

**POPULAÇÕES TRADICIONAIS E O ACESSO À TERRA NA AMAZÔNIA: UMA
“NOVA” REFORMA AGRÁRIA E A COMPATIBILIZAÇÃO DE DIREITOS
CULTURAIS, TERRITORIAIS E AMBIENTAIS**

**TRADITIONAL POPULATIONS AND ACCESS TO LAND IN THE AMAZON: A
"NEW" AGRARIAN REFORM AND THE LINKAGE BETWEEN LAND, CULTURE
AND ENVIRONMENT RIGHTS**

Ana Luisa Santos Rocha¹

Resumo: O presente trabalho analisa a possibilidade de se discutir uma “nova” Reforma Agrária, especialmente na Amazônia, considerando os ditames socioambientais da Constituição Federal de 1988 e as especificidades socioculturais do meio rural da região como os modos de vida, manejo dos recursos naturais e acesso à terra desenvolvidos pelas populações tradicionais. Em um primeiro momento serão destacadas as populações tradicionais, discutindo-se a possibilidade de uma definição. Depois, serão discutidos os aspectos constitucionais que garantem a vinculação entre terra, cultura e meio ambiente. Por fim, será analisada a posse exercida por determinadas populações tradicionais, seu reconhecimento jurídico através de alguns instrumentos de legitimação e a possibilidade de uma “nova Reforma Agrária” para a Amazônia.

Palavras-chave: Populações Tradicionais; Socioambientalismo; Acesso à terra.

Abstract: This paper analyzes the possibility of discussing a "new" Agrarian Reform, especially in the Amazon, considering the environmental dictates of the Federal Constitution of 1988 and the social and cultural specificities belonging to the region's rural areas, as the style of living, the access to land and the natural resource management developed by traditional populations. At a first moment, the traditional populations will be highlighted, discussing the possibility of a definition. Then, the constitutional aspects which ensure the linkage between land, culture and environment will be discussed. Finally, the possession

¹ Mestranda em Direitos Humanos no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará, sob orientação do Prof. Dr. José Heder Benatti, no âmbito do Projeto “Alternativas para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia”, financiado pela CAPES (Edital Pró-Integração 55/2013). As reflexões do presente trabalho são resultado das discussões da disciplina “Direitos Socioambientais e Políticas Públicas na Amazônia” do PPGD/UFPA, ministrada pelo Prof. Dra. Eliane Moreira, no primeiro semestre letivo de 2014.

exercised by certain traditional populations and its legal recognition through some instruments of legitimation will be analyzed, together with the possibility of a "new Agrarian Reform" to the Amazon.

Keywords: Traditional Populations; Socio-environmentalism; Access to land.

Introdução

A realidade sociocultural rural brasileira é diversa e complexa. Convergem no país, e especialmente na Amazônia, inúmeros povos com modos de vida, de crença e de manejo do território e dos recursos naturais distintos. São povos indígenas, ribeirinhos, remanescentes de quilombos, caiçaras, quebradeiras de coco-babaçu, seringueiros, dentre outras comunidades com estilos de vida, religiosidade e apreensão da natureza distintos da “sociedade nacional”.

O campesinato amazônico é marcado por grande diversidade cultural, onde as populações tradicionais desenvolveram suas próprias técnicas de relação com a terra e com o meio ambiente, fortemente influenciada pela cultura indígena. Benatti (2003, p. 100) remonta ao século XVIII, como período de formação do “caboclo amazônico” no contexto das políticas pombalinas para a Amazônia, da expulsão dos missionários e da miscigenação entre colonos, povos indígenas e negros.

No Brasil, a sensibilidade jurídica para com esses povos é recente. É fruto das lutas políticas e sociais que marcaram o país no contexto pós-Ditadura no final da década de 80², além das pressões internacionais pela proteção da biodiversidade³. De uma posição de invisibilidade, os “povos da floresta” lançaram-se a uma posição protagonista no cenário nacional, reivindicando direitos territoriais e culturais, bem como denunciando os impactos ambientais sobre a floresta causados por projetos desenvolvimentistas.

A Constituição Federal promulgada 1988 incorporou esses anseios. Dedicou um capítulo exclusivo ao meio ambiente, além de valorizar a proteção da diversidade cultural dos povos que constroem a identidade nacional. Reservou direitos territoriais especiais tanto para as populações indígenas quanto para as comunidades quilombolas. Quanto à questão agrária, a Carta Magna conferiu destaque à política agrícola e fundiária e à reforma agrária.

² Segundo Santilli (2005, p. 31), as lutas e alianças entre os movimentos sociais e o movimento ambientalista no final da década de 80 são a gênese do socioambientalismo brasileiro.

³ Foi marcante a influência dos grandes eventos internacionais sobre meio ambiente nesse processo, como a Conferência de Estocolmo em 1972, a publicação do Relatório Nosso Futuro Comum em 1987 e a preparação para a Conferência no Rio de Janeiro em 1992.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar alguns instrumentos jurídicos, que incorporam a diversidade sociocultural do país ao direito de acesso à terra, isto é, que possuem em suas bases principiológicas tanto o aspecto fundiário, quanto o aspecto cultural e ambiental.

