

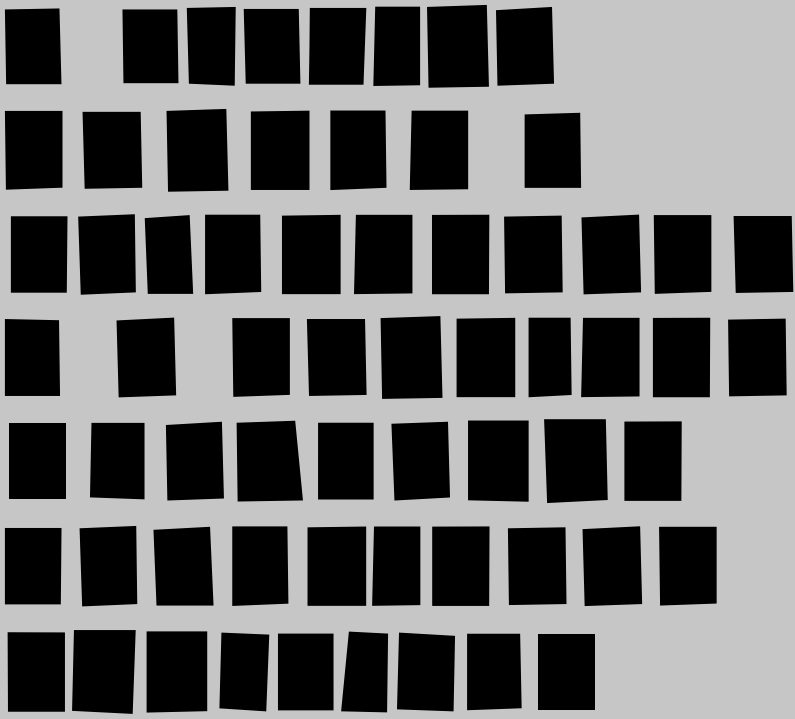
O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E A NUTRIÇÃO ADEQUADAS: ENUNCIADOS JURÍDICOS

organizadores

VALÉRIA TORRES AMARAL BURITY
ANTONIO ESCRIVÃO FILHO
ROBERTA AMANAJÁS MONTEIRO
JOSÉ GERALDO DE SOUSA JÚNIOR







O Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas: enunciados jurídicos é uma iniciativa de **FIAN Brasil** e **O Direito Achado na Rua**, com o apoio de Pão Para o Mundo (PPM), Misereor e Heks.

Organizadoras e organizadores

Valéria Torres Amaral Burity
Antonio Escrivão Filho
Roberta Amanajás Monteiro
José Geraldo de Sousa Júnior

Prefácio

Carlos Marés

Artigo de contextualização

Boaventura de Sousa Santos

Copidesque

Tatiana Lotierzo

Revisão

FIAN Brasil

Capa, Projeto Gráfico e Diagramação

Rubens Rangel Silva (Estúdio Borogodó)

Fotografias

Humberto Góes

FIAN Brasil

Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
Gestão 2017-2020

Conselho Diretor

Diretor presidente: Enéias da Rosa
Diretora financeira: Norma Alberto

Conselho Fiscal

Titulares: Paulo Eugênio de Castro Pozzobom, Delzi Castro, Suemelberne Alves de Lucena
Suplente: Jorge Peralta

Secretária-Geral

Valéria Torres Amaral Burity

Secretaria Executiva

Assessores de Direitos Humanos: Nayara Côrtes Rocha, Paulo Asafe C. Spínola
Assessor de Comunicação: Pedro Biondi

fianbrasil.org.br

facebook.com/FianNoBrasil

youtube.com/FianBrasil

61 3224.0454 / fian@fianbrasil.org.br

SCLN 413, Bloco A, Salas 219/220, Brasília (DF)

O Direito Achado na Rua

Coordenador

José Geraldo de Sousa Júnior

Pesquisador associado

Antonio Escrivão Filho

Pesquisadora associada

Roberta Amanajás Monteiro

Pesquisadora associada

Renata Carolina Corrêa Vieira

odireitoachadonarua.blogspot.com
facebook.com/DireitoAchadoNaRua
youtube.com/ODireitoAchadoNaRua
Universidade de Brasília (UnB)
Campus Darcy Ribeiro, Brasília (DF)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas [livro eletrônico] : enunciados jurídicos / organizadores Valéria Torres Amaral Burity...[et al.]. -- Brasília, DF : FIAN Brasil : O Direito Achado na Rua, 2021. PDF

Outros organizadores: Antônio Escrivão Filho, Roberta Amanajás Monteiro, José Geraldo de Sousa Júnior. Bibliografia.
ISBN 978-65-88708-11-8

1. Alimentação 2. Direitos humanos 3. Fome - Aspectos sociais 4. Nutrição - Aspectos da saúde 5. Políticas públicas de saúde 6. Saúde - Aspectos nutricionais. Burity, Valéria Torres Amaral. II. Escrivão Filho, Antonio. III. Monteiro, Roberta Amanajás. IV. Sousa Júnior, José Geraldo de.
20-44999 CDU-342.7(100)

