

Terra é vida,  
não mercadoria:  
direitos e mecanismos  
nacionais e internacionais

Estudo apresentado pela Terra de Direitos à ActionAid sobre mecanismos internacionais e nacionais relacionados com os direitos à terra dos povos do campo e das florestas.

**act:onaid**



TERRA DE DIREITOS  
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

# Terra é vida, não mercadoria: direitos e mecanismos nacionais e internacionais

© 2015, ActionAid

## **INICIATIVA**

ActionAid Brasil

## **APOIO**

Ford Foundation

## **AUTOR**

Terra de Direitos

## **COORDENAÇÃO EDITORIAL**

Maíra Martins

Vitória Ramos

## **REVISÃO**

Solange Noronha

## **PROJETO GRÁFICO**

Mais Programação Visual

## **FOTO CAPA E DIVISÓRIA**

Fabio Erdos

# **act:onaid**

Escritórios no Brasil

## **No Rio de Janeiro**

Rua Moraes e Vale, 111 / 5º andar – Centro

CEP 20021-260 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Tel.: +55 21 2189 4600 | Fax: +55 21 2189 4612

## **Em Recife**

Rua Viscondessa do Livramento, 168 (anexo) – Derby

CEP 52010-060 – Recife – PE – Brasil

Tel.: + 55 81 3221 3425

[actionaid.brasil@actionaid.org](mailto:actionaid.brasil@actionaid.org)

[www.actionaid.org.br](http://www.actionaid.org.br)

# SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	5
2.	DIREITOS À TERRA NO BRASIL .....	8
2.1	OS POVOS INDÍGENAS .....	8
2.2	AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS .....	10
2.3	O CAMPESINATO .....	13
2.4	POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS .....	15
3.	DIREITOS À TERRA NO ÂMBITO INTERNACIONAL .....	19
3.1	SOBERANIA, TERRITÓRIO E ESTADOS .....	19
3.2	A DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS .....	21
3.3	CONVENÇÃO 169 DA OIT .....	22
3.3.1	CONVENÇÃO 169 DA OIT COMO INSTRUMENTO PARA RECONHECIMENTO DE NOVOS DIREITOS .....	23
3.3.2	CONVENÇÃO 169 DA OIT COMO INSTRUMENTO DE INTERPRETAÇÃO E BALIZAMENTO DE DIREITOS À TERRA .....	24
3.3.3	DIREITO DOS POVOS DE NÃO SEREM TRANSLADADOS DE SUAS TERRAS E DIREITO DE REGRESSO ÀS TERRAS .....	24
3.4	DIRETRIZES VOLUNTÁRIAS DA FAO .....	25
3.5	DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS DOS CAMPONESES .....	29
4.	CONCLUSÕES: POVOS DO CAMPO E DAS FLORESTAS E DIREITOS À TERRA .....	32
	BIBLIOGRAFIA .....	34



# 1. INTRODUÇÃO

Desde o início do processo de colonização no Brasil o regime jurídico de regulação das relações dos seres humanos com a terra, salvo pontuais e marginais exceções, esteve alinhado com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas do modelo social hegemônico. Neste contexto, tomados em suas dimensões coletivas ou individuais, sujeitos que estivessem pouco ou totalmente desalinhados com o sistema de produção hegemônico tiveram parca ou nenhuma possibilidade de utilizar o sistema jurídico do Estado para garantir acesso à terra e viabilizar uma vida com dignidade, segundo seus padrões culturais (MARÉS, 2003).

Atualmente a concepção política hegemônica no Estado brasileiro tende, com grande intensidade, a favorecer o modelo de produção alinhado ao agronegócio, em detrimento de outros modelos de vida e produção no campo, desenvolvidos e impulsionados por camponeses, indígenas e povos e comunidades tradicionais. Essa ação do Estado é o principal indutor da concentração fundiária no Brasil. O anúncio de que o Plano Agrícola e Pecuário destinará, entre 2015 e 2016, cerca de R\$ 180 bilhões para o agronegócio e, por outro lado, o Plano Safra da Agricultura Familiar 2015/2016 anunciou a destinação de R\$ 28,9 bilhões, oferece um parâmetro para analisar a pressão que o Estado exerce para incrementar a concentração fundiária

Segundo os dados do último censo agropecuário do IBGE, o índice de Gini<sup>1</sup>, que mede a concentração fundiária, se manteve estável nas últimas três décadas, apresentando um índice de concentração de 0,857 em 1985, de 0,856 em 1995 e de 0,854 em 2006. A ligeira baixa de três milésimos no índice de concentração fundiária do Brasil não foi suficiente para retirar o país da segunda colocação mundial em concentração de terra, perdendo apenas para o Paraguai, cujo índice de Gini alcança 0,94<sup>2</sup>.

O panorama nacional de relativa estabilização da concentração fundiária deve ser analisado tomando-se em conta processos e políticas recentes de desconcentração fundiária, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988.

Até o ano de 1985 existiam 67 projetos de assentamentos de reforma agrária no país, com 117 mil famílias assentadas, totalizando 9,8 milhões ha de terras incorporadas ao processo de reforma agrária. Hoje existem 9.288 projetos de assentamento, com 969 mil

---

**1** O índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda ou terras em determinado grupo. Seu coeficiente varia de “zero” a “um”, sendo o valor “zero” representativo de uma situação de igualdade absoluta (ou seja, uma na qual todos dispõem de igual renda ou terras) e o valor “um” o extremo oposto, isto é, uma situação em que apenas uma pessoa detém a totalidade da renda ou das terras.

**2** Dados do Banco Mundial, 2007.

famílias assentadas, totalizando 88 milhões de hectares<sup>3</sup> de terras incorporadas à reforma agrária<sup>4</sup>.

Frise-se, ainda, que no período pós-Constituição de 1988 foram criadas unidades de conservação federais que hoje totalizam 75.873.300 ha, além de 75.566.100 ha em unidades de conservação estaduais e 2.647.900 ha em unidades de conservação municipais<sup>5</sup>, demarcadas terras indígenas que hoje totalizam 113.518.235 ha<sup>6</sup> e titulados territórios quilombolas que chegam a 1.007.827 ha<sup>7</sup>. Contudo, como visto, o avanço conseguido pelos movimentos de luta pela terra não foi suficiente para efetivamente democratizar o acesso a terra no Brasil e diminuir a concentração fundiária.

Assim, reconhecendo que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 diversos movimentos sociais de luta pela terra obtiveram conquistas expressivas, ainda que aquém das necessidades reais de camponesas, indígenas e povos e comunidades tradicionais, e que mesmo assim não houve diminuição significativa da concentração fundiária, é possível afirmar que subsiste um contexto de elevação da concentração fundiária no Brasil.

Diante desse contexto é possível afirmar que o capitalismo agrário (agronegócio), conquanto notoriamente hegemônico na atualidade, nunca exerceu um domínio pleno e absoluto, pois coexiste e interage com realidades marginais vividas sob outras bases, ainda que parcialmente adaptadas ao sistema hegemônico. Para fins deste estudo, importa destacar que subsistem no sistema capitalista sujeitos que apresentam, em suas dimensões coletivas, uma relação simbiótica com a terra e características de exterioridade, ainda que por vezes parcial, com o trabalho no sistema capitalista. Ou seja, no Brasil existem grupos que vivem e trabalham no campo, mas que não estão diretamente alinhados com o agronegócio, que é o modelo hegemônico de produção capitalista no campo.

A coexistência de grupos sociais adaptados e não totalmente adaptados ao sistema capitalista se expressa materialmente em conflitos por terra. De um lado, o que se convencionou chamar de agronegócio se territorializa, expropriando os sujeitos não plenamente integrados ao sistema capitalista e ao modelo de crescimento econômico e promovendo conflitos. De outro lado, povos indígenas, comunidades quilombolas, faxinalenses, de quebradeiras de coco e camponeses, entre outros, lutam e resistem, buscando formas para reproduzir seus modos de vida tradicionais com ocupação de terras, luta pela criação de assentamentos de reforma agrária, titulação de terras quilombolas, demarcação de terras indígenas e criação de unidades de conservação, promovendo conflito e, também, um outro tipo de desenvolvimento.

---

<sup>3</sup> Equivale a cerca de 10% do território nacional.

<sup>4</sup> <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>

<sup>5</sup> Fonte: CNUC/MMA, fevereiro de 2015.

<sup>6</sup> Fonte: FUNAI

<sup>7</sup> Fonte: INCRA (<http://www.incra.gov.br/quilombola>)

Neste cenário, os setores estruturalmente vinculados ao capitalismo agrário têm desenvolvido agroestratégias voltadas para a reestruturação dos mecanismos jurídicos de regulação das relações dos seres humanos com a terra, para que se viabilize uma expansão ainda maior do modelo de produção capitalista no campo.

Essas agroestratégias buscam limitar, ou mesmo extinguir, mecanismos jurídicos e experiências de vida desalinhadas, total ou parcialmente, com o sistema capitalista de produção, buscando consolidar uma propriedade privada absoluta da terra, desestimulando o reconhecimento de direitos territoriais que limitem o avanço do mercado de terras (ALMEIDA, 2011, P. 27-28).

As recentes mudanças no Código Florestal, o esvaziamento da aplicação da função social da propriedade<sup>8</sup> e a oposição aos direitos de quilombolas e indígenas à terra, no Congresso Nacional e no Poder Judiciário, são alguns dos elementos concretos que sinalizam essa tendência.

De outro lado, os povos indígenas e as comunidades quilombolas lutam pela efetivação de direitos territoriais já positivados na Constituição e para que não haja retrocesso no reconhecimento jurídico desses direitos. Os camponeses organizados em movimentos sociais lutam pela implementação de políticas públicas de desconcentração fundiária e acesso à terra através da criação de assentamentos de reforma agrária. Já os pescadores artesanais, as comunidades faxinalenses e de fundo de pasto, entre outras tantas tradicionais, lutam pelo reconhecimento de direitos à terra e pela efetivação do acesso à terra, através, por exemplo, do estabelecimento de unidades de conservação de uso sustentável.

É necessário destacar que as comunidades quilombolas e os povos indígenas têm direitos à terra assegurados na Constituição Federal. Contudo, os camponeses e comunidades como as dos faxinalenses, de fundo de pasto e de pescadores artesanais não têm, propriamente, direitos à terra positivados em lei.

Essa relevante distinção merece ser aprofundada, pois importa em consequências práticas nas lutas cotidianas de resistência à expropriação capitalista na disputa por terra, destacando-se aqui suas dimensões políticas e jurídicas.

---

<sup>8</sup> Decorrente da não atualização dos índices de produtividade e da inaplicabilidade dos incisos II, III e IV, do art. 186, da Constituição Federal, para fins de desapropriação através dos programas governamentais de reforma agrária.