Em um primeiro momento serão destacadas as populações tradicionais, discutindo-se a possibilidade de uma definição. Depois, serão discutidos os aspectos constitucionais que garantem a vinculação entre terra, cultura e meio ambiente. Por fim, será analisada a posse exercida por determinadas populações tradicionais, seu reconhecimento jurídico e a possibilidade de uma “nova Reforma Agrária” para a Amazônia.

1 Populações Tradicionais – quem são?

Existem muitas controvérsias sobre a existência de um conceito que defina as populações sócio e culturalmente distintas que formam as sociedades nacionais. No Brasil, para caracterizá-las utilizam-se expressões como populações tradicionais, comunidades autóctones, comunidades tradicionais, dentre outras.

O país possui uma rica diversidade cultural fruto da intensa miscigenação que marcou a história nacional. São povos indígenas, ribeirinhos, remanescentes de quilombos, caiçaras, quebradeiras de coco-babaçu, seringueiros, ciganos, dentre outros grupos sociais que fazem do Brasil um Estado Pluriétnico. Diante dessa multiculturalidade, seria possível utilizar apenas um único conceito para caracterizá-los?

A expressão comum de “povos e comunidades tradicionais” foi, inclusive, incorporada ao Decreto nº. 6040/2007 que instituiu a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”.

Segundo o Decreto (art.3º, I), povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição

Outra expressão bastante utilizada é a de populações tradicionais. Conforme aponta, Henyo Barreto Filho (2006, p. 1) a noção de “população tradicional” é utilizada de forma ambivalente, ora com caráter residual e negativo para excluir dessa categoria de grupos os indígenas e os quilombolas, ora com caráter positivo e abrangente para incluir todos os grupos sociais cuja distintividade cultural se expressaria nas territorialidades específicas.

Embora as expressões abrangentes sejam bastante utilizadas no meio acadêmico e no âmbito legal, Lous Forline e Lourdes Gonçalves Furtado (2002, p. 212) alertam para o risco da má utilização de um conceito, pois isso pode escurecer “a complexidade das realidades e as realidades da complexidade sociocultural e, conseqüentemente, conservar-se na invisibilidade determinados sistemas socioculturais”.

Utilizar-se-á no presente trabalho, a expressão usual “populações tradicionais” optando-se, justamente, pela sua abrangência. Acompanha-se assim, a posição de Barreto Filho que ressalta ser na generalidade e na fluidez do termo onde se encontra a sua força (2006, p. 8).

Manuela Carneiro da Cunha e Mauro W. B. Almeida (2001, p. 2) apontam que a abrangência do termo não se confunde com confusão conceitual. Essa extensão tem um aspecto positivo, pois é possível enumerar os membros “atuais” das populações tradicionais sem excluir os “futuros” membros, mostrando justamente a dinâmica dos grupos sociais que podem utilizar-se do conceito como bandeira mobilizadora.

Vale ressaltar que o aspecto da “tradicionalidade” não é equivalente ao arcaico e ao atrasado. O “ser tradicional” abarca inúmeras dimensões como as demográficas, territoriais, étnicas, relações com o mercado, organização social, cultura, religião, dentre outros (FORLINE e FURTADO, 2002), mas o fator que merece destaque é o *pertencimento*, a *identidade*, o *autoreconhecimento*, ou seja, é o sentimento de fazer parte e se identificar como membro de determinado grupo social.

Antônio Carlos Diegues (1998, p. 52) elenca uma série de características das culturas e sociedades tradicionais, chamando atenção para a definição, além do modo de vida diferenciando, para o “reconhecer-se como pertencente àquele grupo social particular”. O autoreconhecimento é, para o autor, uma “identidade construída ou reconstruída, como resultado, em parte, de processos de contatos cada vez mais conflituosos com a sociedade urbano-industrial”.

Paul Little (2002, p. 22) propõe a construção do conceito de “povos tradicionais” baseado em três elementos: o regime de propriedade comum, sentido de pertencimento a um lugar específico e profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva. O autor traça esses elementos a partir das semelhanças que encontra na razão histórica dos povos tradicionais no Brasil no que diz respeito às suas lutas fundiárias.

Conforme apontam Diegues e Little a identidade e o autoreconhecimento das populações tradicionais são reflexos também de uma afirmação política. A tradicionalidade

deve ser compreendida como um processo sociocultural e político, enquanto construção das populações tradicionais como “sujeito” (BARRETO FILHO, 2006).

Tendo como paradigma a multiculturalidade, levando-se em conta definição ampla e que engloba a afirmação política das populações tradicionais é que serão analisadas as interfaces entre cultura, meio ambiente e acesso à terra.