1. Direito fundamental à alimentação : Direitos humanos : Direito constitucional 342.57
Cibele Maria Dias - Bibliotecária - CRB-8/9427

O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS: ENUNCIADOS JURÍDICOS

organizadoras e organizadores

Valéria Torres Amaral Burity
Antonio Escrivão Filho
Roberta Amanajás Monteiro
José Geraldo de Sousa Júnior



SUMÁRIO

Apresentação – FIAN e O Direito Achado na Rua 07
Valéria Burity e Roberta Amanajás
Antonio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Júnior

Prefácio 13
Carlos Marés

1

CONTEXTOS

Da expansão judicial à decadência de um modelo de justiça 21
Boaventura de Sousa Santos

Conceito e base legal do Direito Humano à Alimentação e à 39
Nutrição Adequadas (DHANA)
Valéria Burity

O Direito à Alimentação como um Direito Humano Coletivo 51
dos Povos Indígenas
Raquel Fajardo e Renata Vieira (colaboração)

O Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas 71
em tempos de expansão judicial
Antonio Escrivão Filho, José Geraldo de Sousa Júnior e
Renata Vieira

2

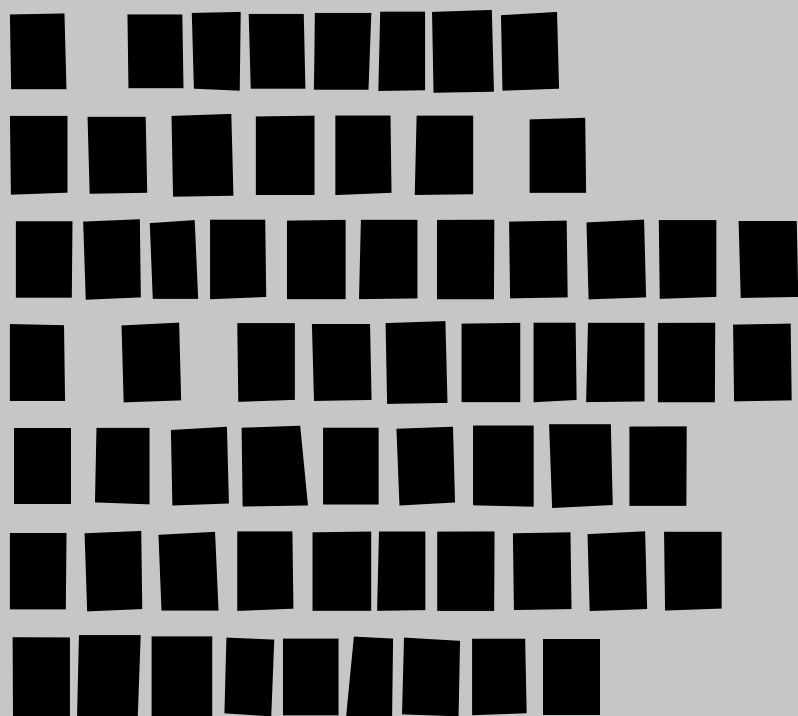
ENUNCIADOS JURÍDICOS PARA O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS

Terra e território como elementos centrais para a garantia 87
do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
de Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais
UCL e FIAN – Olivier De Schutter, Valéria Burity e Felipe Bley Folly

O direito constitucional à retomada de 99
terras indígenas originárias
APIB e FIAN – Eloy Terena e Roberta Amanajás

A agroecologia como meio para a promoção efetiva do 107
Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas
FIAN e UFF – Valéria Burity e Gladstone Leonel

Os índios e o direito ao processo justo CIMI – Rafael Modesto	119
A demarcação de terras indígenas como imperativo constitucional CIMI – Rafael Modesto	127
A responsabilização sobre danos causados por agrotóxicos e a aplicação da teoria do risco integral (socio)ambiental Terra de Direitos – Naiara Bittencourt e Eduarda Domingues	135
Do direito fundamental a uma educação quilombola de qualidade, nos quilombos urbanos e rurais CONAQ e Terra de Direitos – Givânia Silva, Vercilene Francisco Dias e Camila Cecilina Martins	143
Dos desafios para efetivação do direito ao território quilombola Terra de Direitos e CONAQ – Vercilene Francisco Dias	149
Militarização dos territórios quilombolas Rio dos Macacos, Marambaia e Alcântara AATR e CONAQ – Joice Silva Bonfim, Carlos Eduardo Lemos Chaves e Vercilene Francisco Dias	157
A prioridade convencional e constitucional dos territórios tradicionais em face da sobreposição no Cadastro Ambiental Rural GRAIN – Larissa Packer	163
O direito à posse: Acampamento Quilombo Campo Grande – Fazenda Ariadnópolis/MG MST – Letícia Santos Souza e Diego Vedovatto	171
A luta Sem Terra MST – Edgar Menezes Mota e Euzamara de Carvalho	179
A prioridade da preservação dos costumes e conhecimentos tradicionais em face das regras de vigilância sanitária UFF – Gladstone Leonel e Victória Gonçalves	189



APRESENTAÇÃO

FIAN E O DIREITO ACHADO NA RUA

Valéria Torres Amaral Burity e Roberta Amanajás Monteiro
FIAN Brasil

Antonio Escrivão Filho e José Geraldo de Sousa Júnior
O Direito Achado na Rua

Ao passo em que vivenciamos, desde as eleições de 2018, um ambiente de rápido e intenso retrocesso no que tange ao reconhecimento e ao respeito aos direitos humanos em suas múltiplas dimensões, é possível observar e afirmar que no Brasil desenvolvem-se também, desde o advento da Constituição de 1988, agudas tendências de expansão e interferência judicial nas temáticas do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA), hoje talvez associadas ao ascenso do conservadorismo e ao retorno do neoliberalismo, entendido em perspectiva política e econômica.