# 2. DIREITOS À TERRA NO BRASIL

Aqui serão analisadas algumas das relevantes lutas relacionadas à questão da terra no Brasil. O objetivo é fornecer um panorama que auxilie na leitura do conjunto das lutas e contribua para definir estratégias de ação. Frise-se que, para além de uma análise isolada de cada luta específica, é necessário averiguar as questões que surgem da interação dessas lutas, pois só é possível conhecer o todo se se conhece as partes e o que surge de novo de sua interação.

## 2.1 OS POVOS INDÍGENAS

Desde a promulgação da Constituição de 1988, os povos indígenas contam com o reconhecimento formal do direito de demarcação de suas terras. Atualmente, sua luta por terra centra-se, resumidamente, na busca pela implementação do direito já consagrado e na necessidade de não retroceder em relação aos direitos positivados.

Entre as ações coordenadas para retirar direitos dos povos indígenas às suas terras, se pode citar a Portaria 303 da Advocacia Geral da União (AGU) e a Proposta de Emenda Constitucional 215.

A portaria 303 da AGU foi duramente criticada pelos indígenas por impor limites aos direitos dos povos, fazendo prevalecer para todos os processos de demarcação de terras indígenas as 19 condicionantes do caso Raposa Serra do Sol, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal. As limitações impostas pelas condicionantes, somadas à relativização do direito de consulta, são duros ataques aos direitos indígenas, conforme carta da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)<sup>9</sup>. Por sua vez, a Proposta de emenda Constitucional nº 215 pretende transferir ao Congresso Nacional a decisão sobre a demarcação de terras indígenas, situação que praticamente paralisará os processos de demarcações, pois há uma notória oposição aos direitos indígenas no Congresso Nacional.

Destaca-se que atualmente os povos indígenas encontram grandes resistências à realização do direito à demarcação de seus territórios. Segundo dados da FUNAI, atualmente existem 104.588.473 (cento e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil e quatrocentos e setenta e três) hectares de terras demarcadas em favor de povos indígenas, sendo que a maior parte ocorreu na Amazônia, principalmente depois da promulgação

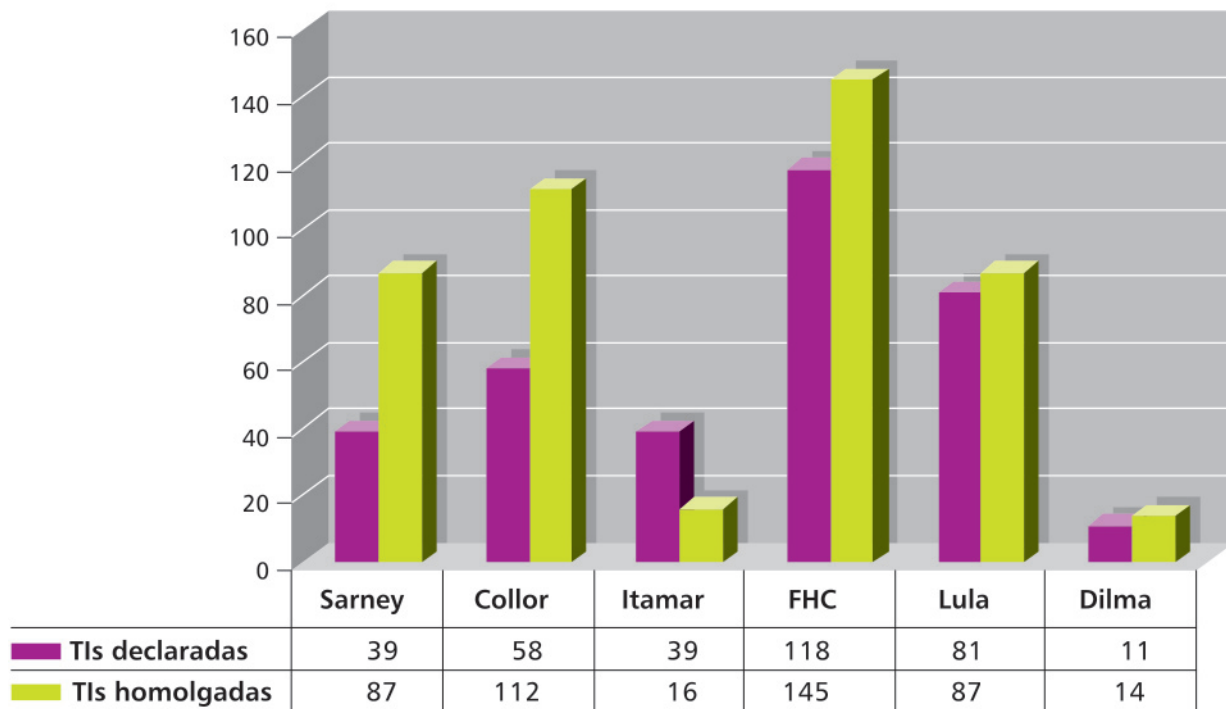
---

<sup>9</sup> Para saber mais acessar: [http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=6393&action=read](http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=6393&action=read)



da Constituição de 1988. Ocorre que o ritmo dos processos de demarcação desacelerou de forma brusca nos últimos quatro anos, conforme demonstra o gráfico abaixo:

### EVOLUÇÃO DOS PROCESSOS DE DEMARCAÇÃO DE TIS



Fonte: ISA – Instituto Socioambiental

O decréscimo das demarcações não decorre de mudanças no arcabouço normativo, uma vez que este permanece praticamente inalterado desde 1988. Tal fenômeno se explica pela grande pressão exercida pelos grupos ligados ao agronegócio, já consolidado em muitas áreas que estão em processo de estudo na FUNAI. Alia-se a isso a fragilidade política do Governo Federal em lidar com a sua dita base aliada, que tem forte componente ligado ao agronegócio.

Para respaldar tais afirmações, merecem destaque as declarações da atual ministra da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), Kátia Abreu, que afirmou que irá contestar judicialmente todas as demarcações de terras indígenas e que não poderiam mais ser feitas quaisquer demarcações passados cinco anos de vigência da Constituição de 1988<sup>10</sup>.

Com base no atual marco normativo constitucional de direitos à terra, é relevante questionar como seria possível parar com o processo de demarcação se ainda há uma grande demanda por parte dos povos indígenas. Qual é a base legal para se estabelecer um prazo para implementar a Constituição e os direitos nela assegurados? Se houvesse algum limite, deveria ser em favor da urgente demarcação, não para impedi-la.

<sup>10</sup> Conforme discurso feito da tribuna do Senado Federal, acessível em: <http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/questiones-indigenas/136513-blog-questao-indigena-katia-abreu-e-os-ruralistas-nao-compreendem-que-direito-dos-indios-se-sobrepo-e-ao-direito-de-propriedade.html#.VUJaije9vio>

As respostas a esses questionamentos oferecem ao menos duas soluções: a) a interrupção política do processo de demarcação, em evidente afronta a um direito constitucionalmente reconhecido; b) alteração, parcial ou total, do direito indígena à terra do ordenamento jurídico.

Os dados destacados acima demonstram que a forte oposição política às demarcações surte efeitos práticos de quase paralisia dos processos, afirmação corroborada quando se observa que, desde julho de 2014, o Governo Federal declarou apenas uma terra indígena e homologou três.

Além disso, a possibilidade de alterações nos direitos indígenas às suas terras é uma realidade que se expressa nos três poderes da República.

No Executivo, a principal referência é a portaria 303 da Advocacia Geral da União. No Legislativo, destaca-se a PEC 215, já mencionada. No Judiciário, relativiza-se o direito originário à demarcação com a aplicação do instituto do marco temporal, que excluiria a aplicação do direito constitucional à terra nos casos em que os povos indígenas não estivessem ocupando as áreas quando da promulgação da Constituição. Tal precedente foi aplicado recentemente pelo Supremo Tribunal Federal no caso da terra Guyraroká, da etnia Guarani-kaiowá, e pode inviabilizar a demarcação de cerca de 300<sup>11</sup> terras indígenas, afetando povos já vulneráveis por processos de expropriação.

Há necessidade de atuação, no mínimo, pela manutenção dos direitos à terra já positivados e pela efetiva implementação desses direitos. Esta luta está diretamente ligada a uma disputa política mais ampla numa sociedade em que determinados grupos veem os indígenas como um impedimento ao desenvolvimento econômico do país, em oposição a outros grupos que entendem ser necessário o reconhecimento e a efetivação dos direitos para que se cumpram os objetivos da República de construção de uma nação livre, justa e solidária, que tenha como primazia os direitos humanos.

## 2.2 AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

As comunidades quilombolas ainda disputam o conteúdo essencial do direito à terra garantido no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal, ao mesmo tempo em que lutam pela titulação de seus territórios em casos concretos, usando como referência jurídica de interpretação e aplicação do art. 68 do ADCT da CF, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Decreto Federal 4887/03. Ou seja, as comunidades quilombolas atuam simultaneamente para consolidar a interpretação jurídica da extensão do direito previsto no art. 68 do ADCT e por sua efetiva realização.

---

<sup>11</sup> Conforme noticiado em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1551970-instituicao-do-marco-temporal-afetaria-300-areas-indigenas-estima-cimi.shtml>

O embate travado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239, que tramita no Supremo Tribunal Federal, exemplifica a disputa pelo sentido e o alcance do art. 68 do ADCT. De um lado, os quilombolas defendem que a Constituição lhes garantiu um direito à terra que atenda às necessidades de reprodução física, social e cultural das comunidades. De outro, setores conservadores da sociedade afirmam que a Constituição criou apenas uma modalidade de usucapião extraordinária constitucional, para que assim não se reconheça um direito à terra para as comunidades, mas tão somente se regularizem as posses que as comunidades efetivamente tenham exercido, sem oposição, de maio de 1888 (quando foi abolida a escravidão) a outubro de 1988 (quando foi promulgada a Constituição).

Como na questão indígena, as disputas pela interpretação do alcance jurídico do direito quilombola à terra estão condicionadas a diferentes propostas e interpretações sobre o destino que se deve dar às terras no Brasil, bem como ao papel das comunidades quilombolas na sociedade.

O voto do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Cezar Peluso na ADI 3239 é importante referência dessa interpretação. O então ministro, em voto proferido em 2012, declarou inconstitucional o Decreto Federal 4887/03, por entender que a Constituição garantiu aos quilombolas apenas uma possibilidade de usucapir imóveis, inclusive de domínio público, cuja posse tenha sido exercida de forma ininterrupta de 1888 a 1988. Ou seja, o ministro rejeitou a tese de que o art. 68 do ADCT da Constituição tenha reconhecido às comunidades quilombolas um direito à terra com natureza de direito fundamental.

