

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: consenso e conflito no reconhecimento de territórios tradicionais

Marlon Aurélio Tapajós Araújo

Universidade Federal do Pará (UFPA)

DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS: consenso e conflito no reconhecimento de territórios tradicionais

Resumo: Este artigo, a partir da análise das disputas iniciadas pelas comunidades tradicionais de Juruti Velho, no Município de Juruti, Pará, no sentido do reconhecimento de seu território, constata que há uma série de consensos impostos e de conflitos abertos ou latentes (implícitos) na operacionalização dos direitos que vêm sendo reconhecidos aos povos e comunidades tradicionais. Destaca que a definição de território tradicional apresenta-se, à primeira vista, consensual; mas sua implementação está plena de conflitos (com os agentes envolvidos na questão: sociedade civil, empresa mineradora e Estado). Por fim, pretende discutir como o direito lida com uma "pacificação social" que está longe de prescindir da disputa e do conflito.

Palavras-chave: Território tradicional, reconhecimento, regularização fundiária.

LAW AND PUBLIC POLICIES: consensus and conflict in recognition of traditional territory

Abstract: From the analysis of disputes initiated by traditional communities in Juruti Velho (Juruti-Pará), in order to recognize their territory, it is possible to say that there is a series of imposed consensus and open or latent (implicit) conflicts involving the enforcement of the rights that are being recognized to the peoples and traditional communities. It highlights that the definition of the traditional territory appears, at first sight, consensual but its implementation is full of conflicts (involving civil society, mining company and the State authorities). Finally, it aims to discuss how Law deals with a "Social pacification" that is far from dispensing with dispute and conflict.

Key words: Traditional territory, recognition, regularization.

Recebido em: 03.10.2010. Aprovado em: 16.06.2011.

1 INTRODUÇÃO

Os debates que antecederam a aprovação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais explicitaram a principal demanda destes grupos sociais: o reconhecimento pelo Estado brasileiro de seus territórios. (ALMEIDA; COSTA FILHO; MELO, 2009).

Essa perspectiva vai, portanto, ficar registrada de forma expressa nas normas que compõem o Decreto Federal nº 6040/2007 que institui a referida política, especialmente nos artigos que definem povos e comunidades tradicionais.

Embora esse pareça ser o movimento mais evidente do Estado brasileiro no sentido do reconhecimento dos territórios tradicionais, ou mais precisamente, quanto ao reconhecimento do direito fundamental aos territórios tradicionais, não se pode deixar de notar que em 2004 o Brasil ratificou a Convenção 169 da OIT, que também traz uma definição de territórios tradicionais e dos grupos que titularizam direitos a esses espaços. E que já em 2003 editou o Decreto Federal nº 4887 que visava a dar efetividade ao art. 68 do ADCT da CF/1988.

As políticas públicas voltadas aos povos e comunidades tradicionais só adquirem relevância se tiverem em conta a garantia prévia do direito ao território, pois é este direito que permitirá a afirmação de sua identidade, viabilizada pela proteção aos recursos naturais dos quais historicamente se valem, além de garantir a reprodução da simbólica e vital relação que estabelecem com seus territórios.

Em geral, a linguagem adotada pela norma pressupõe o consenso. No entanto, as disputas que precedem a edição de um texto normativo não se encerram com sua aprovação. É o que se dá em relação aos territórios e às políticas públicas pensadas a partir do Decreto 6040/2007 para povos e comunidades tradicionais. (BRASIL, 2007).

As Comunidades Tradicionais de Juruti Velho, localizadas no Município de Juruti, situado no Oeste do Pará, apesar do consenso legal em torno das noções de território e de povos e comunidades tradicionais têm afirmado e lutado, política e juridicamente, pelo reconhecimento de seus direitos sobre o Território que ocupam secularmente.

O consenso derivado da Lei é, assim, um consenso artificial, formal, que não prescinde do debate e da luta política, antes, durante e após a aprovação e vigência das normas.

Em tempos de globalização e de “colonização da política pela economia” (OLIVEIRA 2009, p. 82), as normas tendem a render-se a esse fetiche de tudo regular de maneira pretensamente igual, sem fazer qualquer diferença entre situações que devem ser distintamente tratadas, por sua natureza, ou por opção socialmente convencionada como a melhor.

As empresas de mineração na Amazônia constroem e reproduzem uma lógica de apropriação e uso do espaço que põe em xeque o modo de viver, fazer e criar dos grupos sociais amazônidas, o que revela uma autêntica disputa de projetos territoriais, demonstrando que a pretensão à pacificação social que se almeja com a edição de um ato normativo, pode, em verdade, dar lugar a mais conflitos para os quais o direito e seus intérpretes precisam estar preparados e, quando menos, bastante atentos.