Diante disso, a FIAN Brasil – Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas e O Direito Achado na Rua reuniram esforços para fomentar uma agenda de discussão sobre os impactos do sistema de justiça na garantia, proteção, efetivação ou violação do DHANA no Brasil e na América Latina, a partir das experiências e concepções de movimentos sociais, entidades de direitos humanos e advocacia popular, juristas e intelectuais, com vistas a produzir uma obra coletiva que debata, com base nessas experiências e concepções, enunciados jurídicos orientados a conduzir a uma interpretação e aplicação do direito que sirva à proteção e à efetivação do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. Tais enunciados expressam, portanto, o olhar de advogados/as populares, movimentos sociais e pesquisadores/as sobre o tema, que buscam dizer como esse direito pode e deve ser garantido e, com isso, criar novos entendimentos que permitam sua realização.

Nesses termos, os textos que seguem, concebidos em um ambiente de diálogo e construção virtual e presencial coletiva, representam um esforço da FIAN Brasil e de O Direito Achado na Rua para fomentar uma agenda de debates acerca do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas em suas múltiplas e diferentes dimensões, sob o ponto de vista das suas experiências de (des)encontros com a via judicial e o sistema de justiça.

Os enunciados e os textos que os explicam tratam dos limites e possibilidades de (i) proteção, garantia e reparação a direitos violados ou ameaçados; (ii) efetivação de direitos sonegados; (iii) implementação de políticas públicas e (iv) reconhecimento jurídico e institucional de modos de ser e viver relacionados ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, com especial atenção para o modo como esses direitos – em suas dimensões de posse, territorialidades e agroecologia, considerando o protagonismo das mulheres, as perspectivas étnicas e raciais, além da incidência de tratados internacionais e do impacto da atuação de empresas – são

efetivados ou negados, quando se depararam com a via judicial e as diferentes instituições do sistema de justiça.

Para a construção dos enunciados, foram realizadas reuniões virtuais com as autoras e autores, representantes de diversos setores de atuação e regiões do país, com a participação especial de convidadas e convidados nacionais e internacionais, a fim de apresentar a iniciativa, coletar ideias e sugestões, e impulsionar a sistematização e organização de uma publicação conjunta de enunciados jurídicos para a garantia, proteção e efetivação do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas.

De modo complementar, no marco do seminário de celebração dos 30 anos de O Direito Achado na Rua, que teve lugar na Universidade de Brasília, no dia 13 de dezembro de 2019, foi realizada uma oficina com esse grupo de entidades e juristas, em aliança com lideranças que compõem o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais. Nessa ocasião, tais enunciados foram apresentados e debatidos entre as e os presentes.

Assim, o livro que segue foi organizado em duas seções. A Seção I, intitulada “Contextos”, apresenta três textos de cunho analítico e conceitual que projetam o pano de fundo do debate aqui proposto: o primeiro, de autoria do professor Boaventura de Sousa Santos, traz uma compreensão do cenário atual de expansão judicial no Brasil e se alinha à análise dos elementos que compõem a noção expandida de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, presente no texto de autoria de Valéria Burity, secretária-geral da FIAN Brasil. Ambos são complementados pelo texto de Raquel Yrigoyen Fajardo sobre o direito à alimentação como um direito humano coletivo dos povos indígenas, concluindo a seção com uma abordagem que busca observar as

expressões do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas em tempos de expansão judicial no Brasil, de autoria de Antonio Escrivão Filho, José Geraldo de Sousa Júnior e Renata Corrêa Vieira.

A partir daí, a Seção II é intitulada (e dedicada à apresentação dos) “Enunciados Jurídicos para o Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas”. Primeiramente verificam-se três enunciados formulados e desenvolvidos no âmbito da FIAN Brasil: o primeiro, elaborado por Valéria Burity e Felipe Bley Folly, advogado coordenador do Programa de Justiciabilidade da FIAN Internacional, em parceria com Olivier De Schutter, ex-Relator Especial da ONU sobre o Direito à Alimentação, associa o DHANA ao direito ao território dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais; o segundo, escrito pelo advogado indígena Eloy Terena, membro da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), em parceria com Roberta Amanajás, então assessora de Direitos Humanos da FIAN Brasil, trata do direito indígena à retomada de suas terras frente à omissão estatal; finalmente, o terceiro enunciado, construído por Valéria Burity, em parceria com Gladstone Leonel Júnior, professor da Universidade Federal Fluminense (UFF), analisa a relação entre o DHANA e a agroecologia.