Frise-se que o ministro afirma em seu voto, escorando-se em parecer do também ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Velloso, que sobre o nobre pretexto de realizar justiça social com a titulação dos territórios quilombolas estar-se-ia violando direitos de terceiros, proprietários de áreas que poderiam ser desapropriadas para efetivar as titulações, sem que houvesse amparo constitucional para tal medida.

Ademais, afirmou o ministro, com fundamento em matérias de jornais e revistas de grande circulação e no livro “A Revolução Quilombola – Guerra Racial, Confisco Agrário e Urbano Coletivismo”, de Nelson Barreto<sup>12</sup>, que a titulação das terras quilombolas, nos marcos do Decreto Federal 4887/03, seria uma verdadeira incitação à revolta, criando conflitos que o direito não deve respaldar; antes, deve evitar. É relevante a citação de parte do trecho do voto do ministro Peluso na ADI 3239:

O nobre pretexto de realizar a justiça social, quando posto ao largo da Constituição, tem como consequência inevitável a desestabilização da paz social, o que o Estado de direito não pode nem deve tolerar. Antes, deve afastar (fls. 20 e 21)

---

<sup>12</sup> O livro de Nelson Barreto foi disseminado pelo movimento Paz no Campo, liderado pelo autodeclarado Príncipe Dom Bertrand de Orleans e Bragança, suposto herdeiro da linhagem imperial brasileira

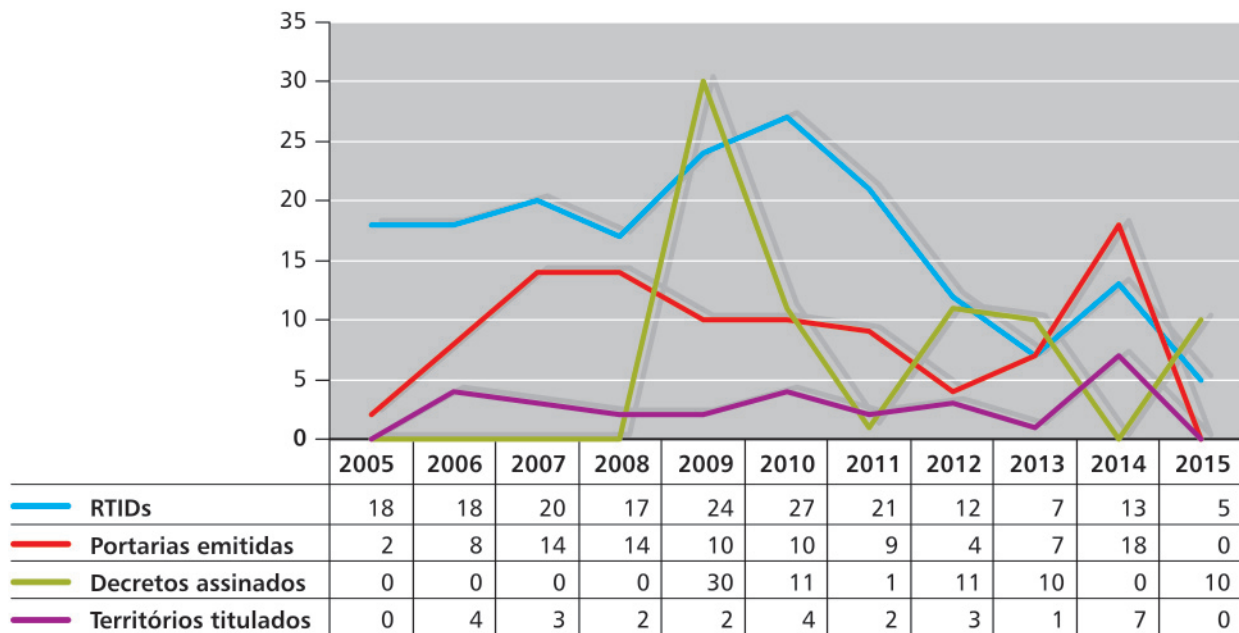
Em março de 2015, a ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber proferiu seu voto dando continuidade ao julgamento da ADI 3239, optando por declarar a constitucionalidade do Decreto Federal n. 4887/03. O voto foi muito bem recebido pelas comunidades quilombolas, pois expressamente reconhece a constitucionalidade do direito ao autorreconhecimento, afirmando que o art. 68 do ADCT tem conteúdo de direito fundamental e que a Convenção 169 da OIT se aplica aos quilombolas.

Contudo, mesmo o brilhante voto da ministra contém elementos que podem dificultar o acesso à terra para essas comunidades. A ministra afirmou que, quanto ao reconhecimento de direitos territoriais, poderia ser aplicado o conceito do marco temporal. Ou seja, à semelhança do que fora decidido pelo STF no caso da terra indígena Raposa Serra do Sol, só teriam direito à terra as comunidades quilombolas que as estivessem ocupando em 1988. Na mesma linha, a ministra também afirmou que só teriam direitos à terra as comunidades que se reconheciam e se afirmavam quilombolas em outubro de 1988.

Estas condições não estão previstas na Constituição, na Convenção 169 da OIT e no Decreto Federal 4887/03 e podem, segundo a aplicação que se dê aos casos concretos, limitar a efetivação do direito previsto no art. 68 do ADCT da Constituição.

As intensas disputas políticas e jurídicas pelo sentido e o alcance do art. 68 do ADCT da Constituição, 26 anos depois de sua promulgação, se consubstanciam em um resultado pífio quanto à titulação dos territórios quilombolas, verificando-se um declive no andamento dos processos nos últimos anos. O gráfico abaixo demonstra essa dinâmica:

#### EVOLUÇÃO DAS FASES DOS PROCESSOS DE TITULAÇÃO



Fonte: INCRA. Atualizado até junho de 2015

Como se pode observar pelas informações do gráfico, o INCRA titulou apenas 21 territórios quilombolas após a edição do Decreto Federal 4887, em 2003.

Diante disso, é possível afirmar que o avanço na efetivação do acesso à terra para as comunidades quilombolas, nos moldes do Decreto Federal 4887/03, depende, em grande medida, da interpretação constitucional que o Supremo Tribunal Federal dará ao art. 68 do ADCT da Constituição. Contudo, ainda que o STF declare o Decreto Federal 4887/03 constitucional, as comunidades quilombolas continuarão a enfrentar um contexto político muito desfavorável às titulações, assim como se dá na questão indígena.

## 2.3 O CAMPESINATO

Os camponeses não contam com um direito específico à terra reconhecido em lei. A política de reforma agrária, na prática, “não criou um direito concreto aos movimentos sociais, mas apenas uma restrição ao direito do proprietário que usa sua terra em desacordo com a lei” (MARÉS, 2008, p. 162).

A desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária depende de uma inação do proprietário da área, ou seja, fica na dependência do cumprimento ou não da função social. Assim, diferentemente do que ocorre hoje nas questões indígena e quilombola, os camponeses não têm um instrumento jurídico que lhes viabilize acesso à terra com base na própria condição de ser camponês.

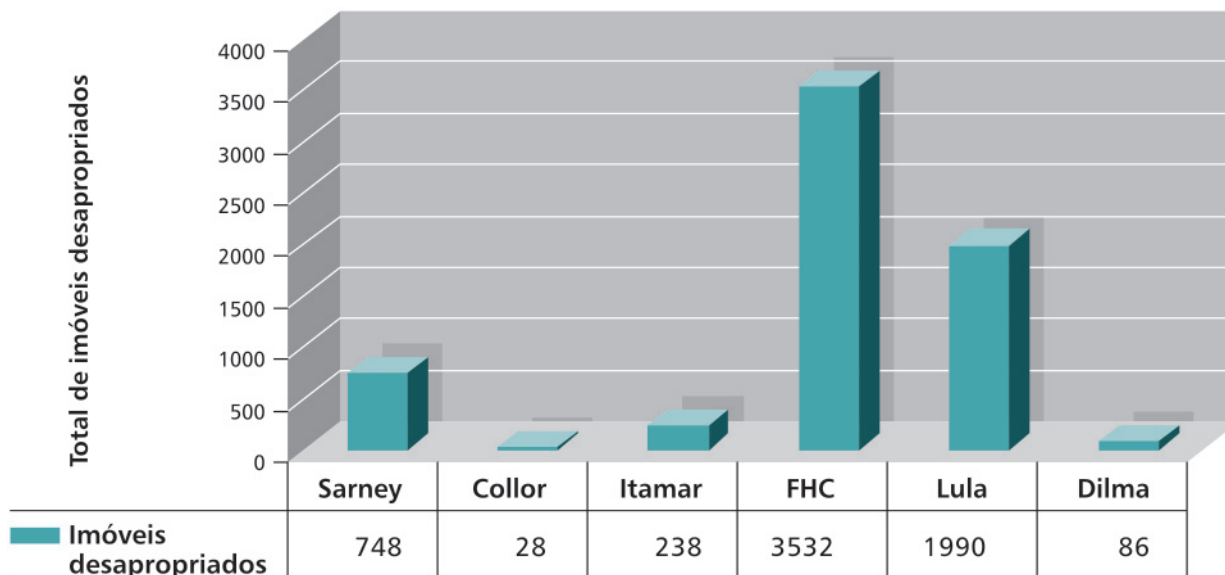
Nas questões indígena e quilombola, basta o reconhecimento da identidade étnica para que se tenha direito à terra, que se materializa concretamente em um determinado espaço territorial (e não qualquer espaço) que garanta minimamente a possibilidade de reprodução física, social, cultural e econômica das comunidades.

Ademais, para alguns movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a política pública de reforma agrária, ainda que constitucionalmente positivada, não mais se efetivará minimamente a contento, pois:

Na atualidade, a luta pela terra e pela Reforma Agrária mudou de natureza, frente ao modelo de desenvolvimento econômico vigente no país. Não há mais espaço para uma reforma agrária clássica burguesa, apoiada pela burguesia industrial ou por forças nacionalistas. Mas do ponto de vista dos camponeses e de um projeto popular de desenvolvimento do país, a Reforma Agrária é cada vez mais urgente e necessária (MST, 2013, p. 29).

Essa reflexão está baseada em dados objetivos, relacionados com o influxo no ritmo de desapropriações por descumprimento da função social da propriedade, conforme demonstra o gráfico a seguir:

## IMÓVEIS DESAPROPRIADOS POR GOVERNOS



Fonte: Diário Oficial

A queda no número de propriedades desapropriadas está, entre outros aspectos, ligada a uma concepção política e econômica que nega a necessidade de realização da reforma agrária. Diante da avaliação de que não há espaço político para a implementação da reforma agrária nos moldes positivados na Constituição, e levando em conta a existente necessidade de efetivar o acesso à terra para camponeses, o MST propõe a defesa

[...] de um novo projeto de reforma agrária, que seja popular. Não basta uma reforma agrária clássica, que apenas divida a propriedade da terra e integre os camponeses como fornecedores de matérias-primas e alimentos para a sociedade urbano industrial (MST, 2013, p. 29-30)

Embora o programa agrário do MST não apresente uma definição jurídica explícita da reforma agrária popular, alguns de seus elementos possibilitam observar relevantes contornos dessa proposta, a saber:

O programa de Reforma Agrária Popular não é um programa socialista — embora os objetivos estratégicos da nossa luta sejam os de construir uma sociedade com formas superiores de socialização da produção, dos bens da natureza e um estágio das relações sociais na sociedade brasileira. [...] Nossa luta e nosso programa de Reforma Agrária Popular visa a contribuir ativamente com as mudanças estruturais necessárias e, ao mesmo tempo, é dialeticamente dependente dessas transformações (MST 2013, p.30).