2 Base constitucional dos direitos das populações tradicionais

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo momento no constitucionalismo nacional. Nessa nova era, destaca-se a proteção concedida ao meio ambiente, aos direitos territoriais dos povos indígenas e remanescentes de quilombos e ao patrimônio cultural do país. Trata-se de uma proteção que deve ser interpretada de forma holística, especialmente quando os destinatários desses direitos constitucionais são as populações tradicionais.

A Carta Magna fez do Brasil um Estado de Direito Ambiental (LEITE e AYALA, 2010), Multicultural e Pluriétnico (PEREIRA, 2002), fortemente influenciada pelo movimento socioambientalista que emergiu nos últimos anos da década de 80, bem como pelas pressões internacionais fortalecidas a partir de 1972 com a Conferência de Estocolmo.

Pela primeira vez uma Constituição Brasileira dedicou um capítulo inteiro à questão ambiental (capítulo VI), além de tratá-la em diversos dispositivos esparsos. O art. 225 prescreve que 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.

A seção II do capítulo III da Constituição Federal trata dos direitos culturais. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais (art. 215), além de proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (art. 215, §1º).

Disposição constitucional de extrema importância para a proteção das populações tradicionais consta no art. 216 que elenca como 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: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

No capítulo VIII foram reconhecidos aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (art. 231, caput).

As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios englobam aquelas por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições (art. 231, §1º).

Nos atos das disposições constitucionais transitórias garantiu-se aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (art. 62, ADCT).

Nesse espectro, é possível elencar ainda o princípio da função social da propriedade. Para Juliana Santilli, o princípio constitucional disposto no art. 5º, XXIII é muito mais do que um princípio específico do Direito Ambiental, sendo princípio norteador de todo o ordenamento constitucional. Para a autora, “a função socioambiental da propriedade permeia a proteção constitucional à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e aos quilombolas” (SANTILLI, 2005, p. 86).

A função socioambiental da propriedade também está inserida no capítulo que trata sobre a política agrícola, fundiária e reforma agrária (art. 186). Sob o paradigma socioambiental isso significa que toda a política de Reforma Agrária não pode ser legítima se não incorporar a dimensão ambiental (SANTILLI, 2005).

Todos esses dispositivos, ao lado de outros dispositivos sociais que compõem a Constituição Federal de 1988 constituem a síntese dos ditames constitucionais socioambientais. Os dispositivos referentes relacionados à cultura, ao meio ambiente, aos povos indígenas e quilombolas e à função social da propriedade devem ser lidos de forma integrada, jamais fragmentada. Esses dispositivos, aliados à força dos movimentos sociais em prol do reconhecimento dos direitos das populações tradicionais consolidaram o chamado *socioambientalismo* brasileiro (SANTILLI, 2005, p. 91).

A proteção constitucional aos povos indígenas e remanescentes de quilombos no que diz respeito à questão territorial demonstra claramente a relação que esses povos possuem com seus territórios, sendo estes os espaços necessários para a reprodução cultural e utilização dos recursos naturais. Embora a Constituição especifique a proteção aos povos indígenas e quilombolas, tomando como base uma interpretação holística e conjugada dos seus demais

dispositivos, há de se reconhecer o direito de acesso à terra às demais populações tradicionais, como garantia de direitos culturais e ambientais.

Deborah Duprat expõe de maneira clara a inter-relação entre os direitos territoriais e os direitos culturais das demais populações tradicionais, com base constitucional:

A Constituição de 1988, no que de perto nos interessa, passa a falar não só em direitos coletivos, mas também em espaços de pertencimento, em territórios, com configuração em tudo distinta da propriedade privada. Esta, de natureza individual, com o viés da apropriação econômica. Aqueles, como locus étnico e cultural. O seu artigo 216, ainda que não explicitamente, descreve-os como espaços onde os diversos grupos formadores da sociedade nacional têm modos próprios de expressão e de criar, fazer e viver (incisos I e II). (...) Nesse cenário, a Constituição reconhece expressamente direitos específicos a índios e quilombolas, em especial seus territórios. Mas não só a eles. Também são destinatários de direitos específicos os demais grupos que tenham formas próprias de expressão e de viver, criar e fazer. (PEREIRA, 2011, p. 5).

O socioambientalismo brasileiro de base constitucional congrega assim, uma série de direitos às populações tradicionais, vinculando de forma integrada terra, meio ambiente e cultura. A terra e os recursos naturais estão estreitamente vinculados à própria reprodução cultural das populações tradicionais, pois possuem relações especiais com o território que ocupam, configurando-se como verdadeiro elemento da sua identidade cultural.

As comunidades tradicionais possuem uma representação simbólica com território que ocupam, pois é ele que fornece os meios de subsistência, os meios de trabalho e produção e os meios de produzir os aspectos materiais das relações sociais e culturais que compõem a comunidade (DIEGUES, 1998).

Analisando a perspectiva ideal-simbólica do território, isto é, sob o aspecto material da relação território, homem e natureza, o geógrafo Rogério Haesbaert (2007, p. 50), citando Bonnemaïson e Cambrèzy, ensina:

Nesta, perspectiva [de uma lógica culturalista], o pertencimento ao território implica a representação da identidade cultural e não mais a posição num polígono. Ela supõe redes múltiplas, refere-se a geossímbolos mais que a fronteiras, inscreve-se nos lugares e caminhos que ultrapassam os blocos de espaço homogêneo e contínuo da ideologia geográfica.

O território é assim, um espaço de reprodução histórica e cultural, que não pode ser confundido com um quadrilátero, sob um viés meramente “geográfico”. As populações tradicionais, os povos indígenas e os povos quilombolas emergiram como protagonistas, resignificando a natureza e reinventando o significado de território, fenômeno que não se observa só no Brasil, mas de modo geral em toda a América Latina:

Estes novos protagonistas, com seus saberes locais, afirmam seus direitos à cultura e ao território – seja quando colocam que “a biodiversidade é igual do território + cultura, como sustentam os afrocolombianos do Pacífico Sul; ou quando afirmam “não queremos terra, queremos território” e reivindicam seu *bien vivir*, como o

fazem os indígenas e camponeses do altiplano Boliviano e do Equador. Quando os seringueiros, as populações ribeirinhas, ou as mulheres quebradeiras de coco de babaçu da Amazônia se territorializam reinventando suas práticas como Reservas Extrativistas, estão valorizando todo o contexto ecológico-socio-cultural que habitam. No caso do México, existem experiências similares. (LEFF, 2009, p. 363).

3 Posse Agroecológica

Além do aspecto simbólico e da inter-relação entre território e cultura, outro fator que deve ser considerado na promoção dos direitos das populações tradicionais é o acesso à terra em si, isto é, a segurança jurídica para essas populações no que diz respeito ao reconhecimento legal dos seus territórios.

Na Amazônia essa segurança é extremamente importante, especialmente quando se consideram todos os interesses e conflitos fundiários que giram em torno do acesso à terra e aos recursos naturais. São madeireiras, pecuaristas, fazendeiros, empresas de mineração, grileiros, projetos hidrelétricos, agroindústria; todos com interesses mercadológicos voltados para a exploração das terras e da floresta.

Diante desse contexto de insegurança fundiária e conflitos de interesse quanto à dominialidade das terras na Amazônia, as políticas públicas de Reforma Agrária e Regularização Fundiária representam um importante instrumento de ordenamento territorial, visando garantir a posse de áreas públicas às populações tradicionais, combatendo a grilagem, assegurando-se, assim, o direito à moradia, à cultura, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao território.

Essa tarefa, em prol das populações tradicionais é primordial em um país que elege a dignidade da pessoa humana como fundamento, além de postular pela concretização de direitos sociais, culturais e ambientais. Nesse sentido, expõe Benatti (2011, p. 94):

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

Além dos aspectos retratados no tópico anterior quanto às relações do território com os modos de viver, saber e quanto às práticas de manejo dos recursos naturais, as políticas públicas de ordenamento territorial voltadas para essas populações devem congregiar também o modelo especial de apossamento exercido por essas populações: a posse agroecológica. É preciso ressaltar que a demarcação das terras indígenas possui fundamento no indigenato e não se confunde com a posse agroecológica (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2012).

A realidade sociocultural, ao lado da evolução história do acesso à terra e aos recursos naturais na Amazônia, contribuíram para o surgimento de uma modalidade de apossamento distinta e incompatível com concepções civilistas tradicionais da posse.

As definições clássicas elaboradas por Savigny e Ihering – teoria subjetiva e teoria objetiva da posse, respectivamente – não respondem às demandas sociais de um país marcado por inúmeros conflitos fundiários, especialmente os que envolvem populações tradicionais, com concepções consuetudinárias distintas do direito dominante. Ihering e Savigny desenvolveram concepções possessórias em função da propriedade (MATTOS NETO, 2010, p. 44), isto é, nenhuma dessas teorias concede à posse um valor independente do direito de propriedade.

O próprio Código Civil Brasileiro, nos arts. 1.196 e 1.204, define possuidor e a posse em razão dos poderes inerentes à propriedade, além de não protegê-la como um direito real.

Em verdade, a posse deve ser encarada como o elemento fundamental e legitimador da propriedade (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2012). A posse representa, ante o dever constitucional que exige o cumprimento da função social da propriedade⁴, o uso social do bem. Ao se exercer a posse, aplicando utilidade social ao bem, legitima-se o direito de propriedade.

A necessidade de reconhecer o papel fundamental da posse justifica-se em razão da contradição existente no sistema jurídico brasileiro: de um lado a Constituição Federal estabelece a função social da propriedade como um dever (art. 5º, XXIII); do outro, o Código Civil enumera o uso como uma faculdade do proprietário (art. 1.228) (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2012).

Desenvolve-se assim, em Direito Agrário, o conceito de posse agrária. Na posse agrária, ao contrário da visão mais individualista da clássica posse civil, valoriza-se o trabalho humano exercido sobre a terra. Legitima-se, não só o direito de propriedade, como também o direito à moradia, ao trabalho e à reprodução cultural.

Nesse sentido, ensina Antônio José de Mattos Neto (2010, p. 46):

Em vias do processo de socialização do Direito, o Direito Agrário elege como valor maior a atividade agrária (o trabalho) que o homem empreende na terra. Valoriza-a mais que o simples domínio. Desta maneira, o Direito Agrário orienta-se no sentido de reconhecer a posse àquele que, no plano dos fatos, labuta a terra, explorando-a economicamente.

Na posse agrária, o elemento subjetivo, o *animus*, é representado pela vontade do possuidor de trabalhar a terra e não necessariamente de se tornar o proprietário. O imóvel em

⁴ Art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal de 1988.

que se exerce a posse é tido como um lugar de resistência, onde pode viver dignamente com sua família. O elemento objetivo, o *corpus*, é demonstrado pela relação direta e física entre o possuidor e o local onde vive; há uma relação direta entre o homem e a terra. Pode se expressa, por exemplo, pelos atos materiais de produção empreendidos no local objeto da posse.

Embora o conceito de posse Agrária do Direito Agrário possua intrinsecamente um viés social, ainda não é suficiente para explicar ou ser aplicado aos fenômenos possessórios específicos da Amazônia. As populações tradicionais que habitam a Amazônia, como ribeirinhos, remanescentes de povos quilombolas, castanheiros, seringueiros, dentre outros, desenvolveram uma forma própria de apossamento coletivo da terra e dos recursos naturais: a posse agroecológica (BENATTI, 2003).

A questão da terra na Amazônia é marcada um grave histórico de conflitos e violência no campo, além de registrar altos índices de degradação ambiental. Ao lado disso, observa-se um verdadeiro caos fundiário, onde o Poder Público federal e estadual não possui pleno conhecimento sobre quais terras são públicas, quais estão sob o domínio particular de forma regular, e quais representam a grilagem⁵, isto é, quais terras públicas foram indevidamente apropriadas por particulares.

Sobretudo após a década de 70 com a militarização da questão agrária na Amazônia, o modelo de apossamento das populações tradicionais passou a ser intensamente desafiado pelos modelos de produção e crescimento econômicos introduzidos na região e pela valorização da terra como bem especulativo.

Os povos da floresta na Amazônia nasceram como meros ocupantes, sem possuir quaisquer títulos de domínio, tornando-os extremamente vulneráveis no momento em que a Amazônia se torna grande reserva de valor comercial. É por isso que a estruturação do conceito de posse agroecológica se torna uma bandeira política no processo de disputa pela terra na Amazônia:

É a partir de 1970 que a posse agroecológica começa a se consolidar politicamente e os camponeses iniciam a reivindicação de seus direitos em defesa de seu apossamento. Isto ocorre quando se vêem ameaçados por outros grupos sociais que tem uma relação diferente com a terra. O convívio dessas duas concepções é incompatível no mesmo espaço físico, pois uma terá que desaparecer para que a outra se consolide. Nessa situação, o conflito se torna intenso e violento, já que o objeto da disputa é o mesmo, porém com destinações bem distintas. (BENATTI, 2003, p. 110).

⁵ Conforme ressaltam Brenda Brito e Paulo Barreto, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito do Congresso Nacional, finalizado em 2001, sobre a ocupação de terras públicas na Amazônia, apontou os diversos casos de irregularidades e falsificações em registros de imóveis (BRITO e BARRETO, 2011, p. 39).

A posse agroecológica tem como um dos principais elementos caracterizadores um apossamento coletivo ao lado do trabalho familiar baseado no agroextrativismo. Conjuga-se assim, uma forma familiar de apossamento com uma posse coletiva. Seringueiros, ribeirinhos, castanheiros, comunidades remanescentes de quilombos dentre outras, a partir de um regime pautado na solidariedade do grupo consolidaram um modelo de posse coletiva inovador na estrutura agrária brasileira.

Esse modelo se constitui em um espaço não só social como também ecológico. Para Benatti (2003, p. 113), “a posse agroecológica é, fisicamente, a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra”. Ao de um espaço de influência de cada família, seja para pequeno cultivo, seja para moradia, existe ainda um espaço comum, onde a comunidade pode usufruir dos recursos naturais principalmente para atividades extrativistas sustentáveis.

Um fator marcante, que na verdade constitui um *plus* em relação à posse agrária, é que na posse agroecológica destaca-se o papel das populações tradicionais na conservação de recursos naturais. Sua forma de organização social e cultural permite e regula de forma sustentável o acesso ao meio ambiente de forma sustentável⁶.

Nesse sentido, Ibraim Rocha et. al. (2012, p. 87) tratam da posse agroecológica como “uma especial forma de relação com a terra, que compatibiliza a posse e restrições em defesa do meio ambiente, pois toma por uso comum determinados bens ambientais com práticas de manejo que permitem a sustentabilidade dos usos dos recursos naturais”.

Diante das abordagens acima elencadas, resta claro como o reconhecimento do modelo de posse agroecológica representa a concretização dos direitos humanos das populações tradicionais, visto que, ao lado do conceito de territorialidade, as questões ambientais, juntamente com a questão agrária, revelam-se dinamicamente interligadas aos fatores étnicos e afirmativos da identidade desses povos (ALMEIDA, 2004, p. 21).

Daí porque, cabe agora analisar como esses elementos são considerados nas políticas públicas de acesso à terra voltadas para o atendimento das demandas dos povos e comunidades tradicionais.

⁶ Segundo Diegues (1998, p. 40), isso contraria a Teoria da “Tragédia dos Comuns”, formulada por Hardin (1968), no sentido de que a propriedade comum causaria uma rápida degradação ambiental.

4 Formas agroecológicas de acesso à terra: uma nova Reforma Agrária para a Amazônia?

Existem hoje, distintas formas de legitimação do apossamento das populações tradicionais como as reservas extrativistas (Resex), as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), a propriedade quilombola, o projeto de assentamento florestal (PAF), o projeto de desenvolvimento sustentável (PDS) e projeto de assentamento agroextrativista (PAE) na esfera federal, além das modalidades similares criadas em âmbito estadual (BENATTI, 2011, p. 94).

Nos termos do Estatuto da Terra (Art. 1º, § 1º), a Reforma Agrária é definida como o “conjunto de medidas que visam promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade”.

Os principais caminhos para se redistribuir terras mediante a reforma agrária são a destinação de terras públicas e devolutas dos entes federativos no âmbito de sua competência; a compra e venda de imóveis rurais com esta destinação específica regulada pelo Decreto nº. 433/92; e através da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, regulada pela Lei nº. 8.629/93 e pela Lei Complementar nº 76/93 (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2012, p. 316).

Conforme determina a interpretação socioambiental da Constituição Federal de 1988, a Reforma Agrária e o Estatuto da Terra devem ser compatibilizados com a proteção ambiental e com a promoção dos direitos culturais das populações tradicionais. A Reforma Agrária das populações tradicionais que ocupam a Amazônia deve ser lida sob um outro aspecto que não pode ser unicamente restringido à distribuição de terras *strito sensu* e à soberania alimentar.

Vale lembrar que a história da Reforma Agrária Amazônia é marcada por uma série de políticas incoerentes e desconexas que culminaram com o desmatamento da floresta, violência no campo e conflitos fundiários, sempre tratando as populações tradicionais como povos “invisíveis”. Privilegiou-se, por exemplo, a criação de lotes desconsiderando-se as especificidades do meio rural amazônico, onde prevalecem a utilização coletiva da terra e dos recursos naturais.

A luta do movimento socioambientalista que culminou na criação de Reservas Extrativistas (Resex)⁷ no início da década 90, no reconhecimento de territórios indígenas e

⁷ O papel e a força política que os seringueiros, via atuação do Conselho Nacional de Seringueiros, adquiriram no final da década de 80 foi primordial para a criação das Resex.

quilombolas, além do reconhecimento do papel das populações tradicionais na proteção ambiental da Amazônia (SANTILLI, 2005), cujo ápice se deu em 2000, com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza pela Lei nº. 9.985/00, ao prever os modelos de unidades de conservação de uso sustentável, serviu de influência para as políticas de Reforma Agrária.

Paul Little (2002, p. 3) expõe que:

Até recentemente, a diversidade fundiária do Brasil foi pouco conhecida no país e, mais ainda, pouco reconhecida oficialmente pelo Estado Brasileiro. Ao incluir os diversos grupos não-camponeses na problemática fundiária – no que Bromley chama de uma “outra reforma agrária” –, a questão fundiária no Brasil vai além do tema de redistribuição de terras e se torna uma problemática centrada em processos de ocupação e afirmação territorial, os quais remetem, dentro do marco legal do Estado, às políticas de ordenamento e reconhecimento territorial. Essa mudança de enfoque não surge de um mero interesse acadêmico, mas radica também em mudanças no cenário político do país ocorridas nos últimos vinte anos. Nesse tempo, essa outra reforma agrária ganhou muita força e se consolidou no Brasil, especialmente no que se refere à demarcação e homologação das terras indígenas, ao reconhecimento e titulação dos remanescentes de comunidades quilombolas e ao estabelecimento das reservas extrativistas.

O discurso ambiental foi aos poucos se incorporando às bandeiras reivindicatórias dos movimentos sociais ligados à Reforma Agrária, especialmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST). Perspectivas agroecológicas foram introduzidas na pauta do MST desde a década de 90. Já em 2000, a agroecologia passou a ser definida como o principal modelo de produção e desenvolvimento para os assentamentos rurais⁸.

Em 1996, criaram-se os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) seguindo basicamente a mesma metodologia das Resex. “Desse modo, à época, já se propunha uma Reforma Agrária Diferenciada para a região Amazônica, tentando respeitar o modelo de ocupação das populações tradicionais e preservar a biodiversidade” (SCHWEICKARDT, 2003, p. 84).

Ao lado, dos Projetos de Assentamento Agroextrativista, em 1999 criou-se outra modalidade: Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e, mais recentemente em 2006, o Projeto de Assentamento Florestal (PAF). Essas modalidades de assentamento, ao contrário dos Projetos de Assentamento (PA) criados ao longo do século XX são mais adequados à realidade regional da Amazônia e ao modelo de uso da terra e dos recursos naturais das populações tradicionais, especialmente por incorporarem o apossamento coletivo, isto é, reconhecem e legitimam a posse agroecológica.

⁸ No Congresso Nacional do MST realizado em 2007, por exemplo, foi afirmada como um compromisso assumido pelo movimento (BARCELLOS, 2012, p. 4).

Ao contrário do que tradicionalmente se classifica como Reforma Agrária, isto é, com um imóvel desocupado que servirá de base territorial para o assentamento (ROCHA; TRECCANI; BENATTI; HABER; CHAVES, 2012, p. 157), as Resex, as RDS, a propriedade quilombola, os PAE, os PDS e os PAF são modalidades de regularização fundiária, isto é, pressupõe a prévia posse agroecológica exercida por populações tradicionais a serem beneficiadas.

No caso das comunidades quilombolas, o reconhecimento de sua posse garante a propriedade e a titularidade das terras para a comunidade. No caso das unidades de conservação de uso sustentável – Resex e PDS – e dos assentamentos sustentáveis – PAE, PDS e PAF – as áreas são de domínio público, com usufruto da terra e dos recursos naturais renováveis concedidos para as populações tradicionais (BENATTI, 2011). A categoria fundiária específica para cada caso deve levar em consideração forma própria de uso dos recursos naturais desenvolvida pela comunidade.

Propõe-se então, uma releitura do conceito de Reforma Agrária para a Amazônia, abarcando os casos de regularização fundiária da posse agroecológica exercida por populações tradicionais como ribeirinhos, castanheiros, seringueiros, dentre outras comunidades extrativistas que habitam a região.

Não se quer aqui desprezar o conceito legal de Reforma Agrária previsto no Estatuto da Terra que indica medidas de distribuição da terra, modificações no regime de posse e uso, atendimento aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. Não se quer também renegar as ações de desapropriação para fins de reforma agrária que realocam famílias em áreas que antes não ocupavam, especialmente quando se tratarem de propriedades improdutivas.

O objetivo na verdade é mostrar que a realidade sociocultural da Amazônia não se coaduna com as ações tradicionais de Reforma Agrária pautados na ocupação individual de lotes e quadriláteros previamente definidos.

Essa nova perspectiva parece já ter sido incorporada pelo Governo Federal. Desde setembro de 2002 com a Portaria Interministerial Ministério do Desenvolvimento Agrária/Ministério do Meio Ambiente nº. 13 as populações extrativas tradicionais das Reservas Extrativistas foram reconhecidas como beneficiárias do Plano Nacional de Reforma Agrária. Em 2004, a Norma de Execução do INCRA nº. 37 ampliou ainda mais o rol de reconhecimento de projetos de assentamento de reforma agrária.

O II Plano Nacional de Reforma Agrária lançado em 2003 já previa para a Amazônia a implantação de assentamentos rurais em bases sustentáveis, além de aumentar sobremaneira o

leque de beneficiários⁹. Outros Planos voltados para a Amazônia, como o Plano Amazônia Sustentável (BRASIL, 2008) e o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (BRASIL, 2013) também trazem a priorização de modalidades de projetos de assentamento que valorizam a sustentabilidade.

Recentemente, em 2012, foi criado¹⁰ também o Programa de Prevenção, Combate e Alternativas ao Desmatamento Ilegal em Assentamentos da Amazônia conhecido como “Programa Assentamentos Verdes para a Amazônia” traz de forma ainda mais clara a extensão do conjunto Reforma Agrária na Amazônia.

As posses das populações tradicionais devem ser legitimadas e regularizadas considerando suas especificidades e isso constitui uma Reforma Agrária diferente, que abarca a territorialidade dessas comunidades, isto é, todo o “esforço coletivo do grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu território” (LITTLE, 2012, p. 3).

Conclusão

A concentração de terras que marca a história fundiária do país ganha um perfil diferenciado na Amazônia. As populações tradicionais que ocupam a região e desenvolvem com o território uma relação especial exigem ações diferenciadas por parte por parte do Poder Público. O campesinato amazônico saiu da invisibilidade na luta pela terra e na luta pelo seu modo de vida.

As diferentes categorias fundiárias que foram criadas sejam por meio de unidades de conservação como as Resex e RDS da Lei nº. 9985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), sejam via projetos de assentamento em bases sustentáveis demonstram (PAE, PDS, PAF), além da instituição em 2007 da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, demonstram os instrumentos postos no ordenamento jurídico nos últimos 20 anos que incorporam os anseios das populações tradicionais no reconhecimento dos seus territórios.

⁹ O público beneficiário da Reforma Agrária previsto no plano é formado por: trabalhadores rurais sem terra, público potencial de novos assentamentos; atuais assentados, que necessitam de infra-estrutura e apoio à produção; um imenso setor da agricultura familiar que ainda não acessa os mecanismos do Plano Safra; posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra que lhes restringe o acesso às políticas agrícolas e os expõe a ameaças de despejo; populações ribeirinhas; comunidades quilombolas, que demandam o reconhecimento e a titulação de suas áreas; agricultores que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; extrativistas, que lutam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; entre outros pobres do campo. *In*: (BRASIL, 2005, p. 17).

¹⁰ Portaria INCRA nº. 716, de 27 de novembro de 2012.

É sob esse novo aspecto que as políticas e ações da Reforma Agrária da Amazônia devem ser orientadas e planejadas, levando em conta a sócio-diversidade e a biodiversidade da região, garantindo o apossamento coletivo das populações tradicionais e sua reprodução social e cultural, cristalizados pela leitura socioambiental dos dispositivos constitucionais da Carta Magna de 1988.

Referências Bibliográficas

BARCELLOS, Sérgio Botton. **A Agroecologia como pauta e estratégia de desenvolvimento local em um assentamento de reforma agrária.** In: 5º Encontro da Rede de Estudos Rurais - UFPA. Belém (PA), 2012, p. 4. Disponível em: <www.redesrurais.org.br/node/815>. Acesso: 15 maio 2014.

BARRETO FILHO, Henyo T. **Populações Tradicionais:** introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: *Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade.* São Paulo: Anna Blume, 2006.

BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal.* Curitiba: Juruá. 2003.

_____. **Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais.** In: *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas / Orgs. Sérgio Sauer; Wellington Almeida.* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, p. 93-113.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária.** Edição especial para o Fórum Social Mundial de 2005. Brasília, DF: INCRA, 2005, p. 17.

_____. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável:** diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008, p. 83.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). 3ª fase (2012-2015):** Pelo uso sustentável e conservação da floresta. Brasília: Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento da Amazônia Legal. Junho, 2013, p. 62.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. **A regularização fundiária avançou na Amazônia?** Os dois anos do programa Terra Legal. Belém: Imazon, 2011, p. 39).

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Amazônia: a dimensão política dos “conhecimentos tradicionais” como fator essencial de transição econômica** – pontos resumidos para uma discussão. Somanlu, ano 4, n. 1, jan./jun. 2004, p. 21.

CUNHA, Manuela Carneiro da e ALMEIDA, Mauro W.B. **Populações Tradicionais e Conservação Ambiental**. In: Biodiversidade na Amazônia. São Paulo: Estação Liberdade: ISA, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: HUCITEC, 1998.

FORLINE, L.; FURTADO, L. G. **Novas reflexões para o estudo das populações tradicionais na Amazônia**: por uma revisão de conceitos e agendas estratégicas. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Série Antropologia, 2002, 18(2), p. 209-227.

HAESBAERT, Rogério. **Concepções de território para entender a desterritorialização**. In: Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. Coleção espaço, território e paisagem. Milton Santos et al. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 43-71.

LEFF, Enrique. **Ecologia, Capital e Cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Tradução: Jorge E. Silva; Revisão técnica: Carlos Walter Porto. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 356-408.

LEITE, José Rubens Morato e AYALA, Patrick de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo, extrapatrimonial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

LITTLE, Paul E. **Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

MATTOS NETO, Antonio José de. **Estado de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PEREIRA, Deborah Macedo Duprat de Brito. **O Estado Pluriétnico**. In: LIMA, Antônio Carlos de Souza; HOFFMAN, Maria Barroso. Além da Tutela: bases para uma política indigenista III. São Paulo. Editora Contra Capa; 2002. Disponível em: <<http://laced.etc.br/site/arquivos/04-Alem-da-tutela.pdf>>. Acesso em: 15 jul 2014.

_____. **O Direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade**. Disponível em: <<http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/artigos/autores/deborah-m-duprat-de-britto-pereira>>. Acesso: 10 jul 2014.

ROCHA, Ibraim; TRECCANI, Girolamo Domenico; BENATTI, José Heder; HABER, Lilian Mendes; CHAVES, Rogério Arthur Friza. **Manual de Direito Agrário Constitucional: lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCHWEICKARDT, Kátia. Reforma Agrária e Política Ambiental na Amazônia – encontros e desencontros. *In: Reforma Agrária e Meio Ambiente*/ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (organizadores). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.