O Conselho Indigenista Missionário (CIMI) contribuiu com dois enunciados formulados por seu advogado, Rafael Modesto. O primeiro trata do direito indígena ao acesso à justiça, fundamentado na vedação ao uso do regime tutelar, em face de sua não recepção pela Constituição de 1988. O texto refere-se, em especial, aos processos de demarcação de terras indígenas. O segundo enunciado refere-se à inaplicabilidade da discricionariedade e do marco temporal, em face do caráter de imperativo constitucional associado aos procedimentos de demarcação de terras indígenas.

A Terra de Direitos em parceria com a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) contribuem com os três enunciados seguintes. O primeiro, formulado por Naiara Bittencourt e Eduarda Domingues, trata da inversão do ônus da prova em casos de intoxicação e contaminação por agrotóxicos, considerando a teoria do risco integral e a perspectiva da responsabilização objetiva e solidária dos agentes violadores por ação ou omissão. O segundo, de autoria de Givânia Silva, Vercilene Dias e Camila Martins, trata do direito e garantia a uma educação quilombola fundada respeito às formas culturais e memórias coletivas, de modo a contribuir para o reconhecimento, valorização e continuidade quilombola. O terceiro, de autoria de Vercilene Francisco Dias, trata do direito ao território coletivo, ancestral, uno e indivisível como fonte de subsistência e alimentação dos povos quilombolas.

A Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais no Estado da Bahia (AATR), representada por Joice Bonfim e Carlos Chaves, em parceria com Vercilene Dias, da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), apresentam um enunciado sobre o direito de livre acesso e utilização, pelas comunidades quilombolas, dos bens naturais resguardados em seus territórios, ante ofensivas militares que reprimem e desarticulam as redes comunitárias que caracterizam o modo de viver tradicional do povo quilombola.

O décimo primeiro enunciado foi formulado por Larissa Packer, advogada responsável pelo escritório da GRAIN Brasil, e trata da vinculação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para povos e comunidades tradicionais aos tratados internacionais de direitos humanos e da prioridade do cadastro de povos e comunidades tradicionais,

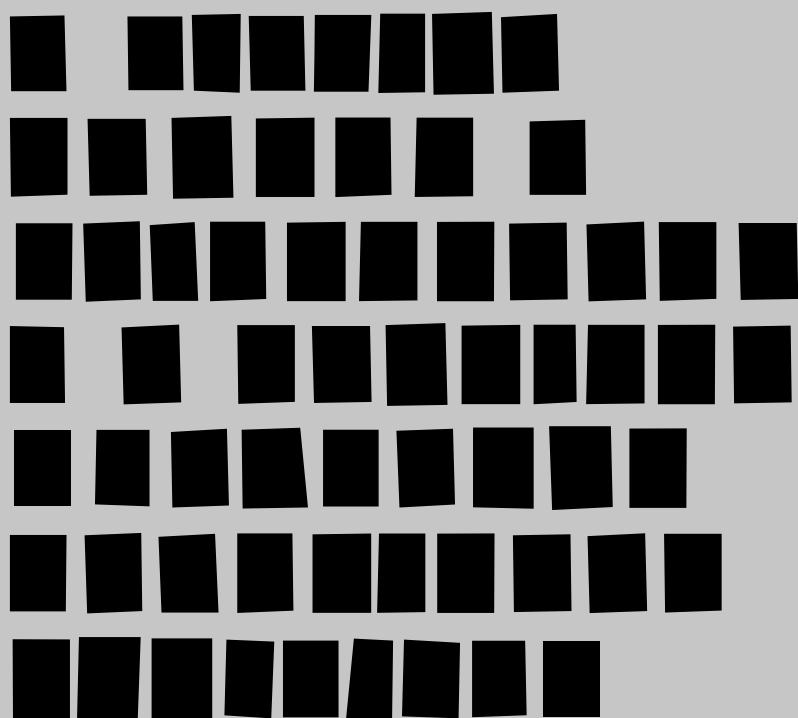
na hipótese de sobreposição de cadastros, com especial atenção à incidência do direito à consulta livre, prévia e informada no cadastramento dessas comunidades.

Na sequência, temos dois enunciados formulados por advogadas e advogados do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O primeiro, redigido por Leticia Santos Souza e Diego Vedovatto, trata da necessária associação da hermenêutica do direito agrário aos conflitos fundiários coletivos, em oposição à aplicação do Código Civil, cujos paradigmas são eminentemente privatistas. O segundo, formulado por Edgar Menezes Mota e Euzamara de Carvalho, refere-se ao caráter ampliado da luta pela terra no acesso a direitos econômicos, sociais e culturais diretamente associados ao acesso à terra.

Finalmente, encerrando a obra, temos o enunciado redigido por Gladstone Leonel e Victória Gonçalves, professor e mestrande da Universidade Federal Fluminense, que discute o direito à prioridade do respeito às práticas tradicionais, com caráter de normas consuetudinárias, na aplicação de normas de vigilância sanitária, determinando-se o ônus da prova, em caso de eventual proibição de circulação de produtos provenientes desses grupos, à Anvisa.