Ao admitir que a reforma agrária popular não é propriamente um programa socialista, nem se enquadra na lógica proprietária capitalista, o MST apresenta alguns elementos básicos da proposta:

O conceito “popular” busca identificar a ruptura com a ideia de uma reforma agrária clássica feita nos limites do desenvolvimento capitalista e indica o desafio de um novo patamar de forças produtivas e de relações sociais de produção, necessárias

para outro padrão de uso e posse da terra. [...] A reforma agrária integra relações amplas entre o ser humano e a natureza, que envolvem diferentes processos que representam a reapropriação social da natureza, com a negação da apropriação privada da natureza realizada pelos capitalistas. Implica em um novo modelo de produção e desenvolvimento tecnológico que se fundamente numa relação de coprodução homem e natureza, na diversificação produtiva capaz de revigorar e promover a biodiversidade e em uma nova compreensão política do convívio e do aproveitamento social da natureza. Os Camponeses, trabalhadores/as do campo e povos tradicionais (indígenas, extrativistas, quilombolas) têm sido protagonistas de práticas de um modo de fazer agricultura que representa um contraponto à agricultura capitalista e se constituem na resistência e nas lutas de enfrentamento direto ao capital. (MST, 2013, p. 31)

Assim, é possível observar que o MST busca construir um novo marco para regular a relação jurídica entre camponeses e a terra, uma vez que nega a possibilidade de obter grandes avanços na conquista da terra através dos marcos existentes.

A proposta da reforma agrária popular parece estar em construção e, neste contexto, seria relevante questionar: **a)** essa construção caminha para a busca de reconhecimento de um direito à terra para camponeses, à semelhança do que ocorre com indígenas e quilombolas?; **b)** se a proposta não se amolda à busca pelo reconhecimento de um direito à terra para camponeses, quais seriam as possíveis construções teórico-jurídicas que sustentariam a necessidade de assegurar terras para camponeses e determinariam os instrumentos para a realização do acesso à terra?

## 2.4 POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

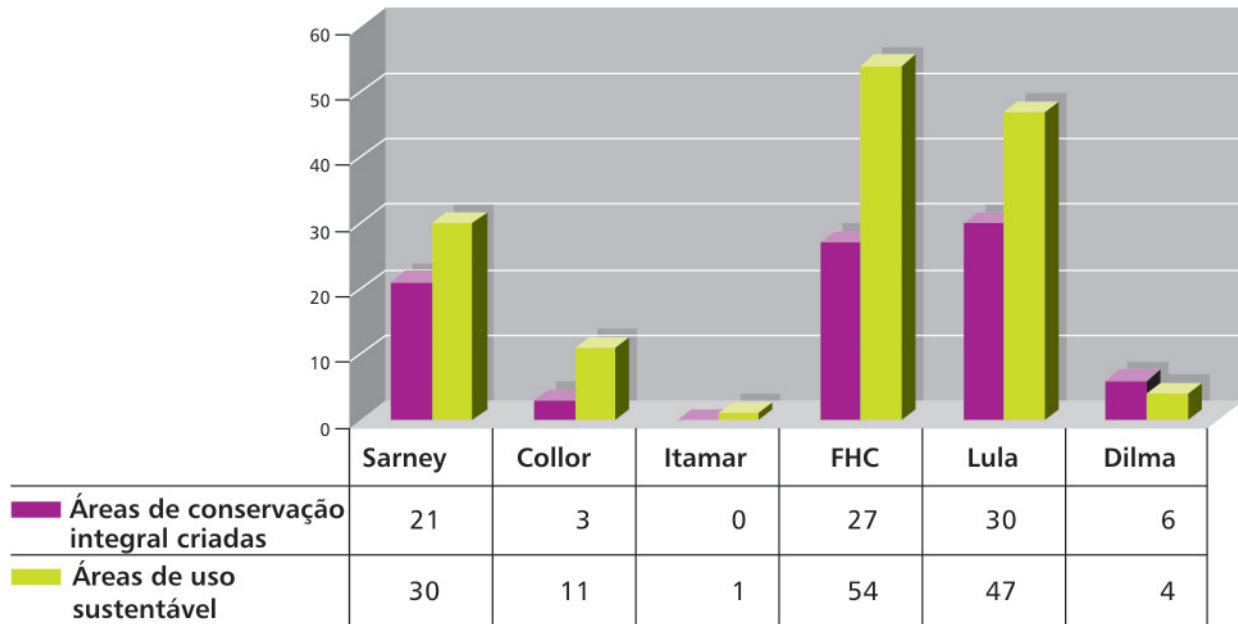
Também se pode afirmar que os povos e comunidades tradicionais não têm, propriamente, direitos à terra assegurados na legislação nacional (MARÉS, 2008, p. 174).

Para eles, os principais institutos jurídicos relacionados a alguma garantia de acesso à terra são as reservas extrativistas e de uso sustentável, previstas na lei 9.985/2000 (MARÉS 2008, p. 174). Em algumas situações, aplicam-se ainda modalidades específicas de assentamentos do Programa Nacional de Reforma Agrária, a exemplo dos Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE).

O atual cenário de criação de unidades de conservação, em que sejam permitidas a presença e a atuação dos povos e comunidades tradicionais, também não é alentador. O que se observa, nos últimos anos, é um efetivo decréscimo do número de unidades de conservação criadas, apesar de continuar a existir uma grande demanda por parte dos povos e comunidades tradicionais.

No gráfico abaixo, observa-se que no período de governo da presidente Dilma Rousseff a criação de unidades de conservação de proteção integral<sup>13</sup> superou numericamente, pela primeira vez após à proclamação da Constituição de 1988, a criação de unidades de conservação que admitem a presença de povos e comunidades tradicionais:

#### UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS CRIADAS



Fonte – ISA – Instituto Socioambiental

Não é de hoje que os grupos conservacionistas rejeitam a criação de Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) como instrumentos de conservação ambiental e buscam fomentar a criação de unidades de conservação de uso restrito, onde a presença humana não é tolerada. E são inúmeros os relatos de conflitos gerados pela criação de unidades de conservação de uso restrito em terras reivindicadas por povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas.

Contudo, é necessário afirmar que a criação dos institutos de reservas extrativistas e de uso sustentável foram frutos de uma intensa luta política, que tem como referência fundamental os seringueiros da Amazônia. Também é necessário reconhecer que muitos outros grupos sociais continuam a utilizar o instituto e fomentá-lo com instrumento apto a garantir o acesso à terra.

Ocorre, entretanto, que tais institutos têm por principal objetivo a preservação ambiental, conforme art. 2º, I da lei 9.985/2000. Assim, condiciona-se o uso das terras aos interesses de conservação ambiental. Em tese, tal subordinação poderia não representar um

<sup>13</sup> Nesse tipo de unidade de conservação não se permite a presença humana, diferente do que ocorre nas Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável.



prejuízo para as comunidades tradicionais, já que suas práticas tradicionais de manejo da natureza são internacionalmente reconhecidas como fundamentais à preservação da biodiversidade, conforme art. 10, “c” da Convenção de Diversidade Biológica.

O modelo jurídico de gestão das unidades de conservação retira das comunidades a autonomia na determinação dos usos da terra, uma vez que o Estado, empresas e organizações não governamentais (ONGs) têm assento nos conselhos gestores e decidem a forma de gerir e utilizar a terra, nos termos da Instrução Normativa 09/2014 do Instituto Chico Mendes. Também é necessário reconhecer que o Estado tem total discricionariedade para criar e extinguir unidades de conservação, tornando os povos e comunidades tradicionais reféns dos interesses políticos dos grupos que exercem o poder.

Na luta dos povos e comunidades tradicionais, surgiram iniciativas inovadoras, verdadeiros desafios ao atual sistema capitalista e, por consequência, ao ordenamento jurídico que sustenta esse sistema.

O Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco-babaçu conquistou leis municipais (OLIVEIRA, 2006) que viabilizam acesso aos babaçuais localizados em terras que são propriedades de terceiros. Com objetivos semelhantes, o Movimento das Aprendizizes da Sabedoria (MASA) conquistou, em São João do Triunfo, Paraná, a aprovação da Lei Municipal 1.370/2011, que garante às benzedadeiras a possibilidade de coletar ervas medicinais em terras de terceiros, mesmo sem consentimento do proprietário.

Merece destaque o fato de que as ações das quebradeiras de coco-babaçu e das benzedadeiras fizeram surgir no ordenamento jurídico brasileiro institutos jurídicos que relativizam e diminuem o poder que os proprietários de terras rurais têm sobre o bem imóvel. Nas duas situações, quebradeiras e benzedadeiras têm assegurados direitos de: **a)** preservação ambiental de áreas e/ou espécies vegetais relevantes para seus ofícios que estejam em áreas de terceiros; **b)** têm livre acesso às áreas onde tais recursos naturais se encontram e; **c)** podem coletar espécies vegetais relevantes para seus ofícios, sem que sejam obrigadas a prestar qualquer tipo de contrapartida financeira ao proprietário das terras.

Também merece destaque o fato de que, em 2012, o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) lançou a Campanha Nacional pela Regularização do Território das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, com o objetivo de angariar mais de um milhão de assinaturas para enviar ao Congresso Nacional uma lei de iniciativa popular (MPP, 2011). Tal proposta busca garantir o direito à terra nos seguintes termos:

Esta Lei institui o reconhecimento e mecanismos de garantia e proteção do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras [...] destinado a garantir a essas comunidades e seus membros a concretização e efetivação de seus direitos individuais, coletivos e difusos de natureza econômica, social, cultural e ambiental, compreendendo a salvaguarda, proteção e promoção de seus modos de criar, fazer e viver (MPP, 2011, p. 1).

É relevante destacar que Carlos Federico Marés e Theo Marés (2008, p. 183) afirmaram que “o Direito Agrário, porque trata de terra e território, tem grandes possibilidades de realização de direitos humanos, sempre que se aproxime dos direitos coletivos”, recomendando que se busquem “formas de proteção dos Faxinais, inclusive que sirvam de referência a outras terras comunitárias” (MARÉS e MARÉS, 2008, p. 185).

Quanto aos povos e comunidades tradicionais, é possível afirmar que eles estão lutando pela implementação dos mecanismos e políticas públicas existentes e para que os atuais marcos jurídicos de acesso à terra não retrocedam. Em verdadeira posição de vanguarda, eles atuam de forma eficaz para construir novas modalidades de acesso e controle da terra e dos recursos naturais.

Há uma intensa resistência dos setores do agronegócio à criação de unidades de conservação, devido à perspectiva da disputa por terras. Além das pressões do agronegócio, os povos e comunidades tradicionais também enfrentam os conservacionistas, que propugnam um modelo de preservação ambiental que rejeita a possibilidade de ocupação e uso das áreas.

# 3. DIREITOS À TERRA NO ÂMBITO INTERNACIONAL

## 3.1 SOBERANIA, TERRITÓRIO E ESTADOS

Se no âmbito do direito interno existem grandes dificuldades para manter e criar novos direitos relacionados à posse e ao controle da terra, em âmbito internacional a questão tem especiais contornos e desafios.

A noção clássica e ainda hegemônica de Estado funda-se na ocorrência do seguinte trinômio: povo, território e soberania. Diante desse paradigma clássico do Estado moderno, é possível afirmar que o reconhecimento de direitos à terra em normativas internacionais esbarra em, pelo menos, dois de seus elementos: território e soberania.

Uma norma internacional que pretenda conferir a determinados grupos sociais, que podem, inclusive, lutar por acesso e controle de uma extensão de terra localizada em mais de um estado pode ser vista como uma interferência indevida da comunidade internacional na organização do espaço territorial, bem como uma mitigação de soberania. A dúvida é: se uma norma internacional dá a determinado grupo social, como os indígenas, direitos de acesso e controle das terras necessárias para sua reprodução física, social e cultural, em detrimento da inexistência de tal direito no âmbito interno, estariam os estados perdendo autonomia de gestão sobre seu território?

Por outro lado, partindo dos referenciais anticapitalistas e anticolonialistas das lutas populares por direitos na América Latina, com suporte nos paradigmas epistemológicos do neoconstitucionalismo latino-americano<sup>14</sup>, seria possível afirmar não haver qualquer conflito entre o reconhecimento de direitos à terra em normativas internacionais e a autonomia dos estados. Entretanto, sabemos que os paradigmas das lutas populares na América Latina não são hegemônicos e que o neoconstitucionalismo latino-americano tem dificuldades concretas para efetivar princípios de um Estado plurinacional.

Diante desse contexto, e para fins deste estudo, é relevante avaliar situações concretas ocorridas no Brasil, que se põem como desafios no tema do reconhecimento internacional de direitos à terra.

---

**14** Neoconstitucionalismo latino-americano pode ser identificado como um movimento iniciado na década de 1980 para refundação do estado de direito, onde se privilegiam a multiplicidade cultural, a plurinacionalidade, a participação popular e questões socioambientais. Equador e Bolívia são nações com constituições que apresentam tais características.

O julgamento do caso da Raposa Serra do Sol pelo Supremo Tribunal Federal é importante referencial na temática, seja porque abordou questões relacionadas a reconhecimento de direitos à terra no âmbito internacional, seja porque se tornou verdadeiro marco de disputas políticas sobre o conteúdo dos direitos à terra no país.

O primeiro ponto conecta-se com a rejeição que, via de regra, o Poder Judiciário brasileiro tem em reconhecer a legitimidade e a aplicabilidade de normas internacionais, principalmente aquelas relacionadas a direitos fundamentais. Neste ponto, merece destaque a afirmação do então relator do caso, ministro Ayres Britto, quanto à suposta desnecessidade de aplicação dos instrumentos normativos internacionais frente à suposta completude das normas internas em assegurar aos indígenas os direitos básicos, conforme exposto abaixo:

Deveras, todas “as terras indígenas” versadas pela nossa Constituição fazem parte de um território estatal brasileiro sobre o qual incide, com exclusividade, o Direito nacional. Não o Direito emanado de um outro Estado soberano, tampouco o de qualquer organismo internacional, a não ser mediante convenção ou tratado que tenha por fundamento de validade a Constituição brasileira de 1988. [...]

O que de pronto nos leva a, pessoalmente, estranhar o fato de agentes públicos brasileiros aderirem, formalmente, aos termos da recente “Declaração das Nações Unidas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas” (documento datado de 13 de setembro de 2007), porquanto são termos afirmativos de um suposto direito à autodeterminação política, a ser “exercido em conformidade com o direito internacional”. Declaração, essa, de que os índios brasileiros nem sequer precisam para ver a sua dignidade individual e coletiva juridicamente positivada, pois o nosso Magno Texto Federal os protege por um modo tão próprio quanto na medida certa. Bastando que ele, Magno Texto Brasileiro, saia do papel e passe a se incorporar ao nosso cotidiano existencial, num itinerário que vai da melhor normatividade para a melhor experiência. É a nossa Constituição que os índios brasileiros devem reverenciar como sua carta de alforria no plano socioeconômico e histórico-cultural, e não essa ou aquela declaração internacional de direitos, por bem-intencionada que seja (Voto do Ministro do STF Carlos Ayres de Brito no caso Raposa Serra do Sol, fls. 28, 39-40).

Deste trecho, é possível destacar que o ministro dá preferência à aplicação da norma interna sob o argumento da desnecessidade e inadaptabilidade da normativa internacional, que em nada acrescentaria ao direito interno e, no que acrescenta, seria inconstitucional. Essa postura se reveste de importância pelo fato de haver, no caso Raposa Serra do Sol, questionamentos, por parte dos opositores dos indígenas, quanto à suposta perda de autonomia do Estado brasileiro com a demarcação de um território indígena relativamente grande em uma área de fronteira.

Outro ponto do voto de Ayres Britto que chama atenção refere-se à negativa de utilização do termo “território” para designar o espaço físico a ser demarcado em favor dos povos indígenas:

Esta revelação do querer objetivo da nossa Lei Maior em prol da causa indígena conhece, porém, um contraponto que é preciso expor com toda clareza: ela, Constituição, teve o cuidado de não falar em territórios indígenas, mas, tão-só, em “terras indígenas”. É que todo território se define como parte elementar de cada qual das nossas pessoas jurídicas federadas. Todas elas definidas num primeiro e lógico momento, como o conjunto de povo território e governo (só num segundo instante lógico é que toda pessoa federada se define como o conjunto dos seus órgãos de poder: Legislativo, Executivo e Judiciário, com a ressalva de que este último não faz parte da estruturação do Município). Governo soberano, tratando-se da República Federativa do Brasil; governo autônomo, cuidando-se de qualquer das pessoas políticas de direito público interno. E já ficou demonstrado que terra indígena e ente federativo são categorias jurídicas de natureza inconfundível. Tal como água e óleo, não se misturam.

[...]

Com efeito, uma coisa é ajuizar que as terras indígenas e os direitos que sobre elas incidem são, no limite, oponíveis a Estados e Municípios; outra, porém, é querer, à revelia da Constituição: **a)** conferir a essas terras o status de um território federado, em paralelo à base física de qualquer outra das nossas pessoas genuinamente governamentais (União, Distrito Federal, Estados e Municípios); **b)** reconhecer a qualquer das organizações sociais indígenas, ao conjunto delas, ou à sua base peculiarmente antropológica a dimensão de instância transnacional, ainda que virtualmente. (Voto do ministro do STF Carlos Ayres de Brito no caso Raposa Serra do Sol, fls. 35, 36 e 37).

O ministro opta pela nomenclatura “terra”, ancorado na terminologia utilizada na Constituição, enfatizando a necessidade de distinguir terras indígenas de unidades político-administrativas, ou seja, do território do Estado brasileiro. Ainda que indiretamente, ele nega a terminologia “território” utilizada na Convenção 169 da OIT, mesmo havendo expressa definição, no art. 13 desta Convenção, de que o termo “território” empregado não se confunde com a utilização que lhe é dada para referir-se a Estados nacionais.

Assim, se em âmbito interno as dificuldades em reconhecer direitos à terra estão diretamente ligadas à hegemonia do modo de produção capitalista no campo, no âmbito internacional essas dificuldades somam-se a questões ligadas à própria definição de Estado moderno.

## 3.2 A DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

A Declaração Internacional dos Direitos dos Povos Indígenas foi adotada em 13 de setembro de 2007 pela Assembleia Geral da ONU, após longo processo de debate e luta dos povos indígenas. O texto da declaração afirma importantes marcos normativos para direitos dos povos indígenas, inclusive quanto à questão do direito à terra.

A leitura do texto da declaração aponta para uma interpretação que a reconhece como um dos principais instrumentos internacionais de garantia de acesso à terra, embasada em ao menos dois eixos da declaração: **a)** autonomia política aos povos indígenas, reconhecendo-os como nação, ao tempo em que reconhecem o direito de participação política

nas decisões dos Estados nacionais; **b)** garantia de direitos à terra, em uma regulação jurídica que retira tais áreas do mercado.

A conjugação desses dois direitos confere à situação das terras indígenas, ao menos no plano jurídico formal, condições especiais e muito favoráveis aos povos.

A autonomia política conferida pela ONU aos povos indígenas está calcada no direito de criar e manter suas próprias instituições políticas, ao mesmo tempo em que garante direito de participação na política de Estado. Na América Latina, essa autonomia existe, ao menos no plano jurídico formal, nos autodeclarados estados plurinacionais da Bolívia e do Equador.

Essa referência é importante para a discussão dos direitos territoriais, pois permite que os povos indígenas tenham jurisdição interna sobre suas terras. Tal situação põe os direitos à terra dos povos indígenas em situação muito mais favorável do que a brasileira, já que aqui as terras são de propriedade do Estado com usufruto exclusivo aos povos indígenas.

Nessa comparação, seria possível afirmar que, segundo a Declaração da ONU, os povos indígenas brasileiros deveriam ter mais autonomia na gestão de seus territórios.

A autonomia política vem conjugada com o reconhecimento explícito de direitos sobre a terra, pois a Declaração reconhece aos indígenas amplos direitos sobre suas terras, sejam elas de ocupação tradicional ou não. Reconhece, com texto incisivo, que os indígenas não devem ser removidos de suas terras sem o consentimento livre, prévio e informado.

A Declaração da ONU sobre direitos dos povos indígenas é mais avançada que a legislação brasileira, a qual recebeu críticas do Supremo Tribunal Federal, como visto no voto do ministro Ayres Britto no caso da Raposa Serra do Sol. As críticas, por estarem calcadas na autonomia dos povos, demonstram a concepção de tutela que há, na prática, no Brasil quando o tema é povos indígenas, se comparada com a legislação da Bolívia e do Equador.

Apesar das peculiaridades dos povos indígenas frente aos demais povos do campo, muitas das disposições da Declaração poderiam ser utilizadas para assegurar direitos à terra para camponeses e povos tradicionais, podendo servir de inspiração para lutas conjuntas.

### 3.3 CONVENÇÃO 169 DA OIT

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) teve seu texto aprovado em 1989 e significou uma mudança relevante em sua posição quanto aos direitos dos indígenas e de povos e comunidades tradicionais, pois importou na revogação e superação, ao menos no plano formal e normativo, da concepção “assimilacionista” adotada pela Convenção 107, de 1957.

Ademais, reconheceu-se de forma expressa o desejo dos beneficiários da convenção de “assumir o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento

econômico e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro dos Estados em que vivem” (OIT, 1989, preâmbulo).

Essa mudança de postura da OIT teve relevantes consequências nas questões relacionadas ao acesso e controle sobre a terra, tanto que a Convenção dedica um capítulo específico a esse tema. Entretanto, é necessário reconhecer que a Convenção não estabeleceu claramente um direito à terra.

Seu art. 14 preconiza que “dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Ou seja, o texto é, no mínimo, ambíguo quanto ao efetivo reconhecimento de direitos à terra.

Entretanto, como se verá, a Convenção avança para: **a)** tencionar os Estados a efetivamente reconhecer direitos à terra; **b)** servir de instrumento normativo de interpretação e balizamento do conteúdo de direitos reconhecidos pelos Estados, a exemplo do que ocorre com as comunidades quilombolas no Brasil; **c)** estabelecer, ainda que com exceções, o direito dos povos não serem trasladados de suas terras, bem como o direito de regresso às terras.

### 3.3.1 CONVENÇÃO 169 DA OIT COMO INSTRUMENTO PARA RECONHECIMENTO DE NOVOS DIREITOS

Como visto no ponto 2.4 (“Povos e comunidades tradicionais”), existem iniciativas, em âmbito nacional, para reconhecimento de novos direitos à terra para povos e comunidades tradicionais, a exemplo da luta do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais. Nesse sentido, sabendo que os povos e comunidades tradicionais são sujeitos de direito da Convenção 169 da OIT e que esse instrumento normativo propugna que os Estados devem reconhecer direitos relacionados à posse e à propriedade da terra, há viabilidade jurídica para desenvolver estratégias que visem a compelir o Estado a efetivamente reconhecer esses direitos.

A hermenêutica constitucional fundada em J. J. Canotilho propõe que “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”. Daí se extrai que, de toda norma, inclusive daquelas que são classificadas como programáticas, devem decorrer efeitos concretos, a exemplo do que ocorre com a Convenção 169 da OIT no que diz respeito ao direito à terra.

Ou seja, se a norma proscreve uma determinação ao Estado, como faz o art. 14 da Convenção 169, não há fundamento jurídico apto a sustentar a reiterada, e muitas vezes não justificada, não realização do determinado na norma. Logo, se a Convenção 169 proscreve que os Estados deverão reconhecer aos sujeitos nela descritos direitos relacionados ao acesso e controle da terra, não há, do ponto de vista jurídico, fundamento para a omissão do Estado quanto a esse reconhecimento.

Logo, as iniciativas de povos e comunidades tradicionais para a positivação de instrumentos jurídicos relacionados ao reconhecimento de direitos à terra podem ter como referência o art. 14 da Convenção 169. Seria viável, por exemplo, demandar contra o estado brasileiro junto à OIT, ou junto à Organização dos Estados Americanos (OEA), para que tais direitos sejam reconhecidos.

### 3.3.2 CONVENÇÃO 169 DA OIT COMO INSTRUMENTO DE INTERPRETAÇÃO E BALIZAMENTO DE DIREITOS À TERRA

O capítulo que aborda a questão da terra na Convenção trata de temas que, se não estão diretamente relacionados com a positivação do direito à terra, reforçam a interpretação dos direitos existentes, indicam caminhos para o reconhecimento de novos direitos e, em boa medida, auxiliam grupos sociais que não têm direitos à terra formalmente reconhecidos a defender seus interesses.

A Convenção 169 da OIT apresenta importantes referências interpretativas, contribuindo com as lutas dos povos do campo e superando uma visão de relação com a terra apenas baseada em questões econômicas. Ou seja, a Convenção concita os Estados a dar uma interpretação às reivindicações de direitos à terra que não esteja atrelada unicamente às necessidades econômicas.

Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT é de grande valia, por exemplo, nas disputas que são travadas no Poder Judiciário quanto ao conteúdo e sentido do direito quilombola à terra inscrito no art. 68 do ADCT da Constituição Federal. Da mesma forma, a Convenção pode ser usada para sustentar a necessidade de desenvolver políticas públicas que estejam voltadas para além dos benefícios econômicos, ou mesmo quando centrada em benefícios econômicos, o que também é importante e necessário, tratar tais questões através de uma ótica holística, em que os avanços econômicos estejam relacionados e determinados pelas várias matizes das vidas dos povos.

A Convenção também oferece importante instrumento de baliza interpretativa sobre a utilização e ocupação do espaço pelos povos do campo, na medida em que afasta o conceito de posse comum no direito civil e intimamente ligado ao direito de propriedade. Ou seja, a Convenção relaciona o conceito de posse à tradição do uso, não à propriedade da terra, como faz o direito civil.

### 3.3.3 DIREITO DOS POVOS DE NÃO SEREM TRANSLADADOS DE SUAS TERRAS E DIREITO DE REGRESSO ÀS TERRAS

Como visto, a convenção 169 da OIT não garante direitos à terra. Contudo, estabelece em seu art. 16 alguns direitos para comunidades que já estejam ocupando suas terras, independentemente de esses grupos terem ou não a propriedade da área. O artigo estabelece que as comunidades têm o direito de não serem expulsas das terras, bem como o direito de regresso às terras tradicionais, quando viável.



É bem verdade que o direito de não ser expulso de suas terras não é absoluto, pois encontra severas limitações não descritas no texto, ou seja, não se estipulam as situações que autorizariam a expulsão. O direito de regresso às terras também não é absoluto e encontra limitação na discricionariedade do Estado em avaliar se cessaram ou não os motivos que levaram à expulsão.

Mesmo assim, a Convenção estabelece um procedimento que deve obrigatoriamente ser obedecido pelo Estado em casos de realocação das comunidades. Destaca-se que esse procedimento visa a obter o consentimento da comunidade, bem como estabelecer garantias indenizatórias e de outras terras para os grupos.

O art. 16 acrescenta aos povos e comunidades tradicionais garantias que estes efetivamente não têm no âmbito normativo interno, sobretudo quando a posse de determinada área não está garantida pela propriedade.

A Convenção 169 da OIT é importante instrumento de luta na busca pelo acesso à terra e território para povos indígenas e comunidades tradicionais no Brasil. Entretanto, é necessário reconhecer que tem grandes limitações e que estas estão relacionadas, em grande medida, ao caráter programático de suas normas.

### 3.4 DIRETRIZES VOLUNTÁRIAS DA FAO

Em 2012, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) estabeleceu diretrizes voluntárias relacionadas à governança responsável sobre a terra, pesca e florestas no contexto da segurança alimentar e nutricional. Essas diretrizes, por sua estrutura jurídica voluntária, não estabelecem qualquer direito relacionado à terra, mas se propõem a ser paradigma de interpretação do direito nacional e internacional, bem como referência para a atuação concreta do Estado na realização de políticas públicas nos temas referidos.

Como todo texto normativo, as diretrizes comportam interpretação para sua aplicação, que varia em função do contexto de aplicação social, político e econômico, entre outros. Nesse sentido, o que chama a atenção no texto, tendo como referência de aplicação o Brasil, é a ambiguidade política de suas disposições.

As Diretrizes tendem a buscar um eixo de conciliação entre mecanismos de mercado para regular a relação com a terra e os direitos e pretensões dos camponeses, indígenas e povos e comunidades tradicionais, que, nas suas reivindicações e modos de vida, não se alinham com o direito de propriedade, ou seja, com a noção de terra como mercadoria. Se a Convenção 169 da OIT exalta as peculiaridades de cada povo e suas noções cosmológicas da vida na regulação do acesso à terra, as Diretrizes parecem estabelecer uma conciliação dessa visão com mecanismos de mercado.

Essas ambiguidades normativas do texto refletem, em alguma medida, as contradições sociais vividas nos conflitos reais. É próprio das normas jurídicas, em especial as nacionais, que tenham algum teor democrático na sua formulação e reflitam contradições da sociedade. No Brasil, não é diferente: a mesma Constituição que ressalta mecanismos de mercado para a regulação da vida e estabelece a propriedade privada como direito fundamental, também reconhece direito à terra para indígenas e quilombolas, bem como o meio ambiente saudável como direito fundamental da sociedade.

Ao abordar as Diretrizes da FAO no contexto brasileiro, é pertinente analisá-las e confrontá-las com a legislação nacional, para se avaliar o grau de pertinência da utilização desse instrumento normativo na luta pela garantia dos direitos à terra dos povos do campo.

Com essa perspectiva de abordagem das Diretrizes no presente trabalho, ressaltaremos alguns aspectos que tenham capacidade de fazer avançar a efetivação de direitos, e outros que não têm essa proposta e que, por via de consequência, podem dificultar o reconhecimento e efetivação de direitos aos povos do campo.

A ambiguidade do texto das Diretrizes se sobressai em disposições que, numa primeira abordagem, poderiam favorecer interesses dos povos do campo, como o disposto no item abaixo:

4.3 – Todas las partes deberían reconocer que ningún tipo de derecho de tenencia, incluida la propiedad privada, tiene carácter absoluto. Todos los derechos de tenencia están limitados por los derechos de otros y por las medidas adoptadas por los Estados con finalidades de interés general. Tales medidas deberían determinarse por ley únicamente a efectos de promover el bienestar común, en especial la protección del medio ambiente, y de acuerdo con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Los derechos de tenencia también tienen un contrapeso debido a la existencia de deberes. Todos los individuos deberían actuar en el respeto de la protección a largo plazo y la utilización sostenible de la tierra, la pesca y los bosques.

À primeira vista, o dispositivo poderia ser festejado por impor limite à absolutização da propriedade da terra. Contudo, no contexto latino-americano, em especial o brasileiro, a propriedade da terra já não é absoluta, pois está condicionada ao cumprimento da função social. De outro lado, não há, ao menos no plano normativo formal, limitações ao exercício do direito de uso da terra para quilombolas e indígenas.

Assim, se de um lado, o texto das Diretrizes pode ser usado para lutar contra o movimento brasileiro de absolutização do direito de propriedade, pode também ser invocado para relativizar os direitos de quilombolas e indígenas, já que nenhum direito à terra poderia ser absoluto.

Outro aspecto que chama a atenção é o tratamento dado pelas Diretrizes quanto ao papel do setor privado nas questões relacionadas ao uso da terra, como se observa no parágrafo 3.2:

3.2 – Los actores no estatales, tales como las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros. **Deberían integrar los correspondientes sistemas de gestión de riesgos para prevenir y afrontar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas deberían establecer mecanismos no judiciales de protección, entre ellos mecanismos eficaces de reclamación a nivel operativo, cuando corresponda, en los casos en que hayan causado o contribuido a causar efectos adversos sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas deberían determinar y evaluar cualquier efecto real o potencial sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia en el que pueden estar involucradas.** Los Estados, de conformidad con sus obligaciones internacionales, deberían facilitar el acceso a un amparo judicial efectivo ante las repercusiones negativas sobre los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia producidos por las empresas comerciales. Cuando se trate de sociedades transnacionales, los Estados de origen tienen un papel que desempeñar para ayudar tanto a las empresas como a los Estados de acogida con el fin de asegurar que las empresas no estén involucradas en abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Los Estados deberían adoptar medidas adicionales para ofrecer una protección ante los abusos contra los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia cometidos por empresas comerciales que sean propiedad o estén bajo control del Estado, o que reciban apoyos y servicios importantes de organismos estatales.(sem grifos no original)

As Diretrizes parecem recomendar que as empresas adotem ferramentas de mercado na gestão de riscos em temas de direitos humanos, incitando-as também a desenvolver mecanismos internos de soluções de controvérsias e apuração de denúncias. A postura, que, no tema de direitos humanos e empresas, se adapta à adotada por John Ruggie,<sup>15</sup> na ONU, foi rejeitada por grande parte dos movimentos sociais populares.

Os questionamentos ressaltavam, entre outros pontos, que as empresas não deveriam ser exortadas a aplicar mecanismos de mercado para lidar com questões de direitos humanos, uma vez que tais mecanismos, por definição, levariam em conta o binômio risco em violações de direitos humanos versus possíveis ganhos financeiros para avaliar a realização de ações. Com tal procedimento, atitudes que violariam direitos humanos estariam sendo avaliadas com base nos lucros, não no valor intrínseco dos direitos para a humanidade.

Também é necessário destacar o capítulo dedicado à relação do mercado com a gestão da terra, na medida em que o texto oferece uma redação que propõe regular o mercado de terras como forma de superar as deficiências na sua injusta distribuição. Aqui a

---

<sup>15</sup> John Ruggie foi representante especial na ONU para a área de empresas e direitos humanos, tendo proposto e aprovado no Conselho de Direitos Humanos do órgão as Diretrizes Voluntárias para Empresas e Direitos Humanos (Guiding Principles on Business and Human Rights)

contradição é fundamental, pois os movimentos sociais em sua grande maioria, ao menos no Brasil, apontam que o problema da injustiça fundiária é justamente a transformação de terra em mercadoria. Frise-se que a demarcação de terras indígenas, a titulação das terras quilombolas, a demarcação de reservas ambientais e mesmo a criação de assentamentos de reforma agrária – quando não emancipados os lotes – retiram do mercado essas terras, sendo essa a principal ferramenta jurídica que assegura aos povos e comunidades a detenção das terras, já que no plano formal normativo elas estão imunes à especulação imobiliária.

Logo, os apontamentos das diretrizes nos parágrafos 11.1, 11.2 e 11.3 seriam de pouca ou nenhuma validade para os povos do campo, na medida em que a transparência e o funcionamento eficaz do mercado de terra não teriam o condão de alterar a justiça fundiária e nem mesmo a simplificação dos processos burocráticos poderia facilitar a entrada das parcelas mais pobres da população nesse mercado.

Outro ponto que merece destaque diz respeito à previsão de mecanismos de concentração parcelaria. Especificamente o ponto 13.4 chama atenção por prever que:

13.4 – Cuando los costos de producción registren aumentos a consecuencia de la fragmentación en múltiples parcelas de las explotaciones agrícolas y bosques en manos de familias de pequeños agricultores, los Estados podrán recurrir a la concentración parcelaria y a los bancos de tierras para mejorar la estructura de dichas explotaciones y bosques.

As Diretrizes parecem sugerir a possibilidade de realizar ações de concentração fundiária quando os custos de produção se mostrarem elevados em função da distribuição de terras. Apesar de as Diretrizes apontarem que os Estados não devem atuar na concentração fundiária quando prejudicar, por exemplo, a diversificação de cultivos, é relevante mencionar que, no Brasil, um discurso recorrente do agronegócio é o de que não há necessidade de desconcentração fundiária, pois o modelo agroexportador de commodities torna-se mais exitoso, segundo as leis de mercado, quando atua em parcelas mais concentradas de terra.

O incentivo à concentração parcelaria, ao menos nesse aspecto, tem o condão de induzir o Estado brasileiro a compactuar com a posição política dos representantes do agronegócio contrários a uma política de democratização do acesso à terra.

Destaca-se também um capítulo específico para tratar de ações relativas a reformas redistributivas da terra. No item 15.1, as Diretrizes ressaltam que a política poderia ser executada por meio de várias ferramentas, seja através de concessão de terras públicas, de mecanismos voluntários baseados no mercado ou de expropriação, ao mesmo tempo em que recomendam aos Estados estudar mecanismos de limitação da propriedade da terra.

O texto não faz referência a alterações significativas na interpretação das leis nacionais ou na aplicação das políticas públicas. Com exceção da possibilidade de estudar um limite para a propriedade da terra, que de certa maneira já está previsto no Estatuto da Terra, a legislação brasileira já contempla o que está descrito nas Diretrizes.

Por outro lado, a Constituição não indica de forma expressa que as políticas de redistribuição de terras devem levar em conta mecanismos de mercado, como sugerido nas Diretrizes. Embora possa ser tida como tímida quando comparada à de outros países latino-americanos, a legislação brasileira já contempla conceitos mais explícitos da função social da propriedade e seus desdobramentos. O que falta no Brasil para a aplicação desses conceitos não são leis, mas ações concretas por parte do Estado. Por isso mesmo, como exposto acima, o MST afirma que o modelo de reforma agrária no país precisa mudar.

Por fim, cumpre destacar que as Diretrizes fazem menção a ações positivas, como no ponto 9.9, que recomenda a necessidade de garantir a indígenas e povos tradicionais direitos relacionados à terra, e no 9.5, que trata da prevenção de despejos forçados.

Considerando a breve análise realizada, os pressupostos interpretativos aqui utilizados e os objetivos deste trabalho, é necessário destacar que as Diretrizes têm o potencial de auxiliar na luta pela conquista da terra, mas também traz aspectos negativos. Portanto, é necessário tratar o instrumento normativo com ações e reflexões críticas, para extrair dele o que interessa à luta emancipatória dos movimentos.

### 3.5 DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DE DIREITOS DOS CAMPONESES

Quanto aos movimentos camponeses é necessário apontar que a Via Campesina propôs à Organização das Nações Unidas que estabeleça uma Declaração de Direitos dos Camponeses e Camponesas. Na 21ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, criou-se um grupo de trabalho para abordar a questão, sendo o direito à terra um dos temas centrais da agenda (NAÇÕES UNIDAS, 2014).

A proposta elaborada pela Via Campesina faz clara referência ao direito à terra, buscando assegurar que “camponeses (homens e mulheres) têm direito à própria terra, de forma coletiva ou individual, para moradia e agricultura” (VIA CAMPESINA, 2009, p. 08 – tradução livre).

Mais adiante, ainda no mesmo capítulo, a Via Campesina busca o reconhecimento de que:

Camponeses (mulheres e homens) têm o direito de manter e fortalecer suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas e culturais, ao mesmo tempo em que mantêm integralmente o direito de participar, se assim o quiserem, das questões políticas, econômicas, sociais e culturais dos Estados (VIA CAMPESINA, 2009, p. 09 – tradução livre).

Assim, pode-se afirmar que a Via Campesina busca, no plano internacional, o reconhecimento do direito à terra para camponeses, o qual, pela proposta apresentada, tem ligação com a necessidade de garantir um modo próprio de vida.

Ademais, é necessário apontar que a Via Campesina busca consolidar um entendimento que sugere a aplicação da declaração a todos os povos do campo, inclusive aos povos indígenas em determinadas situações. A intenção da Via Campesina, quanto à definição de camponês, parece ter, ao menos, dois objetivos: **a)** ligado à estratégia de construção de unidade nas lutas populares anticapitalistas; **b)** ligado à necessidade de reconhecer direitos, entre eles o direito à terra, aos povos do campo que lutam contra a imposição de um modelo de agricultura e vida alinhado com o modo de produção capitalista.

Necessário também considerar que uma definição ampla de camponês e de direito à terra, em eventual declaração internacional da ONU, deve ser problematizada, especialmente quanto à possibilidade de homogeneizar particularidades. Essa generalidade pode dificultar a emancipação dos povos, especialmente daqueles que apresentam externalidade com o modo de vida ocidental. Nessa linha afirma Marés:

Os princípios universais de reconhecimento integral dos valores de cada povo somente podem ser formulados como liberdade de ação segundo suas próprias leis, o que significa, ter reconhecido o seu direito e sua jurisdição. Poderíamos chamar isto de jusdiversidade. [...]

[...]

Esta sociedade organizada por um Estado e um Direito que se considera universal, sob o signo da igualdade formal, na verdade omite, esconde ou reprime a profunda diversidade existente. Os povos e as gentes que vivem omitidos, escondidos ou suprimidos contam uma história de intolerância e certamente não consideram tão humano o universalismo redutor. Em seus sonhos imaginam um mundo plural e, por isso mesmo, livre.

No plano internacional, para além da iniciativa da Via Campesina, há debates sobre o tema do reconhecimento do acesso à terra como direito. Destaca-se que o ex-Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, Oliver de Shutter, afirmou a necessidade de positivizar direitos à terra como medida indispensável para buscar reduzir desigualdades sociais. Nesse sentido, apontou que:

El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda. Este factor hizo que el ex Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada llegara a la conclusión de que el Consejo de Derechos Humanos debía 'garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos'. El presente informe confirma esa conclusión, al tiempo que toma como punto de partida el derecho a la alimentación (SCHUTTER 2010, p. 8).

A posição de Schutter é ainda mais relevante se tomada em conta a crítica que faz ao direito de propriedade, de modo a indicar que a propriedade privada pode ser um obstáculo à democratização do acesso à terra, conforme abaixo exposto:

En el informe se sostiene que, si bien la seguridad de la tenencia es sin duda crucial, la adjudicación de títulos individuales y la creación de un mercado de derechos a la tierra tal vez no sean el medio más adecuado para lograrla. En cambio, se señala que el fortalecimiento de los sistemas consuetudinarios de tenencia de la tierra y el refuerzo de las leyes de tenencia podrían mejorar significativamente la protección de los usuarios de tierras. Aprovechando la experiencia adquirida después de decenios de reformas agrarias, el informe hace hincapié en la importancia de la redistribución de la tierra para la realización del derecho a la alimentación. También sostiene que se debe dar prioridad a modelos de desarrollo que no conduzcan a desalojos, a cambios perturbadores de los derechos a la tierra ni a una mayor concentración de tierras. (SCHUTTER 2010, p. 2).

Diante do exposto, é necessário reconhecer a importância do processo de estabelecimento de uma declaração universal dos direitos dos camponeses, posto que é ação com grande relevância nas disputas por terra e território, ainda mais tendo como referência o fato de que no Brasil há um cenário de retrocesso no reconhecimento de direitos à terra.

Contudo, também é necessário realizar uma avaliação crítica da proposta de integração de todos os povos do campo nesse dispositivo normativo e a possibilidade dessa atitude gerar dificuldades para a afirmação de diferenças entre os povos.

# 4. CONCLUSÕES: POVOS DO CAMPO E DAS FLORESTAS E DIREITOS À TERRA

O cenário acima exposto indica que estamos vivenciando no Brasil um momento de retrocessos na luta por terra. O retrocesso diz respeito, no mínimo, a: **a)** ausência de perspectivas concretas relacionadas à conquista de novos direitos, ou mesmo de aprofundamento dos que já foram conquistados; **b)** os atuais marcos normativos de garantia de direitos à terra estão sofrendo retrocessos; **c)** as ações de Estado para implementar as políticas públicas existentes relacionadas com acesso à terra caminham a passos muito lentos; **d)** apesar de relevantes vitórias históricas, as lutas dos movimentos sociais populares por terra não alteraram de forma significativa a concentração fundiária.

É importante frisar que o retrocesso não é setorial, ou seja, não atinge apenas um grupo social que luta por terra: afeta a todos, embora de formas e com efeitos distintos. Também não está atrelado apenas à luta por terra: atinge outras esferas ligadas aos direitos humanos, em especial aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Assim, a luta pela superação desse estado generalizado de retrocessos deve ser estrutural e conjuntural, e é nesse contexto que a luta por terra pode sair deste estado de dificuldades.

Um dos últimos grandes avanços estruturais na pauta da luta pela terra foi a conquista do Decreto Federal 4887/03. Este decreto deu nova interpretação ao art. 68 do ADCT da Constituição, abrindo um novo campo no direito, pois além dos povos originários (índios), os quilombolas passaram a ter direitos à terra com fundamento na própria identidade. O direito à terra baseado em um reconhecimento étnico deixou de ser exclusividade dos povos indígenas, indicando que pode ser possível estender esse direito a outros povos e comunidades tradicionais, como buscam os pescadores e pescadoras artesanais.

A conquista do Decreto Federal 4887/03 se deu num momento de forte otimismo da esquerda no Brasil, pois em 2003 o Partido dos Trabalhadores ainda representava algumas pautas estruturais da esquerda, e não estava tão fragilizado politicamente como agora. Talvez uma mudança de maior escala na luta pela terra dependa da mudança da conjuntura nacional das lutas populares. Mas como construir a possibilidade de avanço em uma conjuntura política desfavorável?

No campo teórico, há espaço para aprofundar as reflexões e propostas relacionadas à garantia de direitos à terra através do reconhecimento de identidades coletivas. Já há algum acúmulo no âmbito dos povos e comunidades tradicionais e há algumas iniciativas



interessantes que não se relacionam propriamente a eles, como a iniciativa de declaração internacional dos direitos dos camponeses, impulsionada pela Via Campesina, e as propostas do MST para a construção de uma reforma agrária popular. Assim, há espaço para a construção teórica de novos conceitos que relacionem direitos à terra com identidades coletivas, especialmente quando esses conceitos se afastam do mercado, ou seja, quando a terra não é tratada como mercadoria.

De outro lado, parece indispensável uma atuação firme contra os retrocessos. Os movimentos sociais têm investido muito tempo e trabalho nessa pauta, principalmente em relação ao recuos que vêm dos poderes Executivo e Legislativo, e em menor grau no Poder Judiciário, embora deste poder também venham muitos retrocessos. Talvez haja espaço para fortalecer a ação de enfrentamento no Judiciário e, nesse aspecto, as questões indígena e quilombola têm destaque. Uma vitória quilombola na ADI 3239 parece ser tão essencial quanto a superação do conceito de marco temporal para os povos indígenas.

É fundamental tentar construir um campo de unidade política nas lutas por terra. Há espaço para buscar sinergias e potencialidades comuns entre as várias ações de resistência não conectadas entre si diretamente. Essa busca pela (re)construção de um campo de unidade política nas lutas por terra pode se dar tanto entre os movimentos sociais (sujeitos de direito), como entre as organizações de assessoria.

# REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. A reconfiguração das Agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (orgs.). **Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília, UNB, 2011.
- BARRETO, Nelson Ramos. **A Revolução Quilombola: guerra racial, confisco agrário e urbano, coletivismo**. São Paulo: Editora Artpress, 2009.
- BOLÍVIA. Constituição (2009). **Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**: promulgada em 7 de fevereiro de 2009. Disponível em <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2015.
- BRASIL (Câmara dos Deputados). **Projeto de Emenda Constitucional nº 15**. 2000. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=19/04/2000&txpagina=16399&altura=650&largura=800](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=D&DataIn=19/04/2000&txpagina=16399&altura=650&largura=800)>. Acesso em: 07 set. 2014 13:25:53.
- BRASIL. **Portaria Nº 303 da Advocacia Geral da União**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/596939>>. Acesso em: 06 set. 2014, 13:22:43.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Federal 5051 de 19 de abril de 2004**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 abril. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm)>. Acesso em: 06 set. 2014, 13:20:13.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Federal 4887 de 20 de novembro de 2003**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm)>. Acesso em: 06 set. 2014, 13:19:02
- \_\_\_\_\_. **Lei 9985**, de 18 de junho de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em: 06 set. 2014, 13:15:26.
- \_\_\_\_\_. **Decreto Federal 2519, de 16 de março de 1998**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm)>. Acesso em: 06 set. 2014, 13:12:52.
- \_\_\_\_\_. **Constituição Federal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/contituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/contituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 06 set. 2014, 13:10:03.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. **A Convenção sobre Diversidade Biológica – CBD**: Cópia do Decreto Legislativo no. 2, de 5 de junho de 1992. 2000. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf)> Acesso em: 29 jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.239/2004**. Relator Min. Cezar Peluso. Voto do Ministro Relator.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.239/2004**. Relator Min. Cezar Peluso. Voto da Ministra Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI3239RW.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2015.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **PET 3.388/RR**. Relator Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2009. Voto do Ministro Relator. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet3388CB.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2015.
- EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la República del Ecuador**: aprobada por referendo em 28 de setembro de 2008. Disponível em <[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2015.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial**. 2004. Disponível em: <[http://www.geografia.ffe.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio\\_Valeria/flg0563/2s2012/Bernardo\\_Mancano\\_Fernander.pdf](http://www.geografia.ffe.usp.br/graduacao/apoio/Apoio/Apoio_Valeria/flg0563/2s2012/Bernardo_Mancano_Fernander.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2014 10:35:03
- HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição**. Porto Alegre, Sergio Fabris, 1997

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Instrução Normativa ICMBio nº 09, de 05 de dezembro de 2014**. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Disponível em (página em cachê): <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XkDM4DjAsOYJ:www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2014/in\\_icmbio\\_09\\_2014\\_diretrizes\\_modifica%25C3%25A7%25C3%25A3o\\_conselhos\\_gestores\\_und\\_conserva%25C3%25A7%25C3%25A3o\\_federais.pdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:XkDM4DjAsOYJ:www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2014/in_icmbio_09_2014_diretrizes_modifica%25C3%25A7%25C3%25A3o_conselhos_gestores_und_conserva%25C3%25A7%25C3%25A3o_federais.pdf+%&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

LA VIA CAMPESINA. **Declaration of Rights of Peasants - Women and Men**. 2009, Disponível em: <<http://viacampesina.net/downloads/PDF/EN-3.pdf>> Acesso em: 06 set. 2014, 16:32:55.

MARÉS, Carlos Frederico; MARÉS, Theo. **Direito Agrário e Igualdade Étnico-Racial**. In Piovesan, Flávia; De Souza, Douglas. **Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

\_\_\_\_\_, Carlos Frederico. **A função social da Terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

\_\_\_\_\_, Carlos Frederico. **Os direitos humanos e os povos indígenas**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/indios/mares.html>>.

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. **Programa Agrário do MST**. [s.l.], [s.n.], 2013.

MOVIMENTO DOS PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS (MPP). **Projeto de lei de iniciativa popular nº [2011?]** Disponível em: < <http://cppnorte.files.wordpress.com/2012/12/projetodeleideiniciativapopularterritoriocomunidadespesqueiras-120629104918-phpapp01.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2014, 08:58:03

NAÇÕES UNIDAS. **Report of the open-ended intergovernmental working group on a draft united nation declaration on the right of peasants and other people working in rural areas A/HRC/26/48**, 2014, Disponível em: <[www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-48\\_en.doc](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session26/Documents/A-HRC-26-48_en.doc)>. Acesso em: 06 set. 2014.

\_\_\_\_\_. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas**. 2008. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_pt.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2015.

OLIVEIRA, Cledeneuza Maria Bezerra. **Ações do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco-babaçu**. In ALMEIDA, Alfredo Wagner Berne de; MARIN, Risa E. Acevedo. **Populações tradicionais: questões de terra na Pan-Amazônia**. Belém, UNAMAZ, 2006.

SÃO JOÃO DO TRIUNFO (Município - Paraná). **Lei Municipal 1.370/2011**. Aprovada na sessão ordinária da Câmara de Vereadores de 24 de outubro de 2011. Indisponível na internet.

SCHUTTER, Olivier De. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación A/65/281**. 2010, Acesso em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/33/PDF/N1048233.pdf?OpenElement>> 05 jun. 2014, 16:30:32.

**act:onaid**

Escritórios no Brasil

**No Rio de Janeiro**

Rua Moraes e Vale, 111 / 5º andar – Centro  
CEP 20021-260 Rio de Janeiro – RJ – Brasil  
Tel.: +55 21 2189 4600 | Fax: +55 21 2189 4612

**Em Recife**

Rua Viscondessa do Livramento, 168 (anexo) – Derby  
CEP 52010-060 – Recife – PE – Brasil  
Tel.: + 55 81 3221 3425

[act:onaid.brasil@act:onaid.org](mailto:act:onaid.brasil@act:onaid.org)  
[www.act:onaid.org.br](http://www.act:onaid.org.br)