2 SITUAÇÃO SOCIAL EM ANÁLISE: reconhecimento do território tradicional das comunidades tradicionais de Juruti Velho

O processo de assegurar direitos é sempre um processo de conflitos. Não há avanço ou retrocesso desonerados de disputas. Essas disputas constituem o reflexo da diversidade de pontos de vista acerca de um mesmo tema, com relação ao qual os contendores desejam fazer prevalecer suas posições.

Ocorre que a diversidade de pontos de vista torna-se ainda mais complexa quando deriva da diversidade dos envolvidos no conflito. A diversidade de povos e comunidades tradicionais reflete diretamente no encaminhamento prático da busca pelo direito à terra/território e suscita problemas realmente complexos para os órgãos estatais brasileiros responsáveis pelas políticas de terra, acostumados a pautar sua atuação em parâmetros pretensamente uniformizantes da realidade.

As 60 (sessenta) comunidades tradicionais de Juruti Velho há muito lutam pelo reconhecimento de seu território tradicional; contudo, a disputa por este reconhecimento acirrou-se com o encetamento das atividades de pesquisa mineral, e, agora, com exploração de bauxita, empreendimento capitaneado pela empresa multinacional ALCOA WORLD ALUMINA (A.W.A), em área contígua/coincidente ao território das comunidades.

O território reivindicado pelas comunidades tradicionais está inserido na área de influência direta do empreendimento da ALCOA, o que

produz implicações de ordem socioambiental cuja gravidade, além de não ter sido adequadamente dimensionada pela empresa contratada para elaborar o EIA/RIMA apresentado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará - SEMA/PA (2009) para o licenciamento ambiental do empreendimento, apresenta respostas ambíguas aos problemas decorrentes da atividade minerária, nos planos de controle ambiental propostos.

Mesmo diante desse quadro, esse estudo garantiu à empresa a licença de operação, emitida em 4 de agosto de 2009 (Diário Oficial do Estado de 22 de setembro de 2009), embora cingida por uma série de condicionantes, de ordem ambiental, além de outras voltadas à observância, pela empresa, dos direitos devidos às comunidades em razão dos impactos socioambientais gerados pelas atividades minerárias desenvolvidas¹.

O reconhecimento do território das comunidades de Juruti Velho se deu por meio da aprovação de Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) conduzido pela Superintendência Regional do INCRA, em Santarém. Na Portaria que cria o PAE e na fundamentação que lastreia o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, vê-se empresa a licença de o reconhecimento das comunidades como tradicionais, além de seu respectivo projeto territorial.

A incompatibilidade reinante entre o projeto da ALCOA e o das comunidades de Juruti velho autoriza falar em consensos impostos e conflitos latentes, ambos advindos das disputas travadas entre esses sujeitos sociais, a demonstrar, com alto grau de precisão, que a norma de reconhecimento do direito ao território e das comunidades como tradicionais não está isenta de dissenso em sua aplicação e, ao mesmo tempo, que tenta impor um consenso.

3 TERRITÓRIOS TRADICIONAIS: Qual o consenso possível? Que conflitos emergiram na situação social analisada?

O direito fundamental ao território tradicional está fundamentado na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada ao direito brasileiro pelo Decreto Federal nº 5.051/2004: artigos 16 a 19, no plano internacional, e, da Constituição Brasileira de 1988: artigo 216 e do Decreto Federal nº 6.040/2007: artigo 3º do texto do decreto, artigos 1º, inciso VII e 3º, incisos I e IV do texto da Política, no plano interno. (BRASIL, 2004; 2007).

De acordo com o art. 14 da Convenção 169:

Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam". Terras que, tal como assegurado pela Convenção em relação aos art. 15 e 16, devem compreender o conceito de território, entendido este, como: "[...]o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma. (BRASIL, 2004).

Para o Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, Territórios Tradicionais são

Os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária [...]. (BRASIL, 2007).

Registre-se que esta definição figura ao lado dos conceitos de *Povos e Comunidades Tradicionais* e de *desenvolvimento sustentável*.

O máximo de consenso alcançável, sem dúvida, reside na aprovação de textos legais. A redução de situações sociais a textos normativos exige que a vida seja apreendida em algumas de suas dimensões, mas como é evidente, não se pode contemplar tudo nos estreitos limites legais, mesmo que estes estejam dotados de margens bem amplas.

De acordo com Little (2002, p. 2), as demandas dos povos e comunidades por seus territórios podem ser entendidas como "outra reforma agrária", isto é, o processo que:

[...] no Brasil [...] vai além do tema de redistribuição de terras e se torna uma problemática centrada nos processos de ocupação e afirmação territorial, os quais remetem, dentro do marco legal do Estado, às políticas de ordenamento e reconhecimento territorial.

Reconhecer o território e os direitos a ele associados impõe que se abandone a perspectiva de pacificação social, tão cara ao positivismo jurídico, exigindo o direcionamento dos esforços teóricos e hermenêuticos à compreensão das disputas e conflitos de implementação que cada dispositivo enseja.

Para os povos e comunidades, trata-se de reconhecimento de apossamento de várias

gerações (não visa a modificação do regime de uso e posse, mas o seu reconhecimento), com agregação de conhecimentos e símbolos, responsáveis pela existência da comunidade tal como organizada e que permitem falar em identidade daquele grupo a distingui-lo dos demais, a exigir, em razão disso, um enfoque distinto na apreciação dos problemas fundiários, o que na perspectiva de Little (2002, p. 23) demanda acerca da existência na sociedade brasileira de “[...] grupos sociais fundiariamente diferenciados [...]”, produtos das várias ondas de territorialidade (e suas prováveis clivagens, ainda que não contemporâneas).

O consenso em torno da reforma agrária deve ser esquecido, tendo em conta a diversidade dos grupos que pretendem o reconhecimento do território. O consenso em torno da norma se esvai com a publicação desta. Toda a implementação estará marcada pela disputa, mesmo que a norma, a princípio, se afigure benéfica ou afirmativa.

Os conflitos na implementação do direito ao território tradicional podem ser observados em dois pontos: a) no que se refere à maneira de implementar o PAE (se por CDRU ou titulação definitiva) b) quanto aos direitos minerários decorrentes da exploração minerária levada a efeito pela ALCOA.

No primeiro aspecto, a dúvida consistiria no título que asseguraria os direitos territoriais das comunidades. Sendo por meio de titulação definitiva, ficaria à mercê da vasta especulação fundiária que ronda a região e do Grande Projeto comandado pela ALCOA, que pressionaria os preços, jogando no mercado de terras de comunidades legalizadas por meio do assentamento.

No segundo caso, os direitos minerários não estavam sendo reconhecidos às comunidades -embora estas, assim como seu território, estivessem reconhecidos pelo Estado. A empresa argumenta que os comunitários não seriam proprietários da terra, mas meros concessionários, e que o Código de Mineração não lhes reconheceria direitos.

A primeira questão foi resolvida, celebrando-se com a Associação que representa as comunidades tradicionais de Juruti Velho, a ACORJUVE, o Contrato de Concessão de Direito de Uso, ficando a propriedade em nome da União e o uso assegurado às comunidades de acordo com o Plano de Manejo, construído em acordo com o INCRA e órgãos ambientais.

No que se refere aos direitos minerários, deu-se:

a) afirmação, em ato formal, o CDRU, das comunidades tradicionais como titulares de direitos minerários, na qualidade de superficiários, a despeito de não possuírem títulos de domínio, conforme se infere do contrato, que entende esta concessão como uma quase-propriedade, pois se trata de:

Concessão de direito real de uso, com exclusividade, como quase propriedade (uso, gozo e disposição limitada, não pode alienar), concedendo e reconhecendo estabilidade permanente à posse das terras e usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes no território às unidades familiares das comunidades tradicionais do PAE Juruti Velho. (PARÁ, 2009, cláusula 7ª).

b) firmatura de Termo de Compromisso em que ficou assegurado que as comunidades teriam direito à indenização por danos e prejuízos decorrentes da instalação do empreendimento minerário, diminuições patrimoniais estas que se encontram em processo de mensuração por equipe multidisciplinar, acompanhada por técnicos de todas as partes envolvidas: comunidades, Ministérios Públicos Federal e Estadual e Empresa, contratação essa que decorre do Termo de Compromisso mencionado e cujo encargo financeiro foi assumido pela empresa.

Importa notar, que no bojo desse processo de disputas por direitos, as comunidades já viram seus direitos minerários reconhecidos em duas oportunidades:

1) a empresa, desde outubro de 2009, está realizando o pagamento de participação no resultado da lavra;

2) a empresa, após debate com as comunidades, obrigou-se a custear os deslocamentos dos comunitários, quando a temática que demande seu comparecimento a espaços de discussão seja a indenização por danos e prejuízos, antes mencionada, pois houve o reconhecimento tácito de que tal inconveniente decorre da ausência de observância pronta e antecipada do que está estabelecido no Código de Mineração.

4 CONCLUSÃO

A primeira refere-se ao fato de que houve o reconhecimento da titularidade do direito por meio do CDRU, o que parecia difícil de ocorrer, dada a relutância da empresa em reconhecer o contrato como meio legítimo e titularizador das

comunidades como sujeitos de direitos minerários, pela só posse, o que revela incompreensão injustificada da posse agroecológica e mesmo da posse agrária;

A segunda inferência alude ao debate sobre as fontes do direito: não foi necessário que o Judiciário arbitrasse a disputa, não estava no direito positivo a solução e mesmo assim ocorreu a composição de interesses, a demonstrar que há instâncias sociais que produzem o direito e tutelam as situações sociais de conflito à margem do direito positivado, dada sua insuficiência deste. (WOLKMER, 1994).

A ideia de que o consenso se faz por meio da edição de leis é equívoca e se presta a projetos de poder que não levam em conta direitos de grupos sociais cuja contribuição demonstra e fundamenta a devida proteção e reconhecimento pelo Estado e pela sociedade. O conflito deve ser objeto da política e do direito e a reflexão ínsita a problemas que relacionam ambos; um objetivo dos que estão pensando direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Alves de; COSTA FILHO, Aderval; MELO, Paula Balduino. **Comunidades tradicionais e as políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2009

BRASIL. **Decreto Federal nº 5.051, de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 29 fev. 2009.

_____. **Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

LITTLE, Paul Elliott. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. 2002. Disponível em: <www.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2008.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (SEMA/PA). **Adendo à Licença de Operação nº 3787 concedida à ALCOA**. 2009. Mimeo.

OLIVEIRA, Francisco de. Valha-me São Francisco: política na hegemonia às avessas. In: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WEBER, Silke; DWYER, Tom

(Orgs.). **Desigualdade, diferença e reconhecimento**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. São Paulo: Alfa Ômega, 1994.

NOTA

¹ A **SEMA/PA**, por meio de sua Diretoria de Licenciamento Ambiental e Atividades Poluidoras, em **Adendo** à Licença de Operação nº 3.787 concedida à ALCOA (PARÁ, 2009, p. 1) estabeleceu que será assegurado pela empresa:

1) - Indenização pelos danos e prejuízos causados durante todas as fases do empreendimento, renda pela ocupação do terreno e participação nos resultados da lavra. **2)** - Cumprimento do Termo de Referência acordado entre ALCOA e ACORJUVE, mediado pelo INCRA e acompanhado pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual do Pará. **3)** - O reconhecimento de que o direito de participação não resultados da lavra independe do estudo em elaboração pela Consultoria contratada, devendo constituir crédito aos beneficiários do PAE Juruti Velho, através de suas representações, nos termos do artigo 11, "b" e seus parágrafos, do Decreto-Lei n. 227/67, por força do contrato de Concessão de Direito Real de Uso firmado entre INCRA e ACORJUVE. **4)** - O reconhecimento de que não havendo consenso na apresentação final dos trabalhos, segundo o Termo de Referência, em seu item 15.3, as servidões a que se referem os artigos 59 e 60 do Decreto Lei n. 227/67 não poderão ser instituídas, devendo então, os efeitos da presente LO serem suspensos, até que os valores correspondentes "a indenização pelos danos e prejuízos causados durante todas as fases do empreendimento e a renda pela ocupação do terreno" sejam definitivamente recebidos pelos beneficiários do PAE Juruti Velho **5)** - O reconhecimento de que o estudo desenvolvido pela Cooperativa de Serviços e Ideias Ambientais- ECOOIDEA visando a elaboração de metodologia de avaliação, quantificação e valoração para indenização pelas perdas e danos econômicos, sociais, culturais e ambientais, sofridos pelas comunidades do PAE Juruti Velho causados pelo projeto de mineração de Bauxita da ALCOA, bem como toda negociação em curso envol-

vendo os danos e prejuízos causados durante todas as fases do empreendimento, a renda pela ocupação do terreno e a participação nos resultados da lavra deverão ser finalizados, no prazo de 180 dias, com a definição do “quantum” a ser pago aos beneficiários do PAE Juruti Velho, representados pela ACORJUVE. **6)** - O reconhecimento de que, para efeito de cálculo do valor da “renda pela ocupação do terreno” a ser pago pela ALCOA a ACORJUVE, seja considerada a área que foi concedida para pesquisa e lavra que cause ou tenha causado restrição de acesso ou utilização pelos comunitários, tomando por base as Portarias de Lavra e os Termos de Imissão de Posses emitidos pelo DNPM. **7)** Garantir aos detentores do direito real de uso concedido pelo INCRA, por meio da ACORJUVE, permanente acesso a informações, dados, documentos e às áreas do empreendimento minerário, de modo a possibilitar o efetivo acompanhado e fiscalização das presentes condicionantes.

Marlon Aurélio Tapajós Araújo

Advogado

Mestre em Direitos Humanos e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Pará (UFPA)

Técnico da Procuradoria Geral do Estado do Pará – PGE/PA

E-mail: advmarlon@gmail.com

Procuradoria Geral do Estado do Pará – PGE/PA

Rua dos Tamoios, 1671, Batista Campos - Belém

CEP: 66.025-540