Eis o conjunto de trabalhos, debates e formulações que, desenvolvido em um ambiente coletivo de discussão e trocas de experiências, a FIAN Brasil e O Direito Achado na Rua apresentam neste livro, celebrando e agradecendo a todos os movimentos e entidades pela parceria e, especialmente, às autoras e autores que participaram desse processo de diálogo sobre a agenda judicial em torno da afirmação do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas.

Uma boa leitura a todas e todos! ■



PREFÁCIO

NATUREZA E ALIMENTAÇÃO

Carlos Marés
Julho de 2020

Todo ser vivo necessita alimentar-se para viver. Então, o direito à alimentação se confunde com o direito à vida. A equação é simples: negado o direito à alimentação, negado o direito à vida. Tão certo como isso é que a alimentação tem que ser nutritiva e adequada. Alimentar-se de veneno causa tanto a morte quanto não se alimentar. Portanto, o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas deveria ser uma obviedade. Como toda sociedade se organiza para satisfazer as necessidades de seus membros, poderíamos encerrar aqui a discussão para afirmar que esse direito, que é o primeiro de todos, porque é a vida, já deveria estar resolvido. Se não está – como de fato não está –, tem que ser a prioridade absoluta da sociedade empenhar-se para resolvê-lo. Essa é a urgência! A sociedade deveria transformar tudo o que não fosse produção e distribuição de alimentos adequados até que deixasse de existir a fome, para então poder retomar a produção pensando em vaidades, luxos e lucros. Mesmo durante uma pandemia, ao mesmo tempo que se combate a enfermidade, há que se prover alimentos.

Mas parte da humanidade passa fome há muito tempo e a outra parte alimenta-se cada vez mais de forma inadequada e menos nutritiva. Além disso, o modo de produção estabelecido, além de não conseguir matar a fome, limita e prejudica as formas de vida não humanas, destruindo a natureza impiedosamente. Quer dizer, a sociedade humana hegemônica pelo capitalismo não está provendo a necessidade de seus membros e está destruindo os outros seres e as outras sociedades. Há um erro estrutural e fundamental nessa organização social, que tem que ser urgentemente corrigido.

Para que haja alimentação, é necessário que haja produção de alimentos nutritivos e adequados. Para produzir, são necessários terra, sementes e trabalho. Portanto, o primeiro passo para a produção de alimentos é que a terra esteja disponível para a produção de alimentos, não simplesmente de mercadorias ou de dinheiro. O controle social ou a função da terra tem que incluir a possibilidade de se ter uma determinada produção, ainda que não tão rentável financeiramente. A produção de alimentos tem que ser prioritária. Clara e inequivocamente, isso significa que, para produzir alimento, é necessário dar acesso à terra a quem o produz e um controle social sobre essa produção. A terra como meio de produção, reprodução e acumulação de renda pode até produzir alimento, mas também pode não produzir e efetivamente não tem produzido, porque isso depende da vontade e do interesse imediato de seu proprietário. Se a necessidade das sociedades humanas é produzir alimentos, não se pode deixar a produção à deriva dos azares e interesses econômicos. No capitalismo, o indivi-

dual sobrepõe-se ao coletivo e, assim, o atual sistema proprietário de terras não favorece a produção de alimentos, porque deixa a produção ser entregue a interesses que visam à lucratividade e não à necessidade coletiva. Esse é o primeiro problema, mas não o único.

Não basta o acesso à terra, ainda que sem ele seja impossível produzir alimentos. É também fundamental o acesso a sementes e mudas livres e a tecnologias de produção que não prejudiquem a qualidade nutritiva nem a sanidade do alimento, e que promovam a diversidade. Essa tecnologia não vem exatamente da indústria química e de seus componentes, mas sim das experiências concretas de quem produz alimentos historicamente. É claro que o sistema de propriedade de cultivares, sementes e mudas aliado ao comércio não ajuda a produção de alimentos saudáveis, porque não incentiva e, o que é pior, bloqueia o desenvolvimento tecnológico daquelas pessoas que são historicamente produtoras de alimentos – as populações camponesas, indígenas, quilombolas e muitos outros povos tradicionais. A troca de sementes e as possibilidades de adaptações feitas pelos camponeses tradicionais são a garantia de alimentos saudáveis, porque a conservação *in situ* da agrobiodiversidade é característica da produção tradicional. Para garantir o lucro dos obtentores, todos os sistemas de restrições à circulação e comercialização de sementes, mudas e cultivares e seus produtos acabam sendo contrários à própria produção de alimentos, porque seu objetivo não é o alimento, mas sim o mercado, que nunca está preocupado prioritariamente com o combate à fome, mas sim com os dividendos repartidos em bolsas de valores.

O sistema de propriedade exclusiva e absoluta da terra, somado ao de semen-

tes, mudas e cultivares, tem aprofundado as desigualdades na produção de alimentos e, portanto, recrudesceu a fome no planeta. O objetivo proposto pela ONU de chegar ao ano 2030 com fome zero fica cada vez mais impossível de ser alcançado e, nos últimos anos, o número de pessoas que passam fome no mundo tem aumentado. O que impera não é a vontade dos técnicos, mas sim os interesses econômicos imediatos.

Além disso, juntos ou separados, os dois sistemas de propriedade – o de terras e o de sementes e cultivares – têm um extraordinário potencial destrutivo da natureza, da biodiversidade e da vida em geral. Portanto, não basta ter um certo controle da terra, acesso a ela e à sua produção, nem a liberação das sementes se isso não estiver associado a uma permanente preocupação com a vida da natureza, explicitada na biodiversidade. Isso significa que o Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas não é apenas o primeiro dos direitos humanos, pois ele vai além do humano: esse é também um direito de todos os seres vivos da natureza. Colocando-se as coisas em devida ordem, deve-se garantir que todos os seres da natureza se alimentem, de forma nutritiva e saudável e, então, os alimentos para os humanos também serão nutritivos e saudáveis. Quer dizer, não adianta tentar resolver o problema alimentar das sociedades humanas em prejuízo total dos demais seres da natureza, até porque a alimentação saudável humana depende da boa saúde dos outros seres, da saúde do planeta. Todos, humanos ou não, fazem parte do mesmo problema e, portanto, da mesma solução.

Os povos tradicionais e os camponeses de uma forma geral, chamados de agricultores tradicionais, sempre souberam e praticaram essa interação. As-

sim, ao reconhecimento da alimentação e nutrição adequada como um Direito Humano importa necessariamente uma produção adequada de alimentos, tanto do ponto de vista puramente humano, quanto dos demais seres da natureza. Quer dizer, a expansão da atividade produtiva humana deve ser contida para não promover a destruição da natureza. É fundamental entender, porém, que a reconstrução de um mundo onde todos se alimentam não se faz com a separação absoluta entre ambientes humanos e ambientes proibidos para os humanos. Daí a importância do desenvolvimento de tecnologias agroecológicas e agroflorestais que combinem a permanência de humanos e não humanos em espaços comuns. Isso implica uma redefinição da produção agrícola e da preservação da natureza. Essa é a prática tradicional dos povos na América Latina, pelo menos. O Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas tem forte relação com a proteção das culturas tradicionais e com sua produção.

Porém, até onde essa reconstrução é possível no capitalismo é uma incógnita. A falta de resposta a essa questão tem certamente levado a frustrações dos Estados e de seus correlatos internacionais e de seus prognósticos e políticas de combate à fome. Nas margens estreitas da reprodução do capital e da sempre crescente acumulação capitalista, é impossível produzir o suficiente para alimentar todos os seres, porque a produção de alimentos é secundária em relação à produção de outros bens mais rentáveis. O mercado não tem como resolver esse problema, porque quando a fome chega, o mercado se afasta. Mas isso não significa que seja impossível construir pontes e alternativas práticas e teóricas para ir vencendo os desafios que a fome

e a degradação da natureza impõem às sociedades humanas. Nesse difícil equilíbrio, que papel desempenha o Estado em suas diferentes funções? Muito especialmente quando ele se apresenta como o aplicador do direito ao caso concreto?

A alimentação adequada – a vida –, que não deveria ser mais do que uma realidade concretizada pela sociedade, está de variadas formas negada. Por essa razão, foi necessário erigir essa compreensão do Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas, porque quando o direito é explicitado positivamente, há que o fazer cumprir. Se não se cumpre o direito, o Estado-juiz tem que determinar seu cumprimento. Mas como fazê-lo, se sua violação não se dá apenas pela negação do acesso aos alimentos, mas pela negação do acesso à terra, à natureza, à cultura, à produção e à distribuição de alimentos? Quem garantirá o direito dos indígenas, dos quilombolas e de outros povos e agricultores tradicionais à terra, suas formas de produção e suas relações com a natureza? Quem coibirá o avanço do veneno sobre o alimento, sobre os povos e a natureza não humana? O Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas está posto. Como aplicá-lo?

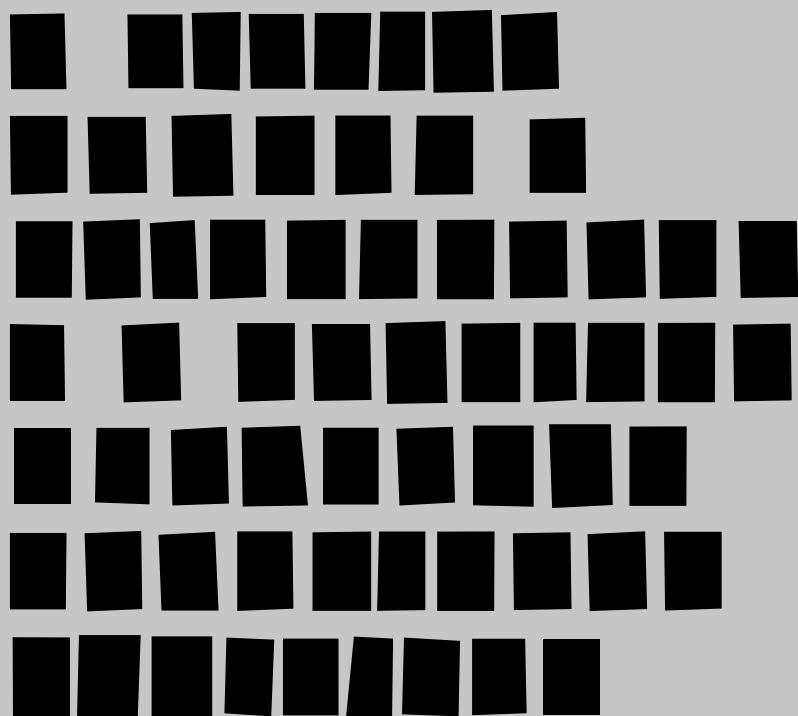
É disso que trata este livro, escrito a partir de uma análise teórica e de enunciados jurídicos formulados por quem vive, vê, analisa e estuda a realidade concreta e sabe que o Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas relaciona-se intimamente com os direitos coletivos dos povos, da natureza e do chamado meio ambiente. A teoria e a prática expostas neste livro revelam um Poder Judiciário criado e estruturado para tratar de direitos individuais e que, cada vez que depara com conflitos de ordem coletiva, hesita e teme ao desconsiderar os direitos dos proprietários. Um Judiciário que

precisa ser mudado. Esta publicação também revela um Estado que flutua aos ventos dos interesses econômicos, mas sabe as obrigações para as quais foi criado e fica impotente frente às pressões do capital. Ele também precisa ser mudado.

Cada página deste livro coteja o ser com o dever ser, fundados no Direito à Alimentação, tendo muito claro que isso significa desafiar os limites do capitalismo. Por essa razão, a obra situa-se na fronteira do possível e da utopia, que é, em última instância, a construção de um mundo novo possível. ■

SEÇÃO I

CONTEXTOS



DA EXPANSÃO JUDICIAL À DECADÊNCIA DE UM MODELO DE JUSTIÇA¹

Boaventura de Sousa Santos

¹ Palestra apresentada no âmbito das comemorações dos 30 anos de O Direito Achado na Rua, no lançamento do Programa de Doutorado em Direitos Humanos da Universidade de Brasília, no dia 26 de outubro de 2019. Foi mantida a grafia lusitana.

Bom dia a todos e a todas. É um prazer enorme estar aqui. Queria agradecer ao meu querido amigo José Geraldo de Sousa Júnior e também a toda a mesa, pessoas muito queridas que estão aqui comigo, algumas das quais já acompanho há muitos anos, tal como a Maria Lúcia, a Nair e, obviamente, a Gláucia, que foi minha doutoranda em Coimbra e em Madison, e a Lúcia, que acompanhei no pós-doutoramento em Coimbra. Enfim, às pessoas desta casa, um agradecimento muito especial por me acolherem.

É um prazer muito especial estar aqui, fundamentalmente porque estamos a iniciar a celebração dos trinta anos de O Direito Achado na Rua, que foi uma proposta de democratização do direito de alto nível, e gostaria de recordar um grande filósofo, que foi muito discriminado neste país, Roberto Lyra Filho, mas que foi também uma das pessoas que me influenciou bastante nessa área.

Era um momento oportuno porque estávamos no princípio com a ideia de que a democratização do Brasil não se poderia realizar sem a democratização do direito. E esse direito não era apenas aquele que existe nos tribunais, mas aquele que as populações cultivam, criam, produzem, reproduzem nas suas comunidades, comunidades ribeirinhas, urbanas, rurais, nas periferias, nos povos indígenas, no mundo quilombola, por todo o lado. Eu próprio, como sabem, tinha feito a minha tese de doutoramento vivendo na favela do Jacarezinho durante vários meses, e também aí me tinha apercebido de como essa gente procurava ser tão digna e tão sábia, vivendo em condições tão indignas. E de alguma maneira esse tema é agora mais oportuno do que era há trinta anos, e foi por isso que eu o propus.

Era também um momento ascendente, um momento de esperanças e de expectativas. Estamos hoje a atravessar um tempo de expectativas negativas. Cada notícia, cada legislação é pior que a anterior. Parece que estamos num movimento descendente, não sabemos bem onde é que ele termina, se é que já terminou, e é por isso que neste momento é bom lembrar aqueles e aquelas, muito fora destes ambientes protegidos, que estão completamente à mercê das injustiças, de discriminações, das violentações de que são vítimas todos os dias.

Como sabem, estou envolvido em muitas lutas no Brasil e noutras partes do mundo e do continente, mas hoje quero dedicar a minha palestra, em especial, a duas mulheres absolutamente fabulosas, negras, mariscadoras da Ilha da Maré, na Baía de Todos os Santos, minhas amigas há muitos anos e que eu acompanho, a Nega (Marizelia Lopes) e a Eliete Paraguassu. Essas mulheres têm um trabalho notável, mas a poluição do complexo portuário da Baía de Todos os Santos tem vindo

a destruir o seu meio de vida, com a poluição dos manguezais.

A Nega e a Eliete escrevem-me agora, desesperadamente, porque a mancha de petróleo está a acabar com a sua vida. Na Ilha da Maré existem crianças, jovens com dezenove anos, com tumores no cérebro. As mulheres têm doenças uterinas e vaginais, porque a vida delas é viver alagadas na lama, nos manguezais, e se estes estiverem contaminados, obviamente que as contaminam a elas também. Estou a preparar uma carta aberta aos governadores do Nordeste, que eu conheço pessoalmente, na qual procuro chamar sua atenção para o facto de as lutas dessas mulheres serem tão próximas de tudo aquilo que eu tenho escrito: a linha abissal que divide a sociedade humana da sociedade desumana, e que é vivida, diariamente, por essas mulheres.

A epistemologia do Sul, em que eu digo que tanto conhecimento é produzido por aqueles que são considerados sub-humanos, populações quilombolas, negras, indígenas, ribeirinhas, mulheres, que nós não consideramos na nossa universidade, porque a nossa universidade só ensina o conhecimento dos vencedores, nunca o conhecimento dos vencidos da história, e que é um conhecimento tão rico. Nesse momento, elas têm vindo a implorar ao governador do Estado da Bahia e também aos funcionários da Petrobras para participar, ativamente, em todas as medidas que estão a ser tomadas na Baía de Todos os Santos, porque o seu conhecimento dos manguezais é melhor do que qualquer um, porque o vivem diariamente, é o conhecimento popular. E, apesar de tudo, esse conhecimento está a ser negado, a sua participação está a ser negada.

É uma negação daquilo que eu chamo “ecologia dos saberes”. O saber aca-

démico é muito importante, mas obviamente o saber das mulheres da Ilha da Maré é fundamental. São essas as contradições do país. E eu não queria deixar de mencionar as lutas deles e delas, nesse momento. Isso para falar de um tema que, provavelmente, parece não ter muito interesse para essas questões e que estamos a viver mais intensamente no continente, que é o tema do sistema judiciário, mas que, como verão, tem tudo a ver com o que se está a passar. Pelo menos da maneira como eu o trato enquanto sociólogo do direito.

Vou dividir a minha intervenção em três partes. Qual o contexto em que estamos, como chegámos aqui e como vamos sair daqui.

Nos últimos quarenta anos, assistimos a um processo gradual, lento, sistemático, de despolitização da vida coletiva, e essa despolitização se deu por vários mecanismos que convém analisarmos. São problemas globais que depois têm traduções locais específicas. Temos de analisar tanto o contexto global, como o contexto local, nacional, em cada país.

O movimento mais geral foi uma crescente incompatibilidade entre democracia e capitalismo. Para muitos, a democracia e o capitalismo nunca foram compatíveis, mas a verdade é que, no período da Guerra Fria, ou seja, depois de 1945, precisamente porque do outro lado do muro de Berlim havia um sistema rival ao sistema capitalista, o sistema soviético, nós passámos por um processo histórico muito interessante, em que os dois princípios colidiam, democracia e capitalismo – a democracia é o princípio da soberania e da vontade popular, o capitalismo é o princípio da acumulação infinita. São dois princípios que se chocam, obviamente. Mas nessa altura foi possível que o princípio da democracia

sobrepujasse o princípio da acumulação infinita, ou seja, a democracia pôde regular o capitalismo, e isso foi possível para tentar mostrar que essa regulação permitia ao capitalismo florescer e rivalizar com o sistema soviético e ter vantagens sobre ele, porque, por um lado, permitia à Alemanha Ocidental prosperar e se elevar e crescer economicamente, tal como a Alemanha Oriental, que estava do outro lado do muro.

Mas a Alemanha Ocidental o fazia com uma vantagem que não tinha o modelo soviético: é que o fazia com liberdade. Essa era a superioridade do capitalismo. O capitalismo aceitou coisas que nunca tinha aceitado antes: por exemplo, que os empresários e as pessoas mais ricas fossem tributadas, que pagassem impostos de até 70% dos seus rendimentos, que aceitassem que certas zonas estratégicas do país não fossem nunca ser privatizadas, deviam ser nacionalizadas a eletricidade e a água, por exemplo. Aceitaram, inclusivamente, que os trabalhadores participassem, ativamente, na gestão das empresas – Volkswagen, Mercedes-Benz – e chamaram a isso *mitbestimmung*, a cogestão, em que os sindicatos participavam da gestão das empresas.

Nada disso é pensável hoje. Naquela altura foi. E, portanto, houve um momento em que pareceu que era possível a democracia, em alguns casos, ser compatível com o capitalismo. Isso deu-se sobretudo na Europa. O que escapou a toda a gente é que isso era possível na Europa porque a Europa explorava, desalmadamente, as suas colónias fora da Europa, saqueava e continuava a saquear a riqueza da América Latina, da África e da Ásia – o que, portanto, permitia que, na Europa, houvesse uma democracia que combinava altos níveis de

produtividade com altos níveis de proteção social. E assim surgiram as classes médias na Europa e assim surgiram os direitos sociais, a educação pública, as pensões públicas, os sistemas de saúde públicos, etc., que temos, ainda hoje, na Europa, embora todos estejam em crise.

O que acontece é que, a partir de 1989, sem que haja nenhuma alteração constitucional em nenhum país, tudo isso muda e vamