e tirando-lhe os frutos, com finalidades sócio-econômicas.

A propriedade e a posse, nesse sentido, nem sempre caminham próximas. Em determinadas situações, o proprietário pode não possuir a coisa e outrem, não proprietários, tenham a posse. Ambas, posse e a propriedade possuem proteção jurídica diferenciadas no Código Civil brasileiro. Vale ressaltar que a despeito da posse ser fundada pelo trabalho, o qual atribui um valor de uso a terra, é ao título de terra ou ao registro – atributos da propriedade – que são dados todo o valor, sendo que estes apenas imprimem a terra valores de troca, valores estes fundamentais para o ócio especulativo predominante na sociedade capitalista.

Ainda no que concerne ao aspecto da garantia da liberdade individual, tanto no acesso quanto na aquisição da propriedade, o fato é que esta passou a ser defendida, “constitucionalmente, em sua dupla natureza de direito subjetivo e de instituto jurídico.” (COMPARATO, 2009, p. 5). Mas, se um por um lado, se tratou de reconhecer o direito individual dos proprietários (e também dos futuros proprietários), defendendo-o dos ataques e interesses dos demais indivíduos e também do Estado, por outro lado, paralelamente, procurou-se igualmente impedir que o legislador constituinte viesse a extinguir o instituto ou a transformá-lo plenamente, em seu conteúdo fundamental. O meio encontrado para impedir isso foi o que a doutrina alemã chamou de *garantia institucional* da pessoa humana.

Mas como essas concepções liberais e individualistas se rebateram no Brasil? É importante salientar, de início, que após a Proclamação da Independência e o fim do sistema de sesmarias, em 1822, o império ficou sem uma lei de Terras, o que fez prevalecer o sistema antigo. A legislação portuguesa continuaria vigente, principalmente no caso das Ordenações Filipinas, até que o Império legisferasse especificamente sobre as questões civis, acrescentando aí a questão da propriedade (FONSECA, 2009). Apenas em 1850 uma nova lei foi promulgada, a Lei n. 601 de 18 de setembro, que estabelece a compra como o único instrumento de acesso a terra. Destarte, entre 1822 e 1850 existiu um vácuo constitucional, de modo que o sistema de posses foi praticamente a única forma de aquisição de terras, sem nenhum amparo legal, favorecendo, sobretudo, aqueles que almejaram aumentar suas posses.

Nesse ínterim, a elite fundiária nordestina, cujas terras eram provenientes das antigas sesmarias, e também as elites mercantis mineira, paulista e fluminense, cujas terras eram em grande medida fruto de apossamento de terras devolutas, procuraram influenciar o formato final do texto da referida lei. E conseguiram: o texto final refletiu seus interesses. Essas elites temiam que com o fim do sistema escravocata e a migração de colonos estrangeiros para o

Brasil “suas” terras fossem ameaçadas pela ocupação de posseiros. O fato é que a Lei de Terras, resultado de lutas políticas profundas no interior da política do Império, inaugura uma nova forma de acesso à terra, a compra, dificultando aos segmentos livres e mais pobres da população elevarem-se à condição de proprietários (já que não tinham recursos para adquiri-las), o que beneficiava exclusivamente as elites econômicas.

A Constituição Imperial de 1824, a primeira do Brasil, explicitava em seu Artigo 179²⁹ (em grande medida reeditando os textos das declarações de direitos americana e francesa e também o Código Civil francês) que estava

garantida a ‘inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade...’ e, no inciso XXII desse artigo lia-se que ‘é garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude’. Vê-se já aqui no Brasil [...] a presença de um sistema jurídico constitucional flagradamente iluminista e liberal (no âmbito formal) que fazia referências a um sujeito livre e proprietário dotado de universalidade. Esse paradoxo entre o mundo histórico (dos fatos do homem de carne e osso) e o mundo do direito formal (do homem abstrato e universal, pleno de direitos), demonstra essa tendência marcada da cultura brasileira em receber e adaptar de modo especial os princípios jurídicos europeus (e, em particular, o de propriedade). (FONSECA, 2009, p. 106)

Vale ressaltar que a citada Constituição foi elaborada de forma bastante conturbada, já que os constituintes que tinham orientação liberal-democrata almejavam, de um lado, uma monarquia que levasse em consideração os direitos individuais, e, de outro, um Imperador com poderes limitados. O fato é que a cultura brasileira recebeu e adaptou de forma particular os princípios jurídicos europeus a sua realidade. Porém, como já sinalizamos nas seções anteriores, a herança recebida da metrópole portuguesa é fundamental para o entendimento das noções de propriedade que se fizeram e se fazem presentes no Brasil, a exemplo daquelas presentes nas comunidades de fundo de pasto.

Cabe destacar que a elaboração da referida lei de terras foi um passo fundamental para a incorporação do jovem Estado brasileiro à modernização capitalista, que já ocorria na Europa. Uma economia em grande medida dependente de mão-de-obra escravizada e a falta de regulamentação do direito de propriedade se constituíam num problema a ser resolvido pelo Brasil na busca de sua ‘modernidade’. A lei de terras de 1850 surge exatamente com esse intuito. Um dos seus principais objetivos era destruir com as formas costumeiras de aquisição de terras, como a doação e a posse, além de regularizar as posses já efetuadas. Objetivava-se com isso, separar as terras particulares das terras públicas (devolutas) para que, uma vez

²⁹ Esse Artigo também dispôs pela permanência da aplicação das Ordenações Filipinas enquanto não fosse confeccionado o Código Civil.

definidas quais eram estas terras, o Estado pudesse vendê-las como e quando achasse conveniente. Emergiria assim, nitidamente, a figura do proprietário, fosse ele particular ou fosse ele o próprio Estado. Essa lei, portanto, atribuiu a este um estatuto de propriedade que fosse autenticamente moderno e livre dos traços do regime anterior.

Alguns pontos centrais dessa lei são: a proibição de doações de terras devolutas; a definição, por exclusão, de terras devolutas, que até hoje é utilizada como base para as legislações estaduais; a revalidação das sesmarias ou demais concessões do Governo Geral ou Provincial, que estivessem cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário ou algum representante; a legitimação das posses mansas e pacíficas, obtidas por ocupação primária ou havidas do primeiro ocupante, que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do posseiro ou representante; o usucapião nas sesmarias ou demais concessões do Governo; a discriminação das terras devolutas; a reserva de terras devolutas; o registro paroquial; as formas de venda de terras devolutas etc. (CUNHA JÚNIOR, 2009, p. 5).

Depois da promulgação dessa lei, o domínio da terra passa a se ligar fortemente à idéia de exploração econômica, transformando a terra numa mercadoria facilmente convertida ao mercado de terras. Essa lei proporciona uma mudança na concepção da propriedade e tal transformação é também e, principalmente, jurídica, pois não obstante se possa identificar nos juristas brasileiros do começo dos oitocentos elementos das modernas concepções francesa e americana de propriedade (surgidas no bojo das revoluções burguesas e consolidadas no Código Civil napoleônico), é notório que foi com a promulgação de tal lei que os reflexos dessa modernização foram sentidos na legislação positiva brasileira. (FONSECA, 2009).

Já na República, em 1891, é promulgada uma nova lei segundo a qual as terras devolutas da União (com exceções daquelas consideradas indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais) são transferidas para os Estados-membros, em cujo território estivessem localizadas, cabendo a cada um deles instituir suas próprias normas. Desse modo, cada unidade da federação conduziu sua própria organização fundiária segundo seu potencial produtivo e seus respectivos interesses em disputa. Isso fez com que as terras brasileiras assumissem após a Proclamação da República configurações distintas em cada região. Por isso é que a legislação de terras do Estado da Bahia reproduz as transformações ocorridas nos campos econômico, social e político e de

modo similar ao que ocorre nas outras unidades da federação, tem procurado beneficiar, mormente, os interesses das elites agrárias.³⁰

Vale ressaltar que com a Constituição de 1967 (que inclui entre os bens da União: “a porção de terras devolutas indispensável à defesa nacional ou essencial ao seu desenvolvimento econômico” – Art. 4º, inc. I) e a Emenda nº 01, de 1969³¹, (que inclui entre os bens da União “a porção de terras devolutas indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais” – Art. 4º, inc. I) a União readquire a propriedade de parte das terras devolutas ainda pertencentes aos Estados-membros, na medida em que sejam indispensáveis aos fins estabelecidos na Constituição, não valendo-se, para tanto, dos instrumentos de prévia e justa indenização em dinheiro. Ou seja, sempre que, para a segurança e o desenvolvimento nacionais, a União precisasse obter o domínio de parte das terras devolutas adquiridas pelo Estado federado, em função do art. 64 da Carta de 1891, isso ocorreria, mesmo sem desapropriação e, conseqüentemente, sem indenização, com exceção das benfeitorias. (CUNHA JÚNIOR, 2009).

Com a Constituição de 1988, entretanto, ocorrem algumas mudanças, já que passam-se a incluir entre os bens da União “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei” (Art. 20, inc. II). E entre os bens dos Estados “as terras devolutas não compreendidas entre as da União”³² (Art. 26, inc. IV). No que concerne à primeira definição, é notório que ao mesmo tempo em que há uma retração do conceito de segurança nacional, há o acréscimo da noção de “preservação ambiental”, de modo que pertencem à União, e não Estados federados, as terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental. Tendo em vista a importância dessas terras para a proteção dos ecossistemas naturais, o legislador as considerou indisponíveis, assim como as terras arrecadadas pelos Estados-membros por meio das ações discriminatórias. (Art. 225, § 5º). Nesse sentido, a dominialidade do Estado-membro quanto às terras devolutas se dá por exclusão, já que, por conta do Art. 20, inc II, pertencem a este apenas as terras que não pertencem à União.

As questões colocadas até aqui nos ajudam a compreender, em parte, o porquê da falta de interesse do Estado baiano na regularização fundiária das áreas de fundo de pasto. Acreditamos que isso se deva, em primeiro lugar, porque o processo de modernização capitalista é incompatível com esse modelo de gestão da terra. Afinal, por que regularizar

³⁰ Com base no “III Seminário de Terras Públicas da Bahia: Comunidades Tradicionais”, em 2006. Disponível em: <http://www.overmundo.com.br/blogs/iii-seminario-terras-publicas-da-bahia-comunidades-tradicionais>.

³¹ Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

³² A Constituição baiana, de 1989, em seu Art. 7º, inc. III, afirma que constituem patrimônio do Estado, dentre outros, as terras devolutas, não pertencentes à União, situadas em seu território.

terras que, por serem de uso comum, não poderão (pelo menos teoricamente) facilmente serem convertidas ao mercado de terras? Em segundo lugar, porque o direito brasileiro ao longo da história foi caracterizado pelo estabelecimento de relações jurídicas sempre numa perspectiva individualista, e, logo, não condizente com a forma de ocupação e apropriação dos recursos naturais instituídas por essas comunidades patoreias.

Como salientamos, os fundos de pasto geralmente estão localizados em terras devolutas. Por isso, é interessante (mesmo que rapidamente) fazermos algumas considerações a respeito dessas terras. Primeiramente, é mister fazer uma distinção entre terras públicas (*lato sensu* e *stricto sensu*) e terras devolutas. Em sentido amplo, as terras públicas são aquelas que pertencem ao Estado (União, Estados-membros ou Municípios), isto é, “são bens públicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público, incluindo-se aí, as terras devolutas”. Nesse sentido, as “terras devolutas são uma espécie de terras públicas *lato sensu*. A outra espécie são as terras públicas *stricto sensu*.”. As terras devolutas e as terras públicas *stricto sensu* são, portanto, as duas espécies de terras públicas *lato sensu*. Esse é o sentido utilizado no Art. 188 da CF de 1988 quando afirma sobre a destinação das terras públicas e devolutas (*idem*, p. 5).

As “terras públicas *stricto sensu*, são aqueles bens determinados que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial.”. As terras públicas determinadas geralmente possuem um cadastro e número de matrícula de bem imóvel nos cartórios de registro de imóveis e podem ser usadas pela administração pública para determinado fim público. Na maioria das vezes elas se tornaram parte do patrimônio público de várias maneiras: desapropriações para obras públicas, doações, terras devolutas etc. A noção de bens determinados e determináveis é essencial para o entendimento das terras devolutas, já que estas terras passam a ser terras públicas *stricto sensu* apenas depois de discriminadas, passando a serem, assim, bens determinados. Portanto, desnecessário seria a diferenciação entre terras públicas³³ *lato sensu* e *stricto sensu* não fosse a existência de terras devolutas. (*idem, ibidem*).

Os atuais responsáveis pelas terras públicas brasileiras são: a *Superintendência do Patrimônio da União*, órgão ligado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do governo federal, que tem o papel de fiscalizar o patrimônio da União, tendo em sua estrutura a Secretaria do Patrimônio da União, além de possuir superintendências estaduais; o *Instituto*

³³ Os tipos de terras públicas são: Terrenos de Marinha (Decreto Lei 9760/46); Terrenos Reservados ou Marginais (Código das Águas); Ilhas; Territórios indígenas; Faixa de fronteira (Lei 6634/79); Terras devolutas (Decreto-lei 9760/46 e 601/1850).

Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), criado por meio do Decreto nº 1.110, em julho de 1970, com o objetivo de promover a reforma agrária e a colonização das áreas centrais e amazônicas brasileiras. Depois de um período em que foi extinto e recriado, esse Instituto tem hoje o difícil papel de implementar a reforma agrária e reordenar a estrutura fundiária nacional; e a *Coordenação de Desenvolvimento Agrário* (CDA), órgão vinculado à SEAGRI (Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária), criado em 1999. Essa coordenação absorveu as funções do antigo INTERBA (Instituto de Terras da Bahia)³⁴, sendo proveniente do CORA (Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo)³⁵ que foi renomeada para CDA.

Segundo este órgão, seu papel é promover, apoiar, coordenar, desenvolver, supervisionar, acompanhar, executar e avaliar as ações de regularização fundiária e reforma agrária no âmbito do Estado da Bahia. Ele executa as atividades e procedimentos que forem atribuídos ao Estado, pela União, objetivando agilizar o processo de execução da reforma agrária. Também planeja, executa e monitora o Programa de Crédito Fundiário, acompanha e assiste os assentamentos do Programa Cédula da Terra e encaminha ações com vista a regularização e reconhecimentos dos fechos e fundos de pasto como áreas de reforma agrária, bem como estabelece o Convênio INCRA-CDA para desapropriação de imóveis rurais. Além disso, coordena a reestruturação fundiária, a regularização de ocupações e a conciliação administrativa de conflitos agrários, tendo como principais ações de regularização fundiária as ações discriminatórias administrativa de terras devolutas, o processamento e titulação de imóveis rurais existentes nessas terras, o reconhecimento de domínio particular e a consolidação do Cadastro de terras.

Não há uma uniformidade no conceito de terras devolutas, dado que a Lei de Terras de 1850 instituiu um conceito por exclusão. Conforme os textos legais, as terras devolutas são aquelas obtidas

pelo Estado brasileiro por sucessão à Coroa portuguesa tendo em vista os fatos históricos do descobrimento e da independência, e por compra ou permuta a outros Estados, que não foram alienadas, por qualquer forma admitida à época, aos particulares, ou que por estes não foram adquiridas por usucapião, assim como aquelas que, transmitidas aos particulares, retornaram ao patrimônio do Poder Público por terem caído em comisso ou por falta de revalidação ou cultura, não se destinando a algum uso público, encontrando-se, atualmente, indeterminadas. (CUNHA JÚNIOR, 2009, p.9)

³⁴ Extinto pela Lei nº 7.435, de 30 de dezembro de 1998.

³⁵ Por meio do Decreto nº 7.538, de 08 de março de 1999.

Consoante o conceito supracitado, existem três espécies de terras devolutas: a) as que por conta da conquista pertenceram à Portugal; b) as que foram obtidas pelo Brasil por meio de compra ou permuta; c) e as que pertenceram inicialmente a Portugal, mas depois foram alienadas e voltaram “ao patrimônio público por terem caído em comisso e por falta de revalidação e falta de cultura” (*idem, ibidem*). Ao que tudo indica, os fundos de pastos se enquadram nesse último tipo.

Mas nem sempre essas terras foram indeterminadas. Inicialmente, como dito, todas as terras pertenciam ao Estado, porém, com as desorganizadas e confusas alienações aos particulares, a situação fundiária chegou a uma situação tal que o Estado teria dificuldade em identificar todas essas terras, e suas devidas extensões. Por conta dos interesses das elites latifundiárias e da dimensão continental brasileira, existem hoje grandes extensões de terras no Brasil, inclusive cercadas, que não pertencem oficialmente a ninguém. Apenas com uma ação discriminatória (em que essas terras são individualizadas – isto é, são medidas e verificados os limites com outras propriedades – e registradas pelo Estado), o Poder Público conseguiria separar as terras devolutas das terras particulares e das terras públicas *stricto sensu*. Seria possível, assim, “determinar as terras devolutas, antes indeterminadas, deixando, conseqüentemente, de serem devolutas para ser consideradas terras públicas stricto sensu” (*idem*, p.10).

As terras devolutas que estão localizadas em zonas de fronteira pertencem à União e aquelas que estão situadas em locais onde o Estado-membro cedeu o domínio a algum município a este pertence. A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 188, afirma que “a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária”. Portanto, as terras devolutas, juntamente com as terras desapropriadas (as terras particulares que não cumpriram a função social) se constituem na base de toda a reforma agrária. Por isso a necessidade de que toda a sociedade, em especial os movimentos sociais, pressione para que haja fiscalização e discriminação das terras públicas, para tentar garantir que essas terras não fiquem à mercê das ações dos latifundiários e grileiros evitando, com isso, especulação e concentração fundiária e possibilitando que elas sejam acessadas por quem realmente precisa.

Nessa perspectiva, a discussão sobre o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) deve interessar a toda a sociedade. Criado pela Lei nº 10.267 de 2001, esse cadastro tem o objetivo de criar um mapa da situação fundiária do país, bem como promover a regularização fundiária das terras públicas. Se, por um lado, ele poderá promover o combate mais efetivo da apropriação indevida e da transferência fraudulenta de terras públicas, além de possibilitar a

elaboração e implementação de forma sistemática das ações de desconcentração fundiária, democratização do acesso a terra, combate à grilagem e fiscalização do uso da propriedade rural, podendo ser um instrumento de controle social, planejamento de políticas públicas e garantia de direitos dos povos e comunidades tradicionais, por outro lado, ele poderá representar um verdadeiro perigo de legalização da grilagem. Daí a necessidade de articulação entre os movimentos sociais, urbanos e rurais, no sentido de acompanhar e ter controle sobre todos os passos da implementação desse Cadastro.

Afirmar que as terras devolutas são indeterminadas, significa dizer que ainda não foram identificadas, delimitadas, arrecadadas e incorporadas oficialmente ao patrimônio público. Justamente por isso ficam vulneráveis às investidas dos açambarcadores de terras que se utilizam de títulos espúrios para reivindicar sua propriedade, se aproveitando da deficitária ou inexistente fiscalização para ampliar suas terras. É importante salientar que quando uma terra não possui título de propriedade isso significa que ela pertence ao Estado (à União, aos Estados-membros ou aos Municípios). Parte considerável da estrutura agrária brasileira é composta de terras públicas (devolutas), mas hoje, em sua maioria, estão nas mãos de grileiros ou de comunidades camponesas (a exemplo das comunidades de fundos de pastos) que têm procurado resistir às investidas dos grandes latifundiários e do próprio Estado, objetivando com isso garantir suas posses e seus respectivos modos de vida.³⁶

No que concerne às terras públicas no Estado da Bahia, nas últimas décadas, tanto no campo quanto na cidade, elas tem sido escopo de grandes empreendimentos de empresas capitalistas. O Estado baiano diversas vezes apoiou esses projetos procurando legalizá-los ou reprimindo e desalojando famílias e comunidades que nessas terras viviam. Foram inúmeros os projetos que ocuparam as terras públicas com a ajuda do Estado: barragens, represas, montagem de distritos industriais, construção de estradas, projetos agropecuários e turísticos. Por outro lado, órgãos como o INCRA, a Fundação Nacional do índio (FUNAI), a Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU) e o INTERBA, hoje CDA, não tiveram apoio político e condições estruturais necessárias para amparar e regulamentar a situação fundiária dos povos e comunidades tradicionais e tampouco realizar uma reforma agrária efetiva no Estado.

Em palestra, em 2004, no II Seminário Estadual das Áreas de Fundo de pasto, realizado em Oliveira dos Brejinhos, o professor Ariosvaldo Umbelino apresentou alguns dados gritantes sobre a situação das terras devolutas na Bahia. De início ele menciona que, até

³⁶ Ainda com base no “III Seminário de Terras Públicas da Bahia: Comunidades Tradicionais”, em 2006.

aquele ano, no cadastro do INCRA só haviam cadastrado 430.000.000 hectares de terra no Brasil, sendo que este possui 850.000.000 hectares. Ou seja, apenas a metade das terras brasileiras está registrada neste cadastro. Onde estão, então, as terras não cadastradas se quando circulamos pelo Brasil encontramos praticamente todas elas cercadas (excetuando as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação Ambiental que são terras da União – no caso dessas últimas, podem ser também dos estados ou dos municípios)?

Mais adiante, Ariosvaldo diz que existem no Brasil 100.000.000 hectares de Unidades de Conservação Ambiental federal e estadual e 130.000.000 hectares de Terras Indígenas. Ou seja, somadas as duas, temos 230.000.000 hectares. Se somarmos este número com os 430.000.000 hectares de terras cadastrado no Brasil, descobriremos que falta no país quase 230.000.000 hectares de terra. Ou seja, existem em torno de 200.000.000 hectares de terras devolutas no Brasil que estão apropriadas privadamente. Isso significa que aqueles que se dizem proprietários não possuem títulos legais que garanta a eles a dominialidade dessas terras.

Assevera que a Bahia é um dos Estados campeões de terras devolutas. Ela possui uma área total de 56.460.000 hectares e tem o total de 22.850.000 hectares de terras devolutas, sendo que elas estão espalhadas por todos os municípios. Cita alguns dos municípios baianos que possuem as maiores quantidades dessas terras: Pilão Arcado: 1.000.000 hectares, Sento Sé: mais de 1.000.000 hectares; e cita ainda Oliveira dos Brejinhos que possui uma área total de 357.000 hectares, dos quais 296.000 hectares são de terras devolutas e Macaúbas que do seu total de 303.000 hectares, 274.000 hectares são de terras devolutas, isto é, mais de 80% do município³⁷. Então, nas mãos de quem estão as devolutas do estado da Bahia? A destinação dessas terras não deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o Plano nacional de reforma Agrária?

Esse professor salienta que é obrigação dos estados a realização das ações discriminatórias dessas terras, arrecadando-as para torná-las públicas, e, conseqüentemente, reconhecendo que aqueles camponeses que nelas vivem e são portadores de direito, possam delas usufruir. É isso, em outras palavras, que fala o referido Artigo 188 da Constituição Federal. Vale ressaltar que desde 2006 os fundos de pasto foram reconhecidos como área de Reforma Agrária, já estando, portanto, no Plano Nacional. Desse modo, urge para essas comunidades que essas ações discriminatórias sejam realizadas, mas a CDA, órgão responsável pela sua realização, assevera que não possui recursos humanos e materiais para

³⁷ Apesar desses dados não estarem atualizados, sabemos que devido a não realização das ações discriminatórias (ou à lentidão com que elas acontecem), esse quadro praticamente não mudou.

realizá-las. Acrescentamos também a isso a sua falta de interesse político, pois ao realizar essas ações o Estado seria (mais do que já é) pressionado a, dentre outras coisas, atender as reivindicações dessas comunidades.

É importante destacar, voltando no tempo, que já na primeira lei de terras do Estado baiano (Lei n. 198 de 21 de agosto de 1897), se estabelece o que são terras devolutas do Estado e se determina que seja feita a primeira ação discriminatória das terras públicas. Essa mesma Lei cria a Inspetoria de Terras, Colonização e Imigração, ligada à Secretaria da Agricultura, a quem cabe a partir desse momento executar as ações discriminatórias, as medições e a demarcação das terras devolutas do Estado. Mas, infelizmente, também competiu a essa mesma Inspetoria, *vender* as áreas livres e legitimar as terras devolutas ocupadas de forma arbitrária (GARCEZ, 1997).

O fato é que, a despeito daquela primeira determinação, até 1940 a questão agrária fica esquecida pelo Estado, quando por meio do decreto n. 11. 652 de 8 de junho, se institui medidas preliminares para a organização do cadastro rural do Estado que é estabelecido no mesmo ano por conta do Decreto-Lei n. 11.751 de 31 de outubro. Assim, durante esse período o governo além de não realizar satisfatoriamente as discriminatórias, insiste na alienação das terras públicas, tanto por meio de vendas quanto pela legitimação de posses antigas em terras devolutas do Estado³⁸. (*ibid.*). Até hoje essas ações não foram realizadas a contento não obstante a pressão dos movimentos sociais, a exemplo dos fundos de pastos.

Devido ao desmatamento criminoso das terras públicas (usurpadas), a implantação de monocultura ou pasto, a extração volumosa de madeira para fazer carvão (que provém especialmente as indústrias mineiras) e a exploração de áreas de proteção ambiental para projetos turísticos, a situação ambiental destas terras está comprometida. Cabe salientar também que a proposta de regularização fundiária supracitada, elaborada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2005, não foi realizada pelos órgãos responsáveis, INCRA e CDA, devido a um misto de falta de recursos materiais e humanos e a falta e interesse político para uma concreta efetivação dos direitos reivindicados pelos movimentos sociais. Além disso, a metodologia elaborada por este Ministério representava um grande risco de regularização de áreas griladas. Por outro lado, os grupos vinculados ao agronegócio têm procurado se articular, reivindicando maiores recursos para a expansão da fronteira agrícola, renegociando dívidas e solicitando mais crédito. A implicação disso é a ampliação

³⁸ “O órgão encarregado da execução da política agrária do Estado, nesse período, era a Delegacia de Terras, com suas respectivas Agências Regionais. O poder de ação desses órgãos públicos era extremamente limitado, e a questão da propriedade da terra permanece praticamente inalterada, registrando-se apenas algumas tentativas de colonização no Estado. (GARCEZ, 1997, p. 116).

do número de terras usurpadas, a violência contra os trabalhadores rurais e a quantidade de trabalhadores em situação similar ao do trabalho escravo.³⁹

É preciso considerar que ao longo dos anos as comunidades de fundo de pasto ocuparam essas terras, sem o direito de usucapião, uma vez que, como dissemos, as terras devolutas são do Estado. De acordo com o Art. 191 da Constituição Federal, o posseiro que tenha 5 (cinco) anos de ocupação em terra devoluta não pode reivindicar a obtenção da propriedade pela via do usucapião, justamente por se tratar de terra devoluta, imóvel público, não passível de aquisição por usucapião. Contudo, ele pode adquirir a legitimação da posse, dispositivo regulado pela lei 6.383/76, que, por sua vez, prevê um processo administrativo. Conforme esta lei, a área de terra a ser legitimada não pode ser superior a 100 hectares, sendo que o posseiro não pode ter outro imóvel rural e deve comprovar moradia permanente, além de possuir cultura efetiva por pelo menos 1 (um) ano, utilizando na exploração da atividade agrária o seu trabalho direito ou da sua família.

Em seu Art. 97, inc. II, o Estatuto da Terra, de 1964, explicita que todo trabalhador agrícola, posseiro, que, por um ano, tiver ocupado terras devolutas, terá preferência na obtenção de um lote da extensão de um módulo rural, instituído para a região, desde que obedecidas as recomendações da lei, caracterizando, assim, o direito de preferência do posseiro na obtenção da terra. No Art. 97, inc. I do referido Estatuto, (coadunando-se com a noção supracitada de legitimação de posse) aparece a noção de regularização da posse, segundo a qual o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária realizaria a discriminação das áreas ocupadas por posseiros para a gradativa regularização de suas condições de uso e posse da terra, concedendo a eles a dominialidade da terra por meio de título, especialmente nos casos e condições estabelecidos na referida Lei. Este instituto, entretanto, não foi confirmado na Constituição Federal de 1988.

No Art. 191 da Constituição Federal é instituído o usucapião agrário. De acordo com este preceito legal, o cidadão que por cinco anos ininterruptos, sem oposição, tiver como sua uma área de terra, no meio rural, não superior a 50 (cinquenta) hectares, transformando-a em produtiva por meio do seu trabalho ou da sua família, tendo nela sua moradia e não possuindo nenhum outro imóvel rural ou urbano, obterá a propriedade. Contudo, como já salientado e conforme instituído pelo parágrafo único do citado artigo, o usucapião não abarca os imóveis públicos. Cabe ressaltar, entretanto, que no projeto inicial da Constituição Federal de 1988, o usucapião agrário sobre este tipo de imóveis não era proibido; tal mudança foi estabelecida

³⁹ “III Seminário de Terras Públicas da Bahia: Comunidades Tradicionais”.

posteriormente, por meio dos debates realizados no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte.

Portanto, nenhum desses dispositivos legais contempla as comunidades de fundos de pastos. Primeiro porque mesmo sendo comunidades posseiras e estando localizadas há muitos anos no mesmo espaço, essas comunidades estão situadas em terras devolutas, o que as impossibilitam de serem regularizadas por meio de usucapião. Nem mesmo podem obter a legitimação da posse, pois conforme a citada lei, a área a ser legitimada não pode ser superior a 100 hectares e os fundos de pastos, como já falamos, geralmente estão localizados em grandes extensões de terra. Também o usucapião agrário não contempla essas áreas, pois a área a ser usucapida não pode ser superior a 50 (cinquenta) hectares. Além disso, o usucapião não abarca os bens públicos e as terras devolutas que, como dito, compõem esses tipos de bens.

Em segundo lugar, quando falamos em fundo de pasto estamos falando de uma coletividade; uma coletividade que usufrui de seu extenso território comunitariamente. Não estamos falando, portanto, de uma família, mas de um conjunto de famílias que se apropriam dos recursos naturais de forma comum e que realizam o pastoreio também dessa forma. Portanto, esses institutos jurídicos, constituídos numa perspectiva individualista, não dão conta das experiências dessas comunidades e a regularização desses territórios deve levar em consideração esses aspectos.

CAPÍTULO 2

“Projeto fundo de pasto”: a gênese do processo de regularização dos fundos de pasto

Neste capítulo buscamos compreender como a demanda por regularização surgiu e foi incorporada pelo Estado baiano através do “Projeto Fundo de Pasto” e como se procedeu tal regularização a partir da década de 1980 do século passado. Esse projeto pode ser considerado a primeira intervenção estatal nos fundos de pasto. Para compreendermos como ele surgiu e, sobretudo, como, por meio dele, foi incorporada tal demanda, contextualizaremos, primeiramente, o período de sua emergência e em seguida apresentaremos como se deu esta incorporação. Ademais, tentaremos compreender como se procedeu tal regularização.

Utilizaremos neste capítulo elementos contidos em quatro entrevistas gravadas, realizadas com pessoas que participaram desse Projeto: uma realizada com A., a atual Coordenadora do Núcleo Fundo de Pasto, com a participação de um advogado que também fez parte do Projeto, pela FETAG, como voluntário⁴⁰. Tal Coordenadora participou do Projeto pelo antigo INTERBA; uma entrevista realizada com Paulo Cunha, economista que participou do Projeto, pela CAR. Tal entrevista nos foi cedida pelo Núcleo de Estudos GEOGRAFAR/UFBA; uma entrevista com uma socióloga que também participou do Projeto, pela CAR; e outra com uma Assistente Social, também funcionária da CAR, que ajudou a confeccionar alguns dos trabalhos sobre o tema fundo de pasto na época, ajudando também a elaborar alguns dos relatórios que alicerçaram a aprovação do Financiamento do Projeto pelo Banco Mundial.

Utilizaremos também uma entrevista realizada com uma liderança local do município de Monte Santo que acompanhou o Projeto na época. Além disso, utilizamos textos/documentos sobre o Projeto, elaborados na época pela CAR e INTERBA e uma palestra realizada por Paulo Cunha no âmbito do II Seminário Estadual das Áreas de Fundo de pasto, realizado em Oliveira dos Brejinhos.

⁴⁰ Esta entrevista aberta foi realizada por Denílson Alcântara, integrante do Núcleo de pesquisa GEOGRAFAR, pertencente à Faculdade de Geociências/UFBA. Tal entrevista – da qual participamos – nos foi concedida, gentilmente, por este estudioso do tema fundo de pasto e pela professora Guiomar Germani.

2.1 O fundo de pasto: o contexto e a contextura do “Projeto fundo de pasto”

No capítulo 1 mostramos, dentre outras coisas, como a lei de terras de 1850 impactou as terras apossadas, tanto individual quanto coletivamente. As posses não registradas foram consideradas sem valor legal e as registradas transformaram-se em propriedade por meio da legitimação. “Legitimação significa que um ordenamento político é digno de ser reconhecido”. (HABERMAS, 1990, p. 219 apud SILVA, 1999, p. 33). Com essa lei, em que o Estado engendra referências jurídicas para a regularização de terras, o princípio segundo o qual a terra pertence a quem nela trabalha é rompido e emerge uma nova noção de propriedade e junto com ela a dicotomia entre proprietários e sitiantes ou entre fortes e fracos⁴¹. No que concerne especificamente à atividade pecuária essa dicotomia opôs de um lado aqueles que criam o gado bovino em grandes extensões de terra e “do outro os criadores de cabras, ovelhas e porcos que se desenvolvem nos sítios camponeses.”. (CEDAP, 1987, p. 15). Portanto, essa lei fortalece a legitimação da posse pelos pecuaristas e incentiva a noção de propriedade da terra relacionada ao gado bovino. (COTRIM, 1991).

O processo de avanço sobre a área de fundo de pasto possui similitude com o período histórico caracterizado pela acumulação primitiva em favor do capitalismo. As investigações sobre esse período salientam fundamentalmente os fatos ocorridos na Inglaterra que resultaram no processo de cercamento dos campos (ou “enclousures”), fenômeno que dominou o campo inglês do século XVI ao XIX quando a mercantilização de terras e trabalho engendra um avanço nas terras comunais e pastagens (POLANYI, 2000). Dessarte, paralelo ao cercamento dos campos ocorre uma expropriação violenta dos meios de produção das mãos dos (pequenos) produtores diretos (familiares, artesanais, camponeses etc.), convertendo-os gradualmente em trabalhadores assalariados ou, simplesmente, em indivíduos despojados dos seus bens, juridicamente livres, mas necessitados dos meios de subsistência e, conseqüentemente, compelidos a vender a sua força de trabalho. A acumulação primitiva caracterizou-se, portanto, no processo de transferência do patrimônio dos pequenos produtores para a burguesia em ascensão⁴².

Segundo Francisco de Oliveira (1972, 16-17), a acumulação primitiva não ocorre somente na gênese do capitalismo. Sob determinadas condições singulares, sobretudo

⁴¹ MIRETA, Suarez et ali. Revista Anuário Antropológico, 1981.

⁴² O conceito de Acumulação Primitiva foi criado por Karl Marx para descrever a gênese histórica do capitalismo. A sua discussão sobre esse assunto se encontra em sua obra *O Capital*, Livro I, Volume 2, no Capítulo XXIV.

“quando esse capitalismo cresce por elaboração de periferias, a acumulação primitiva é estrutural e não apenas genética.”. Em outras palavras, ela se constitui num processo permanente, possuindo similitude com os casos de abertura de fronteiras, tanto internas quanto externas. Oliveira faz referência ao caso freqüentemente identificado no meio rural do trabalhador rural ou do pequeno produtor que lavra a terra para o plantio de culturas permanentes e para a constituição de pastagens, mesmo que essa terra não seja legalmente sua, mas do proprietário. (COTRIM, 1991). O processo de acumulação primitiva nas áreas de fundo de pasto vem se mostrando por meio de vários fatores, quais sejam: “a) fatores históricos, b) fatores referentes ao avanço da pecuarização e ao avanço das empresas, c) processo de modernização da agricultura, veiculado pelo Estado, e d) processo de devastação da caatinga.” (p. 40).

O cercamento de terras com arame farpado avança mundialmente no final do século XIX (RAZAC, 2000 apud FERRARO 2008), sobretudo no continente americano e seus países que passam por uma reorganização da ocupação das terras depois das lutas pela independência. A propagação do arame colaborou para a apropriação de terras e recursos naturais do Cerrado, gerando, com isso, o término de sistemas pastoris comunitários que tinham nomes como “solta”, “larga” ou “largueza”. (CARVALHO, 2005). Tal avanço ocorreu em todas as localidades onde estas formas de uso comunitário da terra e dos recursos naturais persistiram, como são os casos dos “geraizeiros” na região mineira do Alto Vale do Jequitinhonha e das Chapadas das serras do Espinhaço, das terras denominadas de “solta larga” no Piauí e dos babaçuais e carnaúbas no Piauí e Maranhão (ANDRADE, 1989; GALIZONI, 2000; CARVALHO, 2005 apud FERRARO, 2008).

É por volta dos anos 1920 que tem início o processo de “modernização” da pecuária extensiva, que deflagrou o avanço sobre as terras ocupadas pelos posseiros do sertão e o seu subsequente cercamento. As terras sertanejas começam a ter valor econômico entre 1920 e 1940 e no período compreendido entre 1940 e 1960 ocorre um forte avanço da pecuária no Estado baiano. Os conflitos fundiários envolvendo os fundos de pasto surgiram, em grande medida, “a partir da ação do Estado enquanto órgão planejador do território”. (ALCÂNTARA; GERMANI, 2004, p.7). Um exemplo disso é que o “rodoviarismo” e a política de integração do interior promovida por Otávio Mangabeira (1948-1951) fortaleceram a pecuarização e os processos de concentração de terras (FREITAS, ROCHA e MELLO, 1984 apud FERRARO, 2008).

Os primeiros grandes conflitos envolvendo os fundos de pastos e os fazendeiros ocorreram na década de 1940 do século passado. Algumas comunidades de alguns municípios

relatam conflitos ocorridos desde esse período. Esse é também o período em que as lutas pela posse e uso da terra se propagam em todo o país. (SCHERER-WARREN, 2005).

No período da década de 1950 tem início uma mobilidade espacial de muitos membros dos fundos de pastos para a região Sudeste, sobretudo para São Paulo, período em que este Estado iniciava a expansão e modernização de suas indústrias. (Vale ressaltar que devido ao desenvolvimento acelerado do Sul do país entre 1920 e 1960 ocorre um processo significativo de transferência de mão-de-obra nordestina para aquela região). Contudo, tais deslocamentos não estão necessariamente (ou apenas) relacionados aos conflitos agrários internos ou externos ao grupo, “tampouco têm relação com a rigidez da estrutura fundiária, muito menos, estão relacionados à mecanização e transformação das relações de trabalho no campo”. Essa mobilidade espacial aponta, em pesquisa preliminar, para uma estratégia de (re) produção do grupo, o qual se utiliza da migração para o local onde, naquele período, o capital se reproduzia com maior força. “Para o membro que partia significava a expectativa, o desafio; e, para a família, que ficava, representava a garantia de um novo e certo fluxo de renda, acontecimento que garantia a reprodução/subsistência dos que permaneciam”. (SANTOS, 2009, p. 5).

Não obstante esse deslocamento ter permanecido nas décadas subsequentes, observa-se hoje uma diminuição desse fluxo migratório e, em alguns casos, o retorno desses membros para suas comunidades. Contudo, no que concerne a questão da regularização, isso tem gerado, em muitos casos, conflitos internos, já que esses indivíduos retornam reivindicando o que consideram ser suas parcelas de terras, mas muitas vezes a área reivindicada por ele já foi regularizada em nome da Associação representativa da sua comunidade ou em nome de algum outro membro. Quando o processo de regularização ainda está inconcluso, esse fato pode barrar tal processo, pois conforme um dos procedimentos de regularização, aquele que se sentir lesado ou não concordar com algum dos procedimentos utilizados pode apresentar objeção. Para as comunidades, entretanto, há uma tolerância administrativa muito grande em relação às impugnações dos processos de regularização por parte dos fazendeiros, os quais, muitas vezes sem fundamento, conseguem obstruir o procedimento.

Mas se na década de 1950 os Estados sulistas, principalmente São Paulo, enfrentavam uma dinâmica de acelerado desenvolvimento, a Bahia, por sua vez, enfrentava um “atraso econômico”. Denominada de “enigma baiano”, tal situação chamou atenção de um grupo de intelectuais e políticos que sob a influência de Rômulo Almeida buscou entender esse quadro de “estagnação econômica”. Quadro que não mudou definitivamente a despeito das propostas, mobilizações e embates promovidos pela primeira Comissão de Planejamento Econômico do

Estado (CPE), criada e presidida por Rômulo Almeida, em 1955. Após mais de duas décadas esse grupo é substituído por outro que rompe com a perspectiva de refletir a totalidade do Estado, o qual apresentava em toda década 1960 e início da década de 1970, uma base produtiva semelhante, “em seus aspectos básicos, aos perfis vigentes e tidos como característicos de espaços pouco dinâmicos econômica e socialmente”. Permanece a partir daí a prática recorrente no Estado de se discutir ínfimos acordos e dinâmicas pontuais de modo exaustivo. (SANTOS, 2008, p.78).

Deslumbrados com as novas possibilidades econômicas que se apresentavam em partes do território baiano, em grande medida devido à conjuntura econômica nacional, os novos grupos políticos que passam a controlar o Estado transmitiram aos agentes externos o poder de definir as características dessa nova estrutura produtiva que vinha se desenhando. Ocorre assim em alguns pontos do Estado “um processo de integração econômica totalmente subordinada, com um tênue movimento de reespecialização da economia local em direção aos extremos do seu território.”. É assim que certos espaços – a exemplo daqueles onde estão localizadas atividades direcionadas aos setores de energia e a petroquímica (nas proximidades da Região Metropolitana de Salvador), a produção de grãos (no Oeste da Bahia), a moderna agricultura irrigada (na Região do baixo Médio São Francisco) e o Pólo de Papel e Celulose (na Região Extremo Sul) – seguem um processo gradual e crescente de incorporação aos setores mais desenvolvidos do capital no país. Desse modo,

nas três últimas décadas, fruto das conjunturas econômicas nacionais e internacional, das condições políticas nacionais, das novas redes de transportes, informações e comunicações, das novas tecnologias agrícolas e dos estudos e das bases da moderna economia baiana lançada a partir do início da década de 1950, uma dessas polarizações começou a se apresentar com mais destaque e se tornou economicamente visível e viável ao capital. Trata-se do processo de ocupação dos espaços de cerrados da sua região Oeste com a moderna agricultura de grãos. Um espaço de território do Estado com áreas que, até o início da década de 1980 eram tidas, pelas classes dominantes baianas como ‘vazias’ e ‘marginais’ [...] (*idem, ibidem*)

É desse modo que os cerrados baianos desde o final da década de 1970 se transformaram em uma das principais fontes de difusão da fronteira agrícola no Brasil, sendo alguns espaços de seus municípios fortemente abalados por essa nova via econômica. A partir dos anos 1980 esse processo ocorre rapidamente, transformando a produção de grãos numa atividade econômica fundamental no setor. Esses novos recortes espaciais produtivos engendrados no Oeste baiano são regulados por institutos de poder de fora do território baiano, o que complexifica a sua gestão. Desde o início, essa ocupação possui características *excludentes e pouco civilizatórias*, já que, num primeiro momento, a apropriação do território

se deu através “da grilagem de terras, legitimada pela execução das políticas públicas de regularização fundiária que manteve uma estrutura de propriedade extremamente desigual”. (*ibid.*, p. 80).

Portanto, foram nesses espaços onde melhor se materializou, a partir de meados da década de 1970, as características da modernização conservadora da agricultura que se estabeleceu na Bahia, trazendo imigrantes e empresas à procura de novas terras para o cultivo de grãos e modificando, conseqüentemente, a base técnica do agro nacional sem, contudo, transformar as condições estruturantes. É o que ressalta Domingues (2000) quando afirma que a modernização conservadora ocorre, primeiramente, pela recusa de mudanças fundamentais na propriedade da terra. Ou seja, moderniza-se a grande propriedade (exigindo-se qualidade e produtividade, que estão associadas ao uso de adubo químico e mecanização) ao mesmo tempo em que se mantém a estrutura fundiária concentrada, tendo em vista o mercado externo e as necessidades da indústria nacional, as quais passam a definir as características da agricultura brasileira. (CARDIM *et al.*, 2009).

A penetração do capitalismo no campo ocorre, portanto, por meio da transição da grande propriedade improdutiva para a empresa capitalista. De um lado, esse novo modelo econômico favoreceu o capital e apressou a incorporação da economia nacional ao mercado internacional – o que não se deu de forma dissociada dos aspectos existentes no contexto mundial, tornando profundamente favorável ao país a contratação de empréstimos externos. Por outro lado, esta modernização – que não previu um espaço para a introdução da pequena e da média propriedade, excluindo-as de créditos e comercialização e, conseqüentemente, fragilizando-as – aprofundou as desigualdades sociais e econômicas regionais, facilitando o estabelecimento de um modelo de exploração agrícola que resultou na espoliação, maior do que o normal, de pequenos proprietários e posseiros das suas terras (SANTOS, 2008), a exemplo daqueles residentes nos fechos e fundos de pastos⁴³.

Cabe ressaltar também que a implantação desse novo modelo agrícola no Oeste baiano se deu por meio de alianças

entre, de um lado, representantes do aparelho de Estado e grandes grupos econômicos nacionais, e, de outro, figuras tradicionais do poder local, como antigos coronéis e grileiros, que obrigaram os pequenos produtores, posseiros e até grandes proprietários

⁴³ “A região hoje denominada Oeste do Estado da Bahia é composta de 23 municípios: Angical, Baianópolis, Barreiras, Canápolis, Catolândia, Cocos, Coribe, Correntina, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Jaborandi, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão da Neves, Santa Maria da Vitória, Santa Rita de Cássia, Santana, São Desidério, São Félix do Coribe, Serra Dourada, Tabocas do Brejo Velho e Wanderley.” (SANTOS, 2008, p. 79-80).

de terras de origem regional a disponibilizar a venda de suas propriedades nas áreas de cerrados aos grupos econômicos que se apresentavam. (*ibid.*, p. 83).

O resultado dessas políticas direcionadas para o setor agrário – as denominadas Políticas de Desenvolvimento Agrícola –, que expandiram ostensivamente a fronteira agrícola dentro do próprio Estado em direção aos cerrados, e, fora dele, em direção à Amazônia, foi a expulsão de milhares de trabalhadores do campo para as cidades, contribuindo para a criação e o inchamento dos centros urbanos regionais, além da degradação ambiental, a favelização, o subemprego e o desemprego. (*ibid.*). Os efeitos dessas políticas foram sentidos em todo o país. Um desses efeitos foi a violência contra os trabalhadores rurais que resistiram aos interesses desses “investidores”. O bruto assassinato do advogado Eugênio Lyra, em setembro de 1977, no município de Santa Maria da Vitória, na defesa de posseiros que estavam sendo expulsos de suas áreas, é um exemplo disso. Um crime de grande repercussão na época que teria sido encomendado por meio de um acordo entre diversos proprietários de terra e investidores econômicos a pistoleiros profissionais e a um Delegado de Polícia. (NUNESMAIA JR, 2003).

Mas esses conflitos não atingiram apenas a região Oeste da Bahia e, conseqüentemente, os fechos e fundos de pastos existentes neste território. Nas décadas de 1970 e 1980 a Bahia como um todo foi marcada pela violência dos conflitos fundiários. Juntamente com o Maranhão, ela foi campeã nesses conflitos. Além do assassinato de Eugênio Lyra, destacam-se também entre as lutas camponesas no Estado, os conflitos nas terras devolutas de Sento Sé (norte da Bahia), as grilagens de terra ligadas à abertura de estradas e os deslocamentos de trabalhadores devido a construções das barragens da CHESF (Companhia Hidro Elétrica do São Francisco) e da CODEVASF (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba); em todos esses espaços registram-se presença de fundos de pastos. (FERRARO, 2008)

Mas, indubitavelmente, algumas regiões baianas foram mais duramente atingidas por essa violência. São os casos, por exemplo, daquelas onde está localizada uma grande concentração de fundos de pastos, isto é, as regiões norte-nordeste e baixo-médio São Francisco. Os municípios localizados na região norte-nordeste, como Senhor do Bonfim, Jaguarari, Andorinhas, Monte Santo, Santa Brígida, Paulo Afonso, Jeremoabo, Canudos, Euclides da Cunha e Itiúba foram alguns dos mais atingidos, já que inseridos num contexto agrário onde alguns empreendimentos, como a produção de carvão mineral e vegetal (estimulado pelas indústrias siderúrgicas e de mineração instaladas na região ou próxima a Salvador e que contavam, inclusive, com linhas de financiamento para a construção de fornos)

e o capital pecuário, proveniente mais frequentemente de outras regiões, estavam se difundindo e trazendo como resultado o cercamento sistemático das áreas de pastoreio comunitário. (CAR, 1987).

Nos municípios localizados próximos ao Rio São Francisco, como Juazeiro e Curaçá, foi o capital agroindustrial que se instalou com muita força e violência, ocasionando mudanças profundas na estrutura sócio-econômica e produtiva da região. A proximidade desses municípios com o Rio São Francisco e o seu subsequente potencial hídrico, “transformou suas terras em alvo de interesse do grande capital, através de empreendimentos em projetos hidroelétricos, agroindustriais e de irrigação.” (*idem*, p. 10-11).

No caso específico do Médio São Francisco⁴⁴, não obstante as intervenções estatais terem surgido num período anterior, foi a partir da década de 1970 que se ampliou a intervenção governamental em infra-estrutura nessa área. A construção de rodovias e três pontes sobre o rio São Francisco (em Ibotirama, Juazeiro e Bom Jesus da Lapa) possibilitou a ligação entre Salvador e Brasília e criou uma condição favorável aos grandes financiamentos – por meio da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste)⁴⁵ – para a implantação de grandes fazendas para criação de gado na região. É também desta época “a implantação de projetos de colonização e, posteriormente, de irrigação. Intervenções que vão significar uma reorganização produtiva, uma incrível valorização fundiária e um novo arranjo regional”. (GERMANI; OLIVEIRA, 2006).

Nas décadas de 1980 e 1990, de modo similar ao que se deu em outras localidades do país, ocorre o processo de urbanização em todos os municípios dessa região. Mas foi sobretudo o processo de reestruturação produtiva que permitiu que as terras, antes pouco utilizadas pelos latifundiários, adquirissem valor e fossem disputadas, gerando cobiça e conflitos. Conflitos que atingiram consideravelmente as comunidades de fundo de pasto localizadas na região – levando muitas à sua extinção – devido ao freqüente “processo de conversão de terras de uso comum às possibilidades de apropriação individual e à sua conseguinte conversão ao mercado”. A valorização dessas terras e o seu subsequente cercamento tem, assim, se constituído em fortes ameaças a essas comunidades. (*ibid.*, p.15).

⁴⁴ Compõem esta área os municípios de Barra, Bom Jesus da Lapa, Brejolândia, Brotas de Macaúbas (incorporado posteriormente ao Território do Velho Chico), Buritirama, Carinhanha, Feira da Mata, Ibotirama, Igaporã, Iuiú, Malhada, Matina, Morpará, Muquém do São Francisco, Oliveira dos Brejinhos Paratinga, Riacho de Santana, Serra do Ramalho e Sítio do Mato. Existem 19 fundos de pastos e 61 Comunidades Negras Rurais Quilombolas localizados nesta região. (GERMANI; OLIVEIRA, 2006).

⁴⁵ A SUDENE foi fundada em 1959 para, entre outros objetivos, ampliar a fronteira agrícola, a irrigação da zona semi-árida e modificar a economia agrária do litoral. (CARDIM *et al*, 2009).

Mas, as ameaças às comunidades pastoreias já vinham ocorrendo desde os anos 1950 e 1960, sobretudo nestes últimos. Pois

a aceleração do processo inflacionário, por um lado, e a valorização das terras da região [sertaneja] em função da crescente penetração do capitalismo no meio rural, por outro lado, deram início a uma corrida às terras – de proprietários ou pretensos proprietários [os grileiros] dos latifúndios abandonados ou de solicitantes de terras devolutas, que requeriam uma posse ao Estado e ao demarcá-la e cercá-la, invadiam áreas de ocupação comunitária, determinando uma acentuada ocupação dos espaços antes utilizados como Fundo de pasto e restringindo substancialmente a área do pastoreio livre. (GARCEZ, 1987, p. 34).

Entre 1948 e 1950, quando é instalado um cartório no município de Uauá, surgem diversas transcrições e solicitações de titulação de grandes áreas individuais por parte de fazendeiros da região, desconsiderando plenamente as áreas de fundo de pasto. Utilizando-se de procedimentos jurídicos ilícitos para viabilizar a titulação de terras (prática recorrente desde o período colonial, como já mencionado) e com isso ter acesso a investimentos públicos (como é o caso dos financiamentos), produziu-se nessa área um modo de *grilagem oficial*, formada pelos grandes proprietários em conexão com os cartórios e os órgãos oficiais. Um desses procedimentos foi a confecção de um dispositivo jurídico denominado “‘construção própria’ que não tem procedência legal, por viabilizar a titulação de terras ocupadas e trabalhadas, efetivamente, pelo seu requerente, como se prevê a lei.” (CEDAP, 1987, p.46). Justamente por ser uma “construção própria” não existe nenhum elo na cadeia sucessória daquele “proprietário”. Como a Lei de registro simples é apenas de 1973⁴⁶ essa forma de grilagem foi facilitada desmedidamente.

Assim, tendo em mãos documentos que lhes conferiam a propriedade, esses “grandes proprietários começam a avançar sobre as terras, cercando áreas utilizadas coletivamente para pastagem e gerando grandes conflitos”. Exatamente nesse período, vários fundos de pastos são extintos e a conseqüência disso foi (também) o enfraquecimento da sua organização interna e a migração para os grandes centros urbanos, esta incentivada pela propaganda oficial e pelo desestímulo decorrente das secas prolongadas. (COTRIM, 1991, p.41).

Se neste período a pressão sobre os fundos de pastos já era grande, a partir da década de 1970 ela se acentua. São cinco os principais eixos de pressão sobre os fundos de pastos do sertão baiano: “pressão ambiental (degradação da caatinga), pressão política (leis municipais dos quatro fios), pressão fundiária (grilagem de terras), pressão econômica (pela valorização das terras) e pressão técnica (em virtude das propostas de modernização da agricultura e da pecuarização).” (FERRARO, 2008a). Cabe ressaltar que a ocupação dessas áreas nem sempre

⁴⁶ Lei 6. 015, de 31 de dezembro de 1973.

foi feita para utilização econômica, muitas vezes elas eram guardadas como reserva de valor e para finalidades especulativas. Com pressão de todos os lados nos fundos de pastos, os conflitos só poderiam acontecer contra agentes externos diferenciados: empresas, fazendeiros, grileiros, extrativistas e contra o próprio Estado.

É necessário destacar que não apenas estas comunidades tiveram seus territórios ameaçados a partir desse período. Como afirma Martins (1993, p. 76) “a expansão territorial do grande capital não se limitou a ameaçar as terras indígenas. Com muito mais facilidade, expulsou e ameaçou centenas de milhares de posseiros e pequenos proprietários em diferentes regiões”. Mas também o Estado, com seus inúmeros e distintos interesses políticos e econômicos, de cunho modernizante/desenvolvimentista, iniciou uma corrida em direção às terras desses trabalhadores. Através de projetos, programas e políticas (como nos casos supracitados) ele retirou, expulsou e deslocou compulsoriamente essas populações de suas terras, gerando, na maioria das vezes, o seu empobrecimento quando asseverava objetivar justamente o contrário.

Essas políticas federais (e também estaduais) eram, em sua maioria, de investimentos em terras, concessão de créditos subsidiados pelos bancos oficiais (Banco do Brasil, Baneb, Bradesco, Caixa Econômica) assistência técnica, incentivos fiscais, e, principalmente, segurança aos investidores agropecuários, bem como políticas de investimentos oficiais em infra-estrutura. Tais políticas, a despeito de promoverem o crescimento econômico das regiões, beneficiaram apenas os médios e grandes proprietários. A parte do bolo reservada pelo Governo aos trabalhadores rurais era apenas a extensão da previdência social ao campo, estabelecendo o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural ao mesmo tempo em que reprimia duramente todas as reivindicações de direitos trabalhistas ou de assistência ao trabalhador na terra. As reações dos trabalhadores que se recusavam a abandonar suas terras para dar espaço aos investimentos agropecuários eram tratadas, imediatamente, como crimes de subversão, tornando costumeira a violência contra os trabalhadores e contra aqueles que os ajudavam. (NUNESMAIA JR., 2003). Aqui na Bahia, especificamente,

as políticas federais foram secundadas por medidas do governo estadual visando criar as condições institucionais e políticas para atrair o maior volume possível de recursos oriundos do governo federal, bem como os respectivos investidores. Intencionalmente ou não, um grande número de Comarcas foi deixada sem juízes, o que dificultou mais ainda a proteção dos direitos dos trabalhadores rurais. (*ibid*, p.9.).

Desse modo, grande parte dos projetos em infra-estrutura – construção de barragens, represas, hidrelétricas, açudes etc. – que, segundo o Estado brasileiro, tinha um cunho

“social”, na verdade possuía o pressuposto inconfesso e inconfessável, do “próprio aniquilamento das populações que passam a representar algum estorvo para a implantação dos grandes projetos governamentais, seja o aniquilamento pela integração e assimilação, seja até o aniquilamento físico [...]”. Assim,

não se trata de introduzir nada na vida dessas populações, mas de tirar-lhes o que tem de vital para sua sobrevivência, não só econômica: terras e territórios, meios e condições de existência material, social, cultural e política. É como se elas não existissem ou existindo, não tivessem o direito ao reconhecimento de sua humanidade. (ibid., p.63-64).

O pano de fundo dessas políticas e projetos governamentais é o debate da modernização, associada à industrialização e urbanização, que vinha ocorrendo desde os anos 1950. Neste período, a idéia de que havia um Brasil arcaico, velho e atrasado, identificado ao rural, e um Brasil novo, industrializado e desenvolvido, associado ao urbano, ganha força. A introdução do regime militar representou a vitória da tese da modernização e uma das suas primeiras providências jurídicas foi a confecção do Estatuto da terra (Lei n.4.504), que pretendia, dentre outras coisas, modernizar o campo através do crescimento da produção e da produtividade (SILVA, 1999).

Nesse sentido, o crescimento da produção agrícola e da pecuarização intensiva passa a ocupar o âmago do “discurso das classes dominantes por meio da ideologia desenvolvimentista que condenava o atraso do campo, a fraca produtividade, os métodos atrasados e a miséria dos trabalhadores.” (*idem*, p. 63). Destarte, como mencionado, tal crescimento/desenvolvimento estava associado à transformação dos estabelecimentos rurais em grandes empresas capitalistas através do agro-negócio, o que facilitava a entrada do capital financeiro internacional no país.

Por isso, concordamos com Martins (1993), – ainda que suas palavras sejam duras e que devemos desconsiderá-las em alguns casos – quando afirma que os agentes externos: capitalistas, latifundiários, grileiros, mediadores, agentes governamentais etc. se constituem em verdadeiros *estranhos* na vida dos grupos tradicionais. A sua chegada nas comunidades se realiza de inúmeras maneiras: seja por meio da invasão dos seus territórios, do seu confinamento ou expulsão, da quebra das linhagens familiares, da destruição das relações sociais, seja por meio da clandestinização “de concepções culturais, valores, regras vitais para a sobrevivência dessas comunidades.” (p.12).

O “estranho”, que para esse autor, não é “apenas o agente imediato do capital, como o empresário, o gerente e o capataz, mas é também o jagunço, o policial, o militar. E, ainda, o

funcionário governamental, o agrônomo, o missionário, o cientista social” (idem, p.13), engendra, com a sua chegada, o aniquilamento dos grupos sociais, na medida em que – dependendo da ação empreendida por cada um deles – mutila sua maneira de pensar e viver e destrói seus saberes historicamente construídos.

No caso específico das comunidades de fundo de pasto, vale considerar que independente das mobilizações, lutas e apoio dos assessores/mediadores e entidades, muitas delas foram duramente impactadas pela ação desses agentes, principalmente pelo grande capital – que foi beneficiado com grandes incentivos fiscais e apoio financeiro governamental –, fazendeiros e/ou grileiros, políticos locais e o próprio Estado. Os interesses e ações nessas áreas foram e são os mais diversos: projetos de irrigação, exploração de recursos naturais (como minerais, carvão, casca de Angico), construções de barragens, açudes, represas etc. e os impactos também são os mais variados: desde a perda das suas terras (ou parte delas), a degradação da caatinga e do cerrado, o roubo de animais etc., até a perda do seu modo de vida por completo.

Uma das ações estatais que mais negativamente impactou os fundos de pasto, a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, foi a promulgação de leis municipais, denominadas popularmente de “Lei do pé alto” ou “Lei dos 4 fios”, que obrigavam o uso de cercas com apenas 3 ou 4 fios de arame, com o intuito de evitar prejuízos em propriedades alheias⁴⁷. Estas leis impediram a criação solta de caprinos e ovinos – o alicerce da economia dos fundos de pastos –, mas, por outro lado, permitiram a ocupação de terras por fazendeiros pecuaristas em regime extensivo. “Cercas de 4 fios são suficientes para reter o gado (o ‘Pé alto’) mas animais de pequeno porte penetram sem dificuldade, dentro da grande propriedade,

⁴⁷ Itaberaba e Paulo Afonso foram alguns dos municípios baianos que elaboraram esse tipo dispositivo jurídico. Assim, a Câmara municipal de Paulo Afonso, por meio da lei de 04 de maio de 1981, fala o seguinte: “Art. 1º - A criação de caprinos e ovinos no Município deverá ser em área cercada e os rebanhos guardados e vigiados com cuidado preciso a fim de evitar prejuízos em propriedade alheias; Art. 2º- Os agricultores e pecuaristas fica assegurado o direito de construir cercas para a proteção de suas lavouras ou para critério do gado vacum com apenas 3 ou 4 fios de arame farpado; Art. 3º Pela não observância no art. 1º desta lei, os infratores ficam obrigados ao pagamento dos danos causados pelos seus animais, de acordo com as Leis vigentes no País.”. A Câmara de vereadores de Itaberaba, por meio da lei n.425 de 20 de setembro de 1971, afirma que: “Art. 1º – Continua em vigor a linha limítrofe denominada Travessão, instituída pela Lei Municipal n. 359 de 1967, a qual partirá desta cidade margeando pelo lado esquerdo a estrada que liga Itaberaba a Ipirá, acompanhando a cerca da Fazenda Santa Izabel para encontrar a seguir os terrenos de [?] Francisco dos Santos cortando as terras de José dos Santos Gusmão, para ir ter seu ponto final no Rio [?]; Art. 2º – A área situada ao norte e Oeste desta linha é considerada prioritária para a agricultura [sendo obrigados os] proprietários de roças, pastos, hortas, e quaisquer outras culturas fazer cercas com *quatro* fios de arame farpado ou similar, de tal forma que impeça o acesso às mesmas de animais de grande porte, tais como bovinos, muares, assininos ou similares os quais podem ser criados livremente; Art. 3º – Os proprietários e detentores de animais de pequeno porte, tais como aves domésticas, porcos, cabritos e carneiros existentes na área reservada à agricultura ficam obrigados a fazerem cercas com tapumes especiais que possam detê-los nos limites de sua propriedade [...]”. Essa lei tem mais outros 5 Artigos, todos com ameaças, restrições e obrigações ao pequenos proprietários.

sendo então perseguidos, maltratados, e mortos”. Além disso, seus donos são muitas vezes ameaçados de processo na justiça, ou sofrem com outros atos de violência por parte dos fazendeiros. Além de terem dificultado ou mesmo destruído a criação solta em alguns municípios, inviabilizando o modo de vida de muitas comunidades – fato que as mobilizou para a luta – estas leis aumentaram a concentração das terras e o empobrecimento das populações do campo. (EHLE, 1997, p.15).

Outras ações estatais também impactaram negativamente os fundos de pasto. Entre 1974 (ainda no período Militar) e 1984 foram implantados pelo poder público quatro programas direcionados, para solucionar as dificuldades dos pequenos produtores rurais e buscar soluções para a questão da pobreza e do subdesenvolvimento da Região Nordeste: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (o POLONORDESTE); o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (o PROJETO SERTANEJO); o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste (o PROHIDRO) e o Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (o PROCANOR). (GARCEZ, 1997).

O POLONORDESTE, assim como os demais programas de apoio ao pequeno produtor rural, foi implementado pelo governo Federal, com recursos provenientes do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do Banco Mundial, por meio BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento)⁴⁸, sendo orientado por este Banco. Foi por meio desse programa – um componente da política governamental – e através das agroindústrias, que a penetração do capital no campo ganha corpo no período Militar, gerando e ampliando conflitos. Isso por que a valorização da terra promovida pela introdução dessas agroindústrias se deu “através da adição de técnica ao espaço, implementando uma lógica de reprodução diferenciada da local.”. A fundação da SUDENE, do DNOCS (Departamento Nacional de Obras para as Secas) e da CODEVASF também contribuiu para a geração desses conflitos já que também criados para “desenvolver” o semi-árido, introduzindo-o na lógica produtiva de mercado. “É o Estado atuando como agente direto na implantação do programa de modernização do campo [...]”. (ALCÂNTARA; GERMANI, 2006, p.4).

O PROJETO SERTANEJO, criado em 1976, foi um dos que mais cruelmente impactaram as comunidades pastoreias. A supervalorização das terras na região atraiu a ganância dos “investidores” externos, estimulados pelas benesses trazidas àqueles que

⁴⁸ O Banco Mundial dispõe de duas instituições: o BIRD (encarregado do financiamento de projetos de infraestrutura do capital de um modo geral) e a AID (Agência Internacional para o Desenvolvimento), mais voltada para empréstimos aos países mais pobres.

tivessem terra por meio desse Projeto. Já que para acessar os investimentos públicos (para entrar na disputa de uma agropecuária capitalista) o indivíduo tinha que possuir terra, eles, assim incentivados, procuram usurpar a terra dos pequenos produtores, cercando as áreas utilizadas comunitariamente para o pastoreio extensivo. O depoimento abaixo retrata bem as conseqüências da implantação desse Projeto naquele período:

com o projeto Sertanejo a grilagem de terra foi oficializada literalmente, você tinha um investimento do governo na região e este investimento gerou corrida às terras e esta corrida fez com que muita gente comprasse uma pequena quantidade e cercasse uma quantidade maior e depois iam a cartório regularizar a terra grilada do Fundo de pasto através da Correção e retificação da quantidade de terra. (Entrevista com senhor Adelson Matos Alves, em 11/04/2004) (*idem, ibidem*).

É a regularização de terras devolutas sendo feita, mais uma vez, em nome de usurpadores particulares com a conivência, estímulo e apoio (mesmo que algumas vezes indiretos) do próprio Estado. Ironicamente, justamente por estarem localizadas em terras devolutas e por não possuírem a documentação legal exigida para o reconhecimento do seu domínio, os fundos de pastos ficam vulneráveis a ação do próprio Estado quando cerca grandes extensões de terra para a implantação de tais projetos. (CEDAP, 1987). A facilidade com que se conseguia a retificação dessas áreas nos cartórios impressionava de tão absurda, relatam algumas lideranças locais e assessorias. Desse modo, esses projetos funcionaram, sobretudo, para apoiar e financiar a grilagem de terras, ampliando a vulnerabilidade dos segmentos locais e os desterritorizando. Afinal, nem mesmo em questões tão fundamentais, como a posse e uso da terra – exercidos de modo tão desigual –, esses projetos tocavam. Em decorrência disso, as tensões sociais exacerbaram, ampliadas pelo aumento “do segmento excluído e por medidas mal dimensionadas que não consideraram o problema na sua plenitude”. (GARCEZ, 1987, p. 112).

Em 1985, por meio da Lei n. 91.178, de 1º de abril, esses quatro programas são fundidos em apenas um: O PROJETO NORDESTE. Este projeto envolveu ações interministeriais coordenadas pelo Ministro do Interior e imputou à SUDENE a coordenação executiva dos trabalhos de implantação dos seus programas. Por meio do Decreto n. 91.179, da mesma data da lei supracitada, são definidas as estratégias para a consecução do tão desejoso e perseguido “desenvolvimento dos pequenos produtores rurais”, por meio do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). Foram sete as “variáveis básicas” a serem realizadas por esse programa: ação fundiária, crédito rural, pesquisa, assistência técnica, extensão rural, recursos hídricos e apoio à comercialização de produtos agrícolas.

(*ibid.*). Cabe ressaltar que o “Projeto Fundo de pasto” foi desenvolvido no âmbito das ações do PAPP Região de planejamento Nordeste da Bahia.

A organização e mobilização dos trabalhadores camponeses frente a esses processos de espoliação tiveram início nos anos 1940 quando ocorrem os primeiros movimentos de posseiros pela posse e uso da terra. Mas foi a partir da década de 1950 que essas lutas ultrapassam o nível das ações localizadas e passam a empreender articulações regionais ou mesmo ações de alcance nacional. (SCHERER-WARREN, 2005). Na década de 1960, antes do período dos governos militares, os sindicatos de trabalhadores rurais se multiplicam em todo o país e a luta dos trabalhadores passa a contar com apoio de diversos setores da sociedade civil, de partidos políticos de cunho progressista e de setores da igreja. Após o Golpe Militar de 1964, entretanto, esse processo de mobilização e organização é podado, não sendo o suficiente para conquistar uma reforma agrária que tivesse como consequência o estabelecimento de melhores condições de vida para a população do campo. (NUNESMAIA JR., 2003).

Entretanto, ainda no período dos governos militares, essa luta é retomada, em bases diferenciadas, logo após a implantação da Política de Desenvolvimento Agrícola, que expulsa (como mostramos anteriormente) um grande contingente de trabalhadores do campo. Nesse período, somente os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (tanto o patronal quanto o do trabalhador) continuam se propagando pelos municípios brasileiros, mas com características cada vez mais assistencialistas e com as finalidades as mais diferenciadas. Tentando minguar a luta dos trabalhadores, políticos locais incentivam a criação de sindicatos que condensassem a política numa perspectiva paternalista/clientelista (isso ocorre em diversos municípios sertanejos inclusive com grande concentração de fundos de pastos). (SCHERER-WARREN, 2005; FISCHER *et al*, 1998).

De outro lado, a Confederação dos Trabalhadores Rurais tenta aumentar o número de sindicatos para reivindicar direitos obtidos e, por fim, surge uma corrente sindical combativa, apoiada por setores da Igreja Católica, que questiona, inclusive, a própria política sindical. Dessarte, na década de 1960 e início dos anos 1970, os STRs ampliam seu número em 85%. Na Bahia, a organização sindical mostrava-se profundamente cooptada pelos militares, tendo a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado da Bahia funcionado como “linha auxiliar dos serviços de segurança do regime militar. A malha sindical era precária e os dois assessores jurídicos da FETAG limitavam-se à sede do órgão.” (NUNESMAIA JR., 2003, p. 9).

Nos anos 1980 muitos sindicatos realinham suas lutas em defesa de posseiros, moradores e foreiros que, sobretudo no Nordeste, “resistem a expansão do gado e algumas culturas mecanizadas que avançaram sobre as áreas que estes trabalhadores ocupavam” (FISCHER, 1998, p. 42). Esse realinhamento muito se deve ao processo de tomada dos sindicatos pelos próprios trabalhadores, fato que ocorreu em diversos municípios sertanejos nesse período.

Desde o início da referida década, numa conjuntura de final da ditadura militar, houve uma perceptível dinâmica associativa e organizativa que modificou o cenário político do país e pôs em voga importantes aberturas na herança autoritária da história brasileira. A criação do Partido dos trabalhadores (PT), “de forte enraizamento nos movimentos sindicais e populares”; a criação de três centrais sindicais; a ampliação e diversificação dos movimentos sociais; e, a criação de uma “trama associativa ampla, multifacetada e descentrada, articulando associações de base, grupos de assessoria, ONGs, igrejas, profissionais liberais, sindicatos e mesmo universidades” (PAOLI, 2000, p. 108) em torno dos movimentos sociais, exemplificam a construção de uma nova institucionalidade no país, uma experiência inédita que se assenta como referência e parâmetro para práticas nunca vistas de cidadania ativa.

É interessante frisar que aqui na Bahia, ainda nessa década – período de emergência do “Projeto Fundo de pasto” – um conjunto de profissionais, intitulados “de esquerda”, vinculados ou simpatizantes dos movimentos sociais, entra para os diversos órgãos do Estado para “fazer militância”. Tal militância tinha como foco realizar um trabalho diferenciado, mas conseqüente, dentro do próprio aparelho do Estado – uma forma de entrar nas brechas do sistema e tentar contemplar os interesses dos segmentos efetivamente mais necessitados. Estava em voga a luta pelos ideais democráticos, proporcionada pela abertura política. Contudo, em período posterior, essas brechas foram fechadas e a situação refluíu bastante.

Em 1975 e 1982 surgem, respectivamente, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR), duas instituições que, diante das diversas violações que os trabalhadores rurais estavam enfrentando, procuraram apoiar a luta empreendida por eles. A CPT é um órgão da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), vinculado à Comissão Episcopal para o Serviço da Caridade, da Justiça e da Paz, que foi criada em plena época da ditadura militar em resposta à grave situação dos trabalhadores rurais, posseiros e peões, principalmente da Amazônia⁴⁹. Essa instituição, desde o final da década de 1970, assessora os fundos de pastos

⁴⁹ A CPT “nasceu ligada à Igreja Católica porque a repressão estava atingindo muitos agentes pastorais e lideranças populares, e também, porque a igreja possuía uma certa influência política e cultural.”. Desde a sua

na defesa de seus direitos e interesses, apoiando-os inclusive juridicamente. Até hoje é uma das instituições que mais apóia essas comunidades.

A AATR, por sua vez, fundada já no final da ditadura militar, possuía inicialmente, “um caráter mais de entidade de classe, voltando-se para as denúncias, junto à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”. Depois começou a apoiar mais diretamente a luta dos trabalhadores (inclusive daqueles residentes em fundo de pastos) participando presencialmente das suas mobilizações e realizando cursos para esclarecimentos sobre as legislações. Participou ativamente “em toda movimentação do início década de 1980, quando surgem as oposições sindicais e consolidam-se as centrais sindicais” (NUNESMAIA JR., 2003, p.10).

Conforme Paoli (2000, p. 103 e 112), o início da década de 1990 foi marcado “por uma democracia consolidada, aberta ao reconhecimento formal de direitos sociais, garantias civis e prerrogativas cidadãos reivindicados”. Mas, contraditoriamente, também foi marcado, pela redefinição do papel do Estado e pelos efeitos sociais desumanos da reestruturação produtiva e modernização. Apesar disso, algumas experiências acenavam para alternativas democráticas no país, a exemplo do Orçamento Participativo e dos fóruns de negociação, em alguns municípios. Para a autora, essas experiências apontavam para a construção de “novas formas de sociabilidade política que abrem um jogo de reconhecimento e permitem um novo tipo de regulação capaz de garantir e criar novos direitos.”.

Ela analisa algumas dessas experiências e embora as avalie positivamente, já acenava como possibilidades daquele período a “desmontagem dessas esferas de representação através da desativação de sua efetividade na formulação e implementação de políticas públicas ou, ainda, o seu encolhimento no horizonte corporativo de interesses particulares”. (p. 124). Assevera que a denominada “parceira com a sociedade civil” já se transformou atualmente em moeda, sendo, na sua versão conservadora, uma estratégia de destruição da questão da responsabilidade pública, ao gerar arremedos de políticas sociais furtadas das dimensões de igualdade e justiça, ao reestabelecer particularismos locais e ao sacramentar as desigualdades regionais e sociais, “quando não reforçam o poder de velhas e novas oligarquias políticas locais” (PAOLI, 2000, p. 124 apud CASTRO, 1995). Mas para além das circunstâncias políticas, acredita que essas experiências estão fundamentadas num “solo histórico e

criação, essa instituição acompanha os conflitos no campo brasileiro através da sua rede de agentes de base e jornais, desenvolvendo um trabalho de documentação desses conflitos fundiários. “Em 1985, como forma de denunciar esta realidade, os dados começaram a ser sistematizados e publicados. Desde então, todos os anos, a entidade publica a obra *Conflitos no Campo Brasil*”.

Disponível em: <http://www.cptnac.com.br/?system=new&eid=26>.

societário que lhes dá plausibilidade, ao mesmo tempo em que define o horizonte dos debates políticos que vêm se processando em torno delas”. (p. 124)

2.2 “Projeto fundo de pasto”: a gênese da luta e do processo de regularização dos fundos de pastos baianos

Diante das inúmeras pressões recebidas, os camponeses residentes nos fundos de pastos se viram com apenas duas alternativas: ceder a tais pressões ou resistir e lutar para permanecerem com o domínio de seus territórios. A maioria deles parece ter “optado” pela segunda. A luta pela permanência nesses territórios e para continuar criando seus animais em regime extensivo, contra ao que impunham as referidas leis municipais e contra as demais pressões externas, se deu com diversos nomes e em vários municípios, a exemplo da luta pelo “bode solto” no município de Juazeiro, a luta pela “solta” em Oliveira dos Brejinhos e a luta pelo “fundo de pasto”, em Uauá. Diversas denominações, mas um único objetivo: preservar seus modos de vidas em seus territórios. Foi esse processo de luta e resistência que culminou na implantação do “Projeto Fundo de pasto”.

O processo de espoliação da terra – esta como fator fundamental para a reprodução do modo de vida camponês nas áreas de fundo de pasto – e os inúmeros conflitos fundiários decorrentes disso, motivaram os camponeses de fundos de pastos para a luta. Impedidos de criarem em suas terras – já cercadas pelos grandes fazendeiros e/ou grileiros, com a conivência dos poderes executivo, judiciário e legislativo locais – são atingidos por uma situação alarmante e gradativa de pobreza, agravada pelas secas prolongadas (alimentadas pela “indústria da seca”) e pela ampla falta de assistência dos poderes públicos locais. A fuga constante e demorada para São Paulo consequência, em parte, desse processo, fez com que muitas mulheres sertanejas fossem consideradas viúvas de maridos vivos. Maridos que viajavam e que quando retornavam muitas vezes encontravam os filhos recém nascidos ou já crescidos. Não obstante essa situação de pobreza e miséria, decorrente e/ou agravada pela ação de vários agentes externos, a explicação para tudo isso, assim como para a morte prematura de seus filhos, muitas vezes era atribuída simplesmente à vontade divina.

Atentos a tal situação de espoliação, pobreza e, em grande medida, conformismo, alguns setores da Igreja católica, como a CPT, por meio de seus agentes pastorais, e os “animadores” das igrejas locais iniciam e/ou intensificam um trabalho de base nos fundos de

pastos. Uma das suas estratégias de atuação nessas áreas, principalmente naquelas que enfrentavam litígio, foi a realização de missas campais, conversas informais nas casas e distribuição de cartilhas. Nesses momentos eram propagados valores comunitários, além de noções de direito, legalidade e legitimidade. Junto com o trabalho de evangelização, era feito o trabalho de sensibilização e mobilização para a luta. Como afirma Scherer-Warren (2005, p.55), a Igreja foi nesse período “a principal estimuladora das formas comunitárias de organização social”, valorizando os laços interpessoais, a solidariedade, ajuda mútua, a participação entre ‘iguais’, decisões tomadas coletivamente e autonomia (frente ao Estado ou aos partidos políticos). Tratava-se de “trabalhar, com base na Teologia da Libertação, para a construção de uma ‘Nova Sociedade’, rumo ao ‘socialismo e à ‘democracia’” (*idem*, p.56).

Tratava-se também de desmistificar concepções pré-concebidas a respeito, por exemplo, dos fatores causadores de seus problemas. Dessarte, devido a atuação de seus agentes pastorais e de seus “animadores” locais, a Igreja foi uma das assessorias que mais apoiou os fundos de pasto, conseguindo, junto com outras assessorias e entidades, mobilizar e organizar muitos deles para a luta. Muito em função desse trabalho de base e dos conflitos que começam a emergir com maior frequência, os moradores de fundos de pasto começam a procurar os sindicatos locais, além da própria Igreja, para pedir apoio. Apoio para, dentre outras coisas, reconquistar ou permanecer em seus territórios. Por isso, é que anteriormente aos conflitos fundiários que os atingiram (como apontado no Capítulo 1), não havia uma identidade coletiva e uma organização política constituída. Essa identidade passa a se existir ao passo em que intensifica e se amplia essa organização.

Mas de que forma esse processo de luta e resistência culmina com a implantação do “Projeto Fundo de pasto”? Uma conjunção de fatores parece ter colaborado para que isso ocorresse. Primeiramente, é preciso dizer que as inúmeras pressões sobre os fundos de pastos e o seu subsequente cercamento, produziram (além dos resultados já retratados) uma mudança paisagística nas áreas comunitariamente utilizadas, a ponto de chamar atenção de quem antes porventura as observassem. Afinal, outrora eram áreas não cercadas de Caatingas, mas agora são áreas rapidamente cercadas por agentes externos, que, através desse ato, traçam um novo desenho paisagístico nas comunidades. Comunidades que com a perda parcial ou total da sua terra, agora cercada, são expulsas ou se mantêm, insistentemente, em pequenas áreas que, de tão pequenas, dificultam o cultivo e a criação.

Tal mudança paisagística – de cunho político e econômico – também chamou atenção de um dos filhos de Uauá: Francisco de Assis Borges Ribeiro, popularmente conhecido como “De Assis”. Ao que tudo indica, no mesmo período em que se atentou para essa mudança, ele

começou a trabalhar como chefe do escritório do antigo INTERBA, no município de Uauá. Já no desempenho da sua função, ele encaminhou um requerimento para a medição de uma área privada, mas essa medição não foi feita devido aos protestos dos vizinhos que alegaram se tratar de uma área de pastoreio que havia servido para todos ‘a vida toda’ e que, por isso, ninguém poderia apropriar-se dela. (ELHE, 1987, p.22). A partir daí De Assis procurou compreender melhor a especificidade daquela modalidade de posse e uso da terra e numa dada oportunidade, conversou com Paulo Cunha, então funcionário da CAR, colocando-o a par da singularidade que norteava aquelas áreas e afirmando que devido a tais especificidades a forma de regularização fundiária e as ações discriminatórias direcionados para elas também deveriam ser diferenciados.

Cabe salientar que essa conversa ocorreu no período em que Paulo Cunha estava acompanhando dois projetos pilotos, um em Ribeira do Amparo e outro em Itapicuru. O Banco Mundial havia financiado o Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI)-Paraguaçu e o PDRI-Irecê (ambos vinculados ao supracitado POLONORDESTE) e para financiar o PDRI-Nordeste exigiu que se testasse, por meio dos referidos projetos pilotos, duas instituições públicas, a Assistência Técnica e o então INTERBA, que não haviam se desempenhado bem nos projetos Paraguaçu e Irecê. Mas, por que não se desempenharam bem?

Segundo a CAR (1987, p.97)⁵⁰ o POLONORDESTE – que é composto de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (os PDRI’s) – era um programa direcionado primordialmente para a pequena produção e para os “trabalhadores sem terra (parceiros, arrendatário, etc.)”, tendo como objetivo uma melhoria da renda deste público por meio da sua incorporação ao *mercado* (como já falamos acima, o alcance desse objetivo ocasionou muitos conflitos, já que a lógica de reprodução imposta por ele era incompatível com a dos pequenos produtores). Foi por meio do Programa de Produção de Alimentos de Ribeira do Pombal, vinculado ao POLONORDESTE, “que, em 1980, o segmento de Ação Fundiária passou a ser desenvolvido na Região Nordeste da Bahia, com atividades exclusivamente voltadas para a regularização fundiária, em 16 municípios daquela região.”. Mas a despeito da ênfase dada pelo Programa à questão da participação dos produtores no desenvolvimento de

⁵⁰ Cabe ressaltar, como veremos ao longo do texto, que não estamos tratando a CAR como um ente. Temos ciência de que estamos nos referindo a documentos produzidos por este órgão, em um determinado período (década de 1980) e em relação a um determinado assunto: o “Projeto Fundo de Pasto”. Contudo, ainda que a posição da CAR em relação a esse Projeto (e também em relação a outras questões relativas àquele período) não possa ser reduzida ao que é dito em tais documentos, estes também expressam, de forma igualmente legítima, uma posição desse órgão em relação a este assunto na época.

todas as atividades, as ações fundiárias se caracterizaram “pelo seu conteúdo atomizado e distante das questões que envolvem os pequenos produtores e os trabalhadores sem terra”.

Além disso, era, principalmente, por meio da antiga EMATERBA (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia), hoje EBDA (Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S. A.), que o encaminhamento dos trabalhos de regularização fundiária era feito, sobretudo nas discussões realizadas com os grupos de produtores trabalhados pelos seus técnicos. Era nessas discussões que os imóveis a serem regularizados eram listados para, a partir daí, serem trabalhados pelo INTERBA. Para a CAR (*idem*) esta postura do INTERBA no desenvolvimento das suas funções era extremamente passiva. Desse modo, com a vinda da Missão do Banco Mundial, em 1982, para as primeiras discussões a respeito do financiamento do PDRI-Nordeste, dois segmentos foram considerados ineficientes no que concerne ao alcance das duas metas previstas para o Programa em outras regiões baianas: a Extensão Rural e a Ação Fundiária.

Pelo fato de desenvolver os trabalhos de regularização fundiária de modo pontual junto aos pequenos produtores, o segmento de Ação Fundiária, trazia, afirma a CAR (*idem*, p.98), dois tipos de riscos: “o não conhecimento da malha fundiária da área de atuação e consequentemente a realidade agrária existente e a precariedade dos títulos emitidos, isto no que diz respeito à garantia”⁵¹. Por outro lado, a capacidade operacional do INTERBA foi questionada, já que dificilmente ele conseguia cumprir as metas acordadas. Importante salientar que a despeito disto, esse órgão “foi estruturado especificamente para atender a demanda do POLONORDESTE, naquilo que atingia os pequenos produtores rurais do Estado, e destinava-se a integrar as ações específicas do projeto federal, na Bahia”. (GARCEZ, 1997, p. 124). Como a titulação das terras era tida como uma exigência para a fruição dos benefícios desse Programa, coube ao INTERBA as ações nesse sentido.

Diante dessas constatações, o Banco Mundial condicionou o financiamento do PDRI-Nordeste ao planejamento e execução de um Projeto Piloto durante o ano de 1982⁵² com o

⁵¹ Em nota de rodapé, a CAR (*idem*, p.98) afirma o seguinte a esse respeito: “pelo fato dos títulos de propriedade serem emitidos de forma dispersa e sem uma análise mais apurada da documentação dos imóveis no local e considerando ainda a falta de controle do INTERBA, que não dispunha de um mapeamento das áreas regularizadas, havia riscos de superposição parcial ou total desses títulos”. Risco que só beneficiou, em grande medida, a grilagem de terra que encontrou um ambiente plenamente favorável à sua expansão.

⁵² Neste mesmo ano, o poder de ação do INTERBA foi ampliado, por meio do Decreto Estadual n. 28.970, de 26 de julho, permitindo a emissão de cartas de anuência ao pequeno produtor, dispositivo intermediário no processo de titulação que permitia a este o acesso ao crédito bancário antes que detivesse o título de domínio. Antes disso, em 1978, através da Lei Estadual n. 3.635, de 4 de janeiro, o INTERBA é transformado numa autarquia “com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativo-financeira e patrimônio próprio, mas ainda vinculada à Secretaria da Agricultura. Acresce-lhe, como competência, executar a política agrária estadual e promover a disposição das terras públicas” (GARCEZ, 1997, p. 125).

objetivo de avaliar o desempenho dos órgãos envolvidos com os segmentos de Extensão Rural e Ação Fundiária. Foi assim que ao INTERBA coube a tarefa de emitir 1.000 títulos durante o referido ano, por meio das Ações Discriminatórias, justamente por “ser este instrumento mais adequado na identificação da realidade fundiária, proporcionando maior segurança dos títulos.”.

Como se vê, uma das principais preocupações do Banco Mundial, juntamente com o Governo do Estado da Bahia (representado pelas Secretarias de Agricultura e Planejamento e estas pelo INTERBA e pela CAR) era com a garantia ou segurança dos títulos de propriedade (individuais), segurança necessária para a realização de qualquer negócio no mercado de terras e para incorporar os pequenos produtores e trabalhadores sem terra na lógica produtiva de mercado. Os municípios selecionados para a implementação desse Projeto Piloto foram: Itapicuru (abarcando as localidades de Capoeira, Catu Grande, Santa Maria, Caraíba, Varzinha e Íngua) e Ribeira do Amparo (nas localidades Poço, Sacatinga, Massaranduba e Camboatá). Depois de uma discussão entre a CAR, o INTERBA e a FAO/Programa Cooperativo do Banco Mundial, foi elaborado o documento “Planejamento e Informando no Projeto de Titulação de Terra”, onde são “listados pontos que indicam para o novo patamar de intervenção na questão fundiária” (*idem*, p. 99).

Pontos que mais parecem uma espécie de cartilha do Banco Mundial a ser implantada pelos referidos órgãos. Eles expressam, na nossa visão, uma nítida preocupação desse Banco – com a grande convivência do governo baiano – em criar as condições necessárias para dar segurança aos títulos e para sutilmente dispor das terras públicas no mercado de terras:

*definir critérios e fontes de informação a serem usados na escolha das áreas a serem discriminadas e tituladas; discutir com os produtores as áreas a serem discriminadas como também, esclarecê-los acerca deste processo; definir papéis a serem desempenhados pelas outras instituições (Ematerba, Car, Prefeituras, Sindicatos, etc.); especificar cada uma das atividades que fazem parte do processo discriminatório, definindo os métodos e parâmetros a serem usados, decidindo onde cada atividade deve ser feita [...] e as formas de comunicação a serem usadas”; preparar um programa e cronograma de atividades administrativas e técnicas (processo piloto, discriminação, medição das áreas, emissão de títulos etc.) [...]; especificar os critérios a serem usados para reaver e redistribuir as terras do Estado e os preços que serão cobrados pelos títulos; definir requisitos para qualificação de pessoal, considerando a hipótese da concentração de firmas particulares, se necessário, para desenvolver os trabalhos topográficos nos processos discriminatórios; definir o tipo de apoio administrativo necessário para titulação incluindo o acesso ao computador e o envolvimento de pessoal técnico a nível central; implantar coordenadorias regionais objetivando descentralização das atividades técnico administrativas do órgão etc. (*ibid.*). [Grifos nossos]*

A CAR (1987, p. 100) – em sintonia com o que pretendia o Banco – avalia esses pontos como uma “nova ótica de tratamento da questão fundiária, apesar de ser ainda bastante

limitada para a solução dos problemas agrários do Nordeste da Bahia”. De fato, se imprime aí uma nova ótica no tratamento da questão fundiária, mas a quem de fato ela beneficiaria? Os pequenos produtores, os agricultores sem terra? A nosso ver (apesar de não explicitamente colocado), esses pontos atenderiam, principalmente, a um único objetivo: criar as condições necessárias para dar segurança aos títulos individuais e com isso facilitar que essas terras, já tituladas, fossem facilmente dispostas no mercado de terras, favorecendo assim a lógica da economia de mercado, isto é, a lógica capitalista.

Mas por que afirmamos isso? Ora, por que o Banco Mundial, uma Instituição reguladora do movimento global do capital – que tem segundo o “Consenso de Washington” a ideologia do Estado mínimo – tem procurado determinar a concepção de desenvolvimento e as políticas econômicas dos países em desenvolvimento, orientando-os ou simplesmente obrigando-os – com o pretexto de “ajuda econômica” – a comprometer parte de seus orçamentos com projetos que beneficiam, principalmente, o grande capital, promovendo a sua expansão. Tal política tem se refletido no campo onde ele concentra seus projetos “promovendo a privatização do território através das regras do mercado. De acordo com essa concepção, os camponeses devem buscar a “eficiência” nos moldes de um modelo integrado ao agronegócio”. (REZENDE; MENDONÇA, 2005, p. 1).

É verdade que foi, sobretudo, após a década de 1990, quando o neoliberalismo adentra com toda força no Brasil, que essa Instituição amplia seu campo de ação. Mas desde as décadas de 1970 e 1980⁵³ – período de sucessivas crises do capital – ela já tentava inserir o campo brasileiro na lógica capitalista de mercado, começando a financiar muitos projetos ligados ao “desenvolvimento rural”, como é o caso do POLONORDESTE. Inclusive a CAR foi criada pelo Governo do Estado como uma empresa de planejamento para financiar os projetos de “apoio” do Banco Mundial, recebendo e repassando recursos, relata informante. Criada segundo a orientação desse Banco, ela é a primeira empresa pública baiana. Uma empresa pública se difere dos demais órgãos públicos por ser mais ágil (pois não possui os trâmites burocráticos dos demais órgãos públicos), sobretudo no que concerne ao recebimento e repasse de recursos. Agilidade necessária para esse Banco por em prática seus projetos, já que para ele os aparelhos estatais são grupos pouco competitivos, daí a sua constante ênfase na reforma desses aparelhos.

⁵³ Segundo a FAO, desde 1960, o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento ampliaram paulatinamente suas carteiras de investimentos em agricultura e no desenvolvimento rural. Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/pr/quienes/sesenta.htm>.

Mas não foi sem polêmica que a CAR se transformou numa empresa pública, com esse fim e por meio da orientação desse Banco. Segundo o referido informante, na época em que ela foi criada houve muitos questionamentos dos seus profissionais técnicos referentes ao fato do Banco Mundial ser uma instituição determinada principalmente pelo governo dos Estados Unidos, o qual, por meio do seu Departamento de Estado, elabora as políticas implantadas por esse Banco, tendo prerrogativa de veto e poder para indicar seu presidente (geralmente um membro do setor financeiro). Tais questionamentos estavam relacionados basicamente ao fato de que ao financiar esses projetos para os países “subdesenvolvidos” esse Banco estaria criando uma forma de garantir o domínio daquele país pelo mundo. Nessa perspectiva, a criação de uma empresa pública com esse fim estaria contribuindo para por em prática esse objetivo.

Tais questionamentos são plenamente compreensíveis, sobretudo quando lembramos que parte desses profissionais, ligados à então esquerda ou aos movimentos sociais, entraram nos diversos órgãos do Estado – estimulados pela abertura política e pelos ideais democráticos – para “fazer militância” através da realização de um trabalho diferenciado. A CAR, por exemplo, conta o supracitado informante, era considerado “o lugar da esquerda baiana; todo mundo era intelectual; a intelectualidade e a esquerda baiana tava na CAR”. Intelectuais e esquerdistas que – também motivados pelos elevados salários que eram pagos na época – possuíam um interesse ideológico no trabalho que faziam. É interessante salientar que existia naquele período um folclore – já bastante conhecido – segundo o qual o então governador Antônio Carlos Magalhães (ACM)⁵⁴ gostava de trabalhar com a esquerda por que ela era mais competente e gerava mais resultados.

Mas por que um conjunto de profissionais, com esse viés ideológico, que fazia esse tipo de questionamento, aceitou trabalhar num órgão que punha em prática projetos financiados e de interesse do Banco Mundial? Para responder essa pergunta é preciso dizer que antes da sua criação, a CAR era uma Comissão de estudos e planejamento agrários, ligada à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), que na época era quem fazia e promovia, respectivamente, o planejamento e o desenvolvimento do Estado. O governo baiano, em sintonia com a Política modernizadora do Governo Federal, pretendia elaborar uma proposta de planejamento urbano e rural para o Estado com o objetivo de implementar aqui a ideologia modernizante – mas uma modernização conservadora (nos moldes tratados anteriormente). Para tanto, (por meio da SEPLAN), buscou recursos, sendo os mesmos oferecidos e

⁵⁴ ACM estava aí no seu segundo mandato como governador da Bahia. Ele tomou posse em 15 de março de 1979. Seu terceiro mandato teve início em 1989.

disponibilizados pelo Banco Mundial. Mas esses recursos vieram acompanhados da obrigação governamental de seguir suas normas.

Como para implementar um programa de governo ou uma ação de um projeto financiado por qualquer instituição, nacional ou internacional, é preciso antes fazer uma proposta de trabalho, o governo então montou uma Comissão executiva – encabeçada pelo economista Carlos Miranda (um egresso da CEPAL e ex trabalhador da FAO) que tornou-se posteriormente o primeiro diretor-presidente da CAR⁵⁵ – para elaborar a referida proposta de Planejamento. Depois de elaborada e aprovada tal proposta, inclusive pelo Banco Mundial, essa Comissão foi transformada na Coordenação de Ação Regional e por orientação desse Banco foi transformada na atual empresa pública Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), já que assim facilitaria o recebimento e o repasse dos recursos. Cabe frisar também que nessa época estava em voga no Estado a discussão sobre a viabilidade econômica da pequena produção, existindo dentro da CAR um explícito interesse em trabalhar com os pequenos produtores (inclusive foi muito por conta desse interesse e desse ambiente favorável, que a proposta do “Projeto fundo de pasto” ganha corpo. Nos textos referentes ao “Projeto fundo de pasto”, os fundos de fundo são sempre tratados como pequenos produtores).

Portanto, existia um interesse explícito em trabalhar com a pequena produção. Paralelamente, existiam também os interesses modernizantes do governo do Estado e os interesses de expansão do grande capital no campo do Banco Mundial. O financiamento desse Banco, destarte, contemplou os interesses de ambas as partes. Quanto aos referidos profissionais que questionavam o apoio financeiro desse Banco, parece que procuraram se “ajustar” a essa realidade, tentando utilizar esses recursos – já que seriam utilizados de qualquer modo – “da melhor maneira possível”, isto é, em favor dos segmentos realmente mais necessitados, afirma um informante. Até que ponto conseguiram isto, não sabemos. Mas o fato é que (como vimos) os projetos financiados pelo Banco Mundial naquela época, sobretudo aqueles teoricamente voltados para solucionar as dificuldades da pequena produção e dos trabalhadores sem terra, além de não terem alcançado os objetivos propostos, obtiveram resultados opostos ao previsto, expulsando os pequenos produtores de suas terras, aumentando os conflitos no campo e favorecendo, sobretudo, a grilagem e os grandes fazendeiros; afinal, não tocavam numa questão fundamental: a posse e uso da terra.

⁵⁵ Segundo o referido informante, Carlos Miranda era um egresso da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), uma das cinco comissões da Organização das Nações Unidas (ONU) e havia também trabalhado na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

De qualquer modo, é importante salientar que na década de 1980 a CAR se constituía na face modernizadora do Estado. As oligarquias tinham seu espaço, mas o Estado também queria o seu para implementar a ideologia modernizante. Devido a esse ambiente favorável, em que o Estado tinha interesse em por em prática seus objetivos modernizantes, diversas propostas foram apresentadas para ele, sendo várias delas acolhidas, dentre elas o “Projeto Fundo de pasto”. Como esta proposta foi acolhida, é no que nos centraremos a partir de agora.

Inicialmente, é importante ressaltar que o Projeto fundo de pasto foi resultado primeiramente da luta dos trabalhadores pelo seu território. A própria CAR, em 1982, em um dos seus primeiros escritos sobre os fundos de pastos chama atenção para isso, observando que

já começa a existir entre a população, uma consciência da necessidade de se organizarem, com vistas a defender os seus direitos; em alguns casos esses movimentos são apoiados pelos sindicatos rurais, que prestam assistência jurídica aos sindicalizados; a Igreja também tem tido importante papel no sentido de despertar a população para os seus interesses. (CAR, 1982).

Este trecho dá uma boa idéia da movimentação e da pressão que começava a existir entre os trabalhadores pela garantia de seu território. Com o apoio e incentivo da Igreja católica (principalmente da CPT), de alguns Sindicatos de Trabalhadores Rurais e do próprio De Assis (que se envolveu profissional e pessoalmente com a causa, assim como outros profissionais da CAR) esse processo de mobilização e organização tomou corpo ao longo do tempo. A conseqüência disso foi a forte pressão sobre o órgão fundiário – o INTERBA –, pressão que crescia na mesma medida em que também cresciam os conflitos com os agentes externos.

Várias solicitações para regularização dos fundos de pastos foram feitas a esse órgão – órgão até então técnica e politicamente incapacitado ao pleito dessas comunidades (não muito diferente do que ocorre hoje na CDA) – geralmente de áreas acima de 500 hectares. Contudo, o segmento de ação fundiária do PDRI-Nordeste até então desenvolvido não contemplava os fundos de pastos. Apenas os requerimentos de titulação individual eram analisados, sendo esta forma de titulação o foco do programa. O instrumento jurídico utilizado para a regularização de áreas individuais previa determinadas normas para cada tamanho de área doada:

para área até 100 ha: doação de 1 título individual à partir da comprovação de posse; **para área até 500 ha:** *alienação simples*, o Estado doava com alguns custos; **para área até 2.500 ha:** *alienação excepcional*: para se requerer do Estado estas áreas, é preciso que seja apresentado um projeto agropecuário, cuja viabilidade deverá se fazer dentro da lógica de modernização compatível com os investimentos de capital no campo; **áreas com tamanho acima de 2.500 ha:** com aprovação do Senado. (Lei de Terras da Bahia, de 1972).

Orientados pela política agrícola e de desenvolvimento em gestão (já comentada), as instituições envolvidas no PDRI-Nordeste, dentre elas, o INTERBA, “não consideraram a caprinocultura extensiva tradicional como sendo um projeto agropecuário racional, segundo os princípios da modernização”. (*ibid.*). A pressão das comunidades e de suas assessorias continuou incentivada principalmente pela permanência e aumento dos conflitos. Diante disso e da identificação de “situações atípicas em relação ao modelo fundiário do Estado e da própria Microrregião” – situações que apenas a fotografia aérea não era capaz de identificar –, o que demandava um tratamento diferenciado para cada uma delas (GARCEZ, 1987, p.53), o INTERBA procura a CAR com o objetivo específico de solucionar a questão da regularização dos fundos de pastos, sendo De Assis o grande impulsionador desse processo dentro do INTERBA. (CEDAP, 1987).

Segundo a CAR (1987, p.99) foi por meio do supracitado documento “Planejamento e Informando no Projeto de Titulação de Terra” e da discussão que este órgão passou a realizar em campo com os técnicos do INTERBA, “que se começou a questionar a política fundiária do órgão de terra do Estado, centrada exclusivamente, na titulação individual, independentemente das singularidades de cada Região”. Surgiu, assim, a necessidade de realizar uma discussão no sentido de elaborar uma estratégia de intervenção na porção Norte da região Nordeste, sobretudo “no município de Uauá e suas áreas limitadas pertencentes aos municípios de Monte Santo, Juazeiro, Curaçá, Euclides da Cunha, Jaguarari e Senhor do Bonfim, onde naquele momento, foram identificadas áreas de Fundo de Pasto”.

A partir dessas discussões, o INTERBA, a CAR e a FAO/Programa Cooperativo do Banco Mundial decidiram, afirma a CAR, incorporar no Documento acima citado um estudo de titulação para pastagens comunais, abarcando os seguintes pontos:

rever a legislação estadual e federal relacionada à titulação de terras, particularmente no que diz respeito às formas de títulos que podem ser conservado em condomínio; rever as soluções adotadas em outros estados (Paraíba, Amazônia, Ceará, etc.), para lidar com problemas semelhantes de proteção às terras comunais; identificar fatores sócio-econômicos que afetam a escolha de sistemas de titulação para terras comunais (grau de parentesco, tipos de sistemas de produção, variações nas quantidades de terra e água, etc.); estimar a capacidade de suporte dos diversos tipos de caatinga no Nordeste semi-árido da Bahia e calcular o tamanho do rebanho e rendas; descrever os métodos de controle dos pontos de água que são mais comuns nesta região; fazer propostas de formas alternativas de titulação, que possam ser adotadas para uma dada área, junto com a indicação da solução mais aceitável, para os diferentes tipos de comunidades identificadas; especificar quaisquer mudanças nos procedimentos administrativos ou legal, que fossem necessários para garantirem as formas de títulos propostos acima, para as comunidades; descrever a extensão e procedimentos de consultas que seriam realizados sobre o projeto, com comunidades (líderes e outros membros da comunidade) para garantir os títulos comunais nas formas propostas, incluindo, no processo, envolvimento de outras instituições – sindicatos, prefeituras, Igrejas. (CAR, 1987, p. 99-100). [grifos nossos]

Não obstante a introdução de novos itens, como a participação do movimento sindical, Igreja e outras instituições, além da participação dos produtores – “itens introduzidos dada a conjuntura política do momento, e a introdução da metodologia de planejamento participativo a nível de programas do Estado”(CEDAP, 1987, p.56), os quais também permitiram à CAR e ao INTERBA incorporarem algumas das demandas das comunidades de fundo de pasto quando da tentativa de titulação de suas terras – o projeto piloto exigido pelo Banco Mundial para o financiamento do PDRI-Nordeste, “apresentou no seu desenvolvimento, as mesmas limitações das ações de Regularização Fundiária implementada pelo INTERBA até aquele momento”. Uma das únicas mudanças ocorrida no comportamento desse órgão foi a “definição de áreas de atuação de caráter mais abrangente e de contato mais direto com os produtores”. (*ibid.*, p. 100).

Pode-se considerar também como pontos positivos, afirma a CAR, a contribuição que esse projeto deu para o INTERBA refletir sobre o seu trabalho até aquele momento – trabalho que, na verdade, reproduzia a visão e a política fundiária do Governo Federal – além de ter contribuído para esse órgão “observar questões como diferenciações regionais, concentração e abrangência das atividades e perfil dos produtores a serem contemplados” (*idem, ibidem.*).

A nosso ver, a identificação de diferenciações regionais e peculiaridades na estrutura de posse e uso da terra apenas quando da elaboração do segmento fundiário do PDRI-Nordeste, evidencia a precariedade com que o Estado baiano vinha, por meio de seu órgão de terra, tratando a questão fundiária em seu território. Esse desconhecimento (conveniente) dessas diferenciações e singularidades resultou na falta de tratamento adequado para elas, evidenciando, conseqüentemente, que apenas alguns segmentos vinham se beneficiando das ações desse órgão. Os projetos citados acima demonstram bem quais foram esses segmentos.

No que concerne especificamente às áreas de fundo de pasto, exporemos abaixo as ações que foram desenvolvidas tendo em vista a aprovação do “Projeto fundo de pasto” e a sua consecução.

Durante a conversa que De Assis teve com Paulo Cunha (quando da realização do referido Projeto Piloto), este o solicitou que elaborasse um relatório sobre a situação das áreas de fundos de pastos conhecidas por ele, apontando aspectos sociais, econômicos, infra-estruturais e de produção. De acordo com Paulo Cunha⁵⁶, a intenção era apresentar esse relatório ao Banco Mundial – aproveitando que seus consultores estavam vindo à Bahia

⁵⁶ Informações apresentadas pelo próprio Paulo Cunha em palestra durante o II Seminário Estadual das Áreas de Fundos de pasto, em Oliveira dos Brejinhos, em 09 de julho de 2004. Essa palestra foi transcrita e disponibilizada pela CPT.

negociar a aprovação do PDRI-Nordeste – para tentar incluir um item específico sobre a questão do fundo de pasto. Em quinze dias o relatório ficou pronto, sendo por ele apresentado ao Banco e a representantes da Secretaria da Agricultura. Depois de discutido o relatório, houve resistência do governo baiano, alegando ser difícil inserir o fundo de pasto no Projeto de Desenvolvimento Integrado. Mas a resistência maior, de acordo com ele, foi do INTERBA que alegava não haver arcabouço jurídico no Estado baiano capaz de regularizar “áreas coletivas”, apenas áreas individuais.

De fato, não havia como praticamente não há ainda hoje. Como já comentamos, toda a legislação baiana, com exceção de alguns de seus dispositivos (como é o caso do Artigo 178⁵⁷ da Constituição de 1989 que trata da regularização dos fundos e fechos de pastos) é individualista, isto é, tem como foco os interesses e os direitos individuais. Apenas com a Constituição Estadual de 1989, foram introduzidos alguns instrumentos voltados para uma perspectiva mais coletivista, mas isso inclusive foi resultado da luta empreendida pelos movimentos sociais baianos e não da vontade do legislador constituinte. Entretanto, na época do Projeto fundo de pasto não existia nenhum dispositivo jurídico voltado para esta perspectiva.

Diante dessa resistência do próprio Estado, o Banco recuou na possibilidade de liberar os recursos (este Banco “estava mais interessado na sua proposta do levantamento aerofotogramétrico e subsequente redistribuição das terras” (GARCEZ, 1987, p. 54), levantamento este que de modo algum daria conta de perceber as especificidades existentes na estrutura fundiária baiana), explicitando que se o Estado não tinha condição legal de regularizar essas áreas – condição essencial para os demais segmentos produtivos do programa: como *crédito*, *assistência técnica*, *pesquisa*, *ações de desenvolvimento*, *beneficiamento de produtos* etc. – então se tornaria inviável realizar quaisquer outras ações, até por que um dos segmentos dos PDRI’s era a própria regularização fundiária. Depois de encerrada a discussão e de ter comunicado a De Assis sobre os empecilhos colocados pelo governo e o próprio INTERBA, Paulo Cunha foi procurado por um membro da equipe do Banco Mundial que o sugeriu fazer um relatório indicando a possibilidade de realização de dois projetos pilotos para posterior avaliação do Banco e uma conseguinte resposta do mesmo.

Segundo conta Paulo Cunha, ele convidou alguns colegas de trabalho por meio de Carlos Miranda (o então diretor-presidente da CAR, que de acordo com nossos informantes,

⁵⁷ Trataremos desse Artigo no capítulo seguinte.

deu o maior apoio ao projeto) para ajudá-lo na confecção desse relatório. Convidou uma pessoa da Secretaria de Agricultura, uma do INTERBA e uma da CAR. Todos viajaram com ele para os municípios de Senhor do Bonfim, Paulo Afonso, Juazeiro, Chorrochó, Uauá, Monte Santo Quijingue e Curaçá à procura de fundos de pasto. Afirma que embora tenham definido essas áreas, não tinham nenhum conhecimento sobre as realidades dos fundos de pastos, sendo “completamente analfabetos com relação à questão”. O próprio roteiro elaborado por eles demonstrava essa falta de conhecimento sobre o assunto, afirma. Nessa trajetória, procuraram alguns órgãos públicos para colher informações sobre essas áreas, mas nenhum deles as possuía. Apenas a Igreja apresentou algumas informações, por conta de já algum tempo trabalhar com elas.

Somente quando chegaram ao município de Uauá passaram a compreender melhor o que era fundo de pasto, afirma. Com a ajuda de De Assis, reuniram algumas comunidades que falaram dos conflitos entre elas e os fazendeiros e grileiros e do seu modo de vida. A equipe passou em torno de quinze dias nesses municípios. Após a apresentação do relatório (denominado “Análise Econômica e Financeira da Viabilidade do Fundo de Pasto”, em três volumes, incluindo uma proposta de trabalho específico para o caso) ao Banco Mundial este aprovou a proposta de realização de um projeto piloto de regularização fundiária e desenvolvimento dos fundos de pasto. Os dois fundos de pastos escolhidos foram São Bento (primeiro fundo de pasto regularizado pelo projeto) e Sítio de Cariri, ambos em Uauá. Estas áreas foram escolhidas porque no momento estavam livres de conflitos fundiários, ao contrário de algumas áreas localizadas nos municípios de Euclides da Cunha e Monte Santo, que estavam sendo ameaçadas constantemente por agentes externos.

Em termos legais, não se pode regularizar áreas que estejam em conflitos (interno ou externo). Primeiro se recomenda resolvê-los, para somente depois regularizar. De acordo com A., a coordenadora do Núcleo Fundo de pasto da CDA⁵⁸, um modo comumente utilizado por esse órgão para tentar solucionar esses conflitos – evitando que eles parem na esfera judicial e com isso demorem de ser resolvido (adiando, conseqüentemente, a regularização) – é chamar as partes envolvidas (em conjunto ou separadas, dependendo da situação e da gravidade do conflito) para tentar um acordo entre elas, com a mediação da CDA. Segundo esta

⁵⁸ Informações colhidas em entrevista – da qual participamos – realizada com esta coordenadora, pelo grupo de pesquisa GEOGRAFAR, da Faculdade de Geociências da UFBA. A professora Guiomar Germani e Denílson Alcântara, ambos estudiosos do tema, permitiram gentilmente que participássemos da entrevista, sendo a mesma a nós disponibilizada.

coordenadora, os conflitos internos, em relação aos externos, são de fácil solução, apenas alguns demoram de serem resolvidos.

Vale ressaltar que essa participação do órgão fundiário como mediador dos conflitos, ocorre desde que o INTERBA foi transformado numa autarquia, em 1978, recebendo a incumbência de executar a política agrária do Estado e passando a assumir encargos sucessivos. (GARCEZ, 1987). Os conflitos mais comuns nas áreas de fundo de pasto eram (e na maioria das vezes ainda são) decorrentes das discordâncias entre os moradores quanto aos limites dessas áreas. Os conflitos internos mais comuns ocorriam (e ocorrem) quando ao tentar cercar sua unidade produtiva familiar, um membro da comunidade entrava na área do vizinho ou retirava parte das áreas dos fundos de pastos. Os conflitos externos mais comuns eram (e em grande medida ainda são) contra os pretensos proprietários de terras que se apropriavam de áreas com escrituras antigas, sem uma definição explícita dos limites, tentando cercar uma área maior do que o adquirido e utilizando de violência para intimidar as comunidades. Muitas vezes quando o INTERBA tentou verificar a legalidade desses documentos nos cartórios, estes negaram o acesso a tais informações (CAR, 1987).

Devido ao fato de grande parte dos conflitos envolvendo os fundos de pastos serem resultado das irregularidades na documentação da terra, esse órgão propôs em 1985 a firmação de um convênio com a Corregedoria do Estado (por meio de recursos transferidos pela CAR) para a correção de registros de imóveis em várias comarcas. Até 1987, entretanto, esse convênio não havia sido firmado, estando ainda em fase de negociação. Importante frisar que desde 1984, consoante o Art. 20 do regulamento da Lei de Terras do Estado, o INTERBA vinha procedendo, ainda que timidamente, com a discriminação entre as terras devolutas e as de domínio privado existentes nas regiões e realizando cadastramento das respectivas populações.⁵⁹ A proposta de levantamento cartorial, com a correção dos registros de imóveis, surgiu a partir da realização deste trabalho.

A atuação do INTERBA como mediador de conflitos cessa quando uma das partes decide levar a questão para ser decidida judicialmente. Vale salientar que mesmo quando tratados dentro do âmbito administrativo tais conflitos eram (e ainda são) encaminhados morosamente por esse órgão e quando vão parar no poder judiciário, o INTERBA (ou a própria CDA, hoje) já não possui nenhuma competência legal para resolvê-los (*idem, ibidem*).

⁵⁹ “A Lei 3.442, datada de 1974, transfere para o governo a responsabilidade de discriminar a terra pública da terra do domínio privado, competindo-lhe assim, o ônus da prova no caso da inexistência de titulação ou indefinição legal do domínio.” (GARCEZ, 1997, p. 124).

Depois da aprovação do projeto piloto, o Estado realizou três estudos objetivando adquirir mais conhecimento sobre os fundos de pastos, além de obter uma proposta jurídica que viabilizasse “a regularização comunitária já que este tipo de regularização não está presente na Lei de Terras do Estado”. (*ibid.*, p.103). O primeiro estudo foi o “Projeto ‘Fundo de Pastos’ – Aspectos jurídicos e sócio-econômicos”⁶⁰. Para a realização dessa pesquisa, a CAR contratou três profissionais, um antropólogo, um sociólogo e um agrônomo, com o objetivo de, dentro das comunidades, compreender melhor suas experiências, afirma Paulo Cunha. Esse grupo ficou sessenta dias nos dois fundos de pastos colhendo informações econômica, social, cultural e ambiental (sobre este último aspecto colheram poucas informações, pois naquela época, como sabemos, pouco se discutida sobre ele). Além disso, elaborou uma proposta jurídica, “dando início a discussão quanto a viabilidade da regularização dos fundos de pastos” (*idem, ibidem*).

Esse primeiro estudo, não muito otimista quanto à continuidade dos fundos de pastos, afirmava já no início do item “Tendências dos fundos de pasto” que

apesar da maior parte das terras da Região ainda não serem cercadas, as principais tendências detectadas indicam para um processo de extinção do uso comunitário das terras, seja através da inviabilização causada pela destruição da vegetação, seja via cercamento das áreas. Esse processo deverá ser mais rápido ou mais lento a depender das condições de recursos naturais, de acesso e de valorização das terras em cada um dos municípios. (CAR, 1982, p.29).

Por outro lado, esse mesmo documento que apontava para um processo de extinção dos fundos de pastos (tomando como base as diversas ameaças que essas áreas estavam enfrentando naquele momento) afirmava no item “Recomendações” que a regularização fundiária, dada “a diversidade de situações que compõem a estrutura de posse da terra na Região Norte”, (*idem*, p. 29) não deveria ser a única ação recomendável para essas áreas. Esse estudo também recomendava dois tipos de regularização, compatíveis com o que denominava de dois tipos de fundos de pasto. Mas quais seriam esses dois tipos de fundos de pastos? Um sem delimitação interna de áreas entre as famílias e outro onde “cada produtor tem os limites de sua área conhecidos e respeitados pelos confrontantes e demais produtores residentes.”. (*idem, ibidem*). Sem dúvida, essa é uma leitura ainda incipiente sobre o assunto, mas de certa forma já apontava para a necessidade de se considerar as especificidades existentes dentro dos fundos de pastos.

Quanto a proposta jurídica, foi sugerido já nesse primeiro estudo a formalização de entidade ou entidades que congregassem os pequenos produtores. “A cada uma dessas

⁶⁰ CAR, INTERBA e CEPA – Julho de 1982.

entidades privadas, respeitadas as disposições pertinentes da legislação agrária, o Estado alienará então a gleba até a extensão constitucionalmente permitida, para utilização no pastoreio de interesses de seus associados [...]”. (*idem*, p.42). A forma de associação sugerida foi a sociedade civil, disciplinada nos Artigos 1.363 e 1.409⁶¹ do Código Civil Brasileiro de 1916. O estudo considera que a definição jurídica que melhor caracteriza o tipo de atividade pecuária desenvolvida nos fundos de pastos é o compáscuo: “outra coisa ele [o fundo de pasto] na realidade não configura senão o compáscuo, modo coletivo de utilização de pastos, de que se ocupa o art. 646⁶² do Código Civil Brasileiro, disposição inserta no capítulo que se ocupa do instituto do condomínio.”. (*ibid.*). Conclui dizendo que “o compáscuo haverá de ser, não o modo, ou a forma jurídica dessa atividade, mas o objeto da sociedade civil a ser formada para desempenhá-la.”. (*ibid.*). Essa leitura do fundo de pasto como um condomínio é também aceita por GARCEZ (1987), leitura da qual não concordamos por acreditarmos que ela seja incompatível com as territorialidades desses grupos, como discutido no capítulo 1.

De acordo com a CAR (1982) esse estudo se configurou numa primeira aproximação a respeito da situação dos fundos de pastos, vindo a sofrer mudanças em função da sua aplicabilidade, sobretudo no que se refere à declaração de reserva florestal para áreas de compáscuo que trazia implicações de ordem jurídica.

O segundo estudo, denominado “‘Fundo de Pastos’ – Uma Prática de Trabalho Comunitário na Pequena Produção”, também realizado pela CAR, em 1983, consiste num diagnóstico sócio-econômico da Fazenda São Bento, com o objetivo de servir de base às alternativas jurídicas propostas para a regularização fundiária. Ele aprofunda, segundo a CAR (*idem*, p. 103) algumas questões antropológicas e agro-sócio-econômicas, “ficando mais uma vez evidenciado que este sistema de produção e organização da comunidade representa efetivamente, uma alternativa de subsistência na caatinga para os produtores que vivem da caprinocultura”.

O terceiro estudo, denominado “Estudo Agro-Sócio-Econômico e Jurídico para a regularização das Áreas de Fundo de Pastos”⁶³, realizado em 1984, visava, conforme a CAR, aprofundar o conhecimento sobre os fundos de pastos. Esse órgão contratou os serviços do escritório regional do INTERBA em Uauá – escritório onde De Assis trabalhava – para a

⁶¹ Art. 1.363: Celebram contrato de sociedade as pessoas que mutuamente se obrigam a combinar seus esforços ou recursos, para lograr fins comuns.

Art. 1.409: São aplicáveis à partilha entre os sócios as regras da partilha entre herdeiros (arts. 1.772 e segs.).

⁶² Art. 646. Se o compáscuo em prédios particulares for estabelecido por servidão, reger-se-á pelas normas desta. Se não, observar-se-á, no que lhe for aplicável, o disposto neste capítulo, caso outra coisa não estipule o título de onde resulte a comunhão de pastos. (Redação dada pelo Decreto Legislativo nº 3. 725, de 15.1.1919).

⁶³ SEPLANTEC/CAR, 1984.

confeção de um documento de cadastro que apresentasse as comunidades sob vários aspectos. Nos 72 fundos de pastos localizados foram levantados: aspectos jurídicos; dimensão; número de proprietários e ocupantes; relação dos litígios; análise da documentação existente; autonomia das áreas comunitárias; processo de desertificação; natureza e parecer sobre todas as áreas de fundo de pasto e aspectos sócio-econômicos e agrônômicos da região. (CEDAP, 1987; CAR, 1987). Chamou atenção durante a pesquisa cartorial o fato de que os títulos de proprietários registrados constantemente tinham escritos a expressão “...em uso comum...” com os demais ocupantes e condôminos,” o que levou os pesquisadores a concluir “que a propriedade comum foi sempre a regra naquele município”, Uauá. (CAR, *idem*).

Ainda em 1984, quando da aprovação do projeto, foi elaborado o documento “Aspectos Sócio-econômico e jurídico das áreas de Fundo de Pasto”, também pela CAR. Nele estão expressos os objetivos do Projeto Fundo de Pasto, quais sejam:

Identificação e caracterização sócio-econômica de áreas de pastagens não cercadas e utilizadas de forma comunitária; estudos de viabilidade sócio-econômica e de alternativas jurídicas, com vista à regularização fundiária nos locais de pastagem com utilização comunitária objetivando a preservação dos mesmos; controle das tensões sociais nas áreas de fundo de pastos. (*ibid.*).

A proposta de regularização fundiária – foco principal do projeto – foi se processando na medida em que esses estudos foram sendo elaborados, culminando com a criação das associações fundiárias, indicadas como a melhor solução jurídica para regularização dos fundos de pastos. Mas como se deu esse processo de criação das associações? Após a aprovação dos dois Projetos Pilotos – São Bento e Sítio do Cariri – as atividades começaram a ser desenvolvidas nas comunidades, sobretudo as atividades voltadas para a regularização das áreas. Vale ressaltar que o Projeto fundo de pasto foi criado – pela CAR e o INTERBA, com a orientação do Banco Mundial – com o objetivo (pelo menos, a princípio) de intervir juridicamente nas áreas de fundo de pasto, intervenção que “tem como objetivo último o controle de tensões sociais emergentes na região Nordeste da Bahia”. (*ibid.*).

Uma das principais dificuldades encontradas para a regularização dos fundos de pastos foi a legislação de terras da Bahia que, como falamos, era plenamente voltada aos interesses e direitos individuais. Como então regularizar essas áreas de uso comum diante das dificuldades colocadas pelo limite da lei? A solução seria criar um artifício jurídico – que “sem ser ilegal, fugisse ao convencional” (INTERBA, 1985) – de modo que as regularizasse e ao mesmo tempo contemplasse as reivindicações das comunidades. Segundo os informantes que fizeram parte do projeto na época a principal reivindicação dos moradores foi que o processo de

regularização de modo algum fragmentasse o fundo de pasto e que, por conseguinte, o título fosse emitido em nome do coletivo de moradores. Por outro lado, esses mesmos moradores reivindicavam que as áreas individuais (familiares) fossem tituladas separadamente.

Importante lembrar que o instrumento jurídico voltado para regularização fundiária (exposto acima) tinha como foco as áreas individuais e previa determinadas normas para cada tamanho de área doada. Ocorre que os fundos de pastos, em sua maioria, são áreas de grande extensão, na maioria das vezes ultrapassando o limite de 500 (quinhentos) hectares. Portanto, se regularizados com base nesse instrumento, aqueles que tivessem o limite acima de quinhentos hectares só poderiam ser regularizados após a apresentação de um projeto de viabilidade econômica (um projeto agropecuário). Projeto este que deveria ser avaliado e aprovado pela CAR, depois encaminhado para a Procuradoria Geral do Estado (PGE) que o analisaria e o encaminharia para o governador do Estado autorizar e publicar no Diário Oficial. Caso o fundo de pasto tivesse mais de 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares, a sua regularização dependeria ainda da aprovação do Senado.

Cabe salientar também, ainda com base nesse dispositivo da Lei de Terras do Estado, que as áreas até 100 (cem) hectares eram doadas pelo Estado sem custos para o produtor. As áreas até quinhentos hectares eram doadas com alguns custos, fixados em lei. Aquelas acima de quinhentos hectares, além dos custos serem maiores (sobretudo no que concerne à medição) para o produtor, ainda era necessário apresentar o referido projeto de viabilidade econômica. As áreas acima de dois mil e quinhentos hectares, além dos custos elevados para o produtor, também necessitavam de um projeto agropecuário de viabilidade econômica e o processo de regularização ainda passava pelo Senado, voltando novamente para o Estado emitir os títulos. Ou seja, esse dispositivo jurídico só impunha limitantes para o pequeno produtor, inclusive para aqueles de fundo de pasto que, em sua maioria, não tinha condição de pagar por esses custos. Além disso, os procedimentos burocráticos impostos para áreas acima de quinhentos hectares prolongavam a emissão dos títulos.

Conforme Paulo Cunha, diante desses limitantes impostos pela lei, o INTERBA, contrariando as reivindicações das comunidades, sugeriu dividir o fundo de pasto, doando a cada um de seus membros um título ao que teve reação dos moradores/produtores que não aceitaram essa “sugestão” já que isso descaracterizaria e, conseqüentemente, destruiria o fundo de pasto, tornando-o – como não poderia deixar de ser – social, cultural, econômica e politicamente inviável. O fato das comunidades estarem mobilizadas na época e de terem o apoio da Igreja, de alguns Sindicatos, dos técnicos da CAR e de De Assis (primeiro impulsionador desse processo ao lado de Paulo Cunha, os quais, juntos com outros técnicos,

que se envolveram pessoal e profissionalmente com a causa) permitiu que essa “proposta” não fosse adiante. Daí em diante, o INTERBA começou a criar “verdadeiras alquimias jurídicas” para tentar regularizar essas áreas, chegando a propor inclusive a formalização de três associações no mesmo fundo de pasto, sobretudo, quando este passasse dos limites de 500 ou 2.500 hectares; o objetivo era que cada uma das três associações reivindicasse uma fração da área, afirma Paulo Cunha.

As propostas do INTERBA mostram nitidamente quanto ele era despreparado técnica e politicamente às demandas e especificidades dessas comunidades. Depois de tantas “químicas jurídicas” e “diante da evidência de que a titulação individual inviabilizaria a manutenção do pastoreio comunitário, o projeto, com a concordância dos produtores locais, optou pela Sociedade Civil [...] como alternativa jurídica de propriedade comum”⁶⁴ (CEDAP, 1987, p.61), considerada naquele momento o instrumento jurídico mais adequado à realidade dos fundos de pastos, pois não alteraria a estrutura existente – este instrumento já havia sido recomendado no primeiro estudo jurídico sobre essas áreas, em 1982. Assim, “a cada uma das associações, entidades civis criadas e formalizadas, o Estado alienaria gleba até o limite da dimensão constitucionalmente permitido para utilização no pastoreio de interesse dos associados” (*ibid.*). Para tanto, seria necessário que todos os interessados se filiassem às mesmas, para por meio delas obter a regularização do fundo de pasto.

Mas de que forma este instrumento seria utilizado? Pelo artifício jurídico das frações ideais – artifício que facilitaria os casos de titulação de áreas acima de 2.500 hectares⁶⁵. Segundo P. T., um advogado⁶⁶ que participou voluntariamente desse projeto, esse mecanismo consistia em dividir o fundo de pasto (simbolicamente) em lotes iguais, isto é, em frações ideais, que seriam tituladas em nome de cada membro da comunidade, que, em cartório, renunciaria a sua fração em favor da Associação. Ou seja, apenas após o recebimento do título os membros da comunidade fariam a doação para a Associação fundiária constituída. Em outras palavras:

⁶⁴ Não tivemos nenhuma evidência de que a opção pelas Associações fundiárias comunitárias não tenha sido com a concordância dos moradores.

⁶⁵ “Esta solução baseou-se no Estatuto da Terra, Lei nº 4. 504, de 30 de novembro de 1964, art. 3º, ‘que sujeita, inclusive, os estatutos de sociedades cooperativas ou sociedades civis outras, constituídas na forma da legislação em vigor, a registro no Instituto Nacional de Colonização e reforma Agrária – INCRA, que estabelecerá as condições mínimas para a democratização dessas sociedades (art. cit. Parágrafo único). O mesmo diploma, (art. 6º), estimula que a União, os Estados e os Municípios unam seus esforços e recursos, mediante acordos, convênios e contratos, para a solução de problema de interesse rural, como inequivocadamente é o focalizado, mandando usar prioritariamente para tal fim, entre outros bens públicos, as terras devolutas, federais, estaduais e municipais. (*ibid.*)”

⁶⁶ As informações desse advogado foram colhidas na mesma entrevista realizada com a coordenadora do Núcleo Fundo de Pasto, mencionada acima. Ele participou do Projeto Fundo de pasto como voluntário, pela FETAG.

as áreas ocupadas comunitariamente são regularizadas em nome das pessoas, as mesmas que receberam as áreas individuais, se comprometendo estas com a imediata doação de suas glebas comuns à Sociedade à qual se filiaram. A forma de regularização é a doação. (INTERBA, 1985, p.5).

Necessário ressaltar que essa divisão dos lotes em frações ideais ocorria, como a própria expressão indica, apenas idealmente e não concretamente. O fundo de pasto da “Fazenda São Bento”⁶⁷ foi o primeiro e único a ser regularizado dessa forma (com a titulação da fração ideal e a posterior doação para a Associação), tendo o seu título emitido em 1984. Além do título da área comunitariamente utilizada, foram emitidos também dois tipos de títulos individuais (referentes às proporções efetivamente ocupadas por cada beneficiário): um título referente à área de plantio e outro referente à casa e o quintal. Os depoimentos dos informantes que trabalharam nesse projeto sugerem que a titulação das áreas individuais foi uma demanda das próprias comunidades, as quais não tiveram interesse em coletivizar a casa, o quintal e o plantio. De acordo com o referido advogado, “quando se chegou ao sistema fundo de pasto já se encontrou essa realidade lá. A casa e o quintal que é a casa e o quintal dele”. Necessário ressaltar também que a discussão sobre o instrumento para a regularização era feita com os moradores na própria comunidade; o INTERBA apenas formalizava o resultado das discussões, afirma tal advogado.

Mas por que os fundos de pastos não continuaram a ser regularizados dessa forma? Porque haveria sempre risco de algum membro não renunciar o título em favor da Associação, o que possivelmente geraria conflitos internos ou até mesmo, dependendo da situação, destruição do fundo de pasto. Era, portanto, evidente que o formato desse artifício jurídico terminaria por inviabilizar o pastoreio comunitário. Depois de estudar a situação, optou-se, então, por regularizar as áreas já em nome da Associação. Ou seja, as áreas ocupadas comunitariamente passariam a ser “Regularizadas globalmente e sob a forma de doação em nome da Sociedade”. (INTERBA, 1985). Neste caso, a anuência dos membros da comunidade seria dada antecipadamente, ou seja, quando da criação da Associação e da filiação de todos os interessados, diferente do que ocorria no outro formato, em que a anuência era dada posteriormente, ou seja, somente depois que todos já haviam recebido o título; o risco estava justamente nisto.

⁶⁷ A Associação constituída por essa comunidade foi denominada de “Associação Comunitária e Agropastoril do São Bento”. Esta Associação – assim como todas as outras que foram criadas posteriormente – é denominada de Agropastoril “para diferenciá-la de outras associações de pequenos produtores que não tratam diretamente da questão fundiária. Uma associação agropastoril abrange os usuários de uma determinada área coletiva, dando-lhes condições jurídicas de conseguir títulos coletivos e individuais”. (ELHE, 1997, p. 26).

Os demais fundos de pastos foram regularizados com base nesse segundo formato. No caso das áreas privativas para suas habitações, estas continuaram a ser “tituladas separadamente para cada um dos ocupantes, nas proporções que, efetivamente ocupam, mas sob a forma de doação”.⁶⁸ (*ibid.*).

Mas se a legislação baiana era plenamente voltada para uma perspectiva individualista com base em que os fundos de pastos foram regularizados? Na verdade não havia um amparo constitucional. Existia a Lei nº. 3.038 de 1972 que tratava das terras públicas do Estado. Essa lei disciplinava a regularização e autorizava a privatização das terras públicas baianas, permitindo que o Estado transferisse estas terras, por meio de título de domínio, até o limite de 500 (quinhentos) hectares para uma mesma pessoa física ou jurídica. Fundamentado nessa lei e levando em consideração o supracitado dispositivo jurídico que previa determinadas normas para cada tamanho de área doada é que o Estado inicia a regularização desses territórios transferindo para as comunidades o título de domínio, que corresponde ao instituto da propriedade privada. Mas qual a lógica utilizada na titulação desses territórios se, via de regra, os fundos de pastos possuem mais do que quinhentos hectares e são áreas comunitariamente utilizadas? A lógica utilizada foi justamente a da fração ideal.

Na época foi emitido um parecer da Procuradoria Geral do Estado justificando a transferência das terras acima desse limite para as comunidades. Em sintonia com as discussões e os estudos que vinham sendo realizados, esse parecer dizia que a Lei autoriza a transferência de terras públicas até o limite de quinhentos hectares para uma mesma pessoa física ou jurídica (Art. 15), mas considerando que as comunidades de fundo de pasto são um coletivo de pessoas e que os fundos de pastos geralmente são áreas extensas, cada membro teria direito a uma fração ideal desse território de até quinhentos hectares. O argumento da PGE se fundamentou na idéia de que essas comunidades se tratavam de um condomínio, um condomínio indivisível, onde cada condômino teria uma fração ideal e se esta fração não ultrapassasse esse limite, automaticamente, a regularização estava autorizada por essa Lei, já que ela vetava a transferência de domínio de áreas acima de quinhentos hectares para uma mesma pessoa, física ou jurídica, mas não para um coletivo de pessoas, como é o caso das comunidades de fundo de pasto.

⁶⁸ A doação – que é uma forma de alienação a título gratuito – consiste na “concessão gratuita que o Estado faz do seu domínio para o particular, desde que este prove que a área vem sendo ocupada a mais de 5 anos, tenha até 100 ha, não seja proprietário de outra terra, beneficie, cultive e more pacificamente na terra. Documentos necessários: recibo de quitação do INCRA, ou prova de cadastramento; documento de identidade e CPF; documento que comprove a posse exclusiva do requerente, há mais de 5 (cinco) anos.” Disponível em: <http://www.seagri.ba.gov.br/cda/regulafund.htm#FUNDO%20DE%20PASTO>.

Importante destacar que o Artigo 15 autorizava a alienação de terras públicas com área superior a quinhentos hectares somente em casos de empreendimentos considerados de interesse para o desenvolvimento econômico do Estado, em que é admitida a exploração *agropecuária racional e intensiva*, desconsiderando a caatinga onde os pequenos produtores vivem do criatório extensivo e de pequeno porte. A regularização fundiária dos fundos de pastos, portanto, não era contemplada diretamente pela lei de terras do Estado. A sua viabilização se processou (até 1989, como falaremos mais adiante) a partir da omissão da lei e não do seu conteúdo explícito. Tal omissão era fruto justamente do caráter elitista dessa lei que em grande medida reproduzia as transformações econômico-social e política do Estado e atendia, na maioria das vezes, os interesses dos grupos dominantes. Por isso, a CAR (1987, p.116) alertava já naquele período que esta limitação “poderia vir a trazer dificuldades no desenvolvimento dos trabalhos de regularização em decorrência de interpretações diferenciadas que possam vir a ocorrer quanto ao seu conteúdo.”.

Foi com base nessa lógica que se procedeu a titulação dessas áreas até os dias de hoje. Mas como era feito o encaminhamento para a regularização? Na verdade, os procedimentos são os mesmos utilizados pela CDA ainda hoje. Apontamos abaixo quais foram (e ainda são) esses procedimentos:

é preenchido o formulário com todos os dados pessoais e de caracterização da área, bem como a descrição das benfeitorias existentes. Simultaneamente é dada entrada, no primeiro caso [isto é, no caso da Fazenda São Bento], de outros formulários pedindo a doação de uma área maior para compor o Fundo de Pasto, em nome pessoal de seus componentes, para posterior doação à Sociedade. No 2º caso [ou seja, nas demais áreas tituladas], é feito com 2º Requerimento, mas já diretamente em nome da Sociedade. (INTERBA, 1985, p.5).

É por meio desse requerimento inicial, dirigido ao Governador do Estado da Bahia, que é feita a solicitação da regularização do fundo de pasto. O requerimento pode ser feito na própria comunidade por um técnico do INTERBA/CDA, desde que a comunidade solicite, ou no próprio órgão, neste caso, um representante (que pode ser um presidente de Associação) da comunidade se dirige ao órgão de terra. Atualmente, a solicitação também é feita por integrantes das Centrais de Fundos de pastos, instituições representativas dessas comunidades. O requerimento é o procedimento que dá início ao processo administrativo, denominado de “processo administrativo de regularização fundiária”; toda titulação é precedida necessariamente de um processo desse tipo.

Como citado acima, o requerimento deve ser instruído com documentos fundamentais, quais sejam: os documentos da Associação (CNPJ, estatuto, relação dos moradores etc.), os

documentos de identificação pessoal do requerente e “uma declaração de não estar incurso nos impedimentos do art. 2º § 2º I e III do Decreto nº 25. 109, de 24 de janeiro de 1976 e não ser proprietário do outro imóvel rural”. (*ibid.*). O procedimento subsequente ao requerimento é o cadastramento. Segundo A., a referida Coordenadora, o cadastramento consiste em atribuir um número ao processo e registrá-lo no sistema. Para que isso ocorra, toda a documentação deve estar em dia, caso contrário, o cadastramento não é realizado, o que atrasa consequentemente o andamento do processo.

Na época do projeto, além dos processos serem cadastrados manualmente, não existia um formato normatizado para eles. Isto era reflexo das precárias condições de trabalho do INTERBA que ademais tinha uma nítida dificuldade em titular as áreas de uso comum, enquanto as áreas individuais eram tituladas. O INTERBA sofria diversas limitações de ordem financeira, administrativa, jurídica (e política); além disso, possuía poucos recursos humanos e materiais disponíveis. (CAR, 1987). Esta situação era tão evidente na época que a CAR (*idem*, p.125) chegou a recomendar na sua primeira avaliação do “projeto fundo de pasto” alguns itens para um melhor desempenho desse órgão:

implantação de um sistema eficiente de controle e divulgação de informações; estudo e proposta de racionalização dos processos administrativos e suas tramitação; implantação de um sistema de computação, para o atendimento das atividades de regularização; quanto a capacitação técnica, o projeto necessita de um treinamento para os técnicos agrícolas que fazem o cadastro dos imóveis rurais, assim como uma discussão sobre os dados atuais contidos no cadastro e a sua aplicabilidade. É essencial que outros advogados e agrônomos da sede tenham um maior conhecimento da concepção do projeto sua operacionalização, para quando forem executar qualquer serviço na área não sintam dificuldades, devido ao processo ser bastante diferente dos projetos em execução.

Após a conferência dos documentos e da efetivação do cadastramento pelo órgão recebedor (INTERBA/CDA), esse mesmo órgão realiza uma consulta no seu sistema para verificar se a Associação ou o indivíduo já possuem uma outra área doada pelo Estado; caso isso ocorra não é permitida uma nova doação, apenas alienação⁶⁹ (no caso das áreas individuais). Esta etapa é denominada de “habilitação” ou simplesmente “certidão de área”. Logo após a autorização para a medição, um edital é expedido, com prazo mínimo de 15 (quinze) dias, tornando pública a medição. A publicação de edital visa explicitar para a

⁶⁹ A alienação consiste na “transferência onerosa do domínio sobre a terra ao ocupante, até o limite de 500 ha. Documentos necessários: Recolher, mediante guias, as taxas de caução no banco. Quanto ao valor de medição, deve ser negociada a forma de pagamento. No início, o requerimento só paga 40% (quarenta por cento) da caução sobre o preço da terra. O restante do preço da terra, ele só paga depois que for publicada a sentença ou por ocasião do recebimento do título; Recibo de quitação do **INCRA** ou prova de cadastramento; Documento de quitação da área, se houver; Documentos pessoais: CPF e identidade.”. Disponível em: <http://www.seagri.ba.gov.br/cda/regulafund.htm#FUNDO%20DE%20PASTO>.

sociedade que o Estado está promovendo a regularização fundiária daquela área, para que aqueles que tenham interesse em embargar ou oferecer alguma objeção ao processo possam se pronunciar. A qualquer tempo essa objeção é recebida, sendo esta uma das principais queixas das comunidades e suas assessorias, pois quando ocorre uma objeção o processo de regularização pára até que se resolva a questão⁷⁰. Importante frisar que quando da medição o técnico responsável, com a ajuda da comunidade, identifica e georreferencia⁷¹ a área. Todo o processo de medição é acompanhado pelos moradores que são, na maioria das vezes, quem indica os limites da área ao técnico. Para medir a área de uso comum é necessário:

que a área esteja livre de conflitos de terra; que os limites da área estejam variantados; que os confrontantes estejam de acordo; que o requerimento seja feito em nome de uma associação agropastoril; que a associação possa fornecer seu estatuto e C.G.C.. (ELHE, 1997, 24).

Uma vez procedida a medição e feitas as peças técnicas, o processo é dirigido ao setor de *triagem* para que este o organize. Organizar o processo significa conferir todos os documentos até então reunidos: o requerimento, os documentos pessoais do requerente, os documentos da Associação, as peças técnicas, as plantas, o memorial descritivo etc.. Depois de organizado, é enviado para o setor de *análise técnica*. Como o próprio nome indica, este setor analisa as peças técnicas. Estando corretas, o processo é enviado para o setor de análise jurídica. Os responsáveis pela análise dos processos neste setor são os Procuradores. Ocorre que a Procuradoria Geral do Estado (PGE) possui “braços” dentro da CDA e esses “braços” são justamente os seus Procuradores. Embora estes trabalhem na CDA são vinculados diretamente à PGE. Portanto, quando um processo vai para o setor jurídico, pode-se asseverar que foram para a Procuradoria. Assim, a PGE avalia a legalidade de todo o processo e emite seu parecer conclusivo ao governador, explicitando se é ou não legalmente possível a doação daquelas terras.

Contudo, vale salientar que nos casos em que o processo administrativo é interrompido por conta da instalação de algum conflito e encaminhado ao setor jurídico, os

⁷⁰ Conforme o Art. 22 da Lei n. 3.038 de 10 de outubro de 1972, “o processo de compra de terras públicas e o de reconhecimento do domínio particular serão disciplinados em regulamento, assegurado o conhecimento de terceiros, especialmente dos confinantes, e admitida a impugnação em qualquer fase do procedimento até a expedição do título”.

⁷¹ “O chamado georrefenciamento consiste na obrigatoriedade da descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, através de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida ART, ‘contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA’ (art. 176, § 4º, da Lei 6.015/75, com redação dada pela Lei 10.267/01)”. Disponível em: <http://www.faec.org.br/Arquivos/CARTILHAGEOREFERENCIAMENTO.doc>. Acesso em janeiro de 2009.

procuradores geralmente têm demorado para emitir um parecer e quando o emitem muitas vezes este é, absurdamente, desfavorável às comunidades e favorável aos fazendeiros e grileiros. Em diversos casos, mesmo com o término do processo técnico-administrativo e com a resolução dos conflitos, esses pareceres são negativos a essas comunidades. Esses procuradores advogavam que estas terras públicas são muito extensas para serem transformadas em propriedade privada da associação requerente, cobrando taxas inviáveis para elas. (CARVALHO, 2008).

Em seguida, o processo retorna ao Coordenador da CDA para que este emita um parecer recomendando ao governador do Estado que promova a doação. Depois de elaborado esse “parecer favorável e após as demais formalidades legais é extraída a sentença e publicada com prazo de 30 dias para novamente dar ciência a possíveis interessados” (INTERBA, *idem*). Não havendo contestação, o “termo de doação” é formalizado com a chancela do Governador do Estado e as assinaturas da Secretaria da Agricultura e do INTERBA/CDA.

Com a formalização desse documento o Estado atesta a transferência de terras públicas (devolutas) – patrimônios do Estado, por força da Constituição – para o domínio de particulares (neste caso, as comunidades de fundo de pasto). Essa privatização de terras públicas se dá por meio da transferência de domínio, ou seja, o Estado transfere o direito de propriedade (através da transferência do patrimônio público) para o domínio privado, direito este que tem no título e no registro a sua teia de proteção. Essa transferência se dá (como o próprio termo afirma) por meio de doação, especificamente a doação de domínio para a Associação legitimamente criada.

Após o recebimento do “termo de doação”, o beneficiário fica responsável por registrá-lo no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se localiza. Como já apontado, apenas depois do registro cartorial esse termo passa a ter validade jurídica. Até 1988 (época do projeto fundo de pasto), quando o Banco Mundial ainda assumia as despesas das medições e titulações, as comunidades não tinham custos com o processo de regularização; todos eram pagos pelo projeto. (Inclusive desde essa época elas reivindicam uma adequação da política tributária do INCRA à realidade dos fundos de pastos, a exemplo da isenção do ITR (Imposto Territorial Rural)). Entretanto, ao término deste, elas passaram a pagar taxas cartoriais, impostos (a exemplo do Imposto de Transmissão de Bens e Imóveis Inter-vivos – ITBI⁷²) e ainda um valor pela medição da área à CDA. Isto porque o tesouro do

⁷² O Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos (ITBI) é previsto na Constituição Federal de 1988, no artigo 156, inciso II. É um imposto de competência municipal, pois apenas os municípios podem instruí-lo. O fato gerador desse imposto é a transmissão “inter vivos”, a qualquer título (inclusive doação), de propriedade ou

Estado da Bahia assumiu apenas a medição das áreas até 100 (cem) hectares, sendo o restante pago pela Associação ou, no caso da área individual, pelo seu proprietário. Os valores eram calculados de acordo com a região e a classificação do solo. (EHLE, 1997, p.22).

Como as despesas pela regularização se tornaram onerosas, muitas comunidades desistiram de pegar seus títulos na CDA – muitos deles já prontos – e outras pegaram, mas não promoveram o registro cartorial, condição fundamental (dentro da ordem legal) para que os mesmos tenham validade jurídica. Os títulos já prontos e que não foram pegos pelas comunidades – na maioria das vezes por que não tiveram condição de pagar e não porque simplesmente não quiseram pegar – são identificados no sistema da CDA como “Título não entregue”. Como veremos no capítulo III, mesmo prontos, esses títulos não estão mais sendo entregues por esse órgão, desde 2007.

Diante das dificuldades ou mesmo impossibilidade de arcar com as despesas decorrentes do processo de regularização – despesas estas incompatíveis com o padrão e o modo de vida desses grupos – essas comunidades com o apoio de suas assessorias, passaram a pressionar o Estado baiano no sentido de que este as isentasse desses custos. Essa pressão culminou no Decreto nº 9.789 de 20 de fevereiro, de 2006, o qual isenta “de pagamento do preço da terra pública, definido no art. 24 da Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972, os adquirentes das glebas integrantes de Fundos de Pastos, objeto de processos de regularização fundiária pelo Estado da Bahia”⁷³. Hoje as comunidades já não pagam esses custos, mas para termos uma noção do quão oneroso eles eram – sobretudo quando consideramos a grande extensão dos fundos de pastos e os poucos recursos dessas comunidades – observemos o conteúdo do referido Artigo. Ele mostra como era feito o cálculo do preço da terra pública, cálculo este também utilizado para definir os preços pagos por essas comunidades no processo de regularização.

domínio útil de bens imóveis; quando ocorre a transmissão a qualquer título de direitos reais sobre imóveis, com a exceção de direitos reais de garantia. É o que se dá no processo de regularização fundiária dos fundos de pastos, ou seja, a doação “inter vivos” de domínio.

⁷³ O Parágrafo único desse artigo afirma que “consideram-se as glebas integrantes de Fundos de Pastos, para efeito deste Decreto, aquelas definidas no inciso II do art. 3º da Lei nº 3.442, de 12 de dezembro de 1975, com a redação dada pela Lei nº 3.855, de 24 de outubro de 1980”. A redação do referido Artigo é a seguinte:

"Art. 3º - Respeitado o limite estabelecido no artigo 108 de sua Constituição, o Estado assegurará, gratuitamente, o domínio, outorgando o respectivo título de propriedade, salvo impedimento legal à aquisição: I - de área contínua não superior a cem hectares, *ao ocupante de terras devolutas, que não seja proprietário de outro imóvel rural e que as tenha tornado produtivas com seu trabalho e o de seu conjunto familiar, desde que comprove posse mansa e pacífica, morada e cultura efetivas, por mais de cinco anos, e capacidade para desenvolver a área ocupada*; II - de área contínua compreendida nas condições e limites fixados em projeto do INTERBA ou de que este participe ao ocupante pequeno produtor, de baixa renda, ou relocado em virtude de planos formulados ou aprovados pelo INTERBA".

Art. 24 - O preço das terras públicas será calculado pelo somatório dos valores: I - De mercado da terra nua; II - De índice atribuído, no regulamento desta Lei, ao acervo dos recursos naturais disponíveis na gleba ocupada; III - Do custo do levantamento topográfico, planimétrico e altimétrico. § 1º - Far-se-á, bienalmente, por ato executivo e com base no valor médio da terra nua, como apurado para efeito de cobrança do imposto territorial rural, a estimativa do valor de mercado da terra nua, nas diversas regiões do Estado. § 2º - Incidirá sobre o valor da terra nua um coeficiente de redução diretamente proporcional ao índice de racionalização e produtividade da exploração agro-pecuária, e inversamente proporcional à proximidade de centro urbano, não podendo tal redução ultrapassar o limite de cinquenta por cento. (Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972).

Como se vê, a principal base de cálculo do preço da terra pública era o valor de mercado da terra nua (isto é, o valor de mercado do imóvel sem qualquer benfeitoria ou beneficiamento). Ora, o mercado de terras possui uma lógica de funcionamento incompatível com a lógica e o modo de vida das comunidades de fundo de pastos; enquanto ele tem seu funcionamento orientado pelo valor de troca da sua mercadoria, a terra, essas comunidades que entendem a terra como um patrimônio – um patrimônio que deve ser respeitado e preservado –, são orientadas (em maior ou menor medida) pelo valor de uso fruto do seu trabalho. Por isso, quando o Estado dá aos fundos de pastos o mesmo tratamento dado às terras que são trocadas, vendidas, negociadas no mercado de terras ele deixa de considerar as especificidades desses territórios e as condições materiais desses grupos. As dificuldades deles em arcar com as mencionadas despesas mostram nitidamente que essas questões devem ser consideradas quando da implantação dessa e de qualquer outra política pública nessas áreas.

Ainda no que concerne aos procedimentos para a regularização, cabe mencionar a metodologia utilizada para os terrenos familiares. Estando de posse dos requerimentos, o INTERBA/CDA autoriza as medições e juntamente com os técnicos realiza a programação das mesmas. Em seguida é expedido um edital para posterior efetivação das medições. Baseadas no esboço indicativo da localização das áreas e de acordo com as datas previamente estabelecidas, as equipes de topografia se deslocam a tais áreas com o objetivo de realizarem as medições. Encerrado os trabalhos de campo os processos são “encaminhados à sede do INTERBA para processamento da medição, exames técnicos e jurídicos e posterior titulação”. (INTERBA, 1985, p.6).

No que se refere especificamente aos fundos de pastos, podemos notar que os procedimentos utilizados no processo de regularização desses territórios não são poucos e são os mesmos utilizados desde a época do Projeto fundo de pasto. Depois de tantos anos não parece ter havido por parte do INTERBA/CDA qualquer questionamento a respeito da forma

como se procedeu até aqui essa regularização. Os trâmites burocráticos – sempre de mãos dadas com as formalidades legais e a morosidade processual –, as limitações da lei e, sobretudo, a falta de interesse político e econômico se constituíram ao longo dos anos em alguns dos principais empecilhos da regularização dessas áreas. Por outro lado, os terrenos familiares não enfrentaram (nem enfrentam) dificuldades na sua titulação, já que, diferente dos fundos de pastos, sempre tiveram o amparo da lei.

Não sem razão as comunidades vêm lutando desde o início desse Projeto para que seus territórios sejam regularizados com maior agilidade e com respeito ao seu modo de vida. A crescente demanda pela regularização ao longo dos anos e a estrutura interna do órgão de terra, altamente burocratizada, são outros elementos que têm dificultado esse processo. Essa situação é tão perceptível que a Coordenadora do Núcleo Fundo de pasto chega a admitir que regularizar “demora” e “dá trabalho”. Isso não poderia ser diferente, porque além da estrutura interna da CDA ser burocratizada, esse órgão de terra – como todo órgão da Administração Pública – é legalista, ou seja, “não é dado a fazer o que a lei permite, mas sim o que ela determina e tão somente isto”. Esse é o “princípio da legalidade”, segundo o qual o administrador público está sujeito, em toda sua atividade funcional, aos mandamentos da lei, devendo fazer apenas aquilo que a lei autoriza, como expressamente colocado na Constituição Federal, no Art. 37. (MEZZOMO, 2006, p. 11).

Na verdade nosso sistema jurídico é todo pautado na idéia de legalidade. E esse sistema, é importante salientar, não é só a lei, mas é também os aplicadores da Lei, isto é, os juízes, os promotores, os delegados, a polícia etc. e também os funcionários públicos. Todos estes, de acordo com o que diz a Constituição, devem ser fiéis ao que manda a lei; lei que, por sua vez, tem matriz liberal/individualista e, por isso, não se amolda ao modo de ser, fazer e viver dessas comunidades. Nos discursos dos técnicos e procuradores da CDA que trabalham com a regularização dos fundos de pastos o elemento da lei/legalidade é sempre resgatado como principal justificativa para a morosidade desse processo de regularização. Mas além de alegarem não terem condição de fazer mais do que o que a lei autoriza – e nisso eles infelizmente têm respaldo legal – eles naturalizam os preceitos da lei, apresentando o que a lei impunha, sobretudo a legislação estadual, como a única possibilidade para a regularização dessas áreas. (Como veremos no capítulo III esse discurso apenas escamoteia o que na nossa visão é a principal causa dessa morosidade: a falta de interesse político e econômico na regularização – com transferência de domínio – desses territórios).

É importante ressaltar que embora o “Projeto Fundo de Pasto” tenha sido aprovado em 1984, ele teve início efetivamente em janeiro de 1985; mas suas ações foram intensificadas

apenas em maio do mesmo ano. Esse projeto foi subdividido em três subprojetos, quais sejam: **Projeto Fundo de Pasto Nordeste**, contemplando os municípios de Uauá, Euclides da Cunha, Monte Santo, Juazeiro, Senhor do Bonfim, Curaçá, Chorrochó; **Projeto Fundo de Pasto Serra Geral**, abrangendo os municípios de Oliveira dos Brejinhos, Ibitá e Macaúbas; e **Projeto Fechos-Oeste**, compreendendo os municípios de Santa Maria da Vitória, Correntina, Canápolis e Coribe. Essa subdivisão visava flexibilizar as ações fundiárias desenvolvidas no projeto, além de atender as especificidades identificadas em cada área e a necessidade de se aplicar metodologias diferenciadas e específicas para cada situação. (GARCEZ, 1987).

Os primeiros recursos utilizados na implantação desse projeto foram provenientes do FINSOCIAL e do BIRD, sendo os mesmos programados e liberados para os anos de 1985 e 1986; posteriormente, a partir de janeiro de 1985, foram provenientes também do PROTERRA. Como já apontado, os órgãos públicos que fizeram parte desse projeto foram o INTERBA (pela Secretaria de Agricultura) e a CAR (pela Secretaria do Planejamento). Ao INTERBA cabia a tarefa de executar as ações fundiárias no âmbito da sua competência e à CAR a tarefa de assessorar e acompanhar os trabalhos, sobretudo àqueles concernes às ações sociais. Esses dois órgãos constituíram uma comissão conjunta no sentido de viabilizar as distintas atuações do projeto.

Pelo INTERBA a comissão era constituída da seguinte forma: **Coordenação** – formada por um coordenador geral; **Execução** – formada por quatro profissionais, sendo três Agrônomos (dentre eles De Assis e a atual Coordenadora do Núcleo Fundo de Pasto) e um Agrimensor; **Jurídica** – constituída por três advogados; **Planejamento** – constituído por um economista; e a **Equipe de Apoio** – formada por 09 Topógrafos, 05 Técnicos Agrícolas, 02 Agentes Administrativos, 05 Auxiliares Administrativos, 13 Auxiliares de Campo e 03 Motoristas. **Pela CAR** a comissão era formada por um Economista (Paulo Cunha), uma Socióloga (que inclusive foi nossa informante) e uma Agrônoma. (*ibid.*).

Inicialmente, “o Projeto foi pensado e programado apenas como mais uma ação fundiária de caráter específico para atender as peculiaridades de uma situação especial”, mas depois, durante o seu desenvolvimento, notou-se a “necessidade imperiosa de serem empreendidas também ações econômicas e sociais complementares, sem as quais a atuação dos órgãos oficiais resultaria inteiramente inócua”. (*ibid.*, p.56). No caso das ações de cunho social, entendeu-se que elas dariam suporte para o modelo associativo proposto pelo Projeto, facilitando a adequação deste à organização social já existente. A constatação da necessidade de implementação desses tipos de ações também se deu por conta da pressão das comunidades

e de suas assessorias, as quais começavam a reivindicar, mesmo que de modo incipiente, uma política integrada e ampla, isto é, não apenas voltada para regularização fundiária.

Como o Projeto fundo de pasto fazia parte de um segmento do PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural, previa também ações direcionadas para o setor produtivo, como crédito, comercialização, geração e difusão de tecnologia, sanidade animal e vegetal e recursos hídricos. Mas o que se percebia segundo a CAR (1987) é que os órgãos responsáveis por estes segmentos não tinham qualquer conhecimento sobre o que era fundo de pasto – como em grande medida ocorre ainda hoje – o que de antemão dificultava a execução dessas ações e numa perspectiva mais ampla, o planejamento e implantação de uma política integrada para esses territórios. Por outro lado, a CAR (*idem*) ressalva que enquanto um órgão de coordenação ela vinha sendo pouco ofensiva no sentido de envolver o Projeto fundo de pasto na proposta do PAPP.

Para as comunidades e assessorias, o importante para a salvaguarda dos fundos de pastos não era que esse Projeto fosse simplesmente envolvido neste ou em outro Programa, mas que antes ele respeitasse o modo de vida, as demandas e necessidades desses territórios. Por isso a ênfase em que ele envolvesse ações específicas (em respeito às singularidades desses territórios), abrangentes e integradas, e não se utilizasse apenas do instrumento de regularização fundiária. Mas apesar desta reivindicação, isso não ocorreu. A CAR (*idem*) inclusive chama atenção para o fato de que não obstante a regularização dos fundos de pastos ter possibilitado de alguma forma a redução de tensões sociais no campo, isso não significa que este seja por excelência o instrumento capaz de resolver a questão fundiária do Nordeste, pois não destrói completamente com as possibilidades de reconcentração, além de não poder ser aplicado em outros espaços com situações fundiárias diferentes. Portanto, a regularização desses territórios se constitui, ou pelo menos deveria se constituir, somente numa ação subsidiária.

Mas como salienta a CAR o Projeto Fundo de Pasto a despeito de ser um segmento da ação fundiária do PAPP – Região de Planejamento Nordeste, não vinha sendo acompanhado necessariamente de ações complementares que apontassem para a garantia do desenvolvimento dos fundos de pastos. Algumas ações voltadas para o setor produtivo, foram inclusive iniciadas, mas até 1987 elas vinham se desenvolvendo de modo “bastante incipiente, dispersa e sem uma definição clara de prioridade e metas a serem cumpridas”. (*ibid.*, 106). Outra atividade que também passou a ser desenvolvida – também por reivindicação das comunidades e assessorias – foi a “assistência jurídica quanto à posse e uso da terra, legitimação de posse, usucapião ordinário e especial e questões trabalhistas” (*ibid.*); mas esta

atividade também não foi adiante. Esse órgão chegou a alertar na época que essa “incoerência institucional” poderia vir a tornar esse projeto um mero instrumento conservador pois

a simples titulação não tem a capacidade de promover o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades, pois apenas pode liberar os produtores do envolvimento em conflitos sem, no entanto, dar-lhes condições de melhorar suas condições de vida. (p. 129).

Infelizmente parece que foi nesse mero instrumento conservador que esse Projeto se transformou. A ênfase na regularização continuou sendo o seu foco – principalmente das áreas individuais – e as demais ações ficaram em segundo plano ou simplesmente em plano algum. É interessante dizer que dentre as proposições da CAR estava a inclusão do Projeto Fundo de Pasto no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), já que, na sua visão, tanto em relação a este Programa, quanto em relação ao Programa Regional de Reforma Agrária (PRRA) esse Projeto era “compatível por se tratar de ações complementares de acesso à terra a trabalhadores e pequenos produtores rurais, através de títulos individuais e coletivos”. (p. 108). Essa compatibilidade é endossada pela CAR (*ibid.*) ao afirmar que

nas diretrizes operacionais da Regularização Fundiária, o PNRA propõe o ‘Reconhecimento de posse e titulação capazes de respeitar áreas de usufruto comum. A orientação a ser adotada refere-se à demarcação dessas áreas, que não pertencem, individualmente a nenhum grupo familiar e que lhes são essenciais como áreas de extrativismo vegetal, fontes d’águas, pastagens naturais, iguapés e reservas de mata’. (PNRA apud CAR, p.43).

No caso do PRRA, afirma que este Programa chegou identificar “nas regiões Nordeste e Serra Geral a existência de áreas abertas e ocupadas por pequenos produtores que desenvolvem comunitariamente a caprinocultura extensiva.” (*ibid.*). Identificou também a situação de expropriação desses pequenos produtores (assim como as causas dessa expropriação - já demonstradas anteriormente) de suas posses, evidenciando ainda o fato de a Região Nordeste possuir o maior número de conflitos registrados no Estado baiano. Para a CAR (*idem*, p.9) o PRRA “fortalece o tratamento diferenciado, obedecendo as especificidades de cada região, visto que propõe alternativas de assentamento através de glebas privadas individuais, glebas integradas e glebas mistas”. São nestas últimas – onde são combinadas a distribuição de lotes individuais e a delimitação de terras para exploração comunitária – que esse órgão ver um gancho para a introdução do Projeto fundo de pasto nesse Programa, já que, na sua visão, esse Projeto vem regularizando os fundos de pastos dentro das características deste modelo. Acrescenta ainda que para solucionar as questões agrárias que afetam esses territórios,

torna-se imprescindível [não apenas o instrumento de regularização fundiária, mas] ações sistemáticas e abrangentes, desde a implementação do Programa Básico de Assentamento com a utilização da desapropriação por interesse social de latifúndio existentes até os demais instrumentos complementares e de apoio. (*idem*, p.109).

Seja como for – e mesmo a CAR não tendo explicitado com maiores detalhes como seria essa inclusão –, é equivocado tratar os fundos de pastos – que são comunidades tradicionais (conforme apresentado no capítulo 1) – como Assentamentos de Reforma Agrária. Isto é tão equivocado quanto asseverar que a regularização fundiária é suficiente para proteger esses territórios. Enquanto comunidades tradicionais, os fundos de pastos possuem singularidades, expressas nas suas territorialidades e no seu modo de vida. E se isto os distingue dos Assentamentos, o tratamento dado a eles também deve ser diferenciado, de modo que essas singularidades sejam mais do que compreendidas e respeitadas, mas de fato incorporadas como base do planejamento das políticas direcionadas para eles.

Não está se afirmando aqui, entretanto, que se constitui um problema os fundos de pastos serem reconhecidos como áreas de Reforma Agrária, mesmo por que Reforma Agrária não se resume (ou não deveria se resumir) à implantação de Projetos de Assentamentos, pelo menos nos moldes como historicamente eles têm sido implantados (com construções de Agrovilas, divisão de lotes iguais, concessão de créditos incompatíveis com a forma de produção dos fundos de pastos etc.). O problema está justamente na tentativa de adequar esses territórios a esses Projetos, negando com isso suas especificidades, mesmo que se afirme respeitá-las. A própria CAR chega a mencionar que o Projeto Fundo de Pasto no seu desenvolvimento vinha tentando adequar-se às políticas fundiárias nacionais, regionais e estaduais, mas, a nosso ver, deveria ocorrer justamente o contrário, isto é, ser essas políticas a tentar adequar-se às especificidades fundiárias desses territórios.

De qualquer forma, a CAR (*ibid.*) afirma que a inclusão do Projeto no PRRA estava sendo dificultada especialmente pela “falta de articulação [e] de definição clara de papéis dos órgãos envolvidos com a questão agrária na Bahia.”. No que concerne especificamente ao Projeto, deixa explícito que o INCRA pouco estava se entrosando com os trabalhos de regularização fundiária dos fundos de pastos, sendo, portanto, necessário seu melhor envolvimento, dado que esta se trata de uma situação excepcional, exigindo debates e procedimentos de ordem técnica e legal (e também política). Segundo a CAR esta falta de envolvimento do INCRA decorria da leitura que o mesmo fazia sobre esse processo de regularização. Para este órgão, o fato das áreas de fundos de pastos serem, em sua maioria, de terras devolutas ocupadas elas precisavam de um tratamento diferenciado por parte do

INTERBA, prescindindo, portanto, da sua ação. Apesar da Comissão Técnica do INCRA ter posteriormente emitido um parecer constatando a viabilidade de uma ação mais sistemática pelo PRRA, isso não ocorreu.

Como já mencionado, o primeiro fundo de pasto a ser regularizado foi o da Fazenda São Bento no município de Uauá, em 1984 (embora os trabalhos tenham sido iniciados desde 1983). Segundo informantes, toda a discussão a respeito da regularização desse território foi realizada dentro da própria comunidade, em conjunto com os moradores; para facilitar esse processo toda equipe do Projeto responsável por esse trabalho se deslocava para a área, permanecendo nela durante dias consecutivos, chegando a ficar quinze dias; no INTERBA ocorria apenas a formalização das decisões. Foi nesse processo de conhecimento das demandas da comunidade, por um lado, e de apresentação e discussão a respeito das limitações da lei de terras do Estado, por outro, que se iniciou a busca por um artifício jurídico capaz de regularizar essas áreas. Essa busca culminou (como vimos) com a criação da Associação Comunitária Agropastoril do São Bento, que teve um efeito multiplicador na região, visto que apontava naquele momento para a solução (do ponto de vista jurídico) de um dos principais problemas enfrentados pelos fundos de pastos.

Ao mesmo tempo em que se ampliavam as áreas de intervenção do Estado, devido as pressões e solicitações das comunidades, alguns problemas eram gerados em decorrência das “dificuldades encontradas pelos órgãos para delimitar um quadro preciso da situação fundiária. Aliado a isto estava a insuficiência de técnicos e recursos para atender às demandas surgidas”. (CEDAP, 1987, p.62). Apesar das dificuldades, alguns informantes frequentemente destacam o empenho dos técnicos do INTERBA (sobretudo de De Assis) e da CAR (principalmente de Paulo Cunha), como um dos principais elementos para o processo de regularização dessas áreas. Isto é evidenciado também nas falas de lideranças locais e assessorias que acompanharam de alguma forma esse momento. Esse empenho dos técnicos também foi facilitado (como já dissemos) por uma conjuntura institucional favorável, em que a metodologia de planejamento participativo estava sendo introduzida nos programas do Estado.

Foi a partir dessa perspectiva de participação que a proposta de regularização fundiária dessas áreas, com base nesse modelo associativo, foi discutida e analisada com a comunidade, procurando introduzir os elementos já existentes da sua organização social, como os aspectos sócio-produtivos, costumes, valores e normas, dizem alguns dos informantes. Após se decidir por este formato de regularização, iniciou-se o processo de discussão do Estatuto da Associação com os moradores; durante essa discussão as principais reivindicações da

comunidade – e de todas as outras que foram regularizadas posteriormente – foi o não cercamento e o não fracionamento de suas terras de uso comum. No que concerne a organização social dessas comunidades, é importante destacar que além da Associação Agropastoril, existia em algumas comunidades – principalmente naquelas mais organizadas politicamente – a denominada “Comissão de Defesa”; ao se referir à “Comissão de defesa” da comunidade Arapuá, no município de Jaguarari, a CAR (1987, p. 11) afirma que ela tinha o papel de

arbitrar, em primeira instância, os conflitos internos da própria comunidade. Diferente de outros núcleos rurais, onde tal papel é desempenhado pelos homens mais velhos, os componentes da comissão foram escolhidos em assembléia e nela participam pessoas de ambos os sexos e várias faixas etárias.

Essa Comissão além de discutir os problemas internos da comunidade – como os casos de membros que queriam se apossar da área de outro membro ou da área de fundo de pasto – discutia também sobre as ameaças de agentes externos, sendo muitas vezes procurada para resolver tais problemas. Apesar de a CAR falar da existência dessas comissões não deixa explícito se elas já existiam antes do início do Projeto ou se foram criadas a partir do incentivo dos técnicos da própria CAR e do INTERBA. De qualquer forma, determinados informantes ressaltam que algumas comunidades possuíam um nível de organização bastante elevado. A Coordenadora do Núcleo Fundo de pasto chega a dizer que a “organização deles é nata; agora não tinha nada nos papéis, institucionalizado, não tinha”. Exagero à parte, quanto ao atributo “nato”, o fato é que muitas comunidades antes mesmo do início do Projeto já estavam articuladas com a CPT e com algumas Igrejas locais, as quais as estimulavam a se organizar internamente. Muitas delas inclusive foram orientadas – já durante o Projeto – por estas instituições a solicitarem a regularização dos seus territórios ao INTERBA (de Uauá).

Necessário dizer que os movimentos sociais contribuíram direta e indiretamente com o Projeto, dando seu apoio, especialmente (mas não apenas) na avaliação e solução dos conflitos internos e externos às comunidades. A sua ação foi fundamental devido às limitações legais dos órgãos governamentais (sobretudo da CAR e do INTERBA) que não tinham competência legal para tratar de litígios envolvendo propriedades de domínio particular. Dentre eles, pode-se citar:

a **FETAG** – Federação dos Trabalhadores da Agricultura, que presta assistência jurídica efetiva, movimentando recursos financeiros do Projeto, específicos para esta finalidade; a **Igreja** do Município de Senhor do Bonfim, através da **Comissão Pastoral da Terra** que constitui uma equipe integrada por um advogado, um sociólogo e um agrônomo para acompanhar os trabalhos e assistir as comunidades

onde haja litígios; a **AATR** – Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais e os Sindicatos Regionais. [...]. Colaboraram também com o Projeto a **FUNDIFRAN** – Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco e a **FAEB** – Federação de Agricultura do Estado da Bahia, agindo subsidiariamente nas questões de conflitos (GARCEZ, 1997, p.56).

Em entrevista, Paulo Cunha comenta sobre a importância dos movimentos sociais durante a implantação do Projeto e após o seu término. Ele sugere que estes movimentos – especialmente a CPT – foram quem de fato contribuíram para o avanço dessa proposta. Afirma que:

Dar visibilidade foi a CAR, na época, que eu era responsável, eu e mais um grupo de pessoas lá da CAR. Aí nós descemos com aquela idéia de que ‘isso aqui não é nosso, vamos jogar essa proposta pro movimento social, se o movimento social acha que é uma proposta que atende aos interesses dos caprinocultores do fundo de pasto, tudo bem’, e aí saí de braço dado com o movimento sindical de lá com a CPT, eles incorporaram, e se não fosse eles, que o estado saiu de baixo depois que acabou o projeto Nordeste, antigo PAPP, o Banco Mundial acabou o convênio, se os movimentos sociais, principalmente na região do nordeste, a CPT, o movimentos sindical, não segurasse esse negócio...⁷⁴

No período de 1983 a 1986 foram cadastrados pelo INTERBA 120 fundos de pastos, sendo 24 medidos e apenas 04 titulados. Ainda nesse período, foram cadastradas um pouco mais de 1.540 terrenos familiares, sendo 544 medidos e 69 titulados. Esses dados contrastam com os três planos operativos para o período de 1984 a 1987 que previa a emissão de 09 títulos referentes às áreas de uso comum e 300 referentes aos terrenos familiares. Eles indicam uma “acentuada defasagem entre os trabalhos iniciados em campo e as medições em processamento e títulos emitidos”, defasagem que poderia ser diminuída se o decurso dos processos fosse desburocratizado (CAR, 1987, p.115). Embora nenhuma das referidas metas tenham sido cumpridas é perceptível que a regularização dos terrenos familiares correu de maneira mais acelerada que a dos fundos de pastos, sendo estes, entretanto, o cerne do Projeto.

Dentre os limitantes apontados ao desenvolvimento do Projeto, pode-se citar: o excesso de burocratização nas várias etapas até chegar à entrega do título; o fato do INTERBA não ter autonomia no processamento das informações; e a inexistência de um “sistema de geração de informações atualizadas para o acompanhamento das atividades” (COTRIM, 1997, p.96). Acrescenta-se ainda: recursos humanos e materiais insuficientes – e no caso destes últimos, também precários – para dar conta das demandas existentes; insatisfação generalizada dos funcionários atuantes no Projeto quanto às condições de

⁷⁴ Esta entrevista foi gentilmente cedida pela Professora Guiomar Germani e Denílson Alcântara, integrantes do GEOGRAFAR/UFBA. A eles meus sinceros agradecimentos.

trabalho e salários – o que resultou em mudanças de funcionários; o fato dos “conflitos quando tratados dentro do âmbito administrativo serem encaminhados morosamente e a nível judiciário o INTERBA” não ter competência legal para resolvê-los (CAR, *idem*); além de interferências políticas.

Além disso, o órgão de terra não era capacitado técnica e politicamente ao pleito dessas comunidades, faltando-lhe trato no processo de regularização desses territórios. Por outro lado, o governo do Estado não demonstrava interesse algum na regularização dessas áreas, visto que (como mencionado) após o término do Projeto as comunidades passaram a arcar com todos os custos do processo, tendo o governo assumido apenas a medição das áreas de até 100 hectares. Como os fundos de pastos são áreas extensas, pode-se asseverar que não foram contemplados com essa medida. Mas é importante explicitar que a falta de interesse governamental nesse Projeto tem sua origem desde que o mesmo foi proposto no início da década de 1980, quando o então governo estadual colocou diversos empecilhos de ordem jurídica para tentar inviabilizá-lo – tendo conseguido não fosse o empenho e sensibilidade de um grupo de funcionários da CAR e do INTERBA.

O fato é que se o Projeto caminhou de maneira capenga enquanto houve financiamento do Banco Mundial, após o término deste a situação se agravou, tendo o Estado, com a sua falta de apoio, evidenciado o seu desinteresse pela regularização dos fundos de pastos. Vale ressaltar que a desarticulação e os conflitos entre os órgãos do governo (INCRA, INTERBA, Secretaria de Agricultura) são apontados como um dos principais motivos para a suspensão do financiamento do Banco Mundial. (EHLE, 1997). O Projeto foi interrompido com a mudança de governo, como amiúde ocorre com a maior parte dos projetos de gestões anteriores, nos lembra Garcez (1997). Como ressalta Cotrim (1997):

a partir de 1987, coincidindo com a morte acidental de um dos principais agentes do Projeto na área, do município de Uauá [ou seja, De Assis], o trabalho desenvolvido começa a declinar, encontrando-se atualmente quase que paralisado, causando um grande desestímulo à população daquele local que, após um processo de mobilização e estimulação, vê frustrada a solução dos seus problemas fundamentais.

Com a morte de De Assis, o seu cargo de Executor Regional do Projeto foi ocupado por outra pessoa. Este fato foi um dos elementos que motivou alguns agentes do Projeto (especialmente da CAR e do INTERBA) a se afastarem do mesmo, tendo isto também contribuído para o declínio dos trabalhos.

Não se pode deixar de acrescentar como uma das dificuldades do processo de regularização dos fundos de pastos a constante pressão de agentes externos (empresas,

fazendeiros, grileiros) sobre essas áreas que, por serem abertas, são vistas por estes como uma possibilidade de expansão de suas propriedades. Tal situação frequentemente tem resultado em conflitos, mas a resistência e a crescente mobilização e organização das comunidades, desde o período do Projeto, tem sido a grande barreira para a exacerbação da ação desses agentes nessas áreas. Ainda que a titulação dificulte esse tipo de ação, dando respaldo legal às comunidades – as quais podem recorrer ao judiciário para tentar evitar a ampliação dos conflitos – o fator primordial para a defesa de seus territórios é a resistência, a mobilização e organização das mesmas. Mas em qualquer situação, é mais fácil para essas comunidades defenderem suas áreas já tituladas e registradas, visto que o título e o registro são os alicerces do direito de propriedade.

Outra dificuldade do processo de regularização dos fundos de pastos – sobretudo na época do Projeto – é a omissão da lei de terras do Estado quanto à titulação de terras de uso comum. Apesar do Art. 178 da Constituição Estadual de 1989, que concede o direito real de uso para as comunidades de fundos e fechos de pastos, a legislação brasileira e baiana ainda é (como vimos) fundamentalmente voltada para uma perspectiva individualista, sendo este Art. – até hoje não regulamentado – apenas uma exceção.

No que se refere aos impactos do Projeto nas áreas de fundos de pastos regularizadas até 1987, a CAR (1987, 119-122) afirma ter observado: uma valorização das terras, resultado da titulação; a “contenção do processo de grilagem e, conseqüentemente, a redução dos conflitos”; “a diminuição dos conflitos no campo e a preservação da pequena exploração autônoma”, em decorrência da “garantia da dominialidade das terras utilizadas para o pastoreio comunitário”; o fortalecimento das relações organizativas, resultado da proposta associativa do projeto (pois a associação “consolida a estrutura de reprodução” dos fundos de pastos, “estabelecendo novas formas de negociação com o Estado e agentes externos”); articulação da associação com demais segmentos da sociedade, como a CPT e movimento sindical; o “‘equilíbrio ecológico’, já que, a reprodução dos camponeses da área de fundo de pasto está na dependência direta da preservação da caatinga. As comunidades mais organizadas tem inclusive estabelecido normas para que a atividade extrativa não seja predatória evitando-se a desertificação”.

Se, como afirma a CAR, a simples regularização gerou tais resultados nessas áreas, uma política específica, integrada e ampla, direcionada para elas, teria, potencialmente, condição de gerar frutos muito mais fecundos, desde que efetivamente planejada e implantada e com controle social das comunidades. No que concerne ao plano institucional, justamente

por incorporar um item novo nas ações fundiárias do Estado, ou seja, a regularização de terras de uso comum, esse Projeto, afirma a CAR (*idem*, p. 122), modificou,

em parte, sua política, atendendo uma demanda dos produtores de fundo de pastos. Isso motivou uma reflexão a respeito da lei de terras do Estado da Bahia e do próprio Estatuto da Terra, alertando sobre a necessidade de suas reformulações para atender a regularização de áreas de uso comum.

Interessante dizer que nos escritos da CAR sobre esse Projeto é perceptível uma mudança de visão a respeito da possibilidade de extinção ou não dos fundos de pastos. Enquanto no primeiro estudo elaborado por esse órgão, em 1982, afirma-se que as principais tendências detectadas indicavam para a extinção dos fundos de pastos, na primeira avaliação desse Projeto, realizada em 1987, afirma-se que não obstante serem permanentes as ameaças contra esses territórios – em decorrência das características do processo de expansão do capital no campo – elas

não apontam no sentido da extinção do sistema produtivo em questão. Embora alvo de uma força econômica melhor situada na formação econômico-social do país, os fundos de pastos tem um potencial de resistência específico assegurado tanto pela sua base produtiva quanto pela capacidade organizativa e coesão social. (*ibid.*, p. 133).

Como é possível perceber, essa mudança de visão foi motivada, em grande medida, pela especificidade e notoriedade do processo de pressão, luta e resistência dessas comunidades. Luta e resistência que, com o passar dos anos, foi ampliada e apoiada pelas organizações ligadas aos trabalhadores rurais, como a CPT, a AATR, as Centrais de Fundos de pastos, os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e funcionários do governo.

Por tudo o que foi dito, não há como negar a importância do Projeto fundo de pasto para as comunidades de fundo de pasto. Além da visibilidade que ele proporcionou a esses territórios – visibilidade fundamental para o seu processo de luta e resistência – estes passaram a contar, a partir desse Projeto, com mais um instrumento de luta – a titulação das suas áreas – que se constitui em mais um entrave à sua destruição. Contudo, apenas a titulação não resolve os problemas dessas comunidades. Se não for articulada com as demais políticas públicas de saúde, educação, moradia, transporte, infra-estrutura, produção, comercialização e lazer, seus efeitos são excessivamente limitados, já que por si só não possibilita que esses grupos melhorem suas condições de vida.

O Projeto fundo de pasto se constitui na primeira intervenção estatal nos fundos de pastos e a gênese da luta pela regularização desses territórios. Ele é resultado da resistência,

pressão e luta dessas comunidades – resistência a um sistema jurídico quase plenamente voltado para uma perspectiva individualista e a um modelo excludente de desenvolvimento. Apesar da inovação dessa proposta e de toda expectativa que se produziu em torno dela, a mesma enfrentou todo tipo de dificuldade ao seu desenvolvimento, o que resultou na colheita de poucos frutos, e ainda verdes, sobretudo se comparados aos objetivos propostos.

Mas o que esperar de um Projeto voltado especificamente para uma modalidade de posse e uso da terra que por si só já contraria todo o sistema jurídico/político posto? A despeito de todo empenho de técnicos da CAR, do INTERBA e das organizações de apoio e também de toda pressão das comunidades, essa proposta não obteve os resultados esperados, dentre outros motivos, por ser incompatível com o formato de regularização fundiária até então implantado pelo Estado baiano. Tal formato, de cunho individualista, é ideal para a apropriação de terras na lógica do mercado de terras, lógica compatível com os interesses expansionistas do capital no campo e com os interesses desenvolvimentistas e modernizantes do Estado. Os fundos de pastos não se enquadravam nessa lógica e não atendiam a tais interesses, daí o desinteresse estatal nesse Projeto.

Seja como for, a criação do Projeto Fundo de Pasto ou Projeto “De Assis” (como ficou conhecido) e o reconhecimento dos direitos dessas comunidades aos seus territórios, comprometeu o Estado baiano com a regularização dos mesmos. É com base nisso que as comunidades têm reivindicado ao longo dos anos a garantia de seus territórios e, mais do que isso, reivindicado a construção de uma política pública que atenda a seus direitos e interesses e lhes permitam acessar, em todos os aspectos, melhores condições de vida.

CAPÍTULO 3

Fundo de pasto e regularização: o contexto atual

Neste último capítulo procuramos compreender como o processo de regularização dos fundos de pasto vem ocorrendo atualmente, mas especificamente até o ano de 2009.

Utilizaremos nesta seção três entrevistas gravadas: uma realizada com um advogado que presta assessoria para comunidades de fundos de pasto, por meio do Projeto “Centro de Referências em Direitos Humanos dos Agricultores Familiares da Região de Monte”⁷⁵ e também através da Comissão Pastoral da Terra (CPT); uma com uma liderança local do município de Monte Santo que trabalha com comunidades de fundos de pasto há mais de vinte anos; e outra, com uma liderança da *Articulação Estadual dos Fundos e Fechos de Pastos baianos* que também faz parte da *Central de Fundos de Pasto de Senhor do Bonfim* e também representa essas comunidades, na condição de suplente, na *Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais*. Utilizaremos também depoimentos de lideranças e assessorias, presentes em alguns dos eventos dos quais participamos, todos relacionados ao tema fundo de pasto, quais sejam: Seminário Estadual de Cidadania das comunidades de Fundo e Fecho de Pasto e reunião entre lideranças, assessorias e representantes do Estado.

Ademais, traremos elementos da nossa curta experiência como assessora no referido Projeto Centro de Referências e elementos da nossa experiência durante realização de trabalho de campo para a confecção de monografia de conclusão de curso em Ciências Sociais, pela UFBA⁷⁶. Também traremos informações contidas em textos colhidos em pesquisa na internet sobre o tema fundo de pasto.

3.1 Breve incursão sobre a regularização dos Fundos de pasto: algumas questões atuais

A regularização dos fundos de pasto se tornou ao longo dos anos um dos principais desafios enfrentados pelas comunidades de fundo de pasto, se constituindo frequentemente no

⁷⁵ Projeto do qual também fizemos parte, sendo o mesmo realizado no período de outubro de 2008 a outubro 2009.

⁷⁶ Monografia intitulada: “Fundo de pasto: uma relação entre o Direito consuetudinário e o Direito Positivo”, apresentada em agosto de 2007.

primeiro elemento de pauta de reivindicações desses grupos. Entre promessas governamentais e efetivos resultados lá se vão, desde o início do Projeto Fundo de Pasto, muitos anos sem que a grande maioria dessas comunidades tenha tido acesso a este e outros direitos. De lá para cá, é verdade, muita coisa mudou. Desde o crescimento da mobilização e organização dessas comunidades até a amplitude das suas conquistas enquanto um movimento. O “sucesso” da categoria fundo de pasto arregimentou dentro dela uma ampla gama de grupos sociais, agregando pelo menos outras quatro categorias: Quilombolas; Ribeirinhos; Geraizeiros e Atingidos por Barragens, a ponto de hoje poder se afirmar que existem “quilombos-*fundo de pasto*; ribeirinhos-*fundo de pasto*, geraizeiros-*fundo de pasto* e provavelmente brejeiros-*fundo de pasto*”. (FERRARO, 2008, p.9).

Até o início da década de 1980, mais precisamente 1982 (início do Projeto piloto para regularização de Fundos de Pasto), Fundo de pasto era uma denominação regional (de Uauá, Curaçá e Canudos) das comunidades pastoris, aplicada “às áreas comuns de caatinga usadas como pastos naturais para criação de caprinos”, mas “a partir deste período esta denominação regional começou a se generalizar e aglutinar comunidades pastoris de várias partes do estado da Bahia em que realidades similares possuíam outros nomes (‘solta’, ‘terra solta’, ‘bode solto’).” (FERRARO & BURSZTYN, 2008). Por isso, ao se falar em Fundo de pasto hoje se está referindo a um

todo relacionado a um território (sertão, caatinga), uma história (dos currais), uma cultura (sertaneja), uma identidade, um padrão de produção, um padrão de relações com o ambiente e de relações sociais. As pessoas referem-se ao fundo de pasto para designar base física da atividade produtiva e da comunidade, com posse imemorial reconhecida interna e externamente. Fundo de pasto é também a razão da mobilização ou do movimento, ‘pelo qual tivemos que lutar e nos organizar como movimento dos fundos de pasto’. Fundo de pasto como identidade associada à base física, ‘nós somos de fundo de pasto’ e como identidade cultural, ‘fundo de pasto: nosso jeito de viver no sertão’ (lema da articulação estadual dos fundos de pasto). Em 2008 ‘fundo de pasto’ designa um ‘modo de vida’ e um movimento social com crescente capital político. (FERRARO, 2008, p.9).

Os Fundos de pasto se constituem na “mais recente população tradicional baiana, não pelo tempo de configuração das comunidades pastoris, que data das sesmarias, mais recente em termos de sua identificação” (*idem*, p.8). Embora os dados referentes a esses territórios sejam dúbios – visto que as fontes oficiais e as fontes ligadas aos movimentos sociais diverjam bastante quanto aos mesmos –, pois até hoje não foi realizada qualquer pesquisa quantitativa para identificar as comunidades existentes (tampouco a população nelas residentes), o movimento fundo de pasto e algumas organizações de apoio aos trabalhadores rurais afirmam que existem cerca de 20 mil famílias (aproximadamente 100 mil pessoas)

vivendo em fundos de pasto. De acordo com dados apresentados pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida – para o qual $\frac{1}{4}$ do Território Nacional Brasileiro é ocupado por povos e comunidades tradicionais – existem aproximadamente 140.000 mil pessoas vivendo nessas áreas. Por outro lado, o governo do Estado da Bahia afirma existirem entre 13 e 16 mil pessoas vivendo nesses territórios.

Existem hoje aproximadamente 487 fundos de pasto identificados, em cerca de 42 municípios. Entretanto, desses, quase 500 territórios tradicionais reconhecidos, apenas 110 estão regularizados⁷⁷. Contudo, segundo a CDA, desse total, 55 processos estão concluídos, mas os títulos não foram entregues. Devido a isto, outras fontes afirmam que até o momento só foram regularizadas cerca de 60 áreas, sendo que existem entre 300 e 400 associações comunitárias agropastoris de fundos de pasto nas cinco micro-regiões homogêneas da Bahia⁷⁸.

O conjunto desses dados mostra nitidamente, se contrastado com os relativos à época do Projeto Fundo de Pasto, que o número de comunidades regularizadas ampliou; contudo, se comparados às demandas hoje existentes eles são ainda demasiadamente insuficientes. Se, por um lado, o sucesso da categoria fundo de pasto reuniu dentro dela uma ampla gama de grupos sociais ao longo dos anos, por outro lado, e em consequência disso, a demanda por regularização dessas áreas também cresceu. Tal crescimento é apontado pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA) como um dos fatores que justificam a quantidade de títulos emitidos até o momento, visto que ele não veio acompanhado com a devida ampliação de recursos humanos e materiais. De fato, esta ampliação dos recursos não ocorreu satisfatoriamente, mas se não ocorreu foi por conta do notório desinteresse dos responsáveis dentro dos governos passados em realizar a discriminação e titulação dessas áreas, principalmente com controle social das comunidades.

Este desinteresse fica ainda mais evidente quando se considera que após tantos anos trabalhando com a regularização dessas áreas, este órgão ainda tenha de recorrer a serviços terceirizados (terceirização por meio de empresas) para a medição das áreas. O problema é que essas empresas não entendem, em absoluto, o que seja Fundo de pasto, causando grande descontentamento entre aqueles que deveriam ser beneficiados, ou seja, as comunidades. (AREFASE, 2008). Apesar da medição quando realizada por essas empresas ocorrer, na maioria das vezes, de modo mais acelerado, frequentemente tal medição é realizada sem um cuidado específico com as comunidades, a despeito do suposto treinamento recebido pelos

⁷⁷ Dados disponíveis em: <http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=1649>.

⁷⁸ Dados disponíveis em: <http://www.ocarete.org.br/povos-tradicionais/comunidades-de-fundo-de-pasto>; também disponíveis no “Projeto fundo de Pasto que queremos: Política fundiária, Agrícola e Ambiental para os Fundos e Fechos de Pastos baianos”.

técnicos⁷⁹. “Isso as vezes é mais com algumas empresas, aquele espírito mesmo eles não tem, sabe que empresa é ... [...] eles fazem o líquido e o seco, vai lá e mede; com empresa essa relação é mais fria...”, afirma esta coordenadora.

Sugere que esses técnicos cometem erros no processo de medição (e de fato isso ocorre) que poderiam ser evitados não fosse, em determinadas situações, a sua desatenção, falta de disposição e interesse com relação ao trabalho e falta de “jogo de cintura” com as comunidades, o qual, segundo ela, algumas equipes da CDA já possuem. Tais erros, sem dúvida, contribuem para retardar os processos de regularização, visto que na maioria das vezes a medição precisa ser refeita. Dentre os equívocos cometidos por esses técnicos, cita casos de áreas que foram medidas sem que tivessem sido requeridas anteriormente pelos moradores (e, portanto, não possuíam número de processo) e áreas que tiveram seus limites sobrepostos durante a medição. Situações como essas ocorreram até recentemente durante a medição de 50 áreas de fundo de pastos e áreas individuais que acompanhavam o lote. Tais medições resultam de um convênio realizado entre o INCRA-BA, a Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Cultura Fundação – FAPEC e a CDA.

Para esta informante, algumas equipes da CDA possuem maior conhecimento sobre “a realidade” das comunidades de fundo de pasto e um maior traquejo com as mesmas; por isso, afirma, sempre que possível solicita que elas executem os trabalhos de medição. Contudo, ainda que houvesse este tipo de preocupação por parte da CDA e que, como afirma essa coordenadora, as áreas de fundo de pasto sejam medidas prioritariamente pela CDA, o fato é que as equipes deste órgão não dão conta das demandas existentes, tendo de recorrer a convênios para tentar acelerar os processos de medição e titulação; é inclusive por meio desses convênios que os serviços dessas empresas são contratados. Mas embora sejam contratadas para conferir maior celeridade aos processos, por vezes são essas mesmas empresas, com a conivência da CDA, que contribuem para desacelerá-los.

Essa situação de retardo nos processos se agrava ainda mais quando se considera que o governo Federal, na pretensão de organizar a malha fundiária brasileira, por meio da denominada “experiência piloto” na Bahia, vem, através de um convênio entre INCRA e o Governo do Estado, transferindo responsabilidades ao governo Estadual. (*ibid.*). Essa transferência de responsabilidades tem ocorrido também no caso dos Projetos de

⁷⁹ A medição dessas áreas por esses técnicos encontra respaldo no parágrafo único da Lei 3442/75 | Lei N° 3.442 de 12 de dezembro de 1975 da Bahia, que afirma: “a medição, para efeito de compra de terras públicas ou de reconhecimento do domínio particular, poderá ser feita pelo órgão executor da política agrária ou por profissional de nível técnico ou superior devidamente habilitado e inscrito no órgão competente da Secretaria da Agricultura que examinará o curriculum vitae e condições de idoneidade técnica e moral do candidato para os efeitos de habilitá-lo a qualquer futuras medições”.

Assentamento Fundos de Pasto (PFPs). Pois embora o INCRA tenha reconhecido esses Projetos – são 151 comunidades de Fundo de Pasto atualmente reconhecidas na Bahia pelo INCRA, situadas nas regiões do Sertão do São Francisco, Sisal e Piemonte do Norte Itapicuru –, ele vem repassando responsabilidades para a CDA, o que dificulta ainda mais o andamento dos processos de regularização dos fundos de pasto. A esse respeito, a citada coordenadora afirma que:

“tudo bem, o INCRA reconhece, mas o INCRA hoje em dia tá fazendo o seguinte: tudo que tem de benefício que é pra fundo de pasto ele tá jogando pra cima da CDA. Então Gugé⁸⁰ hoje não tem uma equipe pra ele tirar e dizer assim, vamos fazer isso pro fundo de pasto.”.

Os Projetos de Assentamento Fundo de Pasto (ou simplesmente Projetos Fundos de Pasto) são Projetos elaborados pelo Estado ou Municípios sob a responsabilidade da CDA, órgão responsável pelo atendimento dessas comunidades. Esses Projetos são reconhecidos pelo INCRA/BA como sendo beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, possibilitando que as famílias que ali vivem, ao serem reconhecidas como ocupantes de áreas tradicional de fundo de pasto, tenham acesso às linhas de créditos destinadas a agricultores familiares – como é o caso do PRONAF A – para produção e infraestrutura. Mas conquanto sejam elaborados sob a responsabilidade da CDA, esses projetos são resultantes de um convênio entre o próprio INCRA/BA, a FAPEC e a CDA, o que implica, evidentemente, em responsabilidades de ambas as partes. Na prática, entretanto – e não apenas neste caso –, este órgão tem assumido funções para além das suas, como salienta a referida coordenadora: *“eu digo faz, eu tenho gente aqui, agora é evidente que vão acompanhar meu pessoal, né? Porque o trabalho não é nosso, o trabalho é de vocês. Aí a gente vai, ajuda, faz tudo, mas o trabalho é de vocês. [...] crédito é do INCRA, não é nosso”*.

Ou seja, além da CDA não gozar das condições necessárias para agilizar os processos de regularização dos fundos de pasto, o que os torna mais morosos do que já são, ainda passa a exercer funções que não são de sua responsabilidade, mas do INCRA. Quem se prejudica com isso são, sobretudo, as comunidades, que constantemente tem sua principal demanda adiada sobremaneira, evidenciando, mais uma vez, que a regularização desses territórios não é, e nunca foi, prioridade para o Estado baiano.

Quando nos atentamos para a diversidade de grupos sociais que hoje está pleiteando a regularização de seus territórios perante o governo baiano sob a categoria “Fundo de pasto”,

⁸⁰ Refere-se a Luiz Gugé Santos Fernandes, atual Superintendente Regional do INCRA na Bahia, que até 2006 ocupou o cargo de Coordenador Executivo da Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA. O atual ocupante deste cargo é Luís Anselmo Pereira de Souza.

observamos a emergência de novos desafios para as comunidades de fundo de pasto, sobretudo desafios relativos à sua organização política. Pois ao mesmo tempo em que essa diversidade resulta da organização política dessas comunidades, ela impõe desafios para esta mesma organização. (FERRARO, 2008). Afinal, como arregimentar para essa luta grupos tão diversos? Como conseguir a integração necessária para a construção de pautas em comum? Como contemplar essa diversidade no processo de regularização? Não há como negligenciar que hoje quando se fala em fundo de pasto devemos imaginar, cada vez mais,

“uma grande diversidade de situações ambientais, sociais, culturais e econômicas. [...] A identidade *FP* está em expansão, a cada momento mais diversidade é agregada à categoria. A maioria dos *FP* é ‘terra de herdeiro’, terras patrimoniais, mas há outros que advém de ‘terras de índio’, de assentamentos e outros são conjuntos de propriedade privadas”. (*ibid.*, p.11).

Existe “um esforço das lideranças para promover a identidade dos *FP*, a inscrição de outras comunidades dentro da categoria, independente da correspondência com outras características históricas, identitárias, ambientais, produtivas, sociais ou culturais”. (*ibid.*, p.12). Há também um esforço de determinadas assessorias e técnicos governamentais nesse sentido. A condição para compor a categoria é apenas pastorear, de modo permanente ou casual, em terras de uso comum. Mas, não obstante o esforço de técnicos e lideranças para consolidá-la por meio da adesão de novos grupos, foi a necessidade das comunidades o principal fator para a ampliação da mesma. Pois, muitas vezes, *fundo de pasto* é a forma mais fácil de acessar ou garantir a terra. (*ibid.*).

Segundo Ferraro (*idem*, p.12-13) são, pelo menos, quatro contextos de adesão a essa categoria:

“a) *fundos de pasto* formados ao longo da história e (auto/hetero) reconhecidos no momento de conflitos agrários”: são aqueles retratados nos capítulos 1 (durante nossas incursões históricas) e 2. O processo de adesão resultante de conflitos fundiários continua ainda hoje;

“b) *fundos de pasto* formados por inclusão ambiental e tecnológica, acordo de vizinhos”: são os casos de alguns assentamentos recentes, (ligados, ou não, ao CETA⁸¹) que optaram por estabelecer uma área de fundo de pasto. Observamos, por exemplo, que isto ocorre no município de Monte Santo. As lideranças locais afirmam que por serem assentamentos diferenciados, isso tem causado questionamentos por parte de agentes externos;

⁸¹ Movimento Estadual dos Trabalhadores Acampados, Assentados e Quilombolas.

c) “*fundos de pasto* formados recentemente por indução externa”: são os casos de alguns assentamentos dos atingidos pelo Lago de Sobradinho que por orientação de técnicos foram configurados como fundo de pasto; os moradores foram orientados a separar grandes áreas para a criação de caprinos, utilizando pequenos terrenos cercados para plantio. Nem sempre adesão a essa categoria ocorre em situação de conflito, ela pode ocorrer espontaneamente, por sugestão da CDA, por aproximação ao movimento fundo de pasto ou por incentivo de instituições que as apóiam. É o caso, por exemplo, de comunidades localizadas nos municípios de Vitória da Conquista, Seabra, Umburanas e Mirangaba que estão se agregando a essa categoria justamente por possuírem áreas de plantio cercadas e utilizarem pastos nativos não cercados. Outras comunidades, inclusive de pescadores artesanais, como é o caso de um grupo localizado no município de Barra, também optaram por aderir a esta categoria.

d) “Ser ou não ser’ *fundo de pasto*”: a comunidade de Laje dos Negos que havia sido reconhecida primeiramente como fundo de pasto se tornou, posteriormente, uma comunidade quilombola, embora ainda esteja cadastrada na CDA como fundo de pasto. No município de Pilão Arcado, duas comunidades negras, ribeirinhas do Lago de Sobradinho, tentaram, inicialmente, serem regularizadas como comunidade Quilombola, mas em 2007/2008 tentaram ser regularizadas como comunidades de fundos de pasto.

Já as 53 comunidades tradicionais dos Brejos da Barra, após um processo de mobilização e discussão, que se estendeu entre 2007 e 2008, optaram por entregar um pedido de criação de uma Reserva Extrativista nos seus territórios. Inicialmente, discutiram sobre a possibilidade de serem regularizadas como fundo de pasto – tendo a resistência de alguns agentes que entendiam que os brejeiros deveriam buscar seus próprios caminhos – porém, depois descobriram outras possibilidades de regularização que pareciam melhor se adequar as suas experiências; foi assim que em um encontro, em setembro de 2008⁸², decidiram aderir à proposta de criação de uma Reserva Extrativista⁸³. Vale ressaltar que as comunidades dos Brejos da Barra, que abrigam entre 3 a 4 mil famílias, são grupos muito diferentes dos fundos de pasto “originais”. Elas fazem uso comum de grandes áreas para extrativismo vegetal e produzem cachaça, farinha e rapadura nos brejos. Distinguem-se, em grande medida, dos

⁸² Em um outro encontro, em 11 de novembro, em Bom Jesus da Lapa, os representantes das comunidades entregaram oficialmente ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, o pedido de criação desta unidade de conservação.

⁸³ Informações Disponíveis em: http://www.cptba.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=266:comunidades-dos-brejos-da-barra-entram-com-pedido-de-criacao-dereservaextrativista&catid=8:noticias-recentes&Itemid=6.

fundos de pasto pelo fato de praticamente não realizarem o pastoreio e a caprinocultura. (*ibid.*).

Esses quatro contextos de adesão à categoria Fundo de pasto apontados pelo autor evidenciam o jogo de manipulação de identidades⁸⁴ realizado pelas comunidades. Neste jogo, cada uma delas opta pela identidade que melhor lhe beneficiar nas diversas situações com os distintos interlocutores. “Ser ou não ser fundo de pasto”, portanto, vai depender das possibilidades – em termos de acesso ou não às políticas públicas – oferecidas pela categoria. Enquanto as opções apresentadas por ela forem, pelo menos, aparentemente interessantes, isso possivelmente servirá como um fator de agregação de outros grupos, que podem ou não ser bastante diversos, cultural e territorialmente. Mas essa diversidade, associada à ampliação desses grupos, impõe novos desafios para as comunidades, desafios do ponto de vista organizativo (como já indicado) e, conseqüentemente, do ponto de vista do acesso às políticas públicas, já que as disputas por estas políticas podem se acirrar.

Por outro lado, o aumento dessa diversidade também impõe novos desafios ao Estado baiano, visto que para atender as reivindicações desses grupos e manter um diálogo efetivo com os mesmos, ele precisa, cada vez mais, conhecer profundamente seu modo de vida, suas demandas e reais necessidades – embora de nada adiante esse conhecimento, do ponto de vista da melhoria das condições de vida desses grupos, se não houver por parte do poder público interesse político em atender essas demandas. Nessa perspectiva, talvez o principal desafio e dever do Estado seja não o de negar a existência de grupos diversos sob a categoria Fundo de pasto, mas o de fazer dessa diversidade um instrumento fundamental para a construção de uma política pública (incluindo aí a política de regularização) verdadeiramente integrada, e ao mesmo tempo diversa, e de fato participativa. O primeiro passo para isso é a compreensão dessa diversidade, fundamentalmente, como esta diversidade se arregimenta em torno de uma identidade específica, isto é, a identidade Fundo de pasto.

A construção de uma política integrada para os fundos de pasto implica em considerar a regularização desses territórios como uma ação importante, mas, na contramão do que vem ocorrendo, não uma ação isolada, desconectada de ações nas áreas de saúde, educação, produção, crédito, comercialização, infraestrutura, lazer, cultura etc. Desse ponto de vista, a integração dessas ações, as quais agiriam em várias frentes, criaria as condições necessárias

⁸⁴ Conforme argumenta Stuart Hall (2005, p. 21): “Uma vez que a identidade muda de acordo com a forma como o sujeito é interpelado ou representado, a identificação não é automática, mas pode ser ganha ou perdida. Ela tornou-se politizada. Esse processo é, às vezes, descrito como constituindo uma mudança de uma política de identidade (de classe) para uma política de diferença”. Diz Hall: “As identidades [...] se cruzavam ou se ‘deslocavam’ mutuamente. As contradições atuavam tanto fora, na sociedade, atravessando grupos políticos estabelecidos, quanto ‘dentro’ da cabeça de cada indivíduo”.

para, simultaneamente, melhorar as condições de vida dessas comunidades e garantir, juridicamente, seus territórios. Mas essa “garantia jurídica”, proveniente da regularização, não significa (e provavelmente nunca significou) ausência de conflitos entre as comunidades e os grileiros/fazendeiros, empresas, mineradoras etc.; ela é apenas mais um instrumento de luta das comunidades pelos seus territórios.

A perspectiva que vem sendo constantemente ressaltada pelas lideranças e assessorias é a de que o fortalecimento da organização comunitária é o principal instrumento de luta pela garantia dos seus territórios e sobrevivência das comunidades, e não a titulação. O depoimento de G., uma liderança local do município de Monte Santo, ilustra bem a tônica desse discurso: *“a titulação não é a solução também, né, ter o título na mão; pra mim a solução é a organização. É a organização dos trabalhadores, que a titulação acomoda”*. De fato, quando realizamos trabalho de campo para a confecção de nossa monografia de conclusão de curso, durante a graduação, percebemos frequentemente nas falas dos moradores das comunidades Capivara e Lagoa do Pimentel (ambas localizadas no município de Monte Santo), uma sobrevalorização deste documento, como se a posse dele (mesmo que não a tivessem) por si só impedisse os conflitos com os agentes externos e garantisse às comunidades o acesso a políticas públicas. Sinalizamos na época que essa concepção, atrelada às dificuldades de organização, principalmente da primeira comunidade, poderia prejudicar ainda mais a sua organização política.

Esse discurso é também recorrente em outras comunidades de fundo de pasto desse e de outros municípios. Daí a referida perspectiva das lideranças e assessorias, numa possível tentativa de combater essa “acomodação” das comunidades quando do recebimento do documento; daí também a organização política se constituir num dos grandes desafios enfrentados por esses grupos.

Após essa breve incursão sobre algumas questões que perpassam atualmente a discussão sobre regularização dos fundos de pasto, entendemos ser importante, a fim de melhor compreendermos como a demanda por regularização tem se apresentado hodiernamente, voltarmos no tempo – desde o término do Projeto Fundo de Pasto até os dias de hoje – para identificar alguns elementos e questões que contribuam para a compreensão da problemática aqui proposta. Tentaremos identificar elementos relacionados às questões da regularização dos fundos de pasto e da organização política dessas comunidades, ambas intimamente articuladas em todo esse período. É isso o que faremos na seguinte sessão.

3.2 A Regularização dos Fundos de Pasto após o “Projeto Fundo de Pasto”: Artigo 178

Como vimos, as décadas de 1970 e 1980 do século passado foram marcadas em todo o Estado da Bahia pela violência dos conflitos agrários. As comunidades de fundo de pasto foram duramente impactadas por essa violência, decorrente, em grande medida, da ação desmedida de grileiros que agiam por conta da supervalorização do mercado de terras. Essa supervalorização, por sua vez, era conseqüência da implantação de grandes, e diversos, projetos econômicos, muitos deles elaborados e incentivados pelo Estado. Com a valorização absurda das terras sertanejas, cresce o interesse dos grandes latifundiários pelas mesmas, justamente para terem acesso aos recursos públicos e entrarem na disputa de uma agropecuária capitalista. Desse modo, as terras tradicionalmente ocupadas por essas comunidades passam a ser griladas descontroladamente. Da resistência dessas comunidades, surgem os conflitos; e quando surgem os conflitos, o Estado é pressionado a intervir. Em resposta a essa pressão, surge o Projeto Fundo de Pasto, que se constituía muito mais em um projeto de um órgão do Estado do que propriamente numa política do governo do Estado.

Essas comunidades resistem e começam a se organizar e a lutar pelos seus direitos e interesses. Surgem diversas entidades de assessorias como a CPT e a AATR que passam a apoiá-las, inclusive juridicamente. Diante do cenário de conflitos e violência e da pressão desses grupos e assessorias, o Estado, que é convocado a intervir, inicia a regularização dos fundos de pasto, por meio do Projeto Fundo de Pasto. Amparado na Lei nº. 3.038 de 1972, passa a regularizá-los por meio da transferência de domínio às comunidades. E, desse modo, a resistência inicial do governo baiano quanto à regularização desses territórios é suplantada: de um lado, pelo empenho de técnicos governamentais (que elaboraram e pressionaram pela aprovação do Projeto) sensíveis às demandas e interesses das comunidades e, de outro, pela pressão desses grupos e assessorias e também pela própria situação de conflitos que se agravava e que não interessava ao governo estadual devido a seus objetivos modernizantes/desenvolvimentistas.

Já durante o período de implantação do Projeto, surgiu uma preocupação, sobretudo por parte das assessorias, referente ao fato do Estado transferir a dominialidade para as comunidades. Essas assessorias acreditavam que a transferência de domínio se constituía num risco; risco de que essas terras, que eram terras públicas, uma vez privatizadas, pudessem ser fracionadas e vendidas pelas comunidades. Essa preocupação tinha como base o fato do

Estado não promover a regularização dos fundos de pasto de forma articulada com outras políticas protetivas; ele simplesmente transferia o domínio para as comunidades, mas não desenvolvia uma política pública específica a fim de resguardá-las. Acreditava-se que sem a implantação dessas políticas, as comunidades ficariam vulneráveis, podendo se sentir pressionadas a se desfazer das suas terras.

Foi justamente com receio de que isso pudesse ocorrer que se entendeu que a concessão de direito real de uso seria a forma mais viável de regularização desses territórios, visto que o direito de propriedade permaneceria sobre a titularidade do Estado, que, por sua vez, concederia às comunidades o direito de uso. Contudo, ao se pensar nessa alternativa jurídica, esperava-se que o Estado desenvolvesse as mencionadas políticas protetivas nas comunidades – algo que não aconteceu. Devido a essa preocupação, e aproveitando o período de confecção da Constituição do Estado da Bahia, de 1989, pensou-se na possibilidade de criar um Projeto de Lei que atendesse aos direitos, interesses e necessidades dessas comunidades. Foi assim que

a CPT, a AATR, a “FETAG (Federação dos Trabalhadores na Agricultura), a CUT (Central Única dos Trabalhadores), e outras entidades da classe trabalhadora articularam a mobilização, abaixo assinados e várias ocupações dos órgãos do governo – INTERBA, Secretaria da Reforma Agrária (hoje CORA⁸⁵), a Assembléia Legislativa – até conseguir um artigo abrindo possibilidades de regularizar terras coletivas. (ELHE, 1997, p.23)⁸⁶.

Importante ressaltar que nos meados dos anos oitenta, a luta das comunidades de fundo de pasto – que teve o apoio das mencionadas entidades e assessorias – já havia se tornado um dos elementos de maior expressividade na questão fundiária do Estado da Bahia. Contudo, foi com a apresentação do Projeto de Emenda Popular à Constituinte que essas mobilizações em busca do reconhecimento e regularização dos fundos de pasto tiveram o seu zênite. Uma das principais conseqüências desse processo foi a introdução do Art. 178 na Constituição do Estado, de 1989, segundo o qual:

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

⁸⁵ Hoje o CORA, é a CDA (Coordenação de Desenvolvimento Agrário).

⁸⁶ Segundo G., a referida liderança local do município de Monte Santo, De Assis também participou da elaboração do referido Projeto de Emenda Popular. De acordo com ela, houve efetivamente uma grande mobilização em torno desse objetivo, envolvendo a participação de diversas comunidades, inclusive com a sua participação.

integrada por todos os seus reais ocupantes, especialmente nas áreas denominadas de Fundos de Pasto ou Fechos e nas ilhas de propriedade do Estado, vedada a este transferência do domínio.

A despeito de toda mobilização e pressão que possa ter havido em favor da aprovação desse Artigo, ele não correspondeu, em grande medida, ao Projeto de Emenda Popular apresentado à Assembléia Constituinte. Do que foi apresentado, parece ter restado muito pouco, é o que afirma S., um advogado que presta assessoria para comunidades de fundo de pasto e que teve acesso ao referido Projeto⁸⁷. Segundo P., um outro advogado que também presta assessoria para essas comunidades e que também teve acesso a esse Projeto, a proposta que efetivamente culminou no Art. 178 não foi àquela apresentada pelas assessorias, mas a que foi elaborada por advogados⁸⁸ e consultores do INTERBA. A justificativa (ou exposições de motivos) desse Art. evidencia o tipo de proposta elaborada e enviada por estes à Assembléia Constituinte. Essa justificativa diz, mais ou menos, o seguinte:

[...] o ocupante que recebeu o título de domínio da pequena propriedade *se vê tentado a vender, a alienar, o imóvel rural recebido por vários motivos: concorrem com os agricultores do sul do país em condições desvantajosas devido à sua baixa produtividade; falta-lhe o apego à propriedade da terra do [?] europeu, pois sempre foi nômade a errar por caminhos de uma terra que nunca foi sua; não tem condição cultural de organizar-se coletivamente em cooperativa de produção e comercialização; não sabe utilizar do crédito rural ao qual nunca teve acesso; é refratário à adoção de avanços da tecnologia agrícola e apegado a uma rotina que lhe foi ensinada pelos seus ancestrais; a venda da terra é uma oportunidade de receber uma quantia que nunca chegará a poupar com seus rendimentos baixíssimos, buscará então nova terra para ocupar ou irá inchar a periferia dos centros urbanos da cidade, onde mesmo miserável, é melhor do que ficar num canto isolado [...] desassistido; na cidade existe diversões, hospitais, e seus filhos mais facilmente irão à escola, ele sabe que é melhor ser miserável na cidade do que no campo. [grifos nossos]*⁸⁹.

Essa era a visão que os advogados e consultores do INTERBA tinham dos posseiros residentes nos fundos de pasto: uma visão, no mínimo, e nitidamente, elitista e preconceituosa, em vários aspectos. Mas apesar disso, foi, sobretudo, com base na proposta enviada por eles que o Artigo 178 foi elaborado e justificado pelo legislador baiano. Por isso,

⁸⁷ Esse Projeto foi assinado pela CPT e pela AATR.

⁸⁸ Alguns desses advogados trabalham ainda hoje na CDA.

⁸⁹ Esta justificativa foi lida por P., esse segundo advogado, durante o Seminário Estadual de Cidadania das Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, realizado em Feira de Santana – BA, em agosto de 2009. A gravação desse encontro foi feita, e cedida, por Denílson Alcântara, do GEOGRAFAR/UFBA. Também participamos desse Seminário.

não foi por acaso que a proposta das comunidades e assessorias⁹⁰ foi, em grande medida, derrubada pelos legisladores constituintes; afinal, o discurso dos representantes do INTERBA possuía uma maior sintonia com àquele defendido pelo Estado baiano na época, isto é, o discurso da modernização e do desenvolvimento, em contraposição ao atraso e ao subdesenvolvimento. Para esses representantes do INTERBA, e também para o Estado, os pequenos produtores dos fundos de pasto representavam justamente o atraso, o subdesenvolvimento, a pouca produtividade, a falta de capitalização etc., ou seja, tudo o que precisava ser combatido para se alcançar o desenvolvimento.

Diante disso, que interesse teria o Estado em continuar transferindo para as comunidades, a título de domínio, essas terras, já que esses grupos não tinham, como sugere a justificativa acima, a capacidade de torná-las produtivas e modernas nos moldes capitalistas? Não seria, portanto, mais interessante ou mesmo vantajoso (pelo menos do ponto de vista de planos futuros) para o Estado mantê-las sobre o seu domínio e conceder a essas comunidades apenas o direito real de uso, evitando com isso que essas terras fossem alienadas sem nenhum controle da sua parte?

Nesse sentido, se porventura a proposta de concessão de direito real de uso – proveniente tanto das assessorias, quanto do INTERBA, ainda que diferentes quanto às suas concepções – não se mostrou interessante para o Estado baiano na época, desinteressante também não se mostrou, sobretudo se considerarmos o conteúdo das questões feitas há pouco. Um exemplo disso é que, ao introduzir esse Artigo na Constituição baiana, o Estado, estrategicamente, cedeu a pressão das assessorias e comunidades, abraçando a proposta de concessão de direito real de uso, mas simultaneamente, e sabiamente, se apropriou justamente da proposta do INTERBA – também de concessão de direito real de uso, mas de conteúdo distinto – para elaborar e justificar esse Artigo. Com isso, o Estado tentou evitar uma maior pressão das comunidades, criando expectativas nas mesmas; por outro lado, ao se apropriar sobretudo da proposta desse órgão, deixou de lado o espírito do Projeto de Emenda Popular elaborado por esses grupos, os quais esperavam, conforme já dito alhures, mais do que a simples introdução desse Artigo.

Mas, o Estado não apenas pôs de lado o espírito desse Projeto como produziu, com esse Artigo, um arremedo de direito. Ao acrescentar a expressão “sempre que [(e se)] o Estado considerar conveniente” – exercitando, portanto, o seu poder discricionário – ele

⁹⁰ Na nossa visão, a Proposta de Emenda Popular resultou menos das vontades das comunidades do que das suas assessorias, não obstante, em muitos momentos, aquelas terem participado das mobilizações em favor dessa proposta.

mudou o tom do Projeto confeccionado pelas assessorias e comunidades. Nesta proposta, que, como dissemos, também objetivava a concessão de direito real de uso, o discurso era outro, qual seja: “por interesse da comunidade o Estado regularizará as áreas de uso coletivo de fundo de pasto e concederá o direito real de uso para a associação representante do grupo com clausula que proíbe a venda [...]”⁹¹. Se compararmos o discurso presente no Art. 178 com aquele presente nesta proposta evidenciaremos uma nítida diferença na forma como se institui o direito. Na verdade, como bem ressalta P., do modo como está posto, esse Artigo não se configura como um direito. E se não se configura como tal, ainda conforme P., é porque

o Estado se comporta como o velho dono do curral [...], os donos dos currais de gado onde as comunidades viviam como moradores de favor, eram agregados e tal; e o Estado agora, como ele é dono das terras devolutas, na Constituição, de alguma forma ele tá refletindo, reproduzindo esse padrão da relação política dessas comunidades com o Estado.

E acrescenta ainda dizendo que:

essa forma como o direito se estabelece, ele reflete uma relação política das comunidades com o Estado que vem desde o início do século com a concessão das sesmarias, e que a gente até hoje não rompeu e isso se revela aqui com a concessão do nosso espaço de reunião, por exemplo, quer dizer, é uma questão que não é jurídica, essa é uma questão política e histórica de cunho pesadíssimo [...].⁹²

Questões como essas explicitadas por P. evidenciam um direito que da forma como tradicionalmente formulado serviu e/ou tem servido menos como um instrumento de defesa dos direitos, interesses e reivindicações dos grupos sociais do que como empecilho a esses mesmos direitos, interesses e reivindicações. Elas revelam, como apontado por Shiraischi Neto (2007), os conflitos internos no campo jurídico, em que se põe em questão o próprio modo de se exprimir o direito. Isso significa que o Artigo 178, da forma como está posto, não expressa o direito das comunidades aos seus territórios, mas antes afirma o poder do Estado (pensando como uma correlação de forças e interesses diversos) de conceder, de acordo com os seus interesses e sua conveniência, a possibilidade dessas comunidades utilizarem seus territórios. Por isso é que ao expressar o seu poder dessa forma na Constituição o Estado se comporta, como bem afirma P., como um “senhor de terras”, um latifundiário ou simplesmente o “dono do curral”.

⁹¹ Trecho do Projeto de Emenda Popular também lido por P. durante o Seminário Estadual de Cidadania das Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto. Os comentários feitos por este assessor também foram feitos nesta ocasião.

⁹² Idem.

E esse poder se exprime de tal modo que as comunidades se vêem impedidas, ou pelo menos com dificuldade, de denunciar a omissão do Estado, tanto no que diz respeito à concessão de direito real de uso, quanto com relação à transferência de domínio. Isso porque ele sempre poderá argumentar que não tem a obrigação de conceder (como indica o Artigo 178), tampouco transferir, para essas comunidades o uso ou a dominialidade sobre essas terras; afinal, tudo *sempre* depende da *conveniência* do Estado, isto é, do seu momento oportuno, do seu interesse e não do direito que esses grupos tem de usufruir de seus territórios.

Mas não é a simples substituição da expressão concessão de direito real de uso por transferência de domínio (como tem sido sugerido atualmente pela CDA) que resolve essa questão. Substituir uma pela outra apenas mantém a velha estrutura política na qual o Estado “*se comporta como senhor de terras e as comunidades, politicamente, se comportam como quem mora de favor, como eram seus ancestrais na relação que tinham com os donos dos currais*”, afirma P. Nesse sentido, o que está em jogo, como sugere esse advogado, é o modo como o Estado, inclusive em termos jurídicos, articula e lida com os direitos dessas comunidades. Afinal, esses direitos são expressos com efetivo respeito às peculiaridades, interesses e diversidades desses grupos ou como se o Estado estivesse fazendo um favor ou trazendo um benefício para eles? As políticas públicas direcionadas e desenvolvidas nos fundos de pasto são efetivamente deveres do Estado ou são benefícios ou mesmo favores feitos a essas comunidades?

Por se mostrarem, a nosso ver, tão cruciais, essas questões precisam ser refletidas e discutidas politicamente, e de maneira profunda, pelo movimento fundo de pasto. Sem que isso ocorra (e a verdade é que isso não vem ocorrendo), as comunidades acabam apenas reproduzindo a velha estrutura política do senhor de terras (Estado) x morador de favor (comunidades), brilhantemente salientada por P., ficando, em grande medida, a mercê das conveniências, interesses, decisões e imposições do Estado.

Ainda no que concerne à substituição da expressão concessão de direito real de uso por transferência de domínio, cabe ressaltar que a CDA, diante do que considera “impossibilidade concreta de ser encaminhado os Títulos de Terra”,⁹³ elaborou e enviou (com a ajuda de seus consultores) à Procuradoria Geral do Estado, no ano passado, uma nota técnica propondo a mencionada substituição no Artigo 178 da Constituição do Estado. Para o

⁹³ Fala de Luís Anselmo Pereira de Sousa, atual Coordenador Executivo da CDA. Sobre tal “impossibilidade” falaremos mais adiante.

atual coordenador executivo da CDA, Luis Anselmo Pereira de Sousa, essa substituição se constitui num

pequeno arranjo no sentido de possibilitar o Estado, usando quase o mesmo termo, deixando o caráter discricionário do Estado, porque isso não tô levantando questionamento, *porque é correto, não ta aí pra discutir isso não*; mas nós estamos trabalhando em cima do eixo, sem mudar muito, só pegando a questão da transferência do domínio; não entrei no mérito, no caráter discricionário do Estado [...].

A visão desse coordenador demonstra que a estrutura política e jurídica na qual estamos nos referindo não está apenas no modo como o direito foi tradicionalmente formulado, mas também no modo como os aplicadores da lei, quaisquer que sejam eles, reproduzem essa estrutura. Não tocar na questão do caráter discricionário do Estado, sobretudo por entender que ele “é correto” e “não ta aí [pra ser] discutido”, evidencia o quanto essa estrutura pode ser reproduzida pelos agentes do Estado. A proposta de alteração do Artigo 178 é, sem dúvida, muito importante para as comunidades, sobretudo se resgatar o cerne da mencionada proposta de emenda popular. Contudo, como pode ser inferido da fala desse coordenador, não é isso que está sendo proposto pela CDA; o que está sendo proposto é justamente a permanência da velha estrutura jurídica e política que, se não impediu totalmente, pelo menos dificultou ao longo dos anos a efetivação das políticas públicas nos fundos de pasto.

Vale ressaltar que não obstante ter sido introduzido na Constituição do Estado, de 1989, o Artigo 178 – que institui o Fundo de pasto como modo legítimo de posse da terra – até hoje não foi regulamentado. Não há, entretanto, uma unanimidade quanto à necessidade dessa regulamentação. Para os diversos representantes do Estado, especialmente aqueles estritamente fiéis à literalidade da lei, ao tecnicismo e a burocracia, essa sempre foi uma necessidade imperiosa para a implantação de políticas públicas nessas áreas. Para grande parte das lideranças e algumas assessorias, também influenciados e contagiados por essa visão legalista, tecnicista e burocrata, essa necessidade também se apresenta como fundamental.

Entretanto, há aqueles (lideranças, mas, principalmente, assessorias) que, além de não vislumbrarem essa necessidade – visto que existem outras legislações que respaldam a implantação de políticas nessas áreas, como aquelas voltadas às comunidades e povos tradicionais e ao campesinato – acreditam que a falta de regulamentação desse instrumento não pode ser utilizada como impedimento jurídico à implantação dessas políticas nessas áreas. Por isso é que quando o próprio movimento fundo de pasto reivindica a regulamentação desse

Artigo, tendo-a como fundamental para a efetivação das políticas públicas, ele acaba alimentando a própria estrutura política e jurídica que cria essa pseudo-necessidade.

Mas se não há concordância quanto a necessidade dessa regulamentação, há, por outro lado, unanimidade (entre as lideranças, assessorias e até a própria CDA) em considerar que a conjuntura política atual não favorece à aprovação de um projeto de emenda constitucional que contemple os interesses das comunidades. Além de ser um período pré-eleitoral e, portanto, de grandes indefinições e disputas políticas de todo tipo, essas comunidades estão literalmente assentadas em “terrenos minados”, de interesse de grandes mineradoras. Como o governo baiano tem incentivado cada vez mais a exploração mineral, demonstrando de várias maneiras que “vestiu a camisa” dos grandes empresários, nada indica que ele tenha interesse em aprovar um projeto desse tipo, especialmente se voltado para a regularização através da transferência de domínio; afinal, para que regularizar essas terras através da transferência dominial se a curto ou longo prazo elas poderão ser exploradas por grandes mineradoras e com consentimento do próprio governo? Num contexto tão desfavorável, um projeto de emenda constitucional provavelmente levaria anos até ser aprovado⁹⁴.

Cabe destacar que a despeito das críticas que possam ser feitas ao Artigo 178, não há como negar que ele represente um avanço na luta empreendida pelas comunidades de fundo de pasto, ainda que concretamente não tenha se traduzido em grandes melhorias nas condições de vida desses grupos. Mas, embora represente um avanço – maior do ponto de vista simbólico do que do ponto de vista concreto – no sentido de dar uma identidade jurídica para os fundos e fechos de pasto baianos, esse Artigo carece de reformulação para que efetivamente expresse e contemple os direitos e interesses das comunidades. Por isso a necessidade de que esses grupos construam coletivamente uma proposta de emenda constitucional, distinta da mencionada proposta da CDA, que realmente “*demarque a existência e que não haja dúvidas a cerca da existência dos direitos das comunidades de fundo de pasto, inclusive diante do Estado*”, afirma P. Nessa perspectiva, a importância dessa proposta independe do tempo que leve para ser aprovada.

Ainda no que se refere ao Projeto de Emenda Popular enviado à Constituinte – que resultou, em parte, no Artigo 178 – cabe questionar se ele efetivamente procedeu da luta e reivindicação das comunidades ou das suas assessorias. O discurso das comunidades e lideranças sugere que ele resultou, sobretudo, do trabalho e demanda das assessorias. Um dos elementos que aponta para isso é a nítida preferência e interesse desses grupos pelo título de

⁹⁴ Retomaremos essa questão na última sessão desse capítulo.

domínio (e conseqüentemente pelo direito de propriedade) em relação à concessão de direito real de uso ou outra forma de regularização. Um outro elemento é o fato de que após 1989, mesmo com a introdução do Artigo 178 que estabelece a concessão de direito real de uso como única forma de regularização dos fundos de pasto, essas comunidades e lideranças continuaram pressionando o Estado pelo direito de propriedade.

Se a demanda pela concessão de direito real de uso tivesse partido das comunidades, ou principalmente delas, o mais provável não seria que elas reivindicassem, após a introdução desse Artigo, a efetivação desse instrumento e não a transferência de domínio? Embora mais provável, não foi isso que aconteceu. O governo continuou regularizando através da transferência de domínio (não obstante o texto constitucional vetasse essa possibilidade) e as comunidades continuaram pressionando pela efetivação deste dispositivo. Mas essa pressão não se deu apenas por que o Estado vinha transferindo dominialidade desde meados da década de 1980, mas principalmente por que o título de propriedade passou a representar para esses grupos (justamente por causa dominialidade que ele encerra) maior segurança e garantia sobre seus territórios. Talvez por isso haja, muitas vezes, uma sobrevalorização desse instrumento pelas comunidades (não tanto pelos seus representantes que são mais cômicos sobre os perigos que ele encerra) como se tê-lo fosse suficiente para acabar com os conflitos e para acessar políticas públicas. Esta concepção, atrelada às dificuldades de organização política das comunidades, pode prejudicar ainda mais esta organização e a sobrevivência dos grupos.

Apesar de a titulação dominial ter muitas vezes dificultado a exacerbação dos conflitos com agentes externos e promovido a manutenção de parte do território, outras vezes, porém, ela ameaçou esse modo de vida posto que gerou conflitos internos – muitas vezes ainda não resolvidos – nas comunidades, especialmente nas situações em que houve arrendamento ou venda de terras para terceiros. Isso significa que a dominialidade, além de não garantir por si só a sobrevivência das comunidades, ainda incute nelas a noção de propriedade privada. É justamente esta noção que inspira nesses grupos segurança quanto à posse de suas terras. E é tal segurança, por sua vez, que faz com que os moradores sintam-se livres para dispor, inclusive por meio de venda, das suas terras. Quando se considera que o Estado historicamente titulou essas áreas sem a realização das necessárias políticas públicas protetivas se percebe o quanto pode ser prejudicial para a sobrevivência e permanência desses grupos a transferência de domínio. É por isso que tais políticas têm sido constantemente reivindicadas por esses grupos. Importante destacar também, em sintonia com o que foi dito, que a regularização dominial

legitimou a usurpação de parte do território tradicionalmente ocupado para agentes externos à comunidade, o que incidiu diretamente no suporte de pastejo, na perda de aguadas, diminuição dos animais de caça e maior vulnerabilidade ambiental com a derrubada da caatinga para a implantação de empreendimentos, desde o plantio de capim, formação de monoculturas, e exploração de carvão ou de minérios. Outro problema foi a fragmentação do território, impedindo a ampla movimentação dos animais. Em todos os casos, a pressão sobre os recursos ambientais aumenta, acelerando a degradação da mata, o que exige redução do rebanho ou adaptações tecnológicas. (CARVALHO, 2008, p. 60).

Tendo em vista essas questões e considerando que o texto constitucional vetava explicitamente a transferência de domínio para os fundos de pasto por que então o Estado baiano continuou regularizando-os desta forma? Simplesmente porque ele ignorou o Artigo 178, que trata especificamente sobre a regularização desses territórios, e se apegou aos Artigos anteriores⁹⁵, especialmente aos Artigos 174 e 177⁹⁶, para continuar transferindo domínio. Esses Artigos tratam sobre a transferência de terras públicas para particulares, mas não falam sobre fundo de pasto. Por isso é que ao aplicá-los na regularização dessas áreas, em detrimento do instrumento específico para esse fim, o Estado baiano ignorou a identidade tradicional e jurídica dos fundos de pasto, tratando-os como simples organizações civis.

Além disso, o Estado continuou se respaldando, por meio de improviso, na Lei de Terras da Bahia, de 1972, que em si apresenta uma série de empecilhos à regularização dos fundos de pasto. Como dito no capítulo 2, um desses empecilhos se refere à regularização das áreas acima de quinhentos hectares, visto que essa lei vedava a alienação à mesma pessoa, física ou jurídica, de terras públicas acima desse limite. Para driblar essa limitação legal, o Estado considerou os fundos de pasto como um condomínio (isto é, como uma simples organização civil), de modo que cada condômino teria direito a uma fração ideal que, por sua vez, não deveria ultrapassar o limite de quinhentos hectares. Com a Constituição estadual, o Estado continuou se respaldando nessa lei para transferir domínio às comunidades e se

⁹⁵ Todos referentes ao Capítulo III: Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária.

⁹⁶ **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. § 1º-É ocupante de terra devoluta aquele que a explora efetivamente, obedecidas as disposições legais. § 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. 177** - As glebas devolutas acima dos limites estabelecidos na forma do art. 174, respeitado o disposto na Constituição Federal quanto à aquisição de terras acima de dois mil e quinhentos hectares, só poderão ser adquiridas mediante prévia aprovação, pelo órgão competente, de projeto de exploração das referidas áreas. § 1º- Nessas alienações, o título de domínio concedido pelo Estado conterá cláusula contratual resolutiva pelo não cumprimento do projeto aprovado. § 2º- A condição contratual resolutiva estabelecerá o prazo dentro do qual o projeto deva ser executado; se dentro de tal prazo ocorrer a inexecução total ou parcial, reverterá ao Estado a terra não explorada, sem devolução do preço, conforme cláusula contratual.

utilizou dessa mesma lógica no processo de regularização dos fundos de pasto, porém agora com respaldo também nos mencionados artigos constitucionais.

Mas por que o Estado baiano desconsiderou o Artigo 178 no processo de regularização dos fundos de pasto se, como dissemos, a proposta de concessão de direito real de uso não havia se mostrado desinteressante para ele? Por que ele continuou transferindo domínio se já havia cedido à pressão das assessorias, entidades de apoio e comunidades (ainda que para estas a luta não fosse necessariamente pela concessão de direito real de uso, mas principalmente pelo seu reconhecimento perante o Estado) pela aprovação desse Artigo? Para algumas assessorias, o Estado continuou transferindo domínio porque existia, por um lado, uma pressão das próprias comunidades e lideranças nesse sentido – o que reforça a tese de que a luta pela concessão de direito real de uso partiu, sobretudo, das assessorias dessas comunidades e não delas próprias –, e, por outro lado, porque ainda havia, mesmo com o término do financiamento do Projeto Fundo de Pasto, o incentivo do Banco Mundial para que a regularização desses territórios ocorresse dessa forma, isto é, por meio da privatização de terras públicas para particulares.

Ora, como mencionamos, o Banco Mundial, uma Instituição reguladora do movimento global do capital, tem procurado determinar a concepção de desenvolvimento e as políticas econômicas de países em desenvolvimento, como o Brasil, orientando e até mesmo obrigando esses países a comprometer parte de seus orçamentos com projetos que beneficiam especialmente o grande capital, promovendo a sua expansão. Aqui no Brasil, essa política, que vem desde as décadas de 1970 e 1980, tem se refletido no campo brasileiro onde tal Banco tem concentrado seus projetos, buscando privatizar o território por meio das regras de mercado. Aqui na Bahia, financiou nas referidas décadas inúmeros projetos com esse fim, dentre eles o Polonordeste e o Projeto Nordeste. Um dos principais focos desses projetos era a incorporação dos pequenos produtores à lógica produtiva de mercado e a regularização fundiária de terras públicas por meio da transferência de domínio a particulares, existindo atividades exclusivamente voltadas para esse fim. A fruição de determinados “benefícios” geralmente era condicionada à titulação de terras (individuais), sendo a principal preocupação do Banco a segurança dos títulos, segurança necessária para o estabelecimento de negócios no mercado de terras.

Tendo em vista esses elementos, é importante questionar: por que o Banco Mundial financiou o Projeto Fundo de Pasto, um projeto voltado especificamente para a regularização de terras de uso comum? Qual (is) interesse (s) teria esse Banco na aprovação desse projeto, se seus projetos tinham como alvo apenas a regularização de áreas individuais? A resposta

para essas perguntas está nesses mesmos elementos expostos acima (que são apenas uma síntese do que apresentamos no capítulo 2), os quais indicam que os interesses dessa instituição eram fundamentalmente mercadológicos e privatistas. A leitura de S., o supracitado advogado, endossa e explicita esta questão, apontando de que forma ela se manifesta. Para ele, ao aprovar esse projeto o Banco Mundial esperava que essas terras (isto é, os fundos de pasto),

que eram terras públicas, fossem transferidas para o domínio privado e que uma vez transferidas para essas comunidades, que elas dispusessem essas terras no mercado de terras. A idéia era, vamos transferir o título de propriedade porque em menos de cinco anos elas já vão se desfazer dessas terras, dada a pobreza, enfim. E aí seria um mecanismo bastante sutil de você privatizar o patrimônio público, sem ter todos os embates, enfim [evitando com isso a emergência de conflitos, tão evitados por esse Banco]. Porque afinal de contas o Estado apareceria no cenário político como benfeitor, afinal de contas ele tava regularizando os territórios das comunidades tradicionais e transferia para as comunidades o peso de ter revendido essas terras: ‘não, a minha parte eu fiz, problema da comunidade que pegou, vendeu pros fazendeiros, pros latifundiários’. Então o Estado transferia gratuitamente essas terras nessa perspectiva, mas o que eles não contavam é que essas pessoas não iam promover a revenda das terras; elas receberam e ficaram pra elas; as comunidades receberam os territórios e ficaram pra elas [talvez tenha sido este um dos motivos que fez com que o Banco Mundial não continuasse a financiar o Projeto fundo de Pasto]. Eu até brinquei na reunião que a gente teve lá em feira, que o povo recebeu o título e guardou na gaveta, eles não esperavam isso; a maioria inclusive não foi nem no cartório registrar, recebeu e guardou, muitos deles fizeram isso.

A leitura feita por S. é bastante coerente com os objetivos e a linha de ação do Banco Mundial, indicando que os interesses desse Banco quando da aprovação do Projeto Fundo de Pasto eram de fato e fundamentalmente mercadológico e privatista. Pretendeu-se implantar com esse Projeto, a despeito da singularidade que ele expressava, a mesma lógica implantada pelos projetos financiados e orientados por essa Instituição (a exemplo do Projeto Nordeste ao qual o Projeto Fundo de Pasto era vinculado). A existência de terrenos familiares (ou o que se convencionou denominar de “áreas individuais”) dentro das comunidades foi provavelmente um forte elemento motivador para essa aprovação, já que, teoricamente, podem mais facilmente ser dispostos no mercado de terras, diferente das áreas de uso comum que precisam do aval de todos associados para ser vendida. Não sem razão as “áreas individuais” foram regularizadas com maior rapidez em relação às áreas de uso comum, questão que ao longo dos anos se constituiu em permanente elemento de pauta e crítica do movimento fundo de pasto e de suas assessorias.

Mas esta falta de interesse e morosidade no processo de regularização das áreas de uso comum também expressa uma fragilidade do ordenamento jurídico em ratificar o que foi estabelecido pelo costume, isto é, “o reconhecimento legal de terras de uso comum por uma

comunidade. Diante da dificuldade, usa-se um sem número de artifícios legais com relação à área de uso comum, enquanto a área correspondente à parcela individual é titulada” (GERMANI *et al* 2006, p.18-19). Isto abre a possibilidade das cercas internas (cercas inexistentes antes do processo de regularização dos fundos de pasto, o que permitia a livre circulação dos animais nos terrenos dos diversos moradores) definirem a apropriação individual, interferindo assim na forma de organização e produção da comunidade, “trazendo a possibilidade de conversão ao mercado das terras de uso comum” (*idem*, p. 19).

Nesse sentido, importa salientar que a permanência, capacidade de suporte e manutenção dos fundos de pasto estão relacionados com a articulação entre os lotes individuais – cuja maior parte é reservada ao uso da comunidade – e a área de uso comum. Em outras palavras: a especificidade desse modo de vida “reside na articulação dos lotes individuais e do coletivo, não pela somatória destes [ou por uma suposta dicotomia entre eles].”. Por essa e outras razões a luta dessas comunidades pela legalização e reconhecimento de suas posses se revela, simultaneamente, necessária e ameaçadora. (*ibid.*). Necessária por causa dos constantes conflitos fundiários e do fato de que sem tal reconhecimento e legalização se torna inclusive inviável falar em preservação ambiental e sustentabilidade. E ameaçadora porque o processo de reconhecimento e legalização exige, primeiramente, a formalização dessa organização social através da criação das Associações. Ocorre que essas comunidades produziram espontaneamente normas consuetudinárias próprias de sua organização e, desse modo,

o que antes era só família, compadre e comadre, tem que se transformar numa Associação, com presidente tesoureiro, conselheiro... Cargos estes nem sempre ocupados pelas pessoas que, até então, mereciam o respeito e o reconhecimento da Comunidade, mas que, muitas vezes, não apresentam a capacitação necessária para outros tipos de interlocução externa e para a gestão em novas bases. O compromisso que antes era assumido pela palavra dada, precisa estar lavrado numa ata e obedecer a um estatuto registrado. Novos valores colocados que interferem na organização social da comunidade. (GERMANI; OLIVEIRA, 2006, p. 16).

Além disso, o reconhecimento e legalização dessas posses exige a definição dos limites de seus territórios, sobretudo dos limites internos, que nunca precisaram ser reconhecidos pelo uso de GPS, tampouco de cercas. Esses territórios sempre foram fluidos, “definidos pelo respeito e necessidade do grupo social. Passando pela organização espacial de suas comunidades e a delimitação de áreas individuais e coletivas” (*idem*, p. 18). Vale destacar que a reflexão sobre essas questões tem feito algumas lideranças e assessorias sinalizarem sobre a necessidade de se rever o modo como historicamente esses territórios têm

sido regularizados, modo este que acabou dissociando os terrenos familiares das áreas de uso comum, e, com isso, ignorando a simbiose e a complementaridade existente entre eles.

Essas lideranças e assessorias tem advogado que os fundos de pasto sejam regularizados como um território e não como propriedade, posição também defendida pela professora Guiomar Germani, estudiosa do tema⁹⁷. Segundo ela, isso implica em reconhecer os terrenos familiares como uso (já que o uso é de fato e, principalmente, familiar) e não como propriedade, de modo que cada comunidade confirmaria o uso individual/familiar de quem reside dentro dela, sem a necessidade de regularizar esses terrenos de forma dissociada dos fundos de pasto. Isso significa que no processo de regularização todo o perímetro da comunidade seria reconhecido como um território indiviso, isto é, sem a histórica separação realizada e alimentada pelo Estado entre áreas individuais e áreas de uso comum. A rigor, não se estaria com isso criando uma nova configuração nas comunidades, mas apenas ratificando suas territorialidades.

Importante destacar que o modelo de regularização fundiária implantado até hoje pelo Estado baiano (por meio da transferência de domínio e com a titulação em separado dos terrenos familiares e das áreas de uso comum) teve algumas conseqüências desastrosas para as comunidades. Uma dessas conseqüências foi, como salienta E., uma liderança da *Articulação Estadual dos fundos e fechos de pasto baiano*, o acesso a determinados tipos de créditos, como o PRONAF A⁹⁸. Segundo esta liderança, entre 1997 e o ano 2000, o INCRA fez um acordo com as comunidades de fundo de pasto para que elas tivessem acesso aos créditos provenientes desse Programa. Devido a tal acordo e às facilidades apresentadas por esse crédito, tanto em relação ao acesso quanto em relação ao pagamento, muitas comunidades conseguiram acessá-lo, em especial os indivíduos/famílias, visto ser um crédito voltado especificamente aos titulares dos terrenos familiares e não aos fundos de pasto. Por ser voltado a essas áreas e apresentar essas facilidades, atraiu muitas pessoas, o que foi facilitado pelo aceleramento da regularização desses terrenos, em detrimento das áreas de uso comum.

Apesar das facilidades oferecidas, esse crédito era inadequado à realidade das comunidades de fundo de pasto, uma vez que para acessá-lo era exigido ao titular do lote: cercar o terreno familiar (separando-o, portanto, do fundo de pasto e, conseqüentemente, ignorando a articulação entre este e os terrenos familiares); desmatar a caatinga para o plantio de palma e capim (resultando em desvalorização e degradação da caatinga); e comprar gado

⁹⁷ Professora/pesquisadora do GEOGRAFAR/UFBA.

⁹⁸ Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar.

de grande porte (desconsiderando completamente que a criação de caprinos e ovinos é o sustentáculo dessas comunidades). Em outras palavras: essa modalidade de crédito negava em absoluto o modo de vida desses grupos, tentando impor aos mesmos uma concepção de manejo e desenvolvimento plenamente voltada para uma agropecuária capitalista e individualista. E. salienta que o acesso a esse crédito provocou

um avanço dos minifúndios dentro das áreas de fundo de pasto, porque as áreas individuais também fazem parte da área coletiva, então foi diminuindo e só o fundo de pasto pra sustentar o suporte dessa pastagem; as áreas pequenas foram todas cercadas, então elas deixaram de fazer parte das áreas coletivas, então só ficou o [fundo de pasto]; e depois disso foi feita uma degradação nas áreas de fundo de pasto.

Tendo em vista os impactos negativos desse Programa nessas áreas, as lideranças dos fundos de pasto e suas assessorias, já insatisfeitas, começam a pressionar o INCRA (desde 2004) pela adaptação desse Programa à realidade das comunidades, o que, entretanto, não ocorreu. Em 2003, o INCRA decide não mais disponibilizar esse crédito para esses grupos, justificando que não havia uma Instrução Normativa que lhe permitisse liberar crédito para eles, apenas para áreas de Assentamento. Segundo esse órgão, para continuar tendo acesso a esses créditos essas comunidades deveriam ser reconhecidas como áreas de Reforma Agrária. Diante dessa possibilidade, muitas delas começam a pressionar suas lideranças em suas organizações locais para que aderissem a essa “proposta” e com isso elas passassem também a ter acesso aos demais direitos/benefícios da Política Nacional de Reforma Agrária. Contudo, algumas dessas lideranças defendiam a adaptação dessa proposta à realidade das comunidades de fundo de pasto, de maneira que elas não perdessem sua identidade de “*comunidade tradicional da caatinga*”, afirma E.

Apesar dos debates estabelecidos com o INCRA, esta proposta, visando tal adaptação, não saiu, pelo menos não do modo esperado, sobretudo porque esse órgão não conseguia (e, em grande medida, ainda não consegue) trabalhar com essas comunidades, apenas com áreas de assentamentos. Não obstante isso, em 2006, elas foram reconhecidas como áreas de Reforma Agrária – sendo aquelas reconhecidas, denominadas de “Projeto de Assentamento Fundo de Pasto” ou simplesmente “Projetos Fundo de Pasto”, conforme mencionado acima – tendo com isso o direito de participar dos recursos destinados a essa política, mas em meio a um descompasso entre as normativas do INCRA (ou a falta delas) e o seu modo de vida. Como bem afirma E., esse reconhecimento de certa forma ampliou “o ritmo da reforma agrária, onde essas comunidades já estão assentadas, já estão na terra, onde tem casa, onde tem roça e aí ficou uma boa pro governo.”. Vale ressaltar que há também um descompasso

entre às normativas técnico-administrativas e jurídicas e a legislação vigente, transcendente à legislação do Estado, que procura assegurar os direitos das comunidades e povos tradicionais.

Portanto, a despeito desse reconhecimento, ainda não há, contraditoriamente, uma legislação específica (como as instruções normativas do INCRA) que autorize a cessão dos créditos da reforma agrária para essas áreas (a exemplo dos créditos de apoio, construção de casas e fomento). Se apegando a esta falta de normativa, o INCRA simplesmente deixou de conceder crédito a esses grupos, alegando ser preciso, junto com as organizações dos fundos de pasto, chegar a uma solução que respeite as instruções normativas do INCRA e atenda aos legítimos anseios das comunidades de fundo de pasto, afirma o então Superintendente Adjunto desse órgão, Sr. Vital Jonas Pinheiro Júnior, em 2006. Entretanto, até meados de 2009 ainda não havia uma instrução normativa que permitisse ceder esses créditos a esses grupos. O que o INCRA estava tentando fazer era adequar as comunidades às instruções normativas já existentes, ou seja, as mesmas normativas aplicadas aos assentamentos de reforma agrária, não obstante essas comunidades continuassem pressionando pelo respeito às suas especificidades.

Ao tentar fazer essa adequação, entretanto, alguns pontos de contradição começam a emergir, é o que frequentemente ressaltam as lideranças e assessorias dessas comunidades. A primeira contradição que surge é justamente esta, não possuir uma normativa que respeite as especificidades dessas comunidades (apesar do seu reconhecimento), e, por isso, tentar adequar esses grupos aos normativos preexistentes, aplicados aos assentamentos. A segunda contradição que surge é quando da tentativa de adequação desses grupos aos requisitos legais do cadastramento e seleção dos beneficiários da Reforma Agrária⁹⁹. Esses requisitos definem, por exclusão, quem pode ou não ser beneficiário da Política Nacional. Assim, por exclusão, não pode ser beneficiário: trabalhadores urbanos, servidores públicos, quem tem carteira assinada, quem tem terra. Ocorre que muitos membros das comunidades de fundo de pasto não se enquadram nesses requisitos. São os casos daqueles que são servidores públicos municipais – a exemplo das pessoas (principalmente mulheres) que ministram aulas, são merendeiras e/ou realizam serviços gerais nas escolas municipais da própria comunidade – ou

⁹⁹ Esse cadastramento é denominado pelo INCRA de SIFRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária), e destina-se, segundo ele, “ao tratamento, sistematização e recuperação de dados sobre os Projetos de Reforma Agrária (desde a criação até a sua emancipação), bem como, dos beneficiários (da fase de cadastro, seleção, desenvolvimento sócio-econômico à titulação), propiciando desta forma o conhecimento da realidade nas áreas dos assentamentos. Atualmente o SIPRA tem informações de aspecto econômico-sociais, com registro dos programas ali desenvolvidos, e ainda, o cadastro atualizado de todos os assentados.”. Disponível em: <http://google.atcomet.com/b/searchptbr.htm?cx=003763893858882295225%3Aed29o1udcq8&cof=FORID%3A10&q=O+INCRA+E+O+ASSENTAMENTO+&sa=Pesquisa+Google#1157>.

daqueles que tem terra registrada em seu nome. Pessoas com esse perfil não podem ser cadastradas no SIPRA e, conseqüentemente, beneficiárias dessa Política.

A terceira contradição que emerge se refere ao investimento de recursos públicos em áreas privadas. A pergunta que o INCRA se coloca é: como podemos aplicar esses recursos em áreas que não são públicas? Porque os investimentos feitos nos assentamentos de reforma agrária se justificam, salienta o INCRA, pelo fato deles serem patrimônio público; após o processo de desapropriação, a terra, onde posteriormente será construído o assentamento, passa a pertencer à União, ou seja, a compor o patrimônio público federal. Por essa razão, os assentados possuem apenas a concessão de uso¹⁰⁰, sendo o título de domínio disponibilizado apenas depois da emancipação do assentamento. Mas no caso das comunidades de fundo de pasto, que já são titulares do direito de propriedade, como investir recursos públicos nessas áreas? Ao investi-los nesses territórios não se estaria se incorrendo em inconstitucionalidade? Afinal, em se tratando de um Estado Democrático de Direito, como este poderia ir contra ao princípio da igualdade formal estampado pela Constituição e investir recursos públicos nessas áreas privatizadas? Como depois se justificaria tal investimento?

Concordamos com algumas assessorias dessas comunidades quando afirmam que tal inconstitucionalidade somente ocorreria se o INCRA tratasse essas comunidades como meras organizações civis, desconsiderando às suas especificidades e sua identidade de comunidade tradicional, inclusive reconhecida pela Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Além disso, o argumento da inconstitucionalidade mais parece uma tentativa de escamotear a falta de interesse político do poder público em adequar essa Política aos interesses e necessidades desses grupos, o que evidencia, mais uma vez, o seu desinteresse na implantação de políticas públicas nessas áreas.

A quarta contradição que emerge está relacionada à tentativa do INCRA de implantar nas comunidades os mesmos projetos planejados para os assentamentos. Esse é o caso, por exemplo, do projeto de construções de casas previsto nessa Política Nacional. Esse Projeto prevê a construção de Agrovilas nos assentamentos. Mas o modelo de Agrovilas não se adequa à realidade das comunidades de fundo de pasto, visto que não se ajusta ao modo de ser e viver desses grupos. Isso é facilmente percebido quando se considera que esses grupos já possuem suas casas, muitas vezes grandes e arejadas e, particularmente, com longas

¹⁰⁰ Alexandre José Granzotto afirma, de forma resumida, que “a concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. A concessão pode ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal e, normalmente, de concorrência para o contrato”. Disponível em: <http://www.docstoc.com/docs/13322239/Direito-Administrativo>.

distâncias entre si. As distâncias entre as casas, uma característica amiúde observada nessas culturas camponesas, implicam na construção de sociabilidades específicas entre esses grupos, sociabilidades que alicerçam, junto com as questões produtivas e culturais, o seu modo de ser e viver. Por isso, o seu rompimento resulta (ou pode resultar) na desestruturação das suas territorialidades.

Contudo, o INCRA parece insensível a essas questões. Seu esforço tem sido o de construir agrovilas nos Assentamentos e pelo que relatam algumas lideranças e assessorias não hesitaria em construí-las também nas comunidades de fundo de pasto, a despeito das suas especificidades. Mas por que o INCRA opta pela construção de Agrovilas? Porque, segundo ele, elas facilitam o acesso à água encanada e energia elétrica, bem como o acesso a serviços públicos essenciais, como postos de saúde e escolas. Todavia, esse argumento é falacioso, pois, como é sabido, em grande parte dos assentamentos, onde há construção de agrovilas (em detrimento da construção das casas nas parcelas dos assentados), tais serviços são precários, quando não são inexistentes. Além disso, as agrovilas ainda geram transtornos à vida social nos assentamentos, desde transtornos resultantes da aproximação excessiva das casas (como a falta de privacidade, e seus corolários), até a grande distância das casas em relação ao local de trabalho, o que prejudica a organização da produção.

Diante desses elementos, cabe então indagar: em que medida é realmente necessária a construção de agrovilas nos assentamentos de Reforma Agrária? Há, como quer transparecer o INCRA, uma relação direta entre Reforma Agrária e construção de agrovilas? Por que mesmo nas situações em que é desnecessária a sua construção (como ocorre nas comunidades de fundo de pasto) o INCRA tenta impô-las, desconsiderando a própria legislação que versa sobre os pressupostos para a implantação dos assentamentos? São questões fundamentais, sobretudo quando se considera que o primeiro desses pressupostos é justamente a garantia da “efetiva participação dos assentamentos nas atividades de planejamento e execução das ações relativas ao desenvolvimento territorial”¹⁰¹, o que implica, evidentemente, em privilegiar a autonomia dos assentados nos processos de tomada de decisões. Mas é isso o que efetivamente ocorre? Como ficam as comunidades de fundo de pasto em meio a essas questões? É sobre o que tem refletido as assessorias dessas comunidades após o reconhecimento destas como áreas de Reforma Agrária.

Outra questão que tem sido escopo das reflexões e preocupações dessas assessorias e lideranças diz respeito à diversidade de linhas de créditos para a produção, previstas pela

¹⁰¹ BRASIL. Instrução Normativa/INCRA nº 15, de 30 de março de 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 abr. 2004. Seção 1, p. 148.

Política Nacional. Esses agentes têm receio de que haja uma concessão desenfreada desses créditos para as comunidades, visto que os mesmos são voltados para os assentamentos e não para os fundos de pasto. Este receio, cabe salientar, não é sem motivo, pois, como sinalizamos acima, a concessão desses créditos para esses grupos, sem o devido cuidado e sem considerar as singularidades do seu sistema produtivo, pode sem dúvida ser bastante prejudicial para os mesmos, já que pode afetar substancialmente o seu modo de vida, que é intimamente ligado ao seu sistema de produção.

Outra preocupação desses agentes, ainda concernente à concessão desses créditos, é com a preservação ambiental dessas áreas, posto que ao longo dos anos elas foram em grande medida preservadas por essas comunidades. Essa preocupação tem haver com o fato de que esta preservação, que hoje apresenta fortes sinais de reversão – tanto por causa da ação desmedida de agentes externos (fazendeiros, grileiros, empresas), quanto por causa do manejo inadequado das próprias comunidades (embora o impacto destas seja infinitamente inferior ao daqueles) – pode ser ainda mais ameaçada com o acesso ilimitado desses grupos a esses créditos, uma vez que estes créditos – que são concedidos com base na lógica do modelo técnico-econômico produtivista do Estado capitalista, lógica esta que acaba contaminando também as comunidades – possuem um grande potencial destrutivo sobre essas áreas, justamente porque ameaça o modo de ser, viver, criar e fazer desses grupos¹⁰².

Outro elemento que tem preocupado esses agentes diz respeito aos beneficiários desses créditos. Essa preocupação tem como elemento motivador a pretensão do INCRA de utilizar nas comunidades de fundo de pasto o mesmo critério utilizado nos assentamentos de reforma agrária, qual seja: a concessão de créditos apenas para quem é titular do lote, isto é, para o chefe de família. No caso das comunidades de fundo de pasto, o INCRA pretende – em

¹⁰² Há um consenso entre as lideranças e assessorias (inclusive também compartilhado por representantes do IBAMA) de que as áreas mais preservadas do semi-árido baiano, em termos de agrobiodiversidade, são aquelas onde estão localizadas as comunidades de fundo de pasto. O depoimento de Valdivino Rodrigues de Souza, representante das comunidades de fundo de pasto na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) exemplifica bem o argumento utilizado por esses agentes: “apesar de toda falta de manejo ou do manejo inadequado, ainda somos, ainda são as comunidades que ajudam a preservar o ecossistema, que sabe produzir e conviver com a biodiversidade.”. Cabe salientar que esse argumento “preservacionista” tem sido constantemente utilizado por essas lideranças no sentido de justificar a defesa e regularização dos fundos de pasto. Mas vale ressaltar também que esse argumento tem sido estendido não apenas a essas comunidades, mas a todos os “Povos e Comunidades Tradicionais” existente no país. Pois a exemplo de autoridades como a ex-ministra do Ministério do Meio Ambiente, Marina da Silva, que o utilizou recorrentemente no âmbito da referida Comissão Nacional e no contexto do planejamento e lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais¹⁰², lideranças e assessorias desses grupos também o tem o utilizado na tentativa de justificar a regularização de seus territórios.

sintonia com o critério utilizado nos assentamentos – conceder os créditos aos titulares dos terrenos familiares, ou seja, àqueles que tiverem a dominialidade comprovada da terra, geralmente o chefe de família. O problema é que muitas vezes este chefe, titular da terra, já não trabalha na área – devido à velhice, cansaço ou a problemas de saúde, por exemplo –, apenas os seus filhos (muitas vezes já casados e residindo dentro da área) e netos, que, entretanto, não possuem a dominialidade da terra, situação bastante recorrente nas comunidades. Apesar dessa recorrência, o INCRA tem fechado os olhos a esta questão e se negado a conceder créditos para estes outros membros, justificando que eles não possuem o título de domínio em seu nome. A esse respeito E. afirma que:

[...] tem também a questão do preconceito, porque se você não tiver o título de domínio, mesmo você morando dentro da área de fundo de pasto e só porque você não tem a documentação você é excluído; você ta dentro da área, você tem família, tem filho, só porque você não tem o papel o INCRA diz: você não pode, só pode ser seu avô ou seu pai, porque tem o título individual, você não tem, então você ta fora. Então o cara vai fazer o quê? O cara vai embora, se ele não tem condição de ta recebendo o crédito porque ele não tem papel; [...].

Esta situação tem causado muita insatisfação nas lideranças que embora vejam de maneira positiva o reconhecimento dessas áreas, não vêem compatibilidade entre essa Política Nacional e as demandas e o modo de vida das comunidades. Sem dúvida existem muitas incompatibilidades e contradições nessa Política, que precisam ser resolvidas, sendo talvez a principal delas o próprio desconhecimento e desinteresse do INCRA em relação às experiências e normatividades desses grupos – desconhecimento e desinteresse que se explicitam na própria exigência do título de domínio, no incentivo de projetos voltados apenas às áreas individuais (estimulando com isso o individualismo dentro das comunidades) e, conseqüentemente, na exclusão das áreas de uso comum (que deveria ser a razão fundamental da Política) do acesso aos recursos.

Nesse sentido, é preciso uma melhor adequação dos projetos e recursos existentes aos interesses e necessidades das comunidades como um todo – para que inclusive não haja desperdício de dinheiro público e até mesmo improbidade administrativa –, de modo que essa Política se adapte verdadeiramente às suas experiências e não o contrário. Isso implica evidentemente na garantia de uma efetiva participação desses grupos nas discussões e implantação dessa Política, o que, entretanto, não vem ocorrendo, pelo menos não a contento dos seus maiores interessados: as comunidades e suas lideranças.

Até porque para existir uma efetiva participação desses grupos é preciso que haja durante a implantação da mesma uma nitidez e sintonia nos papéis desempenhados pelo

INCRA e pela CDA, nitidez que se apresenta apenas nos discursos dos agentes do Estado, e nunca nos discursos e reivindicações das lideranças dessas comunidades. Para Luis Anselmo, coordenador executivo da CDA, por exemplo, os papéis do INCRA e da CDA estão bastante delineados, não havendo nenhuma incompatibilidade entre eles. É o que se observa da sua fala:

o procedimento é: concluído o processo, a CDA reconhece a área como sendo área de Assentamento Tradicional de Comunidade de Fundo de pasto; quando a CDA faz isso, o INCRA emite uma portaria reconhecendo aquela área como área de reforma agrária, automaticamente, pode se fazer, cadastra-se as famílias – tem aqui a companheira [?] que anda viajando e fazendo o cadastramento, cifrando as famílias para que, uma vez cifradas, elas possam ter acesso aos créditos de instalação, créditos normais para as áreas de reforma agrária concedidos pelo INCRA. Então é isso, não existe essa divergência do CDA com o INCRA.

Se, por um lado, a fala desse coordenador expressa certa sintonia nos trabalhos desenvolvidos por esses órgãos, por outro lado, as falas das lideranças e comunidades exprimem justamente uma falta de nitidez e sintonia nos papéis desempenhados por ambos. É o que se observa da fala de N., uma liderança do município de Monte Santo: *“com relação à questão dos créditos, acho que é nisso que a gente tem que se assentar, né, se o INCRA não diverge da CDA, acho que também não converge [...]”*. É o que também se observa da fala de R., outra liderança:

a gente luta, vocês garantem recursos pra ser implementado pro fundo de pasto e de repente o dinheiro é passado pra outro lá, pelo INCRA; o INCRA às vezes diz, não, tem que ir pra CDA. [...]. Mas o cara da CDA falou pra gente, ah, quem tem recursos é o INCRA, aí quando foi lá na mobilização no sentido de garantir esses dois milhões, aí [fala nome de uma liderança] vai lá pra CDA e retorna pra o INCRA e [...] então fica assim parecendo que entre o CDA e o INCRA as comunidades fica só ali refém de alguma enganação de algumas propostas e o tempo tá passando... [...].

Como se vê, a nitidez e sintonia nos papéis desempenhados por esses órgãos existe apenas na fala dos representantes do Estado, diferente do que se observa nas falas das lideranças. Alguns elementos contribuem para a visão destes agentes: o desencontro de informações entre os representantes desses dois órgãos (facilmente percebido nas falas expostas acima), desencontro muitas vezes existente entre representantes de um mesmo órgão; o desempenho de funções por parte da CDA que são de responsabilidade do INCRA, como o cadastramento das famílias (elemento exposto pela própria coordenadora do núcleo fundo de pasto, como mostrado em alhures); e a falta de participação efetiva dessas comunidades nas discussões e implantação dessa Política (algo pouco incentivado por esses órgãos – ainda que eles falem constantemente na importância da participação comunitária –

ou por desinteresse ou simplesmente por entenderem ser essa participação contraproducente e inócua), o que de certa forma as distancia dos órgãos que a executa. Cabe ressaltar que essa falta de participação só não é mais evidente porque essas comunidades se fazem constantemente presente, pela pressão, nesses órgãos.

Pressão não apenas pela implantação dessa Política, mas também, e principalmente, pela regularização dos fundos de pasto (entendidos aqui não apenas como a área de uso comum, mas como o conjunto constituído por área de uso comum e as ditas “áreas individuais”, conforme sinalizado acima). Até porque a execução daquela (Política) está atrelada à consecução desta (regularização) – atrelamento imposto pelos agentes do Estado – e é justamente esta consecução que norteia a luta das comunidades, posto que seja o direito às suas terras, ou melhor, aos seus territórios, o mais fundamental de todos: sem eles não há moradia, não há manejo dos animais e da lavoura (e, conseqüente, não há saúde alimentar) e não há preservação da cultura.

3.2.1 As Associações Agropastoris de fundo e fecho de pasto e a burocratização das relações comunitárias

Como vimos, as Associações Comunitárias Agropastoris dos fundos e Fechos de pasto surgem na década de 1980, por meio do “Projeto Fundo de Pasto”, com o principal objetivo de garantir o direito sobre a terra das comunidades de Fundo de Pasto. Indicadas naquele contexto como a melhor solução jurídica para regularização desses territórios, esses entes jurídicos acabaram se difundindo entre as comunidades. Com o passar dos anos, outros fatores também contribuíram para essa difusão, quais sejam: a) a existência de apoios e financiamentos direcionados a projetos comunitários ou associativos e b) a atuação de agentes externos (assessorias) nessas comunidades, como a Igreja, Órgãos de extensão, Ong’s e EFA’s (mais recentemente) e projetos públicos. (ARTICULAÇÃO, 2003).

Dentre esses fatores, os projetos públicos foram um dos que mais contribuíram para a difusão desses entes jurídicos entre as comunidades, visto que o governo do Estado – sobretudo a partir do governo de Waldir Pires, em 1987 – deu prioridade às associações comunitárias como o principal, senão o único instrumento de acesso aos recursos provenientes dos programas governamentais. O forte incentivo governamental à criação desses entes jurídicos, fez com que inúmeras comunidades (e não apenas as comunidades de fundo de pasto) criassem suas associações a fim de obterem esses recursos. Isso se deu de tal

forma que durante a década de 1990 houve o que se poderia chamar de uma “associativite aguda” no Estado¹⁰³.

Essa “associative aguda”, resultado, em parte, do incentivo do Estado e, de outro, da busca por recursos e projetos por parte das comunidades, gerou algumas conseqüências negativas para as comunidades de fundo de pasto (principalmente em alguns municípios e comunidades), dentre elas, o individualismo (fruto do fechamento das comunidades nas suas associações), a disputa pelo poder (evidenciada na disputa por cargos e por liderança) e a dificuldade de organização política das comunidades, tanto interna (entre seus próprios moradores) quanto externa (entre as comunidades). O depoimento de G., uma liderança local do município de Monte Santo elucida bastante essa questão:

Foi nessa época aí que surgiu as associações. Todo mundo queria associação comunitária, associação comunitária, associação de bairro, associação disso, e isso se tornou, criou uma divisão entre os trabalhadores e o individualismo. Porque eu criava minha associação na minha comunidade, fazia aquela organizaçõzinha pequena ali pra conseguir o meu recurso, quanto mais individual melhor que a outra não ia interferir, né. E aí, por aí criou também os presidentes da associação e foi se perpetuando, criando pequeno poder e aí achei que enfraqueceu bastante a comunidade em vez de... E tanto que quando a gente começou a organizar pra criar uma união de associações a maior dificuldade é a união. Eles sabem que numa união de associações tudo vai ter que ser mais coletivo, né, vai ter que discutir, discutir as prioridades, que são mais necessitadas e aí eles não aceitam isso. É um trabalho para se criar uma união.

A leitura feita por G. – corroborada por parte das assessorias e lideranças – evidencia de que forma as associações comunitárias impactaram as comunidades: divisão entre os trabalhadores, individualismo, desunião, disputa por poder, concentração de poder nas mãos do presidente e dificuldade de organização política (interna e externa), são alguns dos efeitos negativos apontados, que se não foram plenamente causados pela implantação desse modelo associativo (com presidente, vice-presidente, tesoureiro e secretários) tiveram nele a sua principal causa ou agravante. Além destes efeitos, as comunidades e lideranças também apontam: a parca participação dos moradores na associação e nas mobilizações, a diminuição da solidariedade, da amizade e do companheirismo e o enfraquecimento da luta, “que antes

¹⁰³ Uma das conseqüências desse processo foi a criação de “associações fantasmas”, que existiam ou deixavam de existir ao sabor dos recursos provenientes desses programas. Explicando melhor: com o *boom* das associações houve um reforço ao clientelismo e à corrupção, posto que muitas vezes os poderes executivos locais, por meio de seus prepostos, criavam e dissolviam esses entes jurídicos de acordo com seus interesses políticos (daí a denominação “associações fantasmas”), ou seja, apenas enquanto houvesse a possibilidade de se apropriar dos recursos a eles destinados. Não sabemos até que ponto isso afetou as associações de fundo de pasto, mas segundo relatos de algumas lideranças e de técnicos da CDA, também há casos de associações de fundo de pasto fantasmas.

não era apenas de uma comunidade, mas de todas”, afirma uma liderança¹⁰⁴. Vale ressaltar novamente que embora a associação não possa ser responsabilizada isoladamente por todos esses efeitos, ainda assim, ela engendrou e/ou alimentou grande parte deles.

No que concerne especificamente à organização interna dessas comunidades, é praticamente consensual entre as lideranças e assessorias (em sintonia com o que fala Germani (2006) mais acima) que as associações burocratizaram as comunidades, engendrando um conjunto de regras, formalidades e obrigações antes inexistentes e agora amiúde incompatíveis com as formas de organizações e as normatividades centenariamente construídas e reconstruídas por esses grupos. O depoimento de E. demonstra, por exemplo, de que modo essas formalidades podem afetar, pela via do constrangimento, a convivência entre os moradores associados e os não associados dentro de uma comunidade:

[a associação] acabou tirando o pessoal da comunidade que nasceu lá na comunidade, impondo regras pra essas pessoas, entende? Por exemplo, na associação pra você tirar uma lenha de dentro da área de fundo de pasto, se você não é sócio, você tem que consultar a associação; então acaba dentro da comunidade você nasceu lá, mora lá, acaba você ficando a mercê e se sentindo também, você nasceu lá, é dono, mas não se sente bem. É uma coisa que se você analisar complica, né, [...], mas antigamente as comunidades se organizavam em cultos, rezas, batalhões, trabalhos coletivos, essa é uma maneira delas se organizar.

Importante lembrar que as associações de fundo e fecho de pastos exercem de certa forma um duplo papel: o de possibilitar a regularização dos fundos de pasto (atribuição adquirida desde o Projeto Fundo de Pasto) e o de possibilitar o acesso das comunidades aos recursos provenientes dos programas e projetos do Estado (baiano ou federal, como é o caso da Política Nacional de Reforma Agrária) ou de outras instituições. Por isso, elas se constituem numa forma de diálogo formal das comunidades com o mundo exterior. Enquanto um ente formal, elas possuem um conjunto de obrigações formais que resultam em uma série de conseqüências jurídicas para as comunidades, conseqüências na maioria das vezes prejudiciais, já que criam para esses grupos mais problemas do que o que eles já possuem.

Uma dessas obrigações formais, por exemplo, é a declaração do RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) que se não for feita dentro do prazo gera multa para a associação. Outra obrigação é a declaração anual do imposto de renda que, da mesma forma, se não for feita dentro de prazo a associação também paga multa. Há também o pagamento das mensalidades e os demais custos que surgem com as demandas e necessidades. Muitas vezes estes custos surgem justamente por causa da inadimplência dos associados que ou não

¹⁰⁴ Frase de uma liderança do município de Cansanção, mencionada em um encontro realizado com trabalhadores rurais de Monte Santo e Cansanção, em 2009.

tem condição de pagar as mensalidades (esse é o caso da maior parte dos associados) ou não querem pagar (por desinteresse ou por desacreditarem da capacidade de gerar resultados da associação). Todas essas obrigações formais, sobretudo no campo tributário, são altamente onerosas para as comunidades que geralmente não tem condição de arcar com esses custos. Isso tem gerado conflitos internos – pois aqueles que têm condição de pagar cobram daqueles que não têm –, afastamento de algumas pessoas da comunidade e da associação e endividamento.

O endividamento da associação também tem algumas consequências. Uma delas é a negativação, tanto do nome da pessoa jurídica quanto do nome da pessoa física, na figura do presidente. Ou seja, dependendo da situação, a negativação pode ultrapassar os limites da pessoa jurídica (a associação) e atingir a pessoa física (os associados, em especial o presidente). Dentre as implicações legais para o presidente, a negativação do seu nome na Receita Federal talvez seja a mais grave, situação que dificulta a realização de convênios e contratos com o poder público. Isso também pode ocorrer no caso da associação, algo que pode dificultar o acesso dessas comunidades às políticas públicas. Além disso, o endividamento resulta em cobranças e essas cobranças podem gerar desde o penhoramento dos bens da associação até a extinção desta. Atualmente, segundo relatos de lideranças, muitas associações estão endividadas, o que tem feito muitas pessoas se afastarem das mesmas.

Há de se considerar também nesse processo a dificuldade de grande parte dos moradores/sócios em lidar com essas obrigações, formalidades e trâmites legais. Aqueles que conseguem se adaptar melhor a elas geralmente tiveram maior acesso ao estudo formal, possuem alguma prática com leitura e escrita (elemento que facilita o trato com os documentos) ou possuem uma maior desenvoltura para lidar com esses trâmites. Desenvoltura que pode ter relação tanto com o fato de terem participado da luta desde o início, quanto por serem, independente do motivo, “mais” politizados e engajados. Em razão de muitos associados não gozarem dessas características, poucos grupos tem ficando à frente da associação, ocupando os cargos e influenciando as decisões. Em alguns casos o mesmo sócio é eleito presidente várias vezes, consecutivamente ou não, havendo amiúde uma espécie de revezamento dos mesmos membros no restante dos cargos. Isso geralmente ocorre ou por falta de interesse ou, principalmente, por dificuldade dos sócios em exercer as funções relativas aos cargos. Com isso, há sobrecarga e desgaste daqueles que aceitam ocupá-los. Também há casos em que a falta de alternância nos cargos decorre do monopólio de poder exercido por alguns grupos.

Essa falta de alternância tem gerado uma situação de tensão nas comunidades, tensão entre aqueles que ocupam e os que não ocupam os cargos. Os que ocupam, cobram presença e participação dos que não ocupam, externalizando seu descontentamento com a presença (muitas vezes) restrita destes apenas, ou principalmente, nos momentos de consecução de projetos; projetos que, por sua vez, tendem a beneficiar a todos (ou à maioria) independente da contribuição dada por cada um. De fato, em muitos casos, há um *boom* de “participação” quando a associação consegue algum projeto que, a princípio, beneficiará um número significativo de sócios. Essa situação pode, de um lado, expressar um oportunismo, mas de outro, pode expressar também essa inadaptabilidade à formalização, que também gera desinteresse, desânimo, ânsia por resultados, pouco engajamento e, subsequentemente, afastamento. Como a maioria dessas populações é de fato carente de muitos recursos, é compreensível (mas não aceitável) que compareçam justamente nesses momentos. É mister considerar que as dificuldades de organização política das comunidades também estão associadas às disputas e conflitos internos por poder e território – que existem para além das associações – tão comuns nessas áreas.

Importante salientar que as lideranças constituídas a partir das associações, ou seja, as lideranças formais, muitas vezes emergiram se contrapondo às lideranças formadas por outros tipos de vínculos, sejam eles os vínculos históricos, consangüíneos, culturais, de vizinhança, ou de proximidade. Justamente por emergirem em confronto com as lideranças formadas por outros vínculos (vínculos não formalistas), essas lideranças formais muitas vezes não adquirem legitimidade dentro da comunidade, não conseguem representar os seus interesses e tampouco conseguem o respeito dos demais moradores, observa S., uma das assessorias dessas comunidades. Isso acaba gerando conflitos dentro da comunidade, conflitos que por vezes se arrastam e geram cisões, sendo alguns deles entre pessoas de um mesmo grupo familiar.

Além das referidas dificuldades de participação, temos que considerar também a resistência e desinteresse dos jovens em participar da associação (ainda que em alguns municípios, como é o caso de Canudos, ela venha se destacando). Dependendo da associação, essa participação (em termos quantitativos e qualitativos) é maior ou menor, mas de maneira geral, é bastante inferior à participação dos “não jovens”. A participação das mulheres, em termos quantitativos, também é pequena (sobretudo em alguns municípios e comunidades), embora sejam elas (e também os filhos, em certa medida) que dão todo o suporte para que os homens participem: cuidando da casa, dos filhos, da criação, providenciando, quando necessário, refeições para os sócios e visitantes, limpando a sede da associação para as

reuniões etc. Raramente elas são sócias, mas quando estão associadas, sua participação se mostra bastante acentuada.

Como podemos perceber, o caminho feito até aqui demonstra de diversas formas que as comunidades de fundo de pasto não conseguiram se adequar às exigências e valores (formais) colocados pelas associações comunitárias agropastoris. Ainda que tenham surgido para assegurar os direitos desses grupos às suas terras e que tenham possibilitado nesse período o seu acesso a projetos e programas provenientes do governo do Estado – projetos pontuais e longe de se constituírem numa política pública para essas áreas – e de outras instituições, elas se mostram incompatíveis com as linguagens, valores e os modos de ser, viver e fazer desses grupos que, embora não sejam estáticos e isolados (sendo, portanto, afeitos a mudanças) não conseguiram acompanhá-las em suas demandas e exigências. Mesmo que algumas formalidades pareçam necessárias (a exemplo do livro de atas), a fim de precaver as comunidades do assalto às suas terras, esses entes jurídicos acabaram exigindo das comunidades mais do que elas poderiam oferecer de pronto.

Ademais, as associações têm engendrado nas comunidades as referidas conseqüências jurídicas, fator que tem contribuído para o afastamento, falta de participação e desmobilização desses grupos. Por isso, não seria equivocado afirmar que elas estão, em grande medida, mais excluindo que agregando, mais prejudicando que ajudando essas comunidades, quando deveria ocorrer o contrário. O fato de algumas comunidades possuírem mais de uma associação só amplia esses problemas, posto que aumenta as disputas e os conflitos internos. Em algumas situações, por exemplo, a consecução de projetos por uma determinada associação faz com que pessoas de outra associação migrem para aquela a fim de também ter acesso os projetos. Quando os projetos saem e são distribuídos ocorre, em muitos casos, afastamento dos associados. Isso demonstra, entre outras questões, que organização política não tem nada haver com associação comunitária (embora, em determinados casos e em certa medida, esta possa contribuir para aquela) e é por haver certa confusão a esse respeito que muitas comunidades têm se enfraquecido ao longo dos anos.

Embora não haja concordância quanto a melhor forma de organização dessas comunidades, é praticamente consenso entre as lideranças e assessorias (principalmente entre estas) que esse modelo associativo não é a forma mais apropriada de organização desses grupos. Por outro lado, há quase consenso entre estes agentes de que as associações, com todas as suas limitações, foi quem esteve na luta – pela regularização dos fundos de pasto e pelo acesso às políticas públicas – com essas comunidades durante todos esses anos. O líder E. fala, por exemplo, que *“não é que a associação seja ruim, mas hoje ela tem que ser*

repensada; mas naquela época ela foi uma forma de conseguir a garantia da terra [...]. A gente não tem uma solução, mas a gente acha que as comunidades deviam cada uma pensar numa forma que elas queiram se organizar”. Independente da solução encontrada, é preciso considerar que a associação é, como salienta E., apenas uma das formas de organização desses grupos, formas estas que existem para além desses entes jurídicos e que precisam ser identificadas e valorizadas por todos aqueles que, de uma forma ou de outra, se relacionam com esses grupos, sobretudo os técnicos do Estado, assessores/mediadores, entidades de apoio e pesquisadores.

Não há como negar que refletir sobre outra forma de organização desses grupos, distinta desse modelo associativo, é também refletir sobre o processo de regularização fundiária implantado até hoje pelo Estado baiano nessas áreas, visto ser esse modelo associativo a base desse processo de regularização – basta lembrar que ele foi implantado justamente para oferecer às comunidades as condições jurídicas para a consecução do título de domínio, tanto das áreas de uso comum quanto dos terrenos familiares, como nos fala Elhe (1997). Por isso é que tais reflexões são fundamentais para a luta dessas comunidades pela garantia dos seus territórios. Mas embora fundamentais, ainda carecem de aprofundamento, sistematização e de uma efetiva participação das comunidades nesse processo, não apenas das lideranças e assessorias. Um dos principais temas, escopo das reflexões e discussões desses agentes, tem sido a forma como a partir de agora serão reconhecidos os direitos territoriais das comunidades: se por meio da concessão de direito real de uso ou por meio da titulação dominial. Sobre isso, falaremos mais adiante.

3.2.2 Fundo de pasto e organização política

É possível afirmar que ao longo desses anos, desde a década de 1970, as comunidades de fundo de pasto tiveram, não obstante todas as dificuldades enfrentadas, perceptíveis avanços na sua organização política¹⁰⁵. Na década de 1970, elas iniciam sua organização com o apoio da Igreja; na década de 1980, elas conseguem, por meio de pressão, a aprovação do Projeto Fundo de Pasto e a aprovação do Art. 178 na Constituição Estadual; na década de 1990, elas criam as Centrais das Associações Agropastoris de Fundo e Fecho de Pasto (CAFP); e na primeira década deste século elas: criam a Articulação Estadual dos Fundos e

¹⁰⁵ Ver sobre o assunto: CARVALHO, Franklin Plessmann. 2008. *Fundos de Pasto: Organização Política e Território*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/Antropologia. Universidade Federal da Bahia.

Fechos de Pasto da Bahia, conseguem seu reconhecimento e inserção no Plano Nacional de Reforma Agrária e na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais¹⁰⁶ e promovem, por meio da Articulação Estadual, uma série de eventos, como mobilizações, seminários estaduais, plenárias regionais e assembleias, que possibilitaram a troca de experiências, o fortalecimento da sua identidade e sua visibilidade perante a sociedade baiana.

Ainda que não tenhamos a intenção de discorrer sobre todos esses e outros avanços da organização política desses grupos, faremos, de maneira *en passant*, um breve passeio sobre alguns desses avanços para que possamos melhor compreender como se deu, e como tem se dado, a luta dessas comunidades pela permanência nos seus territórios.

A primeira Central das Associações Agropastoris de Fundo e Fecho de Pasto (CAFP), comumente conhecida como “Central de Fundo de Pasto”, surgiu em 1994, com sede no município de Senhor do Bonfim, município onde as comunidades ocupavam uma posição de vanguarda em relação à questão organizativa. O seu principal objetivo era articular as associações de fundo e fecho de pasto que na época lutavam isoladamente por pautas comuns, sendo a primeira e principal dessas pautas a regularização dos seus territórios. Antes disso, porém, a CPT havia conseguido arregimentar algumas comunidades dentro dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais a fim de ensaiar uma articulação entre elas, mas com a mudança de postura dos mesmos, que passaram a se preocupar menos com a luta dos trabalhadores rurais e mais com a busca de estratégias para atração de sócios (daí o seu foco na questão da Previdência Social), essas comunidades continuaram “órfãs” e agindo isoladamente. Nesse sentido, a proposta da Central de Fundo de pasto surge justamente para tentar sanar essa necessidade de articulação, de forma a ampliar o poder de organização e reivindicação dessas comunidades perante os órgãos públicos¹⁰⁷.

Hoje existem duas Centrais de Fundo e Fecho de Pasto, a de Senhor do Bonfim e a de Oliveira dos Brejinhos e Brotas de Macaúbas, cuja sede localiza-se em Oliveira dos Brejinhos; esta Central agrega hoje 18 associações de fundo de pasto difundidas em dois municípios do Estado da Bahia: Oliveira dos Brejinhos e Butirama. Para algumas lideranças e assessorias, a Central de Senhor do Bonfim hoje está mais enfraquecida e já não consegue dar

¹⁰⁶ Brasil, Decreto n° 6040 de 7 de fevereiro de 2007.

¹⁰⁷ Em 1997, a Central de Senhor do Bonfim possuía mais de 45 associações filiadas e acompanhava diversas outras em fase de organização. Seu conselho diretor representava 11 municípios: Antônio Gonçalves, Pindobaçu, Campo formoso, Mirangaba, Jaguarari, Andorinha, Itiúba, Monte Santo, Uauá, Canudos, e mantinha contatos na região de Juazeiro. “Além da assembleia geral, as associações estão presentes na Central através do conselho diretor, com representantes eleitos por município.”. (ELHE, *idem*). Hoje existem cerca de 30 associações distribuídas em 10 municípios ao norte da Bahia. O município de Uauá não se organiza mais pela Central, mas pela Coopercuc, que é uma cooperativa de beneficiamento de frutas da região.

conta das demandas das comunidades. O município de Monte Santo, por exemplo, diminuiu o número de associações filiadas – passando de cerca de 20 associações na década de 1990 para em torno de 13 atualmente – e tem procurado, por meio das suas lideranças, organizar-se de outras formas, apenas através das suas próprias associações, justificando que a Central “não tem mais pernas” para responder às demandas e necessidades do município. Essa iniciativa das lideranças de Monte Santo não tem sido vista com bons olhos pelas lideranças da Central que afirmam que lutar isoladamente não contribui para a luta dessas comunidades como um todo, apenas a enfraquece.

Importante ressaltar que nem todas as comunidades de fundo de pasto participam das Centrais de Fundo e Fecho de Pasto¹⁰⁸. Algumas comunidades, como aquelas presentes nos municípios de Juazeiro e Pilão Arcado, continuam se organizado através dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais ou através de algumas organizações municipais. No município de Casa Nova, por exemplo, as comunidades tem se articulado por meio de uma união entre as suas próprias associações. *“As outras regiões ainda estão começando a engatinhar na questão do fundo de pasto, então eles não tem organização ainda. Então é isso, duas Centrais e algumas organizações municipais ou senão na questão dos Sindicatos, que ainda tão se articulando”*, destaca o líder E.

No que concerne à Articulação Estadual dos Fundos e Fechos de Pasto, ela surgiu no início desta década e tem como principal objetivo coordenar as lutas das comunidades de fundo de pasto – lutas estas que vem se difundindo cada vez mais para outras regiões, a exemplo das comunidades localizadas no sudoeste do Estado e dos Fechos de Pastos presentes na região Oeste da Bahia. Essa Articulação Estadual foi criada por incentivo e sugestão da CPT de Senhor do Bonfim, que observou constantes similitudes nas pautas de reivindicações das comunidades, das diferentes regiões, perante os órgãos públicos. As pautas eram sempre as mesmas: regularização fundiária, acesso ao crédito, água, infra-estrutura e políticas públicas para a promoção do seu desenvolvimento. A CPT então percebeu que seria necessário, a fim de aumentar o poder de pressão das comunidades e, conseqüentemente, ampliar suas possibilidades de acesso a essas políticas, criar uma articulação estadual que agregasse e coordenasse suas lutas, o que veio a ocorrer após constantes debates entre suas lideranças e assessorias.

¹⁰⁸ É o que nos fala Santos (2009, p.8) quando afirma que “nem todas as comunidades registradas nos órgãos responsáveis pelas políticas públicas para estes grupos são filiadas ou participam das Centrais. A comprovação deste fato pode ser percebida nos levantamentos iniciais dessa pesquisa, iniciados no âmbito do Geografar, quando se pôde observar o registro de 363 associações estruturadas em 23 municípios baianos localizados, predominantemente, ao norte/nordeste do estado e, secundariamente, na região do Médio São Francisco.”.

Foi em março de 2002, no “I Encontro Estadual de Fundos de Pasto”, realizado em Carnaíba do Sertão, distrito de Juazeiro, que se “começou a namorar a questão de criar uma Articulação Estadual”, afirma E. Segundo Franklin Carvalho (2008, p. 37):

Este é um momento de aproximação entre regiões do estado que se organizavam de forma dispersa, buscando a retomada da legalização das terras. As estratégias para o reconhecimento dos territórios e a formação de uma articulação estadual dominam o encontro, que foi planejado basicamente pelas entidades de assessoria, com destaque para a CPT e o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA).

Uma das ações previstas durante esse encontro, visando retomar a legalização das terras de uso comum – já que as “áreas individuais” continuavam a ser legalizadas –, foi uma mobilização (com apoio do movimento CETA) em Salvador, realizada no segundo semestre daquele ano. Seu objetivo era pressionar o governo do Estado pela regularização dos fundos de pasto, que estava parada já há alguns anos. Vale destacar que a explicação dada pela atual coordenadora do Núcleo Fundo de Pasto para esta descontinuidade nos trabalhos de regularização das áreas de uso comum foi a seguinte:

Até 2004, quando criaram o núcleo fundo de pasto, antes disso, já tinha uns três ou quatro anos que ninguém trabalhava com fundo de pasto, tipo área coletiva. Regularizava as áreas individuais, mas a coletiva ninguém requeria, nem media, por que aí já vinha a questão das complicações: as empresas não podiam fazer por que o [projeto] “Minha Roça” só trabalhava com áreas até 100 hectares, abaixo de 100 hectares. Então essa coisa da área coletiva ficou parada por conta do Estado. Então a partir de 2004 [...] [foi criado esse núcleo] pra tentar corrigir essas distorções. Então ele criou, acho que em junho de 2003 ou 2004, o núcleo fundo de pasto e a gente começou a trabalhar naquela velha história da memória, né, pra tentar montar o que a gente lembrava que tinha em Uauá, em Juazeiro, não sei aonde, e tal, tal, tal. E tentando buscar... Quando acaba um órgão desse... O INTERBA já tinha passado por dois incêndios, depois quando acaba, que muda, já tinha ido pra Pituba, já tinha ido pro Tropical, depois vieram pra Ondina. Aí você tira a linha do que ficou no caminho, então pra gente recuperar isso deu trabalho.

Essa explicação aponta, como dissemos em alhures, tanto para uma fragilidade na estrutura do órgão responsável pela regularização dessas áreas – a sucessão de dois incêndios concorre para isso – quanto para uma falta de interesse político do Estado na legalização das mesmas, visto que enquanto recursos públicos não eram disponibilizados (em projetos, convênios etc.) para dar continuidade ao processo de legalização dos fundos de pasto, os terrenos familiares, que gozavam de outra condição, continuavam a ser regularizados, desconsiderando que a legalização dos mesmos não deve ocorrer de modo dissociado da regularização daqueles, haja vista a profunda articulação entre eles. Ademais, o que caracteriza essas comunidades em grande medida são justamente os fundos de pasto – razão

principal da luta desses grupos –, daí não haver sentido na regularização isolada desses terrenos (como vimos, somente ao mercado de terras interessa tal isolamento).

Ainda no que se refere às mobilizações, em 2003 foi realizada a segunda delas, também em Salvador, com aumento na participação das comunidades das diversas regiões. Em 2004¹⁰⁹, foi realizada a terceira mobilização, também na capital, com maior participação das comunidades, se comparada às mobilizações anteriores. O grande diferencial desta última foi a ocupação da CDA, ação até então jamais realizada por esses grupos, em nenhum órgão público. Para E., esta

foi a maior mobilização que a gente conseguiu trazer o pessoal das comunidades de fundo de pasto, foi um pessoal diferente das outras mobilizações que a gente conseguiu mobilizar, a gente trouxe trezentas e poucas pessoas das comunidades, juntamos com outros movimentos, né; tinham mais de 2.000 mil trabalhadores ocupando a CDA. As comunidades de fundo de pasto são comunidades diferentes, são pessoas que moram na terra há muito tempo, onde eles têm casa, roça, os animais deles, então pra você trazer eles pra Salvador é complicado, por que eles ficam colocando empecilho, eles sempre colocam essas dificuldades. E acabou que a gente não conseguiu trazer muita gente dos fundos de pasto pra mobilização, mas eu acho que foi um ano que a gente conseguiu avançar em muitas coisas, na discussão com o INCRA, na discussão com a CDA, começaram a respeitar mais as comunidades e aí foi quando a gente criou o projeto Fundo de pasto que queremos.

Os principais objetivos dessas mobilizações, foram: pautar com o governo do Estado a regularização fundiária dos fundos de pasto, estacionada há alguns anos; exigir soluções para os conflitos agrários que assolavam as comunidades (sejam conflitos provenientes das ações dos grileiros ou de empresas, a exemplo das mineradoras e carvoarias); reivindicar o acesso a créditos frente ao INCRA; e reivindicar o acesso às políticas públicas de maneira geral perante aos demais órgãos. Importante salientar que a despeito de participarem conjuntamente das mobilizações, as diversas regiões construía isoladamente as suas pautas de reivindicações, trazendo-as já prontas para Salvador. Para tentar mudar essa situação, já que isso desfavorecia as comunidades em termos organizativos, foi elaborado, por sugestão e incentivo das assessorias (sobretudo da CPT de Senhor do Bonfim), o projeto “Fundo de pasto que queremos: política fundiária, agrícola e ambiental para os Fundos de Pasto baianos”. Seu principal objetivo era justamente agregar e sistematizar as pautas de

¹⁰⁹ Também em 2004, foi realizado, em Oliveira dos Brejinhos, o “II encontro Estadual de Fundos de Pastos”, sendo o mesmo elaborado pelas lideranças e assessorias. Segundo Plessmann (*idem*, p. 37 e 61) “foram abordados vários temas: educação, comercialização, assessoria técnica, territorialidade”. Representantes de Comunidades falaram, segundo esse autor, sobre “a necessidade de políticas públicas voltadas para o fortalecimento do modo de vida dos *Fundos de Pasto*”. Outras reivindicações foram: crédito, assessoria adequada, garantia de preços mínimos e programas de saúde específicos para esses grupos, afirma.

reivindicações das diversas regiões, numa única proposta, de modo a fortalecer a luta das comunidades e facilitar a sua interlocução com o poder público.

Interessante destacar que apesar da referida liderança sugerir que esse projeto foi elaborado conjuntamente pelas comunidades, lideranças e assessorias, afirma, num outro momento, que ele “teve mais a cara das assessorias”, sendo inclusive redigido por estas. Embora tenha começado a ser discutido em 2002, foi apenas em 2004 que ele foi apresentado ao governo do Estado. Nesta ocasião, o então governador Paulo Souto teria afirmado, conforme E., que era um projeto muito grande e que “nem em 10 anos de governo ele conseguiria atender aquelas reivindicações”. Diante disso, isto é, de tal desinteresse do governador, esses grupos e suas assessorias continuaram pressionando o Estado pelo atendimento das suas pautas. Foi assim que em 2005 ocuparam o INCRA; em 2006, ocuparam a CONDER; e em 2007 ocuparam novamente o INCRA. A partir daí, afirma E.,

A Articulação sofreu algumas baixas, idas e vindas, era efeito sanfona, ela ia e vinha. Por que [Senhor do] Bonfim sempre carregou a Articulação nas costas, por ser a mais velha das Centrais, por ser uma região maior, por ter mais comunidades de fundo de pasto, mas é onde... . Então Bonfim sempre carregou e sempre as assessorias batendo na tecla que só com articulação, que sozinho a gente não caminharia. Então a gente carregou durante muito tempo algumas regiões nas costas. E assim hoje, por exemplo, tinha anos que quando a região de Uauá participava da mobilização, a região de Juazeiro não ia, no dia que Juazeiro ia, Uauá não ia; quando um ia, o outro não ia. E nas reuniões aqui em Salvador, sempre foi ou em Jacobina ou em Salvador, e a gente não conseguia organizar, não tinha a unidade ainda da Articulação. Tinha os encontros de regiões, e aí em 2007 pra cá ela começou a se fortalecer mais. Juazeiro começou também a participar mais, Oliveira [dos Brejinhos] mudou os diretores e também começou a participar e Bonfim; 2007 não, 2008.¹¹⁰

O depoimento de E. ressalta as dificuldades de mobilização e organização enfrentadas pelas lideranças da Articulação Estadual e das Centrais de Fundo de Pasto. Comentários de assessores sugerem que essas dificuldades se devem, consideravelmente, à carência de formação política/organizativa e jurídica dessas lideranças (o que também dificulta sua interlocução com o poder público), somada ao seu frágil traquejo com questões fundamentais a sua organização. Ademais, a emergência dessas comunidades no cenário baiano e nacional como um movimento exigiu delas, além daquelas características, uma maior disponibilidade para a luta, característica que esses grupos ainda não têm. Diferente de outros movimentos, por exemplo, eles possuem casas, lavoura e animais para cuidar, condição que indubitavelmente dificulta (mas não impede) sua disponibilidade para o movimento. Isso tem sobrecarregado grande parte das lideranças de atividades, fora das comunidades, e gerado, do

¹¹⁰ Segundo V., uma outra liderança, outros municípios também começaram a participar e maneira mais fervorosa da luta, a exemplos dos municípios de Santa Maria da Vitória e Vitória da conquista.

ponto de vista organizativo, um grave problema para o movimento: o afastamento dessas lideranças das suas bases. Algumas chegam a confessar que ficam longos períodos afastadas das suas respectivas comunidades.

Além disso, o movimento fundo de pasto ainda não possui autonomia financeira para cobrir os seus custos, situação que dificulta a sustentação das suas lutas. Algumas regiões inclusive deixam de participar das reuniões da Articulação Estadual porque não têm condição financeira de arcar com as suas despesas. Tal dificuldade se estende também à realização de outras atividades, igualmente importantes para o movimento, a exemplo da organização de feiras, seminários, mobilizações, encontros etc..

Apesar das dificuldades enfrentadas, esses grupos obtiveram, por meio da Articulação Estadual, conquistas importantes, resultado das suas mobilizações e pressão sobre os órgãos. Dentre elas, podemos citar: a criação do Núcleo Fundo de Pasto (já mencionado em outros momentos) dentro da CDA, núcleo responsável pelos processos de regularização fundiária dessas áreas; a isenção das taxas para as associações cujos fundos de pasto ultrapassavam o limite de 500 hectares (já comentado no capítulo 2) – algumas associações chegaram a pagar os valores absurdos de R\$ 2.000,00 e R\$ 3.000,00 reais pelos seus títulos; a realização de convênio entre a Superintendência Regional do INCRA na Bahia e a CDA, num valor aproximado de 360 mil reais, para regularização de 28 áreas¹¹¹; a realização de outro convênio entre a Superintendência Regional do INCRA, a Fundação de Apoio à Pesquisa, Ensino e Cultura (FAPEC) e a CDA, num valor de 1 (um) milhão de reais, para a regularização fundiária de 50 áreas de fundo de pasto, nas regiões de Piemonte da Chapada, Nordeste e Médio São Francisco; e a disponibilização de recursos, pelo INCRA, para construção de oitocentas cisternas e quatrocentas reformas de casas em comunidades localizadas nos municípios de Monte Santo e Itiúba.

No que concerne a esses dois convênios, importa dizer que apesar das comunidades terem participado diretamente do processo de regularização das áreas, inclusive indicando as que seriam prioritárias, até hoje os títulos confeccionados não foram entregues. Segundo Luis Anselmo, coordenador executivo da CDA, existem hoje cinquenta e cinco processos concluídos, cujos títulos não podem ser entregues devido a um novo posicionamento da Procuradoria Geral do Estado (PGE) quanto a transferência de domínio para as comunidades de fundo de pasto (sobre isso falaremos detidamente adiante). Cabe frisar que a busca por recursos por parte das lideranças, que desembocou na realização desses dois convênios, se

¹¹¹ Nesse primeiro convênio, apenas 26 áreas foram legalizadas.

deve não apenas ao interesse de garantir, através da legalização, os seus territórios, mas também ao seu interesse de acessar créditos por meio dessa legalização.

Em todas as mobilizações realizadas, a condição imposta pela CDA e INCRA para que esses grupos tivessem acesso a créditos era a regularização das suas áreas. Contudo, a CDA alegava não possuir recursos para efetivá-la. Foi então que a Articulação Estadual decidiu pleiteá-los ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), sendo os mesmos liberados na forma desses dois convênios. Mas apesar da regularização de algumas áreas, os títulos não foram entregues. E para agravar a situação, mesmo algumas comunidades tendo recebido os seus títulos, o INCRA alega, como dito acima, não possuir uma normativa que lhe permita liberar créditos para esses grupos, bem como não ter recursos para isso. No ano passado, representantes desse órgão explicitaram que existiam 250 associações aptas a receber créditos, com mais ou menos 6.000 mil famílias cadastradas no SIFRA e que estava garantido 10.000.000 milhões de reais para começar a liberação, mas até meados de 2009 as comunidades não haviam acessado créditos.

Esses elementos, assim como outros já apontados ao longo do texto, evidenciam que não obstante esses grupos se esforcem para terem acesso às políticas públicas, eles acabam ficando, de uma forma ou de outra, a mercê dos interesses e da gangorra engendrada pelo jogo político e econômico. Mesmo quando o Estado – enquanto diversidade de interesses, disputas e correlações de forças – sinaliza que vai atender suas reivindicações, liberando um determinado recurso, por exemplo, são os seus interesses e os dos seus aliados que determinam, em grande medida, os rumos dos processos. Pois o que antes define a elaboração de políticas públicas e os rumos que elas tomam são os interesses políticos e econômicos, públicos e privados, de cada momento histórico. Por isso é que para evitar grandes pressões por parte dos grupos “subalternos”, o Estado tem utilizado a velha estratégia de criar expectativas nos mesmos, numa tentativa de imobilizá-los do ponto de vista organizativo e/ou de forçá-los a desprender desnecessariamente tempo e energia na elaboração de novas táticas de ação.

Essa mesma estratégia tem sido utilizada com as comunidades de fundo de pasto. Os Estados baiano e federal têm “dado com uma mão e tirado com a outra”, como afirma E., líder da Articulação Estadual. De um lado, ele sinaliza que vai olhar por esses grupos, mas, de outro, cria os mais variados artifícios para negar-lhes os seus direitos, sendo um desses artifícios o atendimento de apenas algumas das suas demandas e de somente alguns deles, tentando criar a ilusão de que todos ou a maioria serão atendidos, assim como as suas reivindicações. Enquanto isso, essas comunidades, já calejadas de tanta luta, promessas e

esperas, continuam lutando e esperando que suas reivindicações sejam atendidas e que todas elas sejam efetivamente respeitadas nos seus direitos.

No que se refere aos projetos de construção de cisternas e reformas de casas, os mesmos têm sido emperrados pela exigência legal do “Licenciamento ambiental”. A legislação¹¹² afirma que toda e qualquer atividade ou empreendimento potencialmente degradadora e poluidora do meio ambiente deve submeter-se previamente e obrigatoriamente a licenciamento ambiental. Exploração de recursos ambientais, construção de estradas, assentamentos rurais e todos os projetos de desenvolvimento agropecuário, são exemplos de atividades potencialmente impactantes sobre o meio ambiente e, por isso, passíveis de licenciamento ambiental. O órgão responsável por conferir licença ambiental aqui no Estado é o Instituto de Meio Ambiente (IMA)¹¹³. Mas o IMA alega não possuir recursos humanos e materiais suficientes para concedê-la em tempo hábil. Ademais, os processos de licenciamento são extremamente burocráticos e dependem de estudos técnicos, o que acaba travando a execução dos projetos. Contudo, não é isto que vem ocorrendo com os projetos dos grandes empreendimentos econômicos aqui no Estado, como aqueles ligados à área de hotelaria, resorts e mineradoras, posto que têm recebido licença ambiental com uma rapidez espantosa, a despeito de representantes do Estado advogarem que todos os procedimentos necessários têm sido utilizados também nesses casos.

Essa rapidez, entretanto, não tem sido observada nos casos de projetos voltados para os trabalhadores rurais. Os projetos de construção de cisternas e reformas de casas, por exemplo, conseguidos pelas comunidades, dependem de licença ambiental para que seus recursos sejam liberados pelo INCRA. Mas seriam os projetos dessas comunidades prioridades para o Estado diante dos projetos dos grandes grupos econômicos? Pelo quadro que tem sido desenhado cada vez mais no Estado, provavelmente, não. Além disso, há de se considerar que em todas as solicitações e regularizações em área rural, a exemplo da solicitação de licença ambiental (Prévia ou Operação; Prévia e de Instalação concomitantes), é exigido a averbação de Reserva Legal¹¹⁴, conforme disposto pelo Código florestal.

¹¹² As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão colocadas na Lei federal nº 6.938/81.

¹¹³ O licenciamento ambiental – processo com várias fases, sendo a primeira o cadastramento da pessoa física ou jurídica que vai exercer a atividade pública ou privada – ocorre principalmente no âmbito estadual, através de conselhos ou órgãos estaduais de Meio Ambiente – a Lei federal nº 6.938/81 atribui aos Estados a competência de licenciar as atividades localizadas em seus limites regionais – mas pode ser efetivado também no âmbito federal, por meio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA). A atuação do IBAMA se dá, sobretudo, nos casos de grandes projetos de infra-estrutura que envolvam grandes impactos em mais de um estado ou em áreas de tutela federal.

¹¹⁴ O conceito de “Reserva Legal” está disposto no Código Florestal (Lei Federal Nº 4.771/1965), em seu art. 1º, §2º, III, introduzido pela MP nº. 2.166-67, de 24.08.2001, sendo: “área localizada no interior de uma

Esse Código afirma que todos os imóveis rurais devem reservar necessariamente 20%¹¹⁵ de sua área total e destiná-la à Reserva Legal, que é uma área de proteção ambiental integral onde fica, desse modo, impossibilitada toda e qualquer intervenção humana. A idéia é possibilitar a proteção dessa área, mantendo-a intacta, a fim de proteger a biodiversidade nela existente, assim como a fauna e flora nativas. Portanto, todo e qualquer imóvel rural deve possuir uma área de Reserva Legal. É com base nisso que o INCRA tem exigido, assim como tem feito nos Assentamentos de Reforma Agrária – mais uma vez esse órgão não distingue fundos de pasto de assentamentos –, que as comunidades reservem uma área desse tipo nos fundos de pasto para que assim obtenham licença ambiental e, conseqüentemente, acessem os recursos disponíveis, os quais, por sua vez, só serão liberados, de acordo com o INCRA, após a realização desses procedimentos. A liberação de determinados créditos também tem sido condicionada à execução dessa lei ambiental.

Do ponto de vista ambiental, é difícil questionar a importância de uma lei como esta, já que surge, como mencionado acima, para tentar reabilitar os processos ecológicos, promover o uso sustentável dos recursos naturais, preservar a biodiversidade e proteger a fauna e a flora nativas. Contudo, há de se considerar que os fundos de pasto não se enquadram nos critérios daquilo que se tem denominado de Reserva Legal, simplesmente porque eles em si, e como um todo, já são reserva e não apenas 20% das suas áreas. Isso significa que o critério a ser adotado para a sua preservação deve ser o próprio modo de vida centenariamente construído por esses grupos, que de fato engendrou baixos impactos ambientais nessas áreas, se comparados ao daqueles que teimam em burlar parte das leis, regras e normas nesse sentido¹¹⁶. O Estado, por meio de suas instituições, tem sido chamado a compreender e

propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente [APP], necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas." Por conseguinte, os proprietários deverão reservar uma parcela da vegetação natural em sua propriedade para que o ecossistema seja preservado. De acordo com o decreto 6.514, que pune os crimes ambientais, o prazo para que o produtor rural faça a averbação da Reserva Legal é de um ano (teoricamente ia até dezembro do ano passado).

¹¹⁵ Na verdade há uma variação de acordo com o tamanho da propriedade e do bioma, podendo ser de a) 80% da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; b) 35% da propriedade rural localizada no bioma cerrado dentro dos estados que compõem a Amazônia Legal e c) 20% nas propriedades rurais localizadas nas demais regiões do país. É neste último critério que se enquadrariam as comunidades de fundo de pasto.

¹¹⁶ As comunidades de fundos de pasto em determinados casos e contextos, por costume, desinformação, inexistência de serviços públicos (como coleta de lixo, saneamento básico, água encanada etc.) ou outros motivos, também impactaram de maneira negativa a sua agrobiodiversidade: realizando queimadas (principalmente nas áreas de roçado), retirando madeiras novas e inapropriadas para fazer lenha ou comercializar, extraindo recursos naturais erroneamente, jogando lixos em locais indevidos ou queimando-os, jogando dejetos humanos a céu aberto, sobrecarregando os fundos de pasto com um número excessivo de animais (o que impede o nascimento e crescimento de novas espécies) etc.. Negar isso é romantizar a relação desses grupos com a natureza ou simplesmente negligenciar que a relação homem/natureza é sempre conflituosa. Contudo, não se pode desconsiderar que em relação aos níveis de degradação causados “pelo modelo de exploração econômica capitalista industrial responsável pela destruição crescente do meio ambiente”

respeitar isso e, sobretudo, deixar de criar barreiras jurídicas para negar os direitos dessas comunidades. Os depoimentos abaixo salientam como é incompatível o critério de 20% de Reserva Legal com o modo de vida fundo de pasto, critério que o Estado tenta impor desrespeitando às especificidades dessas áreas. Os depoimentos são, respectivamente, de E. e N., duas lideranças:

Essa lei diz que essas áreas de fundo de pasto têm que ser preservadas, agora o INCRA diz que você precisa preservar, você desmata 80% da área e deixa 20% que é pra poder preservar. Você tem 1.000 hectares de fundo de pasto e você desmata 800 e deixa 200 de reserva, onde o pessoal precisa dos 1.000 pra poder sobreviver. Então essa lei que tem dentro do INCRA, que sempre é aplicada dentro dos assentamentos, ela também tá sendo imposta dentro dos fundos de pasto. Só que fundo de pasto, pelo não entendimento do INCRA não sabe que eles já preservaram essas áreas. Agora você me responda, onde é que uma cisterna e uma reforma de casa vai causar impacto ambiental numa comunidade?

A gente tem recurso pro território hoje, voltado pra oitocentas famílias, de cisternas, só que tem que ter a licença ambiental de cisterna; tem quatrocentas reformas de casa pra fundo de pasto, só que tem que ter licença ambiental pra reforma de casa. É isso, quando a gente chega no INCRA tá lá bem claro isso, o INCRA só libera recursos pra quem tem licença ambiental. Aí o que acontece, uma área de fundo de pasto que tem 1.000 hectares, ele fala assim: licença ambiental aqui é o seguinte pessoal, vocês separem 200 hectares e os outros 800 vocês podem trabalhar. Não é isso que a gente quer, não é 20% de reserva que a gente quer; nosso fundo de pasto é fundo de pasto, é reserva, lá nós não pode colocar nenhum bichinho lá dentro, o que a gente quer é uma coisa nossa, uma coisa própria. Eu acho que a gente tem que construir isso.

Se apegando aos fatos de que a Reserva Legal e o licenciamento ambiental são imposições legais e que enquanto um órgão público deve fazer somente aquilo que a lei manda, o INCRA simplesmente tem desconsiderado o modo de vida fundo de pasto e os seus direitos enquanto “comunidade tradicional”. Isto não significa que a Reserva Legal não tenha sua importância, pelo contrário, significa que ela cumpre melhor a sua função quando adaptada às condições de vida desses grupos e de todos aqueles que, como eles, também necessitam ter acesso às políticas públicas. Sem considerar e respeitar as especificidades dessas comunidades e sem estabelecer um diálogo efetivo com elas, de modo a compreender como elas de fato se constituem e se relacionam com o mundo ao seu redor, o Estado, por meio do INCRA e dos demais órgãos responsáveis pela elaboração e implantação das políticas públicas, dá passos largos para a destruição desse modo de vida.

(ARRUDA, 1997, p.86), a agressão provocada por esses grupos – nos referimos neste ponto não apenas às comunidades de fundo de pasto, mas a todos os “povos e comunidades tradicionais” – ainda é bastante inferior. Não há como negar que durante décadas e/ou séculos foram eles que promoveram o “manejo sustentável” de áreas naturais. É verdade que “nem todos são ‘conservacionistas natos’, porém há entre eles um grande conhecimento empírico do mundo em que vivem e das particularidades do ecossistema regional”. (*ibidem*, p. 89). Vale ressaltar que o trabalho de educação ambiental desenvolvido pelas lideranças locais, entidades de apoio e assessorias das comunidades de fundo de pasto tem resultado em perceptíveis mudanças, em algumas comunidades, nas suas práticas de manejo dos animais e do plantio.

É possível perceber, pelos elementos mostrados ao longo do texto, que a bandeira de luta das comunidades de fundos de pasto é extremamente complexa. Embora a regularização fundiária desses territórios tenha sido o primeiro elemento impulsionador da sua luta e organização, hoje essa luta adquiriu novos tons, pautas e agentes que se acomodam sob a sua alcunha. Mas não obstante o passar de três décadas, a legalização desses territórios – que de modo algum possui relação direta com a transferência de domínio – ainda é o seu principal gargalo, pois dela depende, do ponto de vista legal, o acesso desses grupos a determinadas políticas públicas. Na sessão que se segue, a última deste trabalho, o escopo será a problemática que tem girado em torno da questão da legalização dos fundos de pasto, mais especificamente em torno de como a partir de agora os direitos territoriais dessas comunidades serão reconhecidos: se por meio da concessão de direito real de uso ou por meio da titulação dominial.

3.3 Fundos de pasto e aspectos atuais sobre regularização

Como vimos, mesmo o Artigo 178 da Constituição do Estado tendo negado a possibilidade de transferência de domínio para as comunidades de fundo de pasto, o Estado baiano, ignorando este dispositivo constitucional, continuou legalizando esses territórios por meio da transferência dominial, utilizando os mesmos procedimentos colocados pela legislação de terras da Bahia¹¹⁷. Em 2007, entretanto, essa situação mudou. Com a mudança de governo e também com a mudança da chefia da Procuradoria Geral do Estado (PGE), houve uma nova determinação no sentido de proibir a continuidade da transferência de domínio para esses grupos, estabelecendo em seu lugar a concessão de direito real de uso como única forma de regularização dessas áreas, conforme disposto no Artigo 178. Com essa nova determinação, todos os títulos que já estavam prontos e que ainda não haviam sido entregues, tiveram a sua entrega sustada.

A principal alegação da PGE, exposta por meio de Parecer¹¹⁸, para tal impedimento é que frente ao texto constitucional há inconstitucionalidade na transferência de domínio para essas comunidades. De fato, frente ao texto constitucional, parece sim haver inconstitucionalidade, visto que o mesmo veda explicitamente às associações legitimamente constituídas tal transferência. A PGE alega também que a regularização por meio da

¹¹⁷ Ou seja, através da *alienação simples* (até 500 hectares) e da *alienação excepcional* (a partir de 500 hectares), com o limite de 2.500 hectares, conforme exposto no capítulo 2.

¹¹⁸ Esse parecer foi elaborado pela Procuradora do Estado, Jussara Maria Salgado Lôbo, em 2007.

concessão de direito real de uso se justifica, perante o texto constitucional, pela necessidade de não haver desvirtuamento do uso coletivo e comum dos fundos de pasto, isto é, pela necessidade de preservar o caráter comunitário dessas áreas, evitando assim que as mesmas sejam alienadas pelas comunidades. Esse argumento se baseia no fato de o Artigo 15 § 2º da legislação de terras do Estado, de 1972, permitir ao adquirente de terras públicas, após cinco anos, conforme data de registro em cartório do título, alienar as suas terras¹¹⁹. Por isso, para evitar que as comunidades, enquanto adquirentes de terras públicas, se desfizessem de seus domínios, o Estado passaria a conceder apenas a concessão de direito real de uso.

Os representantes do Estado ainda alegam que a correção desse erro histórico que vinha sendo cometido por todos os governos anteriores é necessária porque, de um lado, esse atual governo¹²⁰ respeita e tem um compromisso com a legalidade e, de outro, porque ele teme que ao continuar transferindo domínio para as comunidades, a oposição se articule posteriormente, numa jogada política, para acusá-lo de estar agindo inconstitucionalmente, ou seja, de estar cometendo improbidade administrativa. Sejam quais forem os argumentos alegados, todos eles caminham para uma única direção: a regularização dos fundos de pasto através da concessão de direito real de uso. Os representantes do Estado baiano vêm tentando demonstrar e convencer as comunidades de que esta é a única possibilidade de reconhecer os seus direitos territoriais, pois de outra forma, o Estado estaria incorrendo em ilegalidade e isso, afirma Luis Anselmo, coordenador executivo da CDA, “ninguém quer, nem vocês, nem a gente, porque faz e depois é contestado, é anulação de título e por aí vai¹²¹”.

A única alternativa apresentada por esses representantes – se é que se constitui realmente numa alternativa – além da concessão de direito real de uso, é a possibilidade de mudança no texto da Constituição do Estado, no seu Artigo 178, mas até nisso já avisam: “aí é outro elemento que passa pela correlação de forças, passa pela luta política¹²²”, tentando sutilmente desencorajar as comunidades a lutarem por isso. Ademais, afirmam que já enviaram para a PGE, sem protocolar, uma proposta de mudança do texto constitucional¹²³ –

¹¹⁹ Se não estivermos equivocados, ao utilizar esse argumento a própria Procuradoria negligencia que esse Artigo foi vetado pelo Art. 1º da Lei nº 3.442 de 12 de dezembro de 1975, que afirma: “Art. 1º - Ficam supressos os parágrafos 2º, do art. 15, 3º, do art. 20 e 2º e 3º do art. 23, da Lei nº 3.038, de 10 de outubro de 1972”. Portanto, este seria um argumento falacioso.

¹²⁰ O Estado da Bahia atualmente é governado por Jacques Wagner, governador eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), em 2007.

¹²¹ Fala de Luis Anselmo durante reunião com trabalhadores, representantes e assessorias das comunidades de fundo de pasto, realizada na CDA, em 15 de setembro de 2009. Nesta reunião se discutiu, sobretudo pela manhã, a minuta do contrato para concessão de direito real de uso. Outras falas desse mesmo coordenador executivo serão trazidas durante o texto, ditas nesta mesma reunião.

¹²² Idem.

¹²³ Já comentamos sobre essa proposta na sessão 3.2 desse capítulo.

sem que as comunidades tenham sido consultadas, ainda que se trate de uma proposta informal e que afirmem que elas seriam posteriormente chamadas a discuti-la – visando conhecer quais seriam os argumentos dos procuradores. Tal proposta visa apenas substituir a expressão concessão de direito real de uso por transferência de domínio, sem, contudo, estampar nitidamente os direitos territoriais desses grupos e, por conseguinte, mantendo a velha estrutura jurídica e política na qual o Estado é quem determina, de acordo com a sua conveniência, quando e se tem interesse em legalizar esses territórios.

De qualquer forma, os representantes do Estado não demonstram ter interesse em que essas comunidades lutem pela transferência de domínio, pois pretendem convencê-las de que a “proposta” mais proveitosa para elas (e não para o governo!), nesse momento, é a concessão de direito real de uso. Pretendem com isso, e o mais rápido possível, celebrar o contrato com elas, contrato este que se constitui no instrumento que sacramenta tal concessão. Mas por que o governo baiano tem tanto interesse em que a legalização dos fundos de pasto se dê por meio da concessão de direito real de uso? Seria realmente pelos motivos alegados pela PGE? Primeiramente é preciso explicitar que a concessão de direito real de uso

está prevista no Decreto-lei nº 271/67¹²⁴. Trata-se de um contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado. Como lembra Hely Lopes Meirelles, "a concessão de uso, como direito real, é transferível por ato inter vivos ou por cessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, com a só diferença de que o imóvel reverterá à Administração concedente se o concessionário ou seus sucessores não lhe derem o uso prometido ou desviarem de sua finalidade contratual". (MEZZOMO, 2006, p. 17)

A perspectiva da PGE é celebrar os contratos na forma do disposto pelo Artigo 7º do mencionado decreto-lei e com base nas alterações da Lei federal nº. 11.481, de 2007. Interessante destacar que na nova redação dada por esta Lei a tal Artigo a concessão de direito real de uso aparece como o instrumento instituído, também, para a “preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência”. Dizemos também porque a redação anterior desse Artigo – qual seja: “é instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social” – não fazia referência a tais comunidades¹²⁵. Tal

¹²⁴ Decreto-lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967, no seu Art. 7º.

¹²⁵ A Lei nº. 11.481, de 31 de maio de 2007 deu uma nova redação ao Artigo 7º do referido decreto-lei, qual seja: Art. 7º: “É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, *por tempo certo ou indeterminado*, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse

mudança se dá justamente em 2007, ano em que o governo federal lança a Política Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais¹²⁶ e que o governo baiano para com a transferência de domínio para as comunidades de fundo de pasto.

Não teria o governo federal tentado evitar que as comunidades tradicionais, com é o caso das comunidades de fundo de pasto, tivessem acesso à dominialidade sobre seus territórios, já que pouco tempo depois do lançamento dessa Política Nacional ele publica essa Lei? Não teria o governo baiano ao cessar com a transferência de domínio seguido essa linha do governo federal? Tudo indica que sim, pois como salienta o próprio Luis Anselmo, existe hoje uma orientação do governo federal – e essa Lei federal surge justamente para coroar isso – para que todas as áreas de utilização comunitária, a exemplo dos fundos de pasto, sejam regularizadas por meio da concessão de direito real de uso, com o suposto intuito de que seja preservado o seu caráter comunitário. É verdade que a transferência de domínio não se constitui no meio mais apropriado para legalização desse tipo de área, posto que a propriedade privada suscita diversos perigos para as comunidades, mas seria realmente a manutenção do caráter comunitário o motivo que fez o governo federal e, na mesma linha, o governo baiano, criarem mecanismos para impedir a transferência de domínio para as comunidades e ao mesmo tempo promoverem a concessão de direito real de uso como a única forma de regularização dessas áreas?

No momento, nosso foco será a questão da concessão do direito real de uso, alvo de inúmeras dúvidas e desconfiças, principalmente por parte das lideranças. Traremos aqui alguns dos elementos que tem norteado as discussões entre os representantes do Estado, lideranças e assessorias. De início é preciso ressaltar, mais uma vez, que o atual governo baiano pretende, de agora em diante, celebrar um contrato de concessão de direito real de uso com as comunidades de fundo de pasto. Isso significa, em outras palavras, que o Estado baiano é o proprietário dessas áreas e pretende conceder a essas comunidades o direito real de

social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, *preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência* ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. § 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial. § 2º Desde a inscrição da concessão de uso, *o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.* § 3º *Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste*, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza. § 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência”. Esses parágrafos não sofreram alteração com a nova redação. Houve apenas a inclusão do § 5º.

¹²⁶ Por meio do Decreto Nº. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

uso. O que diz a legislação que rege o direito imobiliário brasileiro¹²⁷, cujo princípio é o registro cartorial? Diz que para esse contrato ter validade jurídica ele precisa ser registrado no cartório de registro de imóveis. Ocorre que a maior parte das terras públicas (devolutas) do Estado não foram discriminadas e arrecadadas (identificadas) e, portanto, não estão registradas em nome do Estado. E se não estão registradas em nome do Estado, como então ele poderia conceder o direito real de uso, já que formalmente essas terras não lhe pertencem? Dentro dessa lógica, a condição para celebrar esses contratos seria: discriminar, arrecadar e registrar (matricular) essas terras no cartório de registro de imóveis em nome do Estado.

Segundo representantes do Estado¹²⁸, a PGE era, inicialmente, a favor de que as áreas objeto de celebração do contrato de concessão de direito real de uso fossem discriminadas, arrecadadas e registradas em nome do Estado. Contudo, de acordo com esses mesmos representantes, ela vem, em grande medida incentivada por estes, construindo um novo posicionamento a esse respeito. Segundo Luis Anselmo, o argumento que vem produzindo esse novo posicionamento da PGE é o de que parte dessas áreas já foi identificada, demarcada, *“foi feito a planta, memorial descritivo, foi dado o conhecimento a terceiros a respeito dos limites de cada um, que realmente aquela área é devoluta, então pra que fazer um novo processo de discriminatória, se foi usado o critério da publicidade, o critério da transparência, todos os critérios utilizados numa discriminatória?”*. Ainda segundo esse coordenador, também compõe essa nova posição da PGE, o argumento de que

não há necessidade de se fazer a arrecadação [dessas terras], porque é terra devoluta, demarcada e reconhecida pelo Estado e o Estado vai tá fazendo a concessão de uso e ela vai continuar sendo usada como terra devoluta, então não há a necessidade de ter registro em cartório. [...] quer dizer, pra que registrar em cartório se a área tá delimitada, ta demarcada e é terra devoluta, reconhecida pelo Estado como área devoluta e como tal sendo feito um contrato de utilização pra aqueles membros daquela comunidade? Então não há necessidade de ta registrada em cartório por que o Estado não está arrecadando essas terras, matriculando em seu patrimônio (olhe a leitura!), matriculando em seu patrimônio, ao fazê-lo ela deixa de ser terra devoluta, ela passa a ser terra de propriedade do Estado por que ele matriculou e seu registro é... quando ele faz isso aí já era, aí não é mais terra devoluta, passa a ser terra do Estado, de propriedade do Estado, não é terra devoluta. [...] Agora, o entendimento é esse: manter o caráter devoluto da terra, reconhecida como do Estado, devoluta, usado pela comunidade, por isso que não terá necessidade [...] O Estado, por ser devoluta do Estado, reconhecida e demarcada, delimitada, o Estado ta dizendo essa terra é nossa, é devoluta, e aquela comunidade ta ali. Não pode haver turbação¹²⁹, o Estado é parte,

¹²⁷ Como veremos adiante, esta lógica não é a única que pode ser usada no processo de regularização dos fundos de pasto.

¹²⁸ Quando nos referimos aos representantes do Estado, estamos falando daqueles que trabalham na CDA e que estão, de alguma forma, dialogando com as comunidades a esse respeito, ou seja, seus técnicos, coordenadores, procuradores e consultores.

¹²⁹ Turbação se refere à “conduta que impede ou atenta contra o exercício da posse por seu legítimo possuidor, podendo ser positiva, quando o agente de fato invade o imóvel e o ocupa, não importando se de forma parcial ou

como a comunidade que está usando aquela área; o Estado também é parte naquela área e tem como tal de intervir para segurança do seu direito [...] é terra devoluta, e como terra devoluta, ele tem interesse na disputa judicial para assegurar o direito dele e de terceiros que estão lá utilizando aquela área em regime de fundo de pasto. [...].

Então, de acordo com a PGE, não há necessidade de realizar um “novo” processo discriminatório, bem como arrecadar e registrar essas terras, já que o Estado as reconheceria como devolutas e como tal as concederiam como direito real de uso às comunidades. Ou seja, desde que se mantivesse o caráter devoluto dessas terras não haveria necessidade de registrá-las em cartório, pois assim elas passariam a ser propriedade do Estado e, conseqüentemente, perderiam seu caráter de devolutas; esta é a interpretação que vem sendo construída pela PGE. Tal interpretação vem gerando medo e desconfiança nas lideranças, pois a discriminação (e não a declaração) das terras públicas (devolutas) se constitui em uma das suas principais reivindicações ao longo dos anos. Aliás, esse é também um dos principais elementos de pauta dos demais movimentos de luta pela Terra e Moradia na Bahia e no Brasil, visto como um meio de combater a grilagem e, conseqüentemente, de assegurar a permanência e o acesso dos povos e comunidades aos seus territórios.

Por isso, como abrir mão de uma ação tão importante e que deveria servir de base para a efetivação de qualquer instrumento de regularização, não somente a concessão de direito real de uso? Apesar da importância dessa ação e de haver um reconhecimento por parte dos representantes do Estado quanto ao fato de ter havido um grave erro ao não se discriminar, arrecadar e registrar essas terras¹³⁰, estes mesmos representantes afirmam que o Estado não possui recursos humanos e materiais suficientes para realizar discriminatória em todo o Estado da Bahia. Mas a despeito de não as terem realizado e, conseqüentemente, de não possuir o direito regular sobre a propriedade, o governo pretende celebrar esses contratos com as comunidades¹³¹. Porém, como conceder direito de uso às mesmas se não há registro de que essas terras estão sob o seu domínio? Se isso acontecer, tal concessão provavelmente será tão irregular – se considerarmos apenas o ponto de vista do direito imobiliário brasileiro – quanto o direito de propriedade que o Estado alega ter. E assim, ao invés de ser um instrumento de defesa desses territórios, será apenas um engodo.

O momento atual, de mudança quanto à forma de regularização dos fundos de pasto, tem sido marcado por dúvidas, medos e desconfianças por parte dos representantes das

total, ou negativa, quando o agente impede que o real possuidor se utilize de seu bem como, por exemplo, fazendo construções no local”. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/602/Turbacao>.

¹³⁰ Se isso não ocorreu foi, sobretudo, pelo desinteresse das elites baianas – que sempre andaram de mãos dadas com o Estado – de atestar que a maior dessas terras estavam justamente sob o seu domínio.

¹³¹ Esses contratos seriam celebrados através das associações comunitárias das respectivas comunidades.

comunidades. Mas cabe questionar: esses sentimentos têm realmente alguma razão de ser? Tudo indica que sim. Primeiro porque, como dissemos, os representantes do Estado demonstram ter pressa em por em prática o instrumento de concessão, a ponto de justificarem por meio de diversos argumentos a suposta necessidade do mesmo¹³². Afinal, por que tanta pressa? É de fato, como eles dizem, para que os direitos territoriais desses grupos sejam logo reconhecidos, o que evitaria que os governos futuros fechassem os olhos quanto a isso, ou o governo atual tem interesse que esse instrumento seja logo posto em prática por algum outro motivo?

Segundo, porque apesar destes mencionarem que o Estado teria, numa possível disputa judicial, todo interesse de intervir para assegurar o seu direito e o das comunidades sobre as áreas – já que também seria “parte” nelas –, essas lideranças têm medo de que na prática isso não ocorra. Motivos elas têm para isso. Um exemplo é caso recentemente ocorrido na comunidade Surará, no município de Andorinha. De acordo com o relato de S., um grileiro entrou com uma ação de usucapião contra a comunidade; e na ação de usucapião o Estado deve necessariamente ser citado para se manifestar; embora citado, a PGE, em apenas três linhas, disse que não tinha interesse em intervir no feito; disse isso sem, contudo, ter se informado melhor sobre o que se tratava. Era uma comunidade tradicional de fundo de pasto que estava sendo ameaçada e a PGE simplesmente disse que não tinha interesse em intervir.

Como então confiar que o Estado interferiria em favor das comunidades caso estas, por algum motivo, viessem a ser ameaçadas? Os representantes do Estado alegam que como as terras continuariam a ser devolutas e, portanto, do Estado – vale lembrar que na concessão de direito real de uso o Estado salvaguarda para si o direito de propriedade – este não teria motivo para não interferir numa possível disputa judicial. Mas como confiar nisso se o Estado que eles defendem fez ao longo dos anos, em muitos momentos, pseudo-promessas a essas comunidades e foi também, em outros, o grande responsável pela perda dos seus territórios? Basta considerar que em muitas situações o Estado ignorou a ação dos agentes dos usurpadores e em outras foi ele próprio, através de seus projetos modernizadores/desenvolvimentistas, o agente usurpador desses territórios. O exemplo de Surará mostra nitidamente que, quando o Estado não tem interesse, seja por qual for o motivo, ele “deixa as coisas como estão pra ver como é que fica”.

Terceiro, porque há indefinição quanto ao tempo de duração desses contratos. Inicialmente o governo falava em tempo indeterminado, embora, conforme a Lei nº.

¹³² A linguagem técnica utilizada por tais representantes é outro elemento que inibe a maioria das lideranças, criando uma barreira comunicativa entre ambos.

11.481/07, possam também ser celebrados por tempo determinado. As lideranças não têm interesse que seja por tempo indeterminado porque receiam que governos futuros (talvez ainda menos comprometidos com a sua luta e direitos territoriais) cancelem o contrato a qualquer tempo – por algum motivo que interessaria apenas ao Estado – ainda que as comunidades não estivessem dando ao fundo de pasto destinação diversa da estabelecida no contrato ou descumprindo a “cláusula resolutória do ajuste”. Neste caso, como ficariam as comunidades? E mesmo diante da hipótese do contrato (no caso de ser por tempo determinado) não ser susado antes do tempo previsto, ou seja, do prazo previsto ser cumprido, como ficariam elas depois disso? Será que daqui a inúmeros outros governos – que, obviamente, não se sabe quais seriam – o Estado continuaria a ter interesse em celebrá-los? É diante de tantas incertezas que as lideranças estão propondo o prazo de 99 anos.

Ao mesmo tempo em que as lideranças fazem essas indagações, os representantes do Estado argumentam que da mesma forma que elas indagam se o Estado tem como garantir a renovação do contrato após o período estabelecido, este, por sua vez, também pergunta se após esse período as associações, com as mudanças de diretorias, continuarão com o compromisso de preservar os fundos de pasto. Argumentam também que o que motivou o parecer da procuradora Jussara Maria foi justamente a preservação do caráter comunitário dessas áreas. Não obstante tais argumentos parecerem plausíveis, há de se considerar que são as lideranças quem de fato tem motivos para desconfiar das “boas” intenções do Estado, haja vista as comunidades – que existem para além das associações – já terem demonstrado que tem todo interesse, com mudança ou não de diretoria, de preservar o fundo de pasto, como têm feito ao longo dos anos. Ademais, são poucos os casos em que houve desvirtuamento do caráter comunitário dessas áreas¹³³. Por outro lado, foi o Estado que ao longo dos anos não demonstrou interesse na preservação das mesmas, visto que não elaborou e, tampouco implantou, as necessárias políticas públicas protetivas nas mesmas.

É interessante ressaltar que na minuta do contrato, apresentada em setembro de 2009 às lideranças e assessorias, a “cláusula segunda”¹³⁴ já afirma que o mesmo será celebrado por

¹³³ “Algumas áreas de Fundo de pasto, em Uauá, venderam as terras coletivas que estavam registradas em nome da associação”. (PLESSMANN, *idem*, p.60). Em Juazeiro, uma liderança de uma comunidade de fundo de pasto arrendou (ao que parece, sem o consentimento do restante da comunidade) parte da área do fundo de pasto à empresa Agro-Indústria do Vale do São Francisco – AGROVALE.

¹³⁴ “**Clausula segunda:** por esse termo e melhor forma de direito, o concedente [o Estado] outorga à concessionária [a associação], com natureza de concessão de direito real de uso, com direito real resoluto e intransferível por prazo determinado a área descrita e caracterizada na planta e memorial descritivo, documento integrante desse contrato, para que seja mesmo utilizada, explorada e cultivada pelos membros da associação”. Importante salientar que o contrato é composto de dez clausulas. A **clausula primeira** afirma que “o concedente é titular do domínio e posse da área de X hectares, situada no município tal, constituída de terras devolutas em

um prazo determinado. A cláusula quarta, por sua vez, afirma que “o prazo de duração dessa concessão de direito real de uso é de X anos, podendo ser prorrogado por período igual e sucessivo *se convier à concedente* e cuja duração se condiciona à manutenção das condições aqui estabelecida”. Ou seja, é a conveniência (ou o interesse) do Estado que irá definir se ele vai ou não renovar o contrato com as associações. O problema reside justamente nisso, na conveniência, ou melhor, na não conveniência do Estado. Se não lhe convier tal renovação, como ficam as comunidades? Talvez seja este o maior receio das lideranças e assessorias.

A minuta do contrato também estabelece na sua “cláusula quinta” que a concessão de direito real de uso poderá ser sustada pela concedente por quatro motivos:

“a) por descumprimento por parte da concessionária de qualquer das cláusulas desse ajuste; b) quando a concessionária der ao imóvel destinação diversa da estabelecida nesse contrato; c) quando houver alteração dos objetivos estatutários para os quais foi a concessionária instituída, no caso de extinção, transformação, cisão ou fusão da associação concessionária; d) se a concessionária pretender alienar, transferir ou ceder o uso ainda que gratuito e temporário da área”.

Além de não deverem cometer qualquer uma dessas infrações, as associações também terão determinadas obrigações a cumprir, como:

“**Cláusula terceira:** a concessão ora pactuada é gratuita, sem qualquer ônus ou encargo para o concedente ou para a concessionária, salvo quanto a esta, que se submete às seguintes obrigações: 1. manter o uso e a exploração e o cultivo da área concedida por todos os integrantes da associação; 2. responder por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas; (3 e 4 se tivesse mais algum item a ser acrescentado); 5. restituir a área objeto dessa concessão de uso se extinta a associação ou for alterada pelo objetivo estatutário”.

Apesar de não serem colocadas explicitamente como obrigações, as cláusulas e o parágrafo único abaixo citados também possuem tais características:

Cláusula sexta: a concessionária terá livre acesso à área concedida, devendo exercitar o direito de proteção e resguardo da integridade do imóvel e das benfeitorias realizadas no imóvel quanto a atos turbatórios de terceiros, inclusive através de medidas possessórias com as mesmas faculdades inerentes à concessão de modo a garantir a ocupação e a exploração da área concedida. **Cláusula sétima:** é vedado à concessionária construir benfeitorias estranhas aos fins aqui objetivados; [...] **Parágrafo único:** no caso de desvirtuamento das finalidades estabelecidas nesse contrato ou de descumprimento de cláusula resolutória do ajuste, a concessionária perderá em favor do concessionário as benfeitorias de qualquer natureza.

Como é possível perceber, essas cláusulas exigem muito mais das associações do que estabelecem direitos. É nitidamente perceptível o número de obrigações estabelecidas para as

regime de fundo de pasto, de uso exclusivo por parte dos integrantes da associação X em regime de fundo de pasto”.

mesmas, ao passo que os seus direitos são resumidos à “cláusula oitava” que afirma que “findo o contrato de concessão de direito real de uso serão indenizadas as benfeitorias necessárias feitas no imóvel”. Isso significa que apenas ao final do contrato as comunidades teriam algum direito. E antes disso? Que papel teria o Estado nesse processo? Apenas o de fiscalizar se as cláusulas do contrato estão sendo cumpridas pelas associações? Ou o de indenizá-las pelas benfeitorias findo o contrato? O curioso é que enquanto a cláusula oitava estabelece o único direito delas, isto é, o direito de receber indenizações pelas benfeitorias, o referido parágrafo único as nega até mesmo este direito, desde que o Estado julgue que houve por parte das mesmas desvirtuamento das finalidades estabelecidas no contrato ou descumprimento de “clausula resolutoria do ajuste”¹³⁵. No final das contas, é o Estado quem definirá, de acordo com a sua conveniência e interesse, o destino dos fundos de pasto. Importante acrescentar que a sobreposição de exigências aos direitos dessas comunidades (no contrato) constitui mais uma evidência, a quarta, de que os sentimentos de dúvida, medo e insegurança das lideranças têm de fato razão de ser.

A quinta dessas evidências se refere ao destino dos títulos que já foram entregues por meio da transferência de domínio. As lideranças questionam sobre o que será feito desses títulos. Os representantes do Estado afirmam que “o título que tá entregue, tá entregue”¹³⁶. Ao mesmo tempo afirmam que “se não houver uma provocação de terceiros, interessados, administrativamente não será a CDA, nem qualquer órgão do Estado, que vai provocar isso, lógico. Agora isso é, evidentemente, pelo que a gente colocou aqui e foi discutido até então, a posição da PGE é de que havendo provocação o título pode ser anulado”¹³⁷. Por outro lado, tentam tranquilizar as lideranças afirmando que o título registrado em cartório permite comprovar mais facilmente a dominialidade (pois o registro “já é uma segurança”, afirmam) e numa possível disputa judicial não teria como a comunidade perder essa causa.

Na verdade, as coisas não são simples assim. O que mais tem preocupado as lideranças com relação a essa questão é que os títulos que foram entregues transferindo domínio foram entregues em contraposição ao que dizia a Constituição do Estado no seu Artigo 178. Essa preocupação consiste na possível derrubada desses títulos na Justiça por pessoas (grileiros, fazendeiros) ou empresas (mineradoras, por exemplo) interessadas nessas terras, visto que esse Artigo veda explicitamente a transferência de domínio a essas

¹³⁵ Importante lembrar que as cláusulas desse contrato estão baseadas na Lei nº. 11.481, de 31 de maio de 2007. Cabe mencionar que cláusula resolutoria é “a disposição contratual que prevê o término do contrato pela inexecução, por parte de um dos contratantes, das obrigações que nele se contraíram”. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/pergunta.asp?pagina=2&idarea=59&idmodelo=8742>.

¹³⁶ Fala de Luis Anselmo.

¹³⁷ Fala do procurador Jurídico do estado e representante da CDA, Estácio Marques Dourado.

comunidades. Essas pessoas e empresas poderiam argumentar, com base no que diz esse Artigo, que houve inconstitucionalidade durante a regularização dessas áreas para tentar anular todos os títulos que foram entregues, inclusive o da comunidade São Bento, primeira a ser regularizada. A própria PGE, como dissemos, alega esse motivo, inconstitucionalidade, para não continuar transferindo domínio às comunidades. Nesse sentido, no caso de haver anulação desses títulos, numa possível disputa judicial, o que faria o Estado? Tomaria alguma atitude para proteger essas comunidades ou simplesmente lavaria as mãos? Reside aí o medo das lideranças.

Com relação à questão da inconstitucionalidade, P., uma das assessorias, comenta, de modo bastante interessante e peculiar, que esse Artigo, dependendo da leitura que se faça sobre ele, também pode ser visto como inconstitucional. Afirma que

esse Artigo é inconstitucional porque todos os cidadãos, todo mundo, coletivo e individual, pessoa física ou jurídica, no caso aí das associações, elas podem ter o, podem adquirir o título de domínio. Até o fundo de pasto também, desde que ele se negue a ser fundo de pasto, se você esconder que é fundo de pasto, você pode receber o título de domínio. Quer dizer, esse artigo aqui é inconstitucional nesse sentido, se a gente tiver esse entendimento. Do jeito que a PGE, o entendimento da PGE é inconstitucional; tem esse problema [...] que você perde o direito de ser fundo de pasto, e se eu quiser adquirir o título de domínio é só eu esconder que eu sou fundo de pasto, eu escondo a minha identidade e adquiero o título de domínio, então é um jogo, é um emaranhado, entendeu, é um jogo completamente esquisito. [grifos nossos]

De fato é um jogo completamente esquisito (envolvendo inclusive questão de identidade), sobretudo porque se essa leitura fosse sustentada daria um novo tom ao discurso construído pela PGE, discurso este construído para impedir a transferência de domínio a esses grupos e, ao mesmo tempo, estabelecer a concessão de direito real de uso como única forma de regularização dos fundos de pasto. Mas por que, como indagamos acima, o governo baiano tem tanto interesse que a legalização desses territórios se dê através da concessão de direito real de uso? Seria simplesmente pelos motivos alegados pela PGE? Só para lembrar, esses motivos são: inconstitucionalidade, devido ao fato dessas áreas serem regularizadas através da transferência de domínio, mesmo que a Constituição do Estado tenha negado essa possibilidade; necessidade de não haver desvirtuamento do caráter comunitário dos fundos de pasto; compromisso do atual governo com a legalidade e medo de ser acusado por improbidade administrativa.

Uma simples observação do atual contexto político e econômico baiano evidencia que os motivos alegados pela PGE para impedir a transferência de domínio aos fundos de pasto e, ao mesmo tempo, estabelecer a concessão de direito real de uso como a única forma de regularização desses territórios, não passam de subterfúgios para escamotear o que de fato

está por traz dessa atitude do governo baiano. E o que está por traz dessa atitude? A intenção de disponibilizar essas terras a Programas como o “Bahiabio” e à exploração mineral. O Programa Estadual de Bioenergia-Bahiabio foi lançado em 2007 – mesmo ano em que o processo de regularização dos fundos de pasto foi interrompido, será coincidência? – por meio do decreto 10.650 de 50 de dezembro¹³⁸ e se propõe a plantar 780 mil hectares de cana para produção de etanol (prevendo a exploração de 300 mil hectares no Extremo Sul, 20 mil no projeto Salitre, 40 mil no Baixo de Irecê, 60 mil no *Médio São Francisco*, 30 mil em Corrente, 210 mil nos *Cerrados do Oeste*, 60 mil no Sudoeste e 60 mil no *Canal do Sertão*) e 1,23 milhão de hectares de oleaginosas para produção de “biodisel”. É, portanto, um Programa voltado especificamente para monocultura – contraditoriamente ao momento atual em que a questão ambiental ganha força no mundo – visto que pretende plantar cana e oleaginosas em milhares de hectares de terras, e que ademais não prevê (nem por meio de consorciamento), como afirma logo na apresentação, a produção de alimentos.

É, desse modo, um Programa com um grande potencial de destruição sobre o meio ambiente, que junto com os monocultivos de soja, algodão, eucalipto e outros – que já vêm há tempos provocando tal destruição, haja vista a morte de nascentes, o uso indiscriminado de agroquímicos e o desmatamento – intensificará ainda mais esse processo. Justamente por isso se constitui em mais uma ameaça à natureza e aos fundos de pasto, assim como aos demais “povos e comunidades tradicionais” baianos (Quilombolas, Geraizeiros, Pequenos Agricultores etc.) que também tem seus territórios ameaçados por esse Programa. Afinal, de quem serão as terras utilizadas para a sua implantação? Dos latifundiários? Das empresas? Dos grileiros? Provavelmente, não. Serão justamente daqueles que há anos vem lutando para permanecer em seus territórios segundo seus costumes, modos e interesses e que agora, mais uma vez, tem seus territórios ameaçados pela sede avassaladora do modelo desenvolvimentista vigente no país.

Portanto, será coincidência que no mesmo ano, em 2007, em que o governo lança esse Programa, ele decida parar com o processo de regularização dos fundos de pasto transferindo domínio? Não teria o governo interesse em destinar essas terras a esse Programa e a outros desse tipo? Se continuasse transferindo domínio, isto não serviria como uma arma nas mãos das comunidades, podendo futuramente se constituir num entrave aos seus interesses desenvolvimentistas? A concessão de direito real de uso, portanto, não se adequaria melhor a

¹³⁸ De acordo com o governo, esse Programa tem como objetivo “gerir e fomentar ações, *desenvolvimento*, aplicações e uso de biomassa no território baiano, bem como implantar no Estado o biodiesel, como um biocombustível adicional à matriz energética, além de estimular pesquisas relacionadas ao Programa”.

tais interesses, já que as terras permaneceriam sobre o domínio do Estado que, por sua vez, poderia, quando e se assim lhe conviesse e interessasse, deixar de conceder uso às comunidades? Dificuldade para isto possivelmente não teria haja vista o Legislativo e o Judiciário – como já demonstramos de alguma forma no capítulo 1 – serem amiúde facilitadores de poderosos interesses. Um exemplo disso é que os governos federal, estadual e municipal têm oferecido incentivos e facilidades jurídicas para que empresários venham investir em agrocombustíveis (falar em *bio* é uma falácia) e também na exploração mineral, diferente do que tem sido oferecido àqueles que há anos lutam para assegurar seus direitos territoriais e ter acesso às políticas públicas. As facilidades para estes são praticamente nulas.

O comentário do governador Jacques Wagner no primeiro Congresso Internacional de Direito Minerário, neste ano, em Salvador, demonstra nitidamente de que forma o governo espera que os poderes Legislativo e Judiciário facilitem tais interesses. Afirmou: "*Queremos que o empresário interessado em investir no nosso Estado tenha facilidades, sem ter que enfrentar muitas demandas jurídicas*". Disse isso explicando que é necessário oferecer segurança jurídica e transparência nas leis para incentivar os investimentos¹³⁹. O irônico é que ao mesmo tempo em que objetiva facilitar, em termos jurídicos (e, sem dúvida, também em termos políticos), os investimentos dos empresários – o que também facilita seus interesses desenvolvimentistas –, o seu governo tem dificultado a regularização dos fundos de pasto com a alegação de que, em termos jurídicos, o Estado está de mãos atadas quanto à possibilidade de continuar transferindo domínio aos mesmos. Ora, quando o Estado fica de mãos atadas? Quando de fato não tem interesse. É isso que está acontecendo, ele não tem interesse que essas terras continuem sobre o domínio dessas comunidades, pois pretende disponibilizá-las ao mercado de terras (hoje bastante aquecido), a Programas como Bahiabio e à exploração mineral.

A exploração mineral talvez seja, no momento, a principal “galinha dos ovos de ouro” do governo do Estado, haja vista a possibilidade de gerar grandes lucros para empresas e governos. A Bahia detém hoje a quinta posição dentre os produtores de bens minerais no País, com mais de 350 empresas no setor, e pretende subir mais uma posição, investindo até 2013, cerca de R\$ 13 bilhões, de acordo com dados do governo. Somente no ano passado foram feitos 3.320 pedidos de requerimentos para exploração mineral, número superior ao realizado nas últimas três décadas¹⁴⁰, sendo, desde 2007, o Estado da federação que mais possui

¹³⁹ Disponível em: <http://indexet.investimentosenoticias.com.br/arquivo/2010/06/08/393/MINERACAO-Bahia-pode-ultrapassar-Goias-em-producao-mineral.html>.

¹⁴⁰ Disponível em: <http://www.metalica.com.br/mineracao-ganha-forca-na-bahia-com-aportes-de-r-13-bi>.

requerimentos para pesquisa em mineração na Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Isso indica, segundo James Correia, secretário da Indústria, Comércio e Mineração, que o território baiano possui um grande potencial para a instalação de novas áreas de lavra a médio e longo prazo. Ele afirmou, neste ano, durante o seminário “Perspectivas e Investimentos da Mineração no Estado da Bahia”, organizado pela Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), que “já somos hoje o maior produtor nacional de urânio, níquel, cromo, salgema, magnesita, talco e barita” e que “com as pesquisas em andamento, nossa participação nesse mercado deve crescer ainda mais”¹⁴¹.

Segundo pesquisa feita pela CPT de Juazeiro, através de consulta ao site do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), 108 pessoas ou empresas, entre os meses de novembro de 2008 e março de 2009, foram autorizadas a pesquisar minérios nessa região, por um período de três anos. De acordo com o Diretor-Geral do DNPM, Miguel Antônio Cedraz Nery, a Bahia tem apresentado um grande potencial mineral, com a descoberta de novas minas através de investimentos em prospecção mineral e tem sido campeã nisso, salienta¹⁴². Isso se deve ao mercado mundial, à retomada dos investimentos públicos em pesquisa geológica básica e à oferta pública (licitações) de áreas para mineração, afirma Manoel Baretto, diretor da CPRM.

Diversas empresas nacionais e internacionais, como a Rio Tinto Alcan, a Mirabela Nickel, a Ferrous, a Bahia Mineração LTDA (BAMIN), a Cosiper, a Honbridge Holdings, a Xinwen Mining Group, entre muitas outras, pretendem ou já começaram a explorar – tendo em vista os grandes investimentos públicos neste setor, principalmente em infra-estrutura viária e equipamentos –, diversos tipos de minérios (como o níquel, ferro, manganês, granito, quartzito, fosfato, calcário, diamante, bauxita, ouro, cobre chumbo, areia silicosa, calcário calcilítico, barita, talco, zinco, platina, paládio etc.), em vários municípios baianos, como: Amargosa, Jaguaquara, Vitória da Conquista, Itagibá, Coração de Maria, Caetité, Mundo Novo, Pedras Altas, Irecê, Itapicuru, Juazeiro, Uauá, Sobradinho, Curaçá, Sento Sé, Remanso, Casa Nova, Pilão Arcado, Campo Alegre de Lourdes etc. Com a exploração de minérios em tantos municípios é difícil ignorar a expansão dessa atividade pela Bahia. Mas o governo baiano pretende expandi-la ainda mais, procurando de toda forma atrair novos empresários e facilitar novos investimentos. E para isso, conta com a contribuição de órgãos como o IMA e o IBAMA que tem sido um dos principais facilitadores desse processo, já que ao licenciarem

¹⁴¹ Disponível em: http://www.fieb.org.br/sistema/noticias/noticias_detalhes.asp?id=3169.

¹⁴² Disponível em: <http://indexet.investimentosenoticias.com.br/arquivo/2010/06/08/393/MINERACAO-Bahia-pode-ultrapassar-Goias-em-producao-mineral.html>.

desmedidamente essa atividade, têm ignorado e minimizado seus impactos negativos no meio ambiente e nas populações locais.

O interesse governamental nesse setor é tão grande que está construindo o “Plano de Desenvolvimento Bahia 2023”, coordenado pela Secretaria do Planejamento (SEPLAN) e com a contribuição das equipes da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM) e da Empresa Baiana de Alimentos (EBAL). Segundo o secretário do Planejamento, Antônio Valença “este não é um projeto de partido nem de governo, e sim de Estado. O Plano Bahia 2023 é o redesenho do futuro da Bahia para os próximos dois ou três governos”. Já o secretário da SICM, James Correia, informou que uma das principais estratégias do governo, o “desenvolvimento de forma descentralizada”, possibilitará resultados positivos para os próximos anos. Afirmou que o governo pretende “fomentar até 2023, o crescimento da indústria, do comércio e da mineração por meio da descentralização do desenvolvimento no Estado e do fortalecimento de suas cadeias produtivas”; e também que tal descentralização já vem ocorrendo na Bahia, com 61% das empresas instaladas, em 2009, em cidades interioranas¹⁴³. Ou seja, a mineração, junto com a Indústria e o Comércio, é uma das principais apostas do governo para os próximos anos, tanto no que se refere à lucratividade que ela proporciona, quanto no que se refere à possibilidade de alcançar o tão famigerado desenvolvimento.

O crescimento da atividade mineral na Bahia, no Brasil e no mundo, se deve à forte demanda por “commodities” minerais, sobretudo chinesa¹⁴⁴, somada à escassez de estoques e insuficiência no abastecimento de algumas delas, principalmente daquelas mais utilizadas pela indústria básica, como o níquel, o ferro, o zinco, o alumínio, o chumbo, o cobre, entre outros, situação que aumentou exorbitantemente seus preços. Na avaliação do antropólogo Alfredo Wagner, a elevação desses preços, assim como “a ação da indústria madeireira estão levando a uma ocupação e a uma valorização muito rápida das terras em todo o Brasil”; e esse fenômeno, acrescenta, tem feito crescer a pressão pelo não reconhecimento dos territórios tradicionais, especialmente, no sul do Maranhão, no norte do Tocantins e no oeste da Bahia e de Pernambuco¹⁴⁵. As comunidades de fundos de pasto também têm sido escopo dessa pressão. Esse modelo de desenvolvimento em curso no país – de forte teor consumista – com base na exportação de commodities (agrícolas, minerais, financeiras e ambientais), que

¹⁴³ Disponível em: http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2010/copy3_of_01/14/futuro-da-industria-comercio-e-mineracao-na-bahia-em-debate.

¹⁴⁴ A maior parte dos minérios explorados comercialmente no Brasil tem como destino à exportação, sobretudo para a China. (CPT, 2009).

¹⁴⁵ Disponível em: <http://prticasdejustiaediversidadecultural.blogspot.com/>.

beneficia desmedidamente o agro-hidronegócio, as imobiliárias, as grandes indústrias e a exploração mineral, não demorou em ameaçar o reconhecimento dos direitos territoriais desses grupos, também vistos como empecilho ao desenvolvimento.

A pressão pela expulsão dessas comunidades – e também dos demais povos e comunidades tradicionais, da Bahia e do Brasil – de seus territórios, tem sido cada vez maior, já que existe um grande interesse em suas terras: seja para disponibilizá-las no mercado de terras, seja para a implantação de Programas como o Bahiábio, seja para a exploração mineral etc. Por conseguinte, há uma forte pressão pela não regularização dos mesmos, sobretudo através da transferência de domínio. Afinal, para que regularizá-los se o objetivo é destiná-los a Programas e atividades deste tipo? O fato é que se, por um lado, o Estado parou com a regularização dos fundos de pasto, por outro, ele continua licenciando as atividades de exploração mineral, criando incentivos para que empresas venham investir e estimulando a produção de monocultura e oleaginosas em espaços com grande presença de fundos de pasto. Será então coincidência que o processo de regularização desses territórios tenha sido interrompido justamente nesse momento? Os fatos parecem revelar uma intenção...

É preciso destacar que a exploração mineral já vem apresentando diversos impactos negativos nas comunidades de fundo de pasto da região de Juazeiro¹⁴⁶, norte do estado, ainda que grande parte dessa atividade esteja em fase de pesquisa¹⁴⁷. Foi o que mostrou o diagnóstico divulgado no ano passado pela CPT de Juazeiro, intitulado: "Mineração na Região de Juazeiro: Avanços, impactos e resistência das comunidades rurais". Confeccionado a partir de entrevistas com informantes locais, sindicatos, associações, reuniões com equipes paroquiais, assembléias, seminários com trabalhadores rurais, visitas aos locais de pesquisa e exploração de minérios, bem como a partir de pesquisas em sites oficiais (como o site do DNPM e da Companhia Baiana de Pesquisa Mineral - CBPM), este diagnóstico identifica impactos negativos dessa atividade no meio ambiente e nas comunidades rurais, como: contaminação de aguadas e a consequente morte de animais, desmatamento de árvores nativas e problemas de saúde nas populações locais, resultado do pó da extração dos minérios. Outro problema se refere aos locais autorizados para pesquisas. Muitas delas são autorizadas para ocorrer nas margens de riachos e rios, dentro de áreas de fundos de pasto ou em assentamentos de reforma agrária.

¹⁴⁶ Composta pelos municípios de Juazeiro, Curaçá, Uauá, Casa Nova, Sobradinho, Sento Sé, Pilão Arcado, Remanso e Campo Alegre de Lourdes.

¹⁴⁷ Em diversas áreas já licitadas, as pesquisas estão em estado avançado.

Em municípios como Curaçá, Casa Nova, Juazeiro e Campo Alegre de Lourdes, a exploração mineral já se faz presente - os minérios lá explorados são, respectivamente: mármore, nos dois primeiros municípios, brita e fosfato. De acordo com esse diagnóstico, essa exploração já vem causando “pressões e conflitos de interesses pela utilização da terra e da caatinga, principalmente para a produção tradicional de caprinos e ovinos em regime de Fundos de pasto” (CPT, 2009, p.4). Ademais,

a atividade de extração mineral vem sendo conduzida no Estado da Bahia sem a devida participação da sociedade, muito menos das comunidades aonde essas atividades vêm ocorrendo. A CBPM, empresa de pesquisa e desenvolvimento do Estado da Bahia, responsável pelo incentivo ao setor mineral do Estado, tem sua atuação centrada na ampliação e aprimoramento do conhecimento geológico do território baiano, na identificação e pesquisa de seus recursos minerais e no fomento ao seu aproveitamento, atraindo, para este fim, a iniciativa privada. (*Ibid.*).

Além da precária participação da sociedade nesse processo e da provável falta de distribuição dessa riqueza, e a conseqüente falta de benefícios para as populações locais (tendo em vista que resultados como estes são constantes na maior parte das regiões onde ocorre a exploração mineral, a exemplo da região amazônica) ainda há desrespeito de grande parte das empresas (muitas vezes com a conivência do Estado) com essas populações. É o que tem sido observado em diversos casos, como naquele ocorrido nos municípios de Caetité e Pindaí, consequência da ação da empresa Bahia Mineração Ltda (BAMIN). O relato feito pela CPT demonstra nitidamente isso. Embora um tanto longo, nos ajudará a compreender o quanto pode ser desrespeitosa a ação de uma empresa como esta e o quanto o Estado pode ser conivente (devido a seu grande interesse nessa atividade) com esse tipo de ação:

No ano de 2007, a BAMIN chegou a Caetité e Pindaí com o interesse de explorar o minério de ferro na região. De então a Empresa passou a fazer incursões a comunidades ferindo o direito de propriedade; abrindo picadas, perfurando poços. *A mineradora comprou direitos de posse de moradores de comunidades tradicionais sem que as famílias tivessem o direito de escolher os seus representantes legais para intermediar o processo de venda das terras, desrespeitando o uso tradicional de áreas coletivas, supostamente terras públicas.* Ademais, a Bahia Mineração LTDA num jogo de sedução com a sociedade local financiou festas, distribuiu empregos temporários, forjou programas de Educação Ambiental nas escolas, enfim se colocou por vezes como o próprio representante do poder público. *O Estado, por sua vez, fez o papel de balcão de negócios da Empresa facilitando todos os trâmites, e atualmente vislumbra, propaganda e concede infra-estrutura para o acesso a água, a terra, a facilidade de escoamento do minério.* Em nível municipal, as prefeituras vêm no empreendimento oportunidades eleitoreiras e de um desenvolvimento que não será repartido com todos e que se dá à custa de depredação sócio-ambiental irreversível. *O governo estadual, através do IMA, não deu relevância a opinião pública contrária expressada nas audiências públicas e não levou em conta todas as problemáticas sócio-ambientais levantadas pela própria população direta e indiretamente afetada pela possível atividade mineradora e deu um parecer técnico favorável a BAMIN. O governo federal liberou uma outorga prévia de quase 1000 litros por segundo de*

água do Rio São Francisco para lavar o minério. Este volume é treze vezes maior que a demanda reprimida para o abastecimento humano na região por onde passará a adutora. Além disso, a ANA¹⁴⁸ ao emitir a outorga desconsiderou a atual situação de degradação e altíssimo declínio hídrico do Rio. O IBAMA juntamente com o Ministério dos Transportes vem facilitando as obras de infra-estrutura como a Ferrovia de Integração Oeste Leste – FIOL e o Complexo Portuário Porto Sul pensados, principalmente, para atender as demandas da Bahia Mineração. Quanto as terras das quais foram adquiridos os direitos de posse, o Poder Público nas esferas municipal, estadual e federal se isentam e ignoram a forma tradicional de uso do território e a possibilidade de serem terras públicas¹⁴⁹. [grifos nossos]

Ainda que longo, cremos que esse relato demonstra explicitamente de que forma a sanha avassaladora desse modelo desenvolvimentista implementado pelo Estado, e corroborado pela sede de lucro das empresas, vem atropelando e desrespeitando os direitos territoriais dessas populações, historicamente abandonadas¹⁵⁰. O mais chocante e, porque não, monstruoso de tudo isso é que “a carência de acesso à saúde, a educação, ao emprego, e aos subsídios para a convivência com o campo é utilizada para criar ilusões de que a implantação de uma empresa, que trará tantos malefícios, seja benéfica para todos”, afirma o referido relato. Isso evidencia o quanto esta estratégia da BAMIN – repetida por outras empresas, em outras comunidades – pode ser desumana e cruel. E o mais grave de tudo isso é que a Licença de Localização dessa empresa foi aprovada a despeito de as intervenções da população (inclusive durante reunião com o Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEPRAM) atestarem, afirma a CPT,

a inviabilidade da implantação de um empreendimento que causará impactos negativos no lençol freático de uma região em que a maior parte das famílias é abastecida por poços artesianos, com a ocupação de áreas utilizadas para a criação de gado no período de estiagem pelo material de rejeito da mineração, e que poderá acelerar ainda mais o estado de degradação do rio São Francisco.

¹⁴⁸ Agência Nacional das Águas.

¹⁴⁹ Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2010/03/23/estado-da-bahia-desrespeita-a-populacao-e-concede-licenca-a-bahia-mineracao-ltda-bamin/>.

¹⁵⁰ Tal desrespeito ocorre apesar do que versa a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário: Art. 15: “os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados”; 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos sobre outros recursos existentes nas terras, *os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades. Os fatos mostram que tem ocorrido justamente o contrário do que prega essa legislação. As comunidades muitas vezes não são sequer consultadas a respeito do que já acontecendo em suas áreas e quando o são seus interesses não são respeitados. O diagnóstico produzido pela CPT demonstra nitidamente isso.*

Esta situação de descaso do poder público com relação aos impactos negativos dessa atividade aponta para aqueles que serão realmente prejudicados com seus efeitos negativos, isto é, essas populações locais, que já começam a sentir tais efeitos. Um dos elementos que mais tem chocado nesse processo é, sem dúvida, a irresponsabilidade e a conivência do Estado, através de seus órgãos, diante de tudo isso. Pois justamente os órgãos responsáveis por cuidar do meio ambiente e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população, como o IMA, o IBAMA, a ANA e o CEPRAM têm “fechado os olhos” para esta situação de desrespeito e degradação, em nome do “desenvolvimento”. É por isso que Hundira Cunha, agente da CPT do Sul/Sudoeste da Bahia, afirmou que

“O Estado hoje e futuramente deverá ser responsabilizado pela morte do rio São Francisco, pela supressão da fauna e flora local, e pela expulsão de comunidades tradicionais que centenariamente cuidaram do local que em menos de quinze anos será transformado em um buraco sem vida”¹⁵¹.

É também em nome do “desenvolvimento” que o secretário da Indústria, comércio e Mineração, James Correia, afirmou no ano passado ao assumir esta secretaria “*que os entraves gerados por organismos ambientais ligados à secretaria de meio ambiente do estado estão impedindo a Bahia de competir com outros estados na atração de novos investimentos*” e que sua prioridade durante sua gestão será o “destravamento” da questão ambiental na Bahia, que vem sendo tratada de maneira “ideológica”¹⁵². Acrescentou ainda que pretende criar um núcleo de meio ambiente dentro da sua secretaria para solucionar os entraves entre empresários e órgãos ambientais. Em outras palavras, seu entendimento revela uma visão equivocada da questão ambiental, o que corrobora para a destruição do meio ambiente – da fauna, flora e das comunidades que nele vivem. Afinal, tudo pode em nome do “desenvolvimento”, que ainda tem sido chamado pelo governo de “sustentável”. Não foi sem polêmica que as declarações absurdas desse secretário foram recebidas dentro e fora do governo, mas o fato é que com ou sem polêmica ele continuou nesta secretaria, fazendo o possível para “destravar”, de maneira acelerada, a questão ambiental no Estado. É isso, sem dúvida, o que ele está fazendo.

Na sua mesma linha, o presidente Luis Inácio Lula da Silva, durante inauguração de uma usina de “biodiesel” no Mato Grosso, no ano passado, disse, ao comentar sobre a necessidade de crescimento e desenvolvimento do país, que pretende levantar todos os entraves que “ele” tem

¹⁵¹Comentário exposto no final do referido relato.

¹⁵² Disponível em: <http://www.blogdogusmao.com.br/v1/2009/08/22/secretario-recem-empossado-questiona-politica-ambiental-do-governo-wagner/>.

“com o meio ambiente, todos os entraves com o Ministério Público, todos os entraves com a questão dos quilombolas, com a questão dos índios brasileiros, todos os entraves que a gente tem no Tribunal de Contas, para tentar preparar um pacote, chamar o Congresso Nacional e falar: ‘Olha, gente, isso aqui não é um problema do presidente da República, não. Isso aqui é um problema do País’”.

Ademais, denominou de “penduricalhos” a legislação ambiental brasileira, afirmando ser preciso “*destravar todos os penduricalhos que atrapalham a agilidade de quem é prefeito, de quem é governador e de quem é presidente*”¹⁵³. Como vemos, qualquer semelhança com o que disse o mencionado secretário baiano não é mera coincidência. A visão é a mesma, a lógica é a mesma, a atitude é a mesma, o que atesta a univocidade entre os projetos de desenvolvimento dos governos baiano e federal. Da mesma forma, ambos (governos baiano e federal) vêm desrespeitando os direitos duramente conquistados pelos povos e comunidades tradicionais, em especial seus direitos territoriais, tentando colocá-los, assim como a legislação ambiental brasileira, como um entrave ao crescimento econômico do país. Mas “destravar” “o desenvolvimento não deveria significar a supressão [e violação] de direitos ou de garantias legais”¹⁵⁴, pelo contrário, deveria reafirmá-los.

Tampouco deveria ignorar os custos socioambientais da expansão do agro-hidronegócio e da exploração mineral, como a invasão de terras indígenas, comunidades quilombolas e fundos de pasto, a grilagem desenfreada de terras públicas, os desmatamentos criminosos e a destruição das economias locais¹⁵⁵. Sem contar que o controle da produção e da circulação de alimentos por um pequeno número de empresas internacionais ligadas ao agronegócio (que também controlam, em grande medida, a exploração mineral e a produção dos agro-combustíveis) está pondo em risco a soberania alimentar desses povos e comunidades, bem como de toda a nação. Uma das grandes contradições desse processo é que os impactos negativos dessas atividades no meio ambiente, nas populações locais e na sociedade como um todo, têm ocorrido a despeito do que expressa a Constituição Federal Brasileira no seu Artigo 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹⁵³ Disponível em: http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2239&Itemid=2.

¹⁵⁴ Afirmação feita por entidades ambientalista em repúdio à fala do presidente Lula. Disponível em: http://www.direitos.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=2239&Itemid=2.

¹⁵⁵ *Idem*.

Parágrafo 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Quando observarmos as declarações do governador Jacques Wagner, do referido secretário e do presidente Lula não é preocupação com os custos socioambientais que vemos, mas uma sede, cada vez maior, de buscar o famigerado “desenvolvimento”, e a qualquer custo. Daí a necessidade de exterminar todos os “penduricalhos” e todos os entraves que estão impedindo-o ou desacelerando-o. Alguns desses entraves são justamente os povos e comunidades tradicionais (dentre eles, os fundos de pasto) que, contrariando esses interesses desenvolvimentistas, insistem em viver segundo seu modo de vida e sem nenhum compromisso com o agronegócio, com os agrocombustíveis ou com a exploração mineral, mas que, infelizmente, residem sobre o patrimônio mineral do Estado¹⁵⁶ ou em áreas de grande interesse de empresas ligadas ao agronegócio, empresas estas responsáveis, segundo os governos, por gerar “desenvolvimento” e “riquezas” para o estado e para o país.

Sendo assim, diante de um cenário desse, onde as terras desses grupos são escopo de poderosos interesses, interesses que se apresentam sob diversas facetas, por que então regularizá-las transferindo domínio? Os governos federal e baiano já sinalizaram que não tem interesse em regularizá-las dessa maneira, mas somente através da concessão de direito real de uso – instrumento que não pode ser aplicado àquelas áreas em que o texto constitucional de 1988 e o estadual baiano de 1989 asseguraram explicitamente a propriedade definitiva, isto é, as comunidades remanescentes de quilombos – instrumento em que o Estado é quem determina, em grande medida, as “regras do jogo”. A lei federal nº. 11.481, de 2007, já mencionada, surge justamente para coroar esse interesse, ou seja, estabelecer a concessão de direito real de uso como a única forma de regularização das comunidades tradicionais e, consequentemente impedir a transferência de domínio às mesmas.

¹⁵⁶ Segundo o **Art. 20** da Constituição Federal, são bens da União: **IX** - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; **Parágrafo 1º** - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. **Art. 22** - Compete privativamente à União legislar sobre: **XII** - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia. A leitura desses dispositivos demonstra por que não apenas o governo federal tem interesse na exploração mineral, mas também os estados e municípios, por isso a forte pressão sobre as áreas dessas comunidades. As empresas têm todo o apoio dos governos e por isso, grande parte delas, se sentem fortes para agir apenas segundo os seus interesses e conveniências, ignorando os interesses e direitos desses grupos.

Tal lei, como dissemos, foi publicada no mesmo ano em que a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”¹⁵⁷ foi lançada. Ora, o principal objetivo dessa Política é “promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições”. Portanto, com um objetivo dessa natureza, haveria provavelmente uma forte pressão por parte desses povos e comunidades pela regularização de suas áreas, sobretudo através da transferência de domínio, assim como havia antes e durante o processo de construção dessa Política – a regularização fundiária sempre se constituiu na primeira reivindicação dos representantes desses grupos no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)¹⁵⁸. Desse modo, tendo em vista tal pressão e considerando seu desinteresse em transferir domínio a esses grupos, o Estado publica a referida lei, instituindo a concessão de direito real de uso como o instrumento de regularização dessas áreas. Sua motivação para isso: os seus já comentados objetivos desenvolvimentistas.

¹⁵⁷ Para fins do Decreto que lhe dá origem, essa Política define o que entende por “Povos e Comunidades Tradicionais”, “Territórios Tradicionais” e “Desenvolvimento Sustentável”. **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 conhecimento, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. **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; e **Desenvolvimento Sustentável:** o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

¹⁵⁸ Brasil, Decreto de 13 de julho de 2006. Em menos de três anos depois da instituição dessa Comissão Nacional, a Política Nacional também foi instituída. Cabe salientar que antes disso o governo federal, em 2004, por pressão dos movimentos sociais, já havia decretado (Decreto de 27 de dezembro de 2004) a criação da “Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais” com vistas a implementar uma política nacional voltada especificamente a tais comunidades. Essa Comissão, interministerial, era presidida pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias e secretariada pelo Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. Entre os dias 17 e 19 de agosto de 2004, ela realiza, em Luziânia – Brasília, o I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais. Esse encontro que reuniu mais de 15 representantes das comunidades tradicionais de todo o país teve entre outros participantes as comunidades extrativistas, quilombolas, pescadores artesanais e povos indígenas. Teve como principal objetivo nortear a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável para esses segmentos, por meio da troca de informações entre as comunidades, o governo e a sociedade. Do encontro saiu uma pauta com 12 propostas prioritárias de políticas públicas entregues aos então ministros do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, e do Meio Ambiente, Marina Silva. A primeira dessas demandas foi a regularização fundiária e garantia de acesso aos recursos naturais. Por pressão e recomendação dos seus participantes, foram eleitos nesse encontro os representantes das comunidades que passaram a fazer parte dessa Comissão. Assim, ela teve sua composição, denominação e competência alteradas por meio do decreto de 2006. Por meio desse decreto, a comissão passou a ser paritária, sendo composta por 15 representantes de órgãos da administração pública federal e 15 de instituições representantes dos povos e comunidades tradicionais, eleitas pelos participantes do encontro. Apenas nesta nova composição o governo reconhece as comunidades de fundo de pasto como sendo “comunidades tradicionais”.

A mencionada Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais – antes denominada “Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais” – foi instituída com vistas a implementar uma política nacional especificamente voltada a essas comunidades e povos. Seu principal objetivo é coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidade Tradicionais, sendo constituída por 15 representantes de órgãos e entidades da administração pública federal¹⁵⁹ – cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a presidência da Comissão e ao Ministério do Meio Ambiente a Secretaria Executiva – e 15 representantes dos povos e comunidades tradicionais, quais sejam: Agroextrativistas da Amazônia, Caiçaras, Comunidades de Fundo de Pasto, Comunidades de Terreiro, Comunidades Remanescentes de Quilombos, Faxinais, Geraizeiros, Pantaneiros, Pescadores Artesanais, Pomeranos, Povos Ciganos, Povos Indígenas, Quebradeiras de Coco-de-Babaçu, Retireiros e Seringueiros.

Ao compor essa Comissão Nacional, as comunidades de fundo de pasto foram reconhecidas como comunidades tradicionais¹⁶⁰, com direito a voz e voto, e à Política Nacional. Enquanto comunidades tradicionais também estão submetidas, pelo menos a princípio, aos mandamentos da referida lei federal. É com base nisso e no Artigo 178 da Constituição estadual que o governo baiano pretende celebrar o contrato de concessão de direito real de uso com as comunidades, alegando que esse instrumento tem a finalidade de assegurar o caráter comunitário dessas áreas. Mas o que ele desconsidera é que existem outras formas de preservar esse caráter comunitário. Por exemplo, no caso da transferência de domínio, gravando uma cláusula de inalienabilidade, isto é, de não venda daquela área; as comunidades receberiam domínio, mas não poderiam sob hipótese alguma vender ou mesmo arrendar sua área a terceiros. Apesar de ser uma solução relativamente simples, os representantes do Estado alegam que isso não seria possível simplesmente porque a Constituição estadual nega a possibilidade de transferir domínio a esses grupos e que se

¹⁵⁹ Quais sejam: Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); Fundação Cultural Palmares (FCP); Fundação Nacional de Saúde; Fundação Nacional do Índio (Funai); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da Cultura (MinC); Ministério da Educação (MEC); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (Seppir).

¹⁶⁰ A instituição que representa essas comunidades na Comissão Nacional é a Coordenação Estadual dos fundos e fechos de pasto, através de Valdivino Rodrigues. Segundo ele, o papel dessa Comissão é divulgar a Política Nacional e que somente publicizando e se apropriando dessa Política, as comunidades poderão ser realmente beneficiadas. Advoga que essa Política, que é de governo, seja transformada numa política de Estado.

“tivesse outra brecha estaríamos utilizando”¹⁶¹. A única possibilidade de transferir domínio, afirmam, seria a partir de uma mudança no texto constitucional baiano.

Mas o que eles negligenciam, por conveniência ou por desinteresse, é que existem outras brechas, isto é, outras legislações (voltadas para os povos e comunidades tradicionais), que não necessariamente a Constituição do Estado e a citada lei, que podem e devem ser utilizadas na regularização dessas áreas. O respeito e aplicação dessas legislações são fundamentais para a preservação desse caráter comunitário, já que procuram respeitar o modo de vida e a organização comunitária desses grupos. Os representantes do Estado advogam, no entanto, que a utilização dessas legislações está condicionada a uma mudança do texto constitucional baiano no seu Artigo 178. Mas esta leitura ignora que essas legislações, que são superiores à nossa, também são nossas e que o Estado baiano deve considerá-las no processo de regularização dos fundos de pasto, não apenas a Constituição do Estado. Negligenciam também que os fundos de pasto são juridicamente, assim como as comunidades remanescentes de quilombo e as terras indígenas, dentre outras, “terras tradicionalmente ocupadas”, conforme instituídas pela Constituição Federal de 1988¹⁶² e reafirmadas em dispositivos infraconstitucionais, sejam eles, constituições estaduais, legislações municipais e convênios internacionais (ALMEIDA, 2008).

As “terras tradicionalmente ocupadas” “expressam uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza”, possuindo distintas formações históricas e variações regionais, além de distinções relativas à dominialidade¹⁶³. Todas elas, sejam aquelas voltadas ao extrativismo, sejam aquelas voltadas à pequena agricultura e ao pastoreio, como os fundos de pasto, enfrentam sérios empecilhos à sua efetivação e reconhecimento e tem como foco distintos instrumentos jurídicos para reconhecer suas singularidades (*idem*, p. 25). No caso dos fundos de pasto, apesar da Constituição baiana definir a concessão de direito real de uso como o instrumento jurídico a ser utilizado na regularização dos mesmos, há, como vemos, uma indefinição quanto ao dispositivo que de fato será utilizado daqui para frente, não obstante o governo baiano defenda veementemente aquele que está explícito na Constituição, isto é, a concessão de direito real de uso. Tal indefinição se deve ao fato das comunidades ainda não terem

¹⁶¹ Afirmação de Luis Anselmo.

¹⁶² As “terras tradicionalmente ocupadas” são explicitamente referenciadas no texto constitucional federal de 1988 nos seus Artigos 20 e 231.

¹⁶³ Por exemplo, as comunidades remanescentes de quilombos são reconhecidas na Constituição de 1988 como de propriedade definitiva, mas as terras indígenas são definidas como bens da União. Apesar dessa diferença quanto a dominialidade ambas podem ser consideradas juridicamente como “terras tradicionalmente ocupadas” (*Ibid.*).

aceitado esse instrumento, - pelo menos não da forma como o governo está “propondo” – posto que possuem, como vimos, diversas dúvidas e desconfianças com relação ao mesmo e também com relação às “boas” intenções do governo.

As dificuldades de efetivação e reconhecimento das “terras tradicionalmente ocupadas” persistem apesar do Estado brasileiro ter estabelecido, a partir da carta magna de 1988, uma nova relação jurídica com os povos e comunidades tradicionais. Uma das evidências dessa nova relação é o fato do Estado ter reconhecido a diversidade étnica e cultural como formadora da sociedade brasileira – ressignificando nomenclaturas como “povos indígenas e tribais”¹⁶⁴, cujo preceito era fundamentado em teorias evolucionistas, etnocêntricas e homogeneizantes das sociedades dominantes, teorias que contrastavam com as histórias, ações e anseios dos sujeitos coletivos (povos e comunidades) objetivados em movimentos sociais (ALMEIDA, 2006) – contemplando assim, por força dos debates, lutas e reivindicações dos movimentos, o direito à diferença, além de algumas nuances das teorias do pluralismo jurídico “para as quais o direito produzido pelo Estado não é o único”. (ALMEIDA, 2008, p. 33). Os Artigos 215 e 216 da Constituição federal de 1988, dentre outros, expressam de que forma se deu tal reconhecimento, bem como o estabelecimento dessa nova relação jurídica.

Art. 215. § 1º - O estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. **Art. 216.** Constituem patrimônio cultural brasileiro *os bens de natureza material e imaterial*, tomados individualmente ou em conjunto, *portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira*, nos quais se incluem: i - *as formas de expressão*; ii - *os modos de criar, fazer e viver*; 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.*

Outros exemplos desse novo relacionamento jurídico entre o Estado brasileiro e estes povos e comunidades é a introdução de normas destinadas aos povos indígenas na Constituição Federal de 1988, onde pela primeira vez aparece o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas”, bem como o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que assegura a propriedade definitiva para as comunidades

¹⁶⁴ Tais nomenclaturas foram utilizadas por vários tratados internacionais do século passado. Importante ressaltar que romper com esses esquemas jurídicos pré-concebidos significa admitir que os saberes jurídicos desses sujeitos coletivos, que reivindicam direitos coletivos, podem ser plenamente transformados em leis ordinárias.

remanescentes de quilombos. Além disso, em junho de 2002, demonstrando a força das pressões e reivindicações dos movimentos sociais e salientando o caráter aplicado do conceito de terras tradicionalmente ocupadas, o Brasil ratificou, através do Decreto legislativo nº 143, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta convenção, que é de junho de 1989, estende para todos os povos e comunidades tradicionais o direito às suas terras tradicionalmente ocupadas e reconhece os elementos de auto identificação como o critério básico para definir os grupos cujas condições culturais, sociais e econômicas sejam distintas de outros segmentos da coletividade nacional. Ela aplica-se:

Art. 1º, I: a) *aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;* b) *aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.* **II:** *a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente convenção.*

Necessário ressaltar que não há no Brasil, de acordo com o exposto nessa Convenção,

‘povos tribais’ no sentido estrito em que há em outros países, mas existem grupos sociais distintos que vivem na sociedade e essa distintividade é que aproxima da noção de ‘povos tribais’. O significado de ‘tribal’ aqui deve ser considerado ‘lato senso’ envolvendo todos os grupos sociais de forma indistinta: seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco, ribeirinhos, faxinais, comunidades de fundos de pasto dentre outros grupos. Desde que os grupos sociais auto designados como povos e comunidades tradicionais se definam enquanto tal devem ser ‘amparados’ pela convenção. A convenção não define a priori quem são esses ‘povos indígenas e tribais’, apenas oferece instrumentos para que o próprio sujeito se auto-defina, como o da ‘consciência de sua identidade’ [...]. (SHIRAISHI, 2007, p.45)¹⁶⁵.

O reconhecimento jurídico-formal desses povos e comunidades na Carta Magna de 1988 conheceu mais um incremento, em 2003, com a sanção do Decreto 4.887 que regulamenta o Art. 68 do ADCT. Esse decreto assegura o direito de propriedade definitiva às terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades quilombolas e reafirma o critério de auto definição.

¹⁶⁵ “O decreto que institui a Política Nacional de Desenvolvimento sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, deu o mesmo tratamento a essa discussão, não definindo a priori os povos e comunidades tradicionais no Brasil, o que possibilita uma maior inclusão dos grupos sociais”. (*Ibid.*).

Art. 2º consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, *que será atestada mediante autodefinição da própria comunidade* e que

§ 2º são terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

No que se refere particularmente às comunidades de fundo de pasto, o Estado brasileiro reconheceu o seu direito à auto identificação quando por esse critério garantiu o seu acento na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais. Importante frisar que o decreto legislativo nº 143 de 2002, que incorpora ao direito pátrio a Convenção 169 da OIT, foi o marco legal para a criação dessa Comissão Nacional. Pelo que já foi dito a seu respeito, a criação dessa Comissão não deixa dúvidas sobre o estabelecimento de uma nova relação jurídica entre o Estado brasileiro e esses povos e comunidades.

Essa nova relação implica em haver por parte dos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas para esses grupos, sobretudo daqueles órgãos que integram essa Comissão, grandes esforços no sentido de impedir toda e qualquer ação que venha agredir a integridade, os modos de criar, fazer e viver, as formas de expressão ou as criações artísticas, científicas e tecnológicas dos referidos povos e comunidades. Mas não obstante a instituição de diversos instrumentos jurídico-formais, como a implementação de dispositivos constitucionais, as iniciativas operacionais do poder executivo, através de comissões e/ou grupos de trabalho interministeriais (estabelecidos por decretos e portarias) e os atos de ratificação de convenções internacionais¹⁶⁶, o desrespeito aos direitos e a integridade desses grupos, inclusive por parte do próprio Estado, ainda é bastante frequente, como demonstramos acima.

Tais desrespeitos ocorrem apesar da mencionada convenção instituir que a normas consuetudinárias dos povos e comunidades tradicionais – normas que ao longo dos anos asseguraram a sobrevivência do seu modo de vida e uso comum dos recursos naturais, constituindo-se no modo mais eficaz de distanciar pessoas de má fé de suas áreas, pessoas que possam destruir o fortalecimento e a preservação da tradição destes grupos¹⁶⁷ – sejam devidamente respeitadas e consideradas pelo Estado brasileiro durante o processo de

¹⁶⁶ O Brasil também ratificou a “Convenção sobre Diversidade Biológica”, de 1994, e a “Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural”, de 1972. Também ratificou a “Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural”, de 2001. Apesar de todas estas ratificações isso ainda não se reverteu na implementação das necessárias políticas públicas.

¹⁶⁷ Aqui o conceito de tradição tem afinidade com o uso dado por Sahlins (1997 apud LITTE, 2002, p.23) quando afirma que “as tradições culturais se mantêm e se atualizam mediante uma dinâmica de constante transformação”.

implementação das políticas públicas nas suas áreas¹⁶⁸. Ocorrem também apesar dessa convenção fazer a seguinte afirmação a respeito da dominialidade e dos direitos territoriais desses grupos:

Art. 14. 1. *Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam.* [...]; **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.*

Como se vê, essa Convenção faz cair definitivamente o argumento do governo do Estado de que não é possível transferir domínio para as comunidades de fundo de pasto e de que somente a concessão de direito real de uso pode assegurar o caráter comunitário dessas áreas. Tal Convenção garante a todos os povos e comunidades tradicionais o direito de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. E o governo baiano não pode, como tem feito, simplesmente desconsiderar esse dispositivo no processo de regularização dos fundos de pasto. Pelo contrário, deve se desdobrar para criar os mecanismos necessários para demarcar e regularizar essas terras – que por serem tradicionalmente ocupadas, se diferenciam – de acordo com os interesses e a organização desses grupos, até mesmo por meio da transferência de domínio. Sendo uma legislação superior à Constituição baiana, e já ratificada pelo Estado brasileiro, essa convenção deve ser tão respeitada quanto quaisquer outras na regularização dessas áreas. Até porque as convenções, por serem um tratado, “geram obrigações, vinculando os países na ordem internacional e impondo sanções em caso de descumprimento das normas acordadas”. (SHIRAISHI, *idem*, p.36).

Quanto à manutenção do caráter comunitário, outros instrumentos, não apenas ou necessariamente a concessão de direito real de uso, podem gerar esse mesmo resultado, desde que respeitem o conjunto das regras produzidas e firmadas sobre o território considerado comum, independente de porventura possuírem “áreas individuais” dentro dele – este é o caso das comunidades de fundos de pasto. A própria transferência de domínio, com todas as ressalvas que se possa fazer a seu respeito, também pode assegurar tal caráter simplesmente gravando uma cláusula de inalienabilidade a fim de impedir que as comunidades se desfaçam de suas áreas. Portanto, o argumento do governo baiano é frágil, evidenciando assim o seu desinteresse na transferência de domínio para esses grupos. Como já demonstramos acima, ele

¹⁶⁸ Art. 8º, I: “ao aplicar a legislação nacional aos povos interessados deverão ser levados na devida consideração seus costumes ou seu direito consuetudinário”.

não tem interesse que essas terras fiquem fora do mercado de terras, pois empresas ligadas ao agronegócio, às imobiliárias, à indústria do papel, aos agrocombustíveis e à exploração mineral – suas “galinhas dos ovos de ouro” – estão interessadas nessas terras para desenvolver suas atividades. O governo baiano não só tem corroborado como tem incentivado tais atividades – em nome do desenvolvimento – sem, contudo, respeitar e aplicar devidamente os mandamentos da Constituição Federal e da referida Convenção.

Há, como vemos, grandes barreiras à efetivação dos dispositivos legais voltados para o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas, apesar das mobilizações ocorridas nesse sentido e de suas repercussões na vida social. E tais barreiras indicam que

há tensões relativas ao seu reconhecimento jurídico-formal, sobretudo porque rompem com a invisibilidade social, que historicamente caracterizou estas formas de apropriação dos recursos baseadas principalmente no uso comum e em fatores culturais intrínsecos, e impelem a transformações na estrutura agrária. Em decorrência tem-se efeitos diretos sobre a reestruturação formal do mercado de terras, bem como pressões para que sejam revistas as categorias que compõem os cadastros rurais dos órgãos fundiários oficiais e os recenseamentos agropecuários. (ALMEIDA, 2008, p. 26).

Ademais, as dificuldades de efetivação desses novos dispositivos, contrários aos velhos instrumentos legais de forte inspiração colonial, são urdidas tanto

mecanicamente nos aparatos burocrático-administrativos do Estado, quanto são resultado de estratégias engendradas seja por interesses que historicamente monopolizaram a terra, seja por interesses de ‘novos grupos empresariais’ interessados nas terras e demais recursos naturais. (*idem*, p. 40).

Tais interesses, com forte representação dentro dos aparatos burocrático-administrativos do Estado, têm encontrado, cada vez mais, condições favoráveis à sua efetivação, já que coadunam com os interesses desenvolvimentistas do Estado. Por outro lado, esses novos dispositivos legais, que se contradizem a tais interesses, tem se debatido nos velhos vícios das velhas estruturas administrativas do Estado. Isso porque

Inexistindo uma reforma do Estado, coadunada com as novas disposições constitucionais, a solução burocrática foi pensada sempre com o propósito de articulá-las com as estruturas administrativas preexistentes, acrescentando à sua capacidade operacional atributos étnicos. Se porventura, foram instituídos novos órgãos públicos pertinentes à questão, sublinhe-se que a competência de operacionalização ficou invariavelmente a cargo de aparatos já existentes. (*idem*, p. 34).

É o que também se observa no Estado da Bahia. Se por um lado, houve um incremento da legislação, através da inclusão de novos dispositivos, por outro, ainda é precária a ação dos

órgãos públicos responsáveis pela regularização dos fundos de pasto. A citação abaixo, ainda que longa, nos mostra nitidamente as dificuldades que envolvem a sua efetivação e o modo desinteressado como o governo baiano tem lidado com essa situação.

A extinção do INTERBA, um órgão com certa autonomia administrativa e política, que possuía um amplo corpo técnico, e a criação do CDA, dependente econômica e financeiramente da Secretaria de Agricultura do Estado, com um corpo técnico reduzido, é um exemplo claro dessa precarização. A ausência de contínua formação dos quadros técnicos, somada ao contrato temporário dos técnicos, acarreta defasagem na sua atualização sobre as novas legislações, o que faz com que *não sejam incorporadas novas normas ao cotidiano do trabalho destes órgãos*. Foram várias as reuniões com técnicos do INCRA, de Brasília e Salvador, e técnicos da CDA, para a explicitação das novas legislações aos representantes da *Articulação de Fundos de Pasto* e suas assessorias. Por mais que promessas sejam feitas, novas reuniões marcadas, *nenhum processo administrativo, técnico ou jurídico foi alterado para se adaptar à nova realidade da legislação, demonstrando a persistência do interesse político contrário ao fortalecimento do modo de vida das Comunidades de Fundos de Pasto*. Além da falta do apoio político para o correto exercício das suas funções, outra dificuldade apontada pelos técnicos que acompanham, há anos, as comunidades de Fundo de pasto, é constituída pelas mudanças das normas internas destes órgãos, que requerem o reinício de processos de mais de vinte anos. ‘As novas tecnologias ao invés de ajudar são usadas para atrasar o processo de regularização, e ao invés de simplificar vêm atrapalhar, complicando o que já estava pronto’¹⁶⁹. De outro lado, os representantes das comunidades apontam o sumiço de processos que já tinham cadastros, medições e croquis prontos, mas que ‘coincidentalmente’ conflitavam com interesses de agentes externos às comunidades, sem que fossem apontados os responsáveis por tais desaparecimentos. O boicote interno de alguns técnicos ligados a interesses políticos divergentes das comunidades de Fundos de pasto, também era confidenciado por técnicos mais comprometidos. (CARVALHO, 2008, p. 59). [grifos nossos]

Esta situação demonstra, dentre as questões já explicitamente colocadas, que por mais que as comunidades possuam parceiros dentro do Estado, isto é, pessoas comprometidas com a sua luta, direitos e interesses, isso não é suficiente para que estes sejam de fato respeitados. A correlação de forças político-econômicas dentro do Estado, ainda não possibilita que essa situação se resolva, pelo menos não a contento das comunidades e suas lideranças, e isso tanto na esfera federal quanto na estadual. As novas legislações colidem nas velhas estruturas administrativas (ainda que estas estruturas muitas vezes adquiram novas roupagens com as mudanças de governos) e nos velhos e “novos” interesses político-econômicos, que se apossaram, em grande medida, do aparato burocrático-administrativo do Estado.

Mas é justamente a certeza de que não serão essas novas legislações – por mais avançadas que sejam em termos de direitos – que garantirão por si só os territórios e a

¹⁶⁹ “Frase do presidente da Central de Fundos e Fechos de Pasto da Região de Senhor do Bonfim, Raimundo Jeremias de Souza, em 2005, numa reunião com o INCRA e o CDA, quando criticava a necessidade de novos cadastros e novas medições em áreas já cadastradas e medidas, na implantação do convênio entre estes órgãos, que seguia novas normas estabelecidas pelo Ministério de Desenvolvimento agrário”. (*ibid.*).

implementação de políticas públicas diferenciadas, integradas, permanentes e suficientes¹⁷⁰, mas, sobretudo a capacidade de luta e organização das comunidades, que motiva as suas lideranças e assessorias a se preocuparem com o fortalecimento da sua organização política. As dificuldades para isso são imensas, desde dificuldade financeira, visto que o movimento fundo de pasto não possui autonomia financeira, até os conflitos internos e o afastamento das lideranças das suas bases, motivado por demandas externas.

Apesar dessas dificuldades, tal fortalecimento é fundamental para que esses grupos continuem pressionando o Estado pela efetivação desses novos dispositivos, ou seja, pela transformação dos mesmos em políticas públicas. A criação da referida Comissão Nacional e da Política Nacional, reivindicações históricas dos movimentos sociais, são dois passos importantes nessa direção, deixando explícito o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado brasileiro e as comunidades e povos tradicionais. Contudo, ainda é cedo para afirmarmos se esta Política garantirá a esses grupos os seus territórios e se de fato promoverá a melhoria das suas condições de vida, garantindo-lhes o acesso aos recursos naturais das áreas onde habitam, uma educação e atenção à saúde diferenciadas e créditos específicos. Por isso é que a tendência do governo em homogeneizar seus programas e políticas, unificando as reivindicações e desconsiderando as singularidades de cada segmento, é uma das grandes preocupações dos representantes desses grupos, visto que estes lutam justamente pelo reconhecimento das suas diferenças.

Além dessa Política Nacional, outro passo importante na transformação desses novos dispositivos em políticas públicas foi a criação, aqui no Estado, do Programa de Desenvolvimento Social de Povos e comunidades Tradicionais, através da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES). Contraditoriamente às constantes ameaças que os territórios tradicionais baianos vêm sofrendo à sua integridade, com a conivência do próprio Estado, esse Programa pretende “criar ferramentas de promoção e inclusão social à luz do desenvolvimento sustentável e do empoderamento desses povos para o exercício de sua cidadania”¹⁷¹. O seu público prioritário são os Povos Indígenas, os Povos

¹⁷⁰ É uma política com essas características que reivindicam as comunidades de fundo e fecho de pasto em Carta Aberta, elaborada durante o III Seminário Estadual dos Fundos e Fechos de Pasto, realizado em Senhor do Bonfim, entre 14 e 16 de 2008.

¹⁷¹ Tal objetivo foi retirado de um folder oficial produzido pela SEDES a respeito desse Programa. Ainda conforme este folder, esse Programa possui três eixos de atuação: I – **Aprimoramento das políticas e ações públicas**: Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI); Cursos para 240 técnicos do Governo do Estado; Diagnóstico das condições sócio-econômicas dos povos e comunidades tradicionais; Missões técnicas; Seminário com representantes dos povos e comunidades tradicionais; Desenvolvimento de um software para o acompanhamento das ações do programa. II – **Inclusão produtiva**: Mapa de potencialidades; Implantação de núcleos produtivos; Realização de oficinas de capacitação; Instalação de infra-estrutura produtiva; Formação de agentes de desenvolvimento social; Identificação dos canais de comercialização. III – **Acesso às Políticas**

Quilombolas, os Povos de Terreiro, os Povos Ciganos, as Comunidades de fundo e Feche de Pasto e as Comunidades de Extrativistas. A sua atuação está prevista para ocorrer em 11 Territórios de Identidade do Estado a Bahia, onde existe uma grande concentração de povos e comunidades: Recôncavo Baiano, Velho Chico, Piemonte Norte de Itapicuru, Baixo Sul, Extremo Sul, Litoral Sul, Sertão do São Francisco, Itaparica, Oeste Baiano, Semi-Árido Nordeste II e Região Metropolitana de Salvador.

Tem como um de seus eixos de atuação a realização de seminários com os representantes dos povos e comunidades tradicionais, a exemplo do “Seminário Estadual de cidadania das Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto”, ocorrido entre 11 e 13 de agosto de 2009, em Feira de Santana, conforme mencionamos no capítulo 1. Neste Seminário, as lideranças das comunidades de fundo e fecho de pasto discutiram com os representantes do Estado¹⁷², dentre outras questões, a construção de um programa voltado especificamente aos fundos e fechos de pasto, denominado pelo movimento de “Bahia Fundos e Fechos de Pasto”. As lideranças elaboraram cinco eixos para a construção desse programa específico, sendo o primeiro deles “Garantia da Terra”, cujas demandas são: demarcação do território das áreas de Fundos e Fechos de Pasto; realização de ação discriminatória e não ação declaratória destas áreas; medição e titulação das terras; e aplicação do parágrafo segundo do Artigo 188 da Constituição Federal que exclui o limite de área de 2.500ha para regularização das áreas relacionadas com a política de Reforma Agrária. Os demais eixos elaborados foram: Preservação Ambiental; Educação contextualizada e Cultura; Política Agrícola; e Infraestrutura.

No que concerne ao item “2” do primeiro eixo, ou seja, “realização de ação discriminatória e não declaratória”, as lideranças reivindicam que durante a realização dessas ações os agentes do Estado não apenas declarem (isto é, confirmem) que uma determinada área pertence a A ou a B, mas que realizem efetivamente as ações discriminatórias, separando as terras públicas das privadas. Além disso, reivindicam que o Estado não realize essas ações apenas nas áreas que estejam enfrentando conflitos, como Casa Nova e Monte Santo, mas em todas indistintamente, o que de antemão é descartado pelo governo posto que alega não possuir recursos humanos e materiais suficientes para isso.

Públicas: Instalação de infra-estrutura social; Realização de Seminários de promoção dos direitos e valorização cultural; e Realização de ciclos de história oral. Importante salientar que participamos de um ciclo de debates realizado em setembro do ano passado, promovido por essa secretaria, onde foram discutidos diversos temas relacionados a esse Programa e aos povos e comunidades tradicionais baianos.

¹⁷² Provenientes da ADAB, CDA, SEDES, IMA e EBDA.

O que as próprias comunidades desconsideram, como destaca uma das suas assessorias, é que no caso específico da regularização dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, a realização de ação discriminatória (pelo menos da forma como tem sido caracterizada) não é obrigatória, justamente porque essas terras são tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais que como tais se diferenciam de outros segmentos da sociedade. Fica então a pergunta: sem a realização de tal ação, como o Estado faria para identificar essas áreas? Primeiro, considerando que nelas vivem povos e comunidades tradicionais; segundo, considerando que essas terras são tradicionalmente ocupadas por esses grupos; terceiro, considerando que existe uma legislação voltada especificamente para esses segmentos, que precisa ser reconhecida pelo Estado baiano a fim de que essas terras sejam regularizadas de acordo com a sua organização; e quarto considerando o critério de autodefinição como elemento fundamental para determinar quem são membros das comunidades e, conseqüentemente, os próprios territórios.

Ou seja, o Estado tem que se desdobrar para criar as estratégias necessárias para demarcar e regularizar os fundos de pasto, sem necessariamente realizar ações discriminatórias. Isso porque a Constituição Federal de 1988 já discriminou esses territórios quando os identificou como terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais, condição que os diferencia dos demais segmentos da coletividade nacional e que obriga os Estado brasileiro e baiano a aprendê-los sem quaisquer subterfúgios.

Cabe frisar que alguns territórios tradicionais, como as comunidades remanescentes de quilombos e os povos indígenas, são regularizados (em outros estados) sem que ocorra discriminação de suas áreas, o que demonstra que há outras formas de regularização que não passam necessariamente pelo processo de discriminação. Da mesma forma, os fundos de pasto, por serem terras tradicionalmente ocupadas, podem ser regularizados sem passar por esse processo, o que possibilita que sejam regularizados com maior celeridade. Alguns representantes do Estado baiano chegam a reconhecer que as áreas de fundos de pasto já estão caracterizadas, isto é, estão delimitadas, e que não é preciso realizar discriminatória – mas vale ressaltar que ao afirmarem isto não estão preocupados em reconhecer as especificidades desses territórios, mas em acelerar a celebração dos contratos de concessão de direito real de uso com as comunidades – outros, porém, insistem na necessidade de realizá-la independentemente da situação.

Os representantes das comunidades corroboram, em grande medida, com esta segunda posição, mas no seu caso, por medo do que possa vir a acontecer se o processo de discriminação não for realizado; tal medo é plenamente compreensível haja vista o histórico

da questão fundiária no Brasil e na Bahia, profundamente desfavorável aos povos e comunidades tradicionais. Contudo, por se tratar da regularização de um território tradicional este medo não tem fundamento, pois hoje existe toda uma legislação que permite regularizá-las sem que ocorra discriminação, pelo menos não do modo “convencional”. O que as comunidades precisam fazer, portanto, é pressionar ainda mais o Estado baiano no sentido de que ele de fato reconheça essa legislação para que seus direitos sejam realmente respeitados e para que futuramente não haja nenhuma dúvida quanto ao seu reconhecimento.

No item “4” do primeiro eixo do mencionado Programa, isto é, “aplicação do parágrafo segundo do Artigo 188 da Constituição Federal que exclui o limite de área de 2.500 ha para regularização das áreas relacionadas com a política de Reforma Agrária”, as comunidades exigem que o Estado baiano cumpra a sua obrigação de aplicar o referido Artigo. Durante anos o limite de 2.500 hectares, imposto pela legislação de terras da Bahia, foi um dos principais entraves jurídicos à regularização dos fundos de pasto. Essa legislação limitava em 2.500 hectares o tamanho da área a ser transferida pelo Estado às comunidades, sendo que grande parte delas possuía uma extensão superior a este limite. Este entrave, entretanto, deixou de existir quando essas áreas foram reconhecidas como sendo de Reforma Agrária. O Artigo 188 da Constituição Federal¹⁷³ excluiu tal limite para as áreas de Reforma Agrária, mas o Estado baiano simplesmente desconsiderou isso e continuou impondo-o à regularização dos fundos de pasto. Somente agora diante da possibilidade de celebrar o contrato de concessão de direito real de uso os representantes do Estado tem falado em excluir esse limite, afirmando que já que o Estado não mais transferirá domínio, apenas o direito real de uso, esse limite não precisará mais ser respeitado. Só ignoram que há muito esse limite não deveria ser respeitado por se tratarem os fundos de pasto de área de Reforma Agrária.

Como se vê, as demandas relativas ao eixo “Garantia da Terra”, bem como os diversos elementos apresentados ao longo do texto, evidenciam que ainda existem muitos entraves à regularização dos fundos de pasto, entraves que poderiam ter sido resolvidos não fosse o desinteresse do governo baiano em fazê-lo; desinteresse não só do atual governo, mas de diversos outros que nunca se dedicaram efetivamente em implementar políticas públicas nessas áreas, principalmente a política de regularização. Porém a diferença do atual governo para os demais é que ao mesmo tempo em que ele procura consolidar com toda força o Estado

¹⁷³ **Art. 188.** A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. § 1.º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional. § 2.º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

baiano na lógica capitalista e consumista de mercado, possibilitando, de um lado, o fortalecimento de poderosos interesses econômicos e, de outro, a ameaça dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, ele lança, contraditoriamente, o Programa de Desenvolvimento Social de Povos e Comunidades Tradicionais. Um Programa sem dúvida fundamental para esses grupos – um passo importante na transformação dessas novas legislações em políticas públicas – mas que ao ser lançado no atual contexto deixa muitas dúvidas quanto aos seus efetivos resultados. As comunidades e suas lideranças evidentemente não sabem o que resultará dele, apenas imaginam; mas o que elas não apenas imaginam, mas sabem, é que seus territórios estão sendo constantemente ameaçados por esses mesmos interesses ora defendidos pelo Estado, o mesmo Estado que agora diz defendê-los.

Vale salientar que independente do resultado desse Programa, bem como do resultado da Política Nacional (que obviamente se espera ser a favor das comunidades), ficou mais do que evidente ao longo do texto que o tratamento dado aos povos e comunidades tradicionais, baianos ou não, deve ser diferenciado. Isso implica, dentre outras questões, em imprimir outra “onda jurídica” no processo de regularização dos fundos de pasto, onda esta que deve ser perpassada não necessariamente pela lógica do direito imobiliário brasileiro, como ocorreu até o momento, mas pela lógica que perpassa a legislação que dá conta das singularidades desses grupos.

Importante salientar também que se a lógica do direito imobiliário brasileiro continuar orientando o processo de regularização dos fundos de pasto, o contrato de concessão de direito real de uso, caso seja celebrado, só terá validade jurídica se registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Ocorre que essas terras, ora escopo dessa concessão, não foram discriminadas e, conseqüentemente, não foram registradas em nome do Estado no referido cartório. Como isto não aconteceu, não há comprovação de que essas terras estão sob o domínio do Estado, o que significa que ele não pode conceder direito real de uso às comunidades. Ou seja, se não há comprovação de domínio por meio do registro – o registro é o princípio que rege o direito imobiliário brasileiro – não pode haver concessão; apesar disso o Estado pretende celebrar o contrato. Celebrado nessas condições, que validade jurídica ele teria? O argumento improvisado de alguns representantes do Estado de que a intenção é manter o caráter devoluto dessas terras para que assim não haja necessidade de registrá-las em cartório – o registro as faria perder tal caráter – parece não convencer as lideranças dessas comunidades, tampouco a eles mesmos.

A questão então é: o contrato, se celebrado, será um instrumento jurídico que de fato encaminhará o processo de regularização dos fundos de pasto, de modo a garantir

definitivamente os seus direitos territoriais, ou na verdade será apenas um engodo, isto é, um instrumento frágil e bastante vulnerável às investidas de agentes externos às comunidades? Os medos e inseguranças das lideranças com relação a esse instrumento não existem por acaso, como insistentemente demonstramos ao longo do texto. São diversos esses medos: medo de que as comunidades fiquem mais vulneráveis àquelas investidas; medo de que daqui a alguns anos, ou décadas, outros governos decidam interromper o contrato, deixando as comunidades desamparadas; medo de que esse instrumento seja mais frágil do que a transferência de domínio (vista por grande parte dos membros das comunidades como um instrumento seguro); medo de que aceitando esse instrumento, sem pesar devidamente todos os prós e contras, tenham dificuldade de futuramente pleitear outro, que do seu ponto de vista seja menos frágil.

Além dos fatores já apresentados no decorrer do texto, dois outros fatores contribuem para esses medos: a falta de informação dos representantes do Estado, em alguns momentos, e a falta de segurança nas informações dadas por estes, em outros. Ademais, quaisquer mudanças que venham a ser efetuadas na minuta do contrato, por sugestão das lideranças, dependerão da aprovação da PGE. Isso significa que o Estado é quem no final das contas definirá as regras do jogo, tendo as comunidades e suas lideranças um papel apenas de coadjuvante. Essa é sem dúvida uma questão que assusta essas lideranças, pois nada garante que suas sugestões serão de alguma forma acatadas. Esse é o modelo de “participação” advogado pelo Estado baiano! O fato é que se as comunidades e suas lideranças não estiverem verdadeiramente organizadas e capacitadas para as discussões com tais representantes o contrato de concessão de direito real de uso possivelmente atenderá apenas aos interesses do Estado.

Enquanto não houver efetivamente o reconhecimento das legislações que dão conta das especificidades desses grupos, de modo que sejam incorporadas como a base das ações e políticas implementadas nessas áreas, o Estado continuará ignorando que elas existem e que deve utilizá-las no processo de regularização dos fundos de pasto. A principal preocupação das lideranças quanto ao instrumento que será utilizado de agora em diante neste processo é com a garantia plena e definitiva dos seus direitos territoriais, devidamente explicitados nessas novas legislações. Esse instrumento, que poderá ser ou não a concessão de direito real de uso, deverá respeitar o modo de ser, viver, criar e fazer desses grupos e permitir que as comunidades efetivamente participem da sua implementação. Disso decorre o Estado estar aberto às proposições – inclusive quanto a escolha do instrumento – e críticas desses grupos.

Há anos as lideranças e assessorias dessas comunidades discutem sobre qual tipo de instrumento melhor contemplaria as especificidades desses grupos, chegando a cogitar a possibilidade de implementação de áreas de Reservas Extrativistas ou Áreas de Proteção de Uso Sustentável. As dificuldades quanto à escolha de um ou outro desses instrumentos sempre estiveram relacionadas aos elementos que cada um deles contava contra ou a favor às especificidades desses grupos. Agora, depois de anos, elas se vêem diante da possibilidade de por em prática um instrumento “proposto” pelo Estado que, como os outros, também possuem suas limitações.

Diante das incertezas atuais, a organização política se coloca como um imperativo a essas comunidades, a fim de tentar garantir os seus territórios e o uso dos recursos naturais neles existentes.

Considerações Finais

O longo caminho percorrido até aqui parece não deixar dúvidas sobre quão complexo é o tema “regularização dos fundos de pasto”. A diversidade de fontes utilizadas, as várias questões e assuntos tratados, todos explicitamente imbricados, evidenciam essa complexidade. Complexidade que perpassa desde a definição do que seja fundo de pasto até os meandros da discussão sobre regularização. A volta a um passado, por vezes longínquo, por vezes recente, demonstrou as similitudes entre ele e as questões atuais discutidas. Fomos a Roma, à Idade Média, à Europa, ao Brasil Colônia, ao Brasil República e Democrático, às décadas de 1960, 1970, 1980 e 1990 e percebemos que a problemática proposta não poderia deixar de se valer também de elementos do passado para melhor compreender questões do presente.

Foi assim que no primeiro capítulo, na longa viagem que fizemos, percebemos, com base nos autores trabalhados, a grande espoliação e exclusão a que foram submetidos os povos e comunidades locais durante o período colonial. A marca do sistema colonial, parte de um processo de expansão comercial capitalista, foi a destruição desses povos e da natureza e a crueldade com que foram tratados. Os seus modos de vida específicos não foram respeitados pelo colonizador, pelo contrário, foram massacrados por ele. Isso porque o sistema de sesmarias, base jurídica do sistema colonial brasileiro, gerou diversas perversões dos seus objetivos originais a ponto de que depois de três séculos de colonização o Brasil era um país dominado política, econômica e juridicamente pelos interesses das elites agrárias. Enquanto aos povos e comunidades locais, aos pequenos produtores e aos posseiros, foram impostos todo tipo de limitação ao acesso à terra (como assistimos ainda hoje), aos poderosos nenhuma limitação foi imposta. Desde o início da colonização o que se viu foi a instalação da grande propriedade em detrimento da posse e dos pequenos produtores.

O modo como se procedeu a apropriação de terras no Brasil através desse sistema gerou conseqüências que persistiram durante muito tempo na nossa história, como a legitimação pelo governo da propriedade privada como algo subtraído do domínio público; o latifúndio, modo abusivo de concentração de terra e renda por parte de um segmento quantitativamente minoritário, em detrimento de um segmento de mão-de-obra diverso e numeroso; e, *confusão jurídica*, uma estratégia de dominação das elites agrárias. Ao identificar as brechas e singularidades da legislação sesmarial brasileira, tais elites encontraram maneiras de dominar o sistema jurídico, complexificando-o de tal modo que

apenas elas podiam dominá-lo. Ao mesmo tempo em que isso facilitou o seu acesso a grandes dimensões de terras – sobretudo por meios escusos, já que embora a maioria de “suas” terras não tivessem sido regularizadas, os sesmeiros possuíam supostos documentos referentes a elas – fez dificultar aos pobres o simples acesso a estas. É esse sistema confuso e burocrático, vulnerável a fraudes, que constituiu no Brasil a marca da história do direito de propriedade imobiliária rural.

Mas, desafiando todas as imposições da época, os fundos de pasto se constituíram no sertão baiano como um modo de vida distinto do padrão patrimonialista e mercantilista. Como eles, os pequenos lavradores e posseiros também desafiaram tal padrão e o poder das elites fundiárias, disputando com os sesmeiros uma parcela de terra às margens das grandes fazendas. Uma disputa, entretanto, desleal, pois os fazendeiros se utilizavam, como dissemos, de práticas ilícitas para forjar documentos que supostamente comprovavam a sua dominialidade sobre a terra. Era, e ainda é, uma disputa entre a legitimidade da ocupação realizada pelos posseiros e a pseudo legalidade da apropriação imposta pelos fazendeiros. Eis aí o fenômeno da *grilagem* de terra, tão antigo na nossa história como o reconhecimento dos órgãos públicos quanto a sua existência. Um fenômeno que se constitui num crime não apenas contra o provável proprietário, mas contra a nação e que perdura até os nossos dias.

É justamente esse fenômeno um dos principais entraves ao processo de regularização dos fundos de pasto, pois a despeito de tantos anos terem se passado do período colonial até os nossos dias, pouca coisa mudou no quadro fundiário brasileiro: a terra continua sob o monopólio dos grandes e antigos latifundiários ou modernos empresários capitalistas, em detrimento do campesinato que embora resista, como antes (ainda que de outra forma), às investidas desses agentes, não conseguiu, juntamente com a pressão da sociedade, modificar substancialmente esse quadro de exclusão e desigualdade. Os latifúndios muitas vezes só existem, como amiúde ocorre nas regiões onde há fundos de pasto, para fins de especulação imobiliária, para lavagem de dinheiro e para garantia de recursos oficiais, restando ao campesinato apenas os minifúndios ou simplesmente terra alguma. A grilagem de terra, fenômeno irmão do latifúndio e causador de grande parte dos conflitos que acometem as comunidades de fundos de pasto – posto que os grileiros se aproveitam da indefinição jurídica dessas áreas para tentar avançar sobre seus limites – é um dos principais entraves ao processo de regularização dessas áreas e à continuidade deste modo de vida.

Isso porque por se tratar de um fenômeno histórico – que tem marcado a luta entre fazendeiros/grileiros e posseiros – nem sempre é possível identificar as ações e artimanhas dos grileiros, que tem a seu favor as astúcias dos seus advogados e o emaranhado de leis.

Tanto ontem como hoje eles conseguem identificar as brechas e especificidades da legislação brasileira de tal forma que conseguem manipular o sistema jurídico. Por isso, embora a regularização fundiária dos fundos de pasto seja um passo fundamental ao reconhecimento dos seus direitos territoriais, permitindo-lhes ter maior segurança quanto a garantia dos seus territórios, esta ação deve vir acompanhada do combate à grilagem, por parte dos órgãos públicos responsáveis pela estrutura fundiária, sobretudo porque a regularização em si não resolve o problema da grilagem de terra. Se não há combate e punição, esses possivelmente territórios continuarão a ser ameaçados pela ação inescrupulosa desses agentes usurpadores de terra. Mas, em qualquer situação, é preferível que esses territórios estejam regularizados, desde que a regularização respeite efetivamente os seus modos de vida.

Vimos também nesse capítulo, ainda que de modo *en passant*, as mudanças que a concepção de propriedade sofreu ao longo da história ocidental: na Roma antiga, na Idade Média, na Modernidade e na Contemporaneidade. Vimos, por exemplo, que na modernidade a propriedade reaviva o direito ilimitado, distanciando-se da dimensão religiosa das origens e passando a ter com o advento da civilização burguesa um sentido de mera utilidade econômica, transformando-se na principal instituição do capitalismo. A propriedade passa a ser concebida como o poder exclusivo e absoluto sobre a coisa determinada, dando ao seu titular a utilidade exclusiva. Com a edificação do Constitucionalismo (liberal) moderno, que tem como um de seus principais influenciadores John Locke, a propriedade privada passou a ser compreendida como um direito humano natural, cujo objetivo é defender a subsistência e a liberdade dos indivíduos contra as determinações do Estado.

Observamos, entretanto, que apesar de ter fundamentado a teoria da Modernidade, a teoria de Locke já não contemplava a sociedade contemporânea, sendo exaurida pelo próprio capitalismo avassalador ao qual estamos submetidos, capitalismo que nega qualquer possibilidade de relacionamento entre propriedade e os princípios da igualdade e da racionalidade. Um exemplo disso é o próprio caso baiano e brasileiro, onde é mais do que evidente que nem todas as pessoas têm acesso à propriedade – na verdade poucos as têm e os “pequenos” quando a possuem, sua extensão é muitas vezes inferior às necessidades reais das famílias – e que o princípio utilizado na distribuição das riquezas e recursos naturais é o da mera *racionalidade instrumental*, plenamente a favor das imposições e interesses das elites capitalistas. As desigualdades sociais, o desemprego em massa, o latifúndio, a grilagem de terra, a concentração de renda, tudo isso mostra que a igualdade só existe no campo formal

(ou seja, apenas nas leis) e não objetivamente, e que o critério de distribuição dessas riquezas não é o da racionalidade, tampouco o da justiça¹⁷⁴.

Vimos que as idéias liberais e iluministas, defendidas por Locke, também chegaram ao Brasil, através da Constituição Imperial de 1824, que reeditou em grande medida os textos das Declarações de direitos americana e francesa e também o Código Civil francês, amplamente influenciados pelas concepções lockeanas. A garantia da ‘inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade’ expressa no Artigo 179 dessa Constituição não deixa dúvidas sobre a influência dessas idéias no Brasil. Contudo, como observamos, mesmo que o Brasil tenha adaptado peculiarmente os princípios jurídicos europeus à sua realidade, a herança da metrópole portuguesa é fundamental para se compreender as noções de propriedade presentes hoje no país, bem como aquelas presentes nas comunidades de fundos de pasto.

Mas, embora já fosse possível observar na legislação brasileira do início dos oitocentos elementos das modernas concepções francesa e americana de propriedade, foi efetivamente com a Lei de Terras de 1850 que os reflexos dessa modernização fizeram-se sentir na legislação positiva brasileira. Com a elaboração dessa lei, se pretendia incorporar o Brasil à modernização capitalista que vinha ocorrendo na Europa. E para se livrar de uma economia dependente de mão-de-obra escrava e da falta de regulamentação do direito de propriedade, problemas que precisavam ser resolvidos para conseguir tal incorporação, um dos principais objetivos dessa lei era justamente solapar as formas costumeiras de aquisição de terras no Brasil, como a doação e a posse, e regularizar as posses já existentes. Há, desse modo, uma mudança na concepção de propriedade, em que a terra passa a ser vista como uma mercadoria facilmente convertida ao mercado de terras e o seu domínio passa a se ligar plenamente à idéia de exploração econômica. Com uma mudança dessa, a posse só poderia ser vista como um empecilho a tal objetivo, de modo que a sua permanência não pode ser atribuída à benevolência de tais interesses, mas à própria capacidade de resistência desses grupos.

Hoje, como ontem, o que se vê é justamente o Estado baiano e brasileiro tomando medidas políticas, jurídicas e econômicas para beneficiar os interesses e valores – os valores de troca – que giram em torno do mercado de terras, em detrimento de uma parcela da população, os povos e comunidades tradicionais, geralmente comunidades posseiras, que, em contraposição àqueles, defendem o uso, isto é o trabalho, como a única forma de valorizar a

¹⁷⁴ Nos capítulos 2 e 3 procuramos evidenciar essas questões ou situação.

terra e não o ócio especulativo predominante na sociedade capitalista que só beneficia, desmedidamente, alguns grupos. Não é sem razão que a luta pela regularização dos fundos de pasto, desde a década de 1980, tem frequentemente esbarrado naqueles interesses que além de agirem como ervas daninhas sobre os territórios desses grupos, contam muitas vezes com o apoio, incentivo ou a conivência do Estado baiano. Estado que em nome do desenvolvimento tem permitido ações de desrespeito aos direitos e interesses desses grupos e, conseqüentemente, contra os interesses da nação, já que são esses grupos, juntos com os demais povos e comunidades, um dos principais responsáveis pelo que ainda há de preservação ambiental no país.

Um dos elementos que mais chama atenção em todo esse processo de exploração capitalista, em que a propriedade aparece como o seu principal instituto, é que tal exploração ocorre com amplo desrespeito à função social da terra, contemplada pelo Estatuto da Terra de 1964 e pela Constituição Federal de 1988. Ora, a instituição da função social da terra nesses Ordenamentos jurídicos não deixa dúvidas que a concepção absoluta da propriedade perdeu espaço para a pressão social dos valores sociais que se fizeram conhecer nos principais Ordenamentos Jurídicos contemporâneos¹⁷⁵. Contudo, não obstante essa mudança, fundamental para que hoje seja possível reconhecer e regularizar os fundos de pasto como uma modalidade de posse e uso comum da terra, o Estado, que deveria salvaguardar esse dispositivo, permite que ele seja amiúde desrespeitado, incentivando e apoiando interesses e projetos que ocupam e exploram a terra sem que elas sejam usadas produtivamente.

Diante de tais desrespeitos e descasos, só nos resta questionar: onde ficam os direitos alheios, os interesses públicos, a proteção do bem comum, o princípio da justiça social e a função social e sócio-ambiental da terra? A quem pressionar para que eles sejam respeitados se quem deveria defendê-los, o Estado, muitas vezes é o primeiro a desrespeitá-los? E os fundos de pasto, como ficam diante desse processo de espoliação e exploração? Devem ceder espaço aos novos empreendimentos capitalistas que pretendem se instalar e explorar as suas áreas? Sendo eles terras públicas e comunidades tradicionais, não deveria o Estado baiano ser o primeiro a defender os seus interesses e direitos? Como observamos nos três capítulos que compõem esse trabalho, em especial nos capítulos 2 e 3, mesmo cômico dessa situação, o Estado muitas vezes tem “lavado as mãos”, se omitindo à situação de opressão e desrespeito que tem acometido esses grupos. Como agravante, os representantes do poder público, nos

¹⁷⁵ A teoria sobre a propriedade de Rousseau, talvez seja a principal contribuição para essa perda e, conseqüentemente, para a função social que lhe tem sido atribuída nesses Ordenamentos.

embates com as lideranças dessas comunidades, muitas vezes amenizam, negam ou distorcem esses problemas, dificultando ainda mais a sua solução.

No capítulo 2 ficou ainda mais evidente as inúmeras pressões que os camponeses residentes em fundos de pasto sofreram em todo o Estado, sobretudo a partir da década de 1940 do século passado. A pressão sobre suas áreas e recursos naturais proveniente das ações e interesses de diversos agentes externos como grileiros, fazendeiros, indústrias, empresas, políticos locais e o próprio Estado, com seus interesses desenvolvimentistas e modernizantes, gerou diversos conflitos, principalmente durante as décadas de 1970 e 1980, conflitos que em muitas situações, devido a violência com que foram marcados, ameaçaram ou aniquilaram os modos de vida desses grupos. Leis, como a “Lei dos 04 fios”, que impediram ou dificultaram a criação solta, praticamente inviabilizaram os fundos de pasto em alguns municípios, contribuindo para a concentração de terras e o empobrecimento dessas populações. Por outro lado, o apoio de algumas assessorias, como a CPT e a AATR, foi fundamental (diante do quadro de espoliação e conflitos que se agravava absurdamente) para o processo de luta e resistência desses grupos que culminou na confecção do “Projeto Fundo de Pasto” na década de 1980.

Esse Projeto, a gênese da luta dessas comunidades pela regularização dos seus territórios, foi um passo fundamental para o processo de resistência desses grupos nas suas áreas e para o reconhecimento do Estado baiano quanto a existência de uma modalidade de posse e uso da terra que se diferenciava do modelo fundiário até então escopo das suas atenções e projetos. Depois de muitos esforços (sobretudo por parte de alguns funcionários da CAR, como “De Assis”, Paulo Cunha e outros, também comprometidos com a luta desses grupos), e também da resistência do governo baiano quanto à possibilidade de regularizar áreas de uso comum através do Ordenamento jurídico do Estado (até então plenamente voltado para uma perspectiva individualista), o Projeto foi aprovado pelo Banco Mundial. Conforme falamos no capítulo 3, talvez o maior interesse desse Banco em financiá-lo tenha sido com a conversão dessas terras ao mercado de terras, conversão que só seria possível com a regularização das mesmas – a regularização conferiria maior segurança aos títulos e, conseqüentemente, aos possíveis negócios realizados no mercado de terras. Contudo, embora o Banco possivelmente acreditasse que em pouco tempo as comunidades se desfariam de suas terras, isso não aconteceu. Pelo contrário, elas continuaram pressionando pela regularização de suas áreas, e mais, fortaleceram a sua identidade e a sua organização.

Como era de se esperar, devido à peculiaridade que envolve essa modalidade de posse e uso da terra, esse projeto enfrentou inúmeras dificuldades à sua implementação, como: a

legislação de terras da Bahia, plenamente voltada aos interesses e direitos individuais; excesso de trâmites burocráticos e a burocratização do próprio órgão de terra – o INTERBA; morosidade processual; morosidade nas soluções dos conflitos; poucos recursos humanos e materiais; falta de capacitação dos técnicos para lidar com as especificidades desses territórios, inclusive durante as tentativas de soluções dos conflitos etc. Várias foram as dificuldades enfrentadas, conforme apontado no capítulo 2. Mas, para nós a maior delas foi sem dúvida o desinteresse do governo do Estado na regularização dessas áreas, desde o início do Projeto.

Desinteresse evidenciado na descontinuidade do Projeto assim que o Banco Mundial deixou de financiá-lo (com o término do Projeto, o governo assumiu apenas os custos das áreas até 100 hectares, ou seja, apenas a regularização dos terrenos familiares); evidenciado nos altos custos que as associações comunitárias tiveram que assumir para regularizar os fundos de pasto; evidenciado na continuidade da implementação dos seus projetos desenvolvimentistas (se não havia recursos para financiar o Projeto Fundo de Pasto por que havia para financiar tais projetos?); evidenciado no desrespeito a essas populações ao permitir que interesses econômicos diversos ameaçassem a continuidade desse modo de vida; evidenciado quando ele mesmo implementou projetos econômicos nessas áreas, ameaçando e expulsando esses grupos. Quando lançamos um olhar para os dias de hoje (o capítulo 3 evidencia bastante isso) percebemos que pouca coisa mudou. A história parece se repetir, mudando apenas alguns cenários e personagens, mas mantendo praticamente o mesmo enredo: o desinteresse, o descaso, o desrespeito, a grilagem, os conflitos fundiários, o descompromisso, a ilegalidade, o poder, a acumulação, a busca pelo desenvolvimento a qualquer custo.

O que se observa é que embora o Estado baiano tivesse incorporado a demanda por regularização fundiária dessas áreas, através do Projeto fundo de pasto (ainda que resistente inicialmente), ele nunca atribuiu a esse projeto a importância devida. Talvez porque embora o foco inicial desse Projeto fosse apenas a regularização fundiária dessas áreas, logo se percebeu que somente a regularização não daria conta das necessidades desses grupos. A simples regularização apenas poderia liberar as comunidades de envolvimento em conflitos ou amenizar-lhes seus efeitos, mas não era suficiente para dar-lhes condições de melhorarem suas condições de vida, conforme apontado pelos estudos feitos pela CAR. Apenas uma política pública específica, e verdadeiramente integrada, poderia promover isso. Mas, dar um passo inicial nesse sentido, significaria se comprometer com a implementação dessa política, o que não era de interesse do Estado, pois além de gerar uma enorme pressão social por parte

das comunidades, suas assessorias e entidades de apoio, isso comprometeria parte do Orçamento do governo. Quiçá foi para evitar tais consequências, que o governo conduziu o Projeto em “banho-maria” até o seu término, com o fim do financiamento do Banco Mundial.

Nesse sentido, os poucos resultados alcançados – pouquíssimas áreas de fundo de pasto foram regularizadas durante o Projeto – indicam não só o pouco empenho do governo na regularização desses territórios, mas também a inexistência de qualquer interesse na elaboração de uma política pública integrada para essas áreas, desinteresse evidenciado na ausência de qualquer esforço nessa direção. Cabe considerar que com o término desse financiamento, o processo de regularização dos fundos de pasto foi interrompido, sendo regularizados apenas os terrenos familiares, o que é um contra-senso à própria concepção inicial do Projeto que tinha como foco a regularização dos fundos de pasto. Desde que se entendam os terrenos familiares como parte constituinte do território fundo de pasto, a regularização isolada dos mesmos só pode ser entendida como um desvio da finalidade do Projeto e, conseqüentemente, da regularização, contemplando apenas os interesses do governo e do mercado de terras e não os interesses e a organização das comunidades.

A nosso ver, um dos motivos do desinteresse do governo em implementar uma política pública integrada para esses grupos, tanto ontem como hoje, está relacionado ao fato dele não acreditar no potencial produtivo dessas comunidades e, sobretudo, na sua capacidade de lhes proporcionar vantagens econômicas como supostamente lhes proporcionavam, e proporcionam, seus projetos de cunho desenvolvimentista. Ledo engano, pois além de possuírem uma importância social, cultural e econômica para a manutenção das famílias residentes nessas áreas, os fundos de pasto possuíam, e possuem, uma importância fundamental para as economias locais, e, conseqüentemente, para a economia do Estado, produzindo e comercializando caprinos e ovinos regionalmente. Contudo, não há como negar que se fortalecidos por uma Política de Desenvolvimento Agrícola específica, associada à uma política de reforma agrária, que guarnecesse a cadeia produtiva da ovinocaprinocultura, desde a produção até a comercialização, poderiam contribuir ainda mais para que o capital gerado circulasse dentro do Estado, possibilitando a manutenção dessas populações no campo, já que produzindo e comercializando nas suas próprias localidades.

Se o capítulo 2 apontou inúmeras dificuldades à regularização dos fundos de pasto, o capítulo 3 não foi diferente. Mostrou desde dificuldades do passado se repetindo no presente, como a burocratização, a falta ou precariedade dos recursos humanos e materiais, a morosidade processual, o desinteresse do Estado etc. até dificuldades do presente com fortes marcas do passado, como o modelo de desenvolvimento em curso, que tem suas bases

produtivas no latifúndio monocultor, empresarial e de exportação, responsável por grandes e inúmeros impactos sócio-ambientais em diversas regiões do Estado da Bahia, como o Semi-árido, Cerrado e Médio São Francisco, regiões com forte presença de fundos e fechos de pasto. Além desse modelo de desenvolvimento estar gerando uma situação de tensão para os povos e comunidades tradicionais, ele ameaça a integridade dos territórios desses grupos que além de vulneráveis, devido a falta de políticas públicas compatíveis com as suas reivindicações e necessidades, não possuem qualquer apoio do Estado, muitas vezes conivente e o principal incentivador dos interesses econômicos (ligados ao agro-hidronegócio, agrocombustíveis, mineração, pecuária, produção de grãos e oleaginosas etc.) que tem se instalado nesses espaços.

Por isso é que a regularização fundiária é sempre uma grande unanimidade entre as reivindicações dos representantes das comunidades de fundo de pasto, nos diversos eventos que organizam e participam e nos debates com os representantes do Estado. A elaboração e consecução das demais políticas públicas, como acesso à água, créditos específicos à sua realidade, comercialização e infra-estrutura vêm em seguida no conjunto das suas reivindicações. A solução dos conflitos fundiários, muitas vezes sangrentos, e que se estendem durante anos devido a omissão do poder público – como se as vidas das lideranças dessas comunidades fossem menos importantes do que outras vidas – também aparece no rol das suas principais reivindicações. É mais do que evidente que apenas uma ação efetiva do Estado, no sentido de concluir, com seriedade e celeridade, a regularização definitiva das posses dessas comunidades, pode amenizar ou acabar com tais conflitos. Da mesma forma, apenas a consecução das referidas políticas públicas, pode fortalecer os territórios desses grupos, permitindo-lhes ter acesso a melhores condições de vida.

Para tanto, é necessário que o poder público não crie subterfúgios a fim de impedir a implementação dessas políticas. Um desses subterfúgios, no caso específico da política de regularização, é sem dúvida a lei. Do mesmo modo que lei de terras foi apontada pelo governo do Estado como impeditivo jurídico para a regularização desses territórios na década de 1980 – em grande medida era mesmo, já que plenamente voltada para uma perspectiva individual; contudo, ainda assim se conseguiu criar estratégias jurídicas para possibilitar tal regularização, uma demonstração de que quando se tem de fato interesse se realiza o que é necessário – hoje o governo afirma que o Artigo 178 da Constituição do Estado impede que a regularização dos fundos de pasto ocorra em respeito à legislação específica às suas formas de organização, ou seja, a legislação voltada para os povos e comunidades tradicionais e a

própria Constituição Federal de 1988¹⁷⁶. Com isso, o governo escamoteia seu desinteresse em transferir domínio para esses grupos, instrumento que embora não seja o mais apropriado para regularizar esses territórios, devido aos riscos que gera à continuidade desse modo de vida (pelo menos da forma como tem sido implementado), é plenamente possível de ser executado segundo garante a Convenção 169 da OIT.

O governo pretende por em prática, o mais rápido possível, o instrumento de concessão de direito real de uso, para, do nosso ponto de vista, beneficiar os agentes econômicos interessados em desenvolver suas atividades nessas terras. Talvez, tal benefício não ocorra em curto prazo, já que o contrato de concessão terá um período de vigência (determinado ou indeterminado), mas possivelmente ocorrerá em um prazo não tão longo, visto que o Estado, que ao que parece é quem de fato definirá as regras do contrato, pode não renová-lo com as comunidades. Pode alegar, por exemplo, que por serem terras devolutas, e, logo do Estado, estas terras necessitarão ser utilizadas para outros fins, em nome do “interesse social”. Como daqui a alguns anos outros governos estarão no poder, não há nenhuma garantia de que os contratos poderão ser de fato renovados, ao contrário do que deixam entender os representantes do Estado. Esse é um dos principais medos das comunidades com relação a implementação desse instrumento, pois ele não lhes garante definitivamente as suas terras. Esse medo tem toda razão de ser haja vista o processo de espoliação sofrido pelas comunidades camponesas em toda a história brasileira, geralmente com total conhecimento do poder público.

Portanto, a regularização fundiária dos fundos de pasto tem se colocado como um grande desafio a ser resolvido frente às iniciativas desonestas dos grileiros e os interesses desenvolvimentistas do Estado baiano. Dentre os inúmeros desafios a ser enfrentado, há o reconhecimento efetivo pelo Estado da legislação que contempla as especificidades das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades de fundo de pasto. O reconhecimento dessa legislação permite que a regularização dessas áreas ocorra em respeito às suas formas de organização e de acordo com os seus interesses e direitos, tendo o Estado a obrigação de criar os mecanismos necessários para que isso ocorra, a contento das comunidades. Para tanto, é preciso uma maior pressão por parte desses grupos, já que embora o Estado reconheça a existência dessa legislação, insiste em colocar a Constituição do Estado como praticamente a única via possível de reconhecimento dos direitos territoriais dessas comunidades.

¹⁷⁶ Da mesma forma, segundo afirmam as lideranças desses grupos, o governo tem criado subterfúgios burocráticos para impedir a execução do Programa “Bahia Fundo e Fecho de Pasto”, alegando, dentre outras coisas, a necessidade de realizar procedimentos que já foram feitos e até refeitos.

Em meio aos desafios e dificuldades, o conhecimento adequado sobre os modos de vida desses grupos, seus territórios, suas territorialidades, suas formas de manejo, suas organizações, bem como a compreensão do motivo pelo qual os fundos de pasto são terras de uso comum, territórios ou simplesmente uma modalidade de posse e uso da terra diferenciada, já é um passo fundamental para o reconhecimento e regularização dos fundos de pasto. Uma regularização fundiária que se pretenda singular, já que voltada para territórios específicos, deve partir do conhecimento e compreensão desses territórios. Deve, ademais, considerar – principalmente hoje, diante da diversidade de grupos sociais que está compondo a categoria *Fundo de pasto* – a variedade de formas de expressão social, cultural, política, religiosa e econômica que compõe internamente esses grupos. Formas que incidem nos seus processos de apropriação e uso do território e dos recursos naturais, fundamentais à reprodução dos seus modos de vida. Por isso é que a efetiva participação das comunidades no processo de regularização dos seus territórios é fundamental, inclusive na escolha do instrumento a ser utilizado.

E para que haja essa efetiva participação é necessário que as comunidades estejam organizadas, condição fundamental para que o Estado seja pressionado a implementar esta e as demais políticas nesses territórios. Ainda que nem sempre organização comunitária e resistência definam os rumos dos processos, são elas que motivam as comunidades a continuarem lutando por seus objetivos, isto é, por melhores condições de vida.

Referências:

- ALMEIDA, Alfredo W. B. **Arqueologia da tradição**: uma apresentação da Coleção ‘Tradição e Ordenamento jurídico. In: SHIRAISHI NETO, Joaquim. **Leis do Babaçu Livre**: práticas jurídicas das quebradeiras de coco babaçu e normas correlatas. Manaus: PPGSCA – UFAM, Fundação Ford, 2006.
- ALMEIDA, Alfredo W. B. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. 2ª ed., Manaus: PGSCA – UFAM, 2008.
- ASSOCIAÇÃO REGIONAL DA ESCOLA FAMÍLIA AGRÍCOLA DO SERTÃO - AREFASE. **Centro de Referências em direitos humanos dos agricultores familiares da região de Monte Santo-Ba**. Monte Santo, 2008, 27p.
- ATAÍDE, Yara D.B. de. **Onde estão os catingueiros e ribeirinhos do Sobradinho**. Universidade Federal da Bahia, 1984. (dissertação de mestrado em Ciências Sociais).
- BELLO, Enzo. **A teoria política da propriedade em Locke e Rousseau**: uma análise à luz da modernidade tardia. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=895>. Acesso em: 21 mai. 2007.
- BOAVENTURA, Eurico Alves. **Fidalgos e Vaqueiros**. In: _____ **Prestígio Social da casa-da-fazenda**. UFBA. Salvador: 1989, p.333-383.
- BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant**. Tradução de Alfredo Fait. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997. 168p.
- CAMAROTE, Elisa M. **Comunidades de fundo de pasto**: uso comum da terra e construção identitária no semi-árido baiano. 2008, 13p.
- CAR – Coordenação de Ação Regional. PDRI-Nordeste. **“Projeto ‘Fundo de pastos’: aspectos jurídico e sócio-Econômicos”**. Salvador (BA); 1982.
- CAR – Coordenação de Desenvolvimento e Ação Regional. **“‘Fundo de pasto’: uma prática de trabalho comunitário na pequena produção”**. Um estudo de caso no município de Uauá. Salvador (BA); 1983.
- CAR – Coordenação de Desenvolvimento e Ação Regional. **Avaliação da intervenção governamental no sistema produtivo fundo de pasto**. Volume I e II, Salvador (BA); 1987.
- CARDEL, Lídia M. P. S. **A concepção do trabalho no universo camponês**: um processo ético de socialização. BAHIA Análise e Dados, Salvador, SEI, v.6, n.1, p.46-51, jun./96.
- CARDEL, Lídia M. P. S. **A voz da herança no mundo camponês**. São Paulo, 1987.
- CARDIM, Silvia Elisabeth de C. S.; VIEIRA, Paulo de Tarso Loguércio Vieira; José Leopoldo Ribeiro Viégas. **Análise da Estrutura Fundiária Brasileira**. Disponível em:

http://www.google.com.br/search?hl=ptBR&source=hp&q=an%C3%A1lise+da+estrutura+fundi%C3%A1ria+brasileira&meta=&aq=0&oq=an%C3%A1lise+da+estrutura+fundi%C3%A1ria&rlz=1W1SHCN_pt-BR. Acesso em: março de 2009.

CARVALHO, Inaiá M. de; SOUZA, Guaraci Adeodato de. **Recôncavo: aspectos sócio-demográficos**. Salvador: CRH/UFBA-Programa de pós-graduação em recursos humanos, 1974.

CARVALHO, Franklin Plessmann. **Fundos de Pasto: Organização Política e Território**. Dissertação de Mestrado, 2008. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais/Antropologia. Universidade Federal da Bahia.

CEDAP. Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. **Dinâmica de participação de pequenos produtores em projetos de desenvolvimento rural: do fundo de pasto às associações fundiárias**. Salvador (BA); 1987.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos humanos: Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Disponível em: http://64.233.163.132/search?q=cache:WTYz_UgovYJ:daleth.cjf.jus.br/revista/numero3/artigo11.htm+%3Chttp://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11%3E.&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 14 de novembro de 2009

COTRIM, Dione V. N. **O pastoreio comunitário em Uauá: uma expressão da subordinação do trabalho ao capital**. Salvador, 1991. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais.

COVOLAN, Fernanda Cristina; GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici. **Sesmaria, Lei de terras de 1850 e a cidadania: sistema legal x sistema social**. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.

CPT. **Mineração na região de Juazeiro: avanços, impactos e resistência das comunidades rurais**. Jul, 2009.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Terras devolutas nas Constituições republicanas**. Disponível em: <http://www.ifse.jus.br/obras%20mag/artigoterrasdevdirley.html>. Acesso em setembro de 2009.

DOMINGUES, José Maurício. **A Dialética da Modernização Conservadora e a Nova História do Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 3, 2002, p. 459-482.

EHLE, Padre Paulo. Instituto Popular Memorial de Canudos. **Canudos: fundo de pasto no semi-árido**. Paulo Afonso: Fonte Viva, 1987. Texto e Coordenação de Pe. Paulo Ehle o.m.i.

FERNANDES, B. M. **Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais**. CLACSO, 2006.

FERRARO, Luiz Antônio Ferraro Júnior; BURSZT, Marcel. **Tradição e territorialidade nos fundos de pasto da Bahia: do capital social ao capital político**. Brasília: IV Encontro Nacional da Anpas, 2008.

FISCHER, Izaura Rufino; ALBUQUERQUE, Lígia. **A luta política de trabalhadores rurais no nordeste do Brasil**. CADERNOS DO CEAS. Salvador: maio/junho, n. 175, 1998.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **A lei de terras e o advento da propriedade moderna no Brasil**. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/17/cnt/cnt5.pdf>. Acesso em: agosto de 2009.

FREIRE, Felisberto. **História Territorial do Brasil**. São Paulo, s.n.

GARCEZ, Angelina N. R. **Fundo de Pasto: um projeto de vida sertanejo**. Salvador: NTERBA/Seplantec, 1987.

GARCEZ, Angelina Nobre Rolim. **Em torno da propriedade da terra**. Salvador: Arembepe, 1997, 199p.

GERMANI, Guiomar I. Condições históricas e sociais que regulam o acesso à terra no espaço agrário brasileiro. **Geotextos**, Salvador, v. 1, n. 1, 2005, p. 115-147.

GERMANI, Guiomar I.; OLIVEIRA, G. Garcia de. Assentamentos rurais no médio São Francisco (Bahia-Brasil): políticas públicas, conflitos e resistências. Trabalho apresentado no **VII Congresso Latino-americano de Sociologia Rural**. Quito, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1994.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. 10 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. Tradução Tomaz Tadeu da Silva.

HOBBSBAWM, E. J.; RANGER, T. **Invenção das tradições**. 5 ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. Tradução de Celina Cardim Cavalcante.

HOLSTON, James. **Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil**. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07.htm. Acesso em 16 de novembro de 2009.

INTERBA. **Projeto “Fundo de Pasto”** (Oliveira dos Brejinhos). 1985.

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropologia, n° 322, 2002.

MARCOS, Valéria de. **A (u)topia da produção comunitária camponesa no final do século XX**. Salvador, CADERNOS DO CEAS, set./out., n. 177, 1998.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1986, 185p.

MARTINS, José de Souza. **FRONTEIRA - A degradação do Outro nos confins do humano**. São Paulo: Hucitec, 1997. V. 1. 213 p.

MATTOSO, Kátia Q. M. **Bahia no século XIX: uma província no Império**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992.

MEZZOMO, Marcelo Colombelli. **Terras Públicas e sua configuração jurídica**. Site do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria-RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/administrativo/terras-publicas.htm>>. Acesso em: 15 de outubro de 2006.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. **A grilagem como legado**. Publicado em: MOTTA, Márcia & PINEIRO, Theo Lobarinhas. *Voluntariado e Universo Rural*. Rio de Janeiro, Vício de Leitura, 2001.

NEVES, Erivaldo Fagundes. **Estrutura fundiária e dinâmica mercantil**. Alto Sertão da Bahia, séculos XVIII e XIX. Salvador/Feira de Santana: EDUFBA/UEFS, 2005, 200p.

NOVAIS, Fernando. Condições de privacidade na Colônia. In: **História da vida Privada no Brasil**: cotidiano e vida privada na América Portuguesa. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

NUNES MAIA JÚNIOR, Gil. AATR: breve histórico. **Revista da AATR**, Salvador, ano 1, n. 1, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*. São Paulo: **Estudos CEBRAP**, out. 1972.

OLIVEIRA, A. U. de. **A longa marcha do campesinato brasileiro**: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. *Estudos Avançados*. v. 15, n. 43, São Paulo: Set./dez., 2001. b.

OLIVEIRA, Álvaro Borges de; FARIAS, Dóris Ghilardi de. **A concepção de Locke sobre a propriedade**. *Revista da ESMESC*, v. 13, n. 19, 2006.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Caminhos da Identidade**: Ensaio sobre etnicidade e multiculturalismo. São Paulo: Unesp, Brasília: Paralelo 15, 2006.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **O Trabalho do antropólogo**: olhar, ouvir e escrever. In: _____. *O trabalho do antropólogo*. 2. ed. São Paulo: UNESP; Paralelo 15, 1988.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais, conflitos e negociações no Brasil Contemporâneo**. In: ALVAREZ, Sônia *et al* (Org.). **Cultura e Política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2. ed Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Vozes, 1970.

REZENDE, Marcelo; MENDONÇA, Maria Luiza. **A contra-reforma agrária do Banco Mundial**. 2005. Disponível em: <http://www.social.org.br/artigos/artigo031.htm>. Acesso em 2007.

RIBEIRO, I. Correa. **Sesmeiros**. Cuiabá: EdUFMT, 1998.

SÁ, Andréa Alves de. **Forma de ocupação da terra como bem cultural**: estudo jurídico dos fundos de pasto da Bahia e sistema faxinal do Paraná. Disponível em:

http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/andrea_alves_de_sa.pdf, Acesso em: 22.02.2010.

SABOURIN, Eric; CARON, Patrick; SILVA, Pedro Carlos G. da. O manejo dos “Fundos de Pasto” no nordeste baiano: um exemplo de reforma agrária sustentável. **Raízes**, São Paulo, Ano XVIII, n. 20, Nov./1999, p. 90-102.

SANTOS, Cirlene Jeane Santos e. **O pastoreio comunitário nos fundos de pasto de Oliveira dos Brejinhos**. São Paulo, PPGGSP, 2009.

SANTOS, Clóvis Caribé Menezes dos. **Os cerrados da Bahia sob a lógica do capital**. Revista Ideas, v. 2, n.1, p.76-108, jan./jun., 2008.

SCHERER-WARREN, Ilze. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 2005.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim. **Direitos dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil**: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional. Org. Manaus: UEA, 2007, 224 p.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Camponeses e Criadores na formação social da miséria**: porto da folha no sertão do São Francisco. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1981. (Dissertação de mestrado).

SILVA, Luciano Campos da. **Propriedade rural e bens públicos**. 2004: disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1836/Propriedade-rural-e-bens-publicos>. Acesso em: março de 2009.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **Errantes do fim do século**. São Paulo: UNESP, 1999.

SILVA, Marina Osmarina. Saindo da invisibilidade – política nacional de povos e comunidades tradicionais. **Inclusão Social**, Brasília, v.2, n.2, p. 7-9, abr./set., 2007.

SILVA, Sylvio Bandeira de Melo; SILVA, Bárbara-Cristine Nentwig. **Reinventando o território**: tradição e mudança na região do sisal – Bahia.

SIMMEL, George. **A natureza sociológica do conflito**. In: Evaristo de Moraes Filho (Org.). George Simmel. São Paulo: Ática, 1983 (Coleção Grandes Cientistas sociais).

SIMMEL, George. **Como as formas sociais se mantêm**. In: Evaristo de Moraes Filho (Org.). George Simmel. São Paulo: Ática, 1983 (Coleção Grandes Cientistas sociais).

SIMMEL, George. **O estrangeiro**. In: Evaristo de Moraes Filho (Org.). George Simmel. São Paulo: Ática, 1983 (Coleção Grandes Cientistas sociais).

TAVARES, Luis Almeida. **Terras de uso comum no Brasil**. IBGE/Paraná. Disponível: <http://www.uff.br/vsinga/trabalhos/Trabalhos%20Completo/Luis%20Almeida%20Tavares.pdf>. Acesso em 11 de outubro de 2009.

WOORTMANN, Ellen F.; WOORTMAN, K. **O trabalho da terra**: a lógica e a simbólica da lavoura camponesa. Brasília: Edunb, 1997.

WOORTMANN, E. F. **Herdeiros, parentes e compadres**. Colonos do Sul e Sitiantes no Nordeste. Brasília: Edunb, 1995.

WOORTMANN, E. F. **Relações Matrimoniais, Família e Patrimônio**. In: Seminário Mulher Rural: Identidades na Pesquisa e na Luta Política, 1988, Rio de Janeiro. Anais do Seminário Mulher Rural: Identidades na Pesquisa e na Luta Política. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1988. v. i. p. 180-208.

WOORTMANN, Klass. **“Com Parente não se neguceia”**: o campesinato como ordem moral. **Anuário Antropológico**, Brasília: UnB, n.87, 1990, p.11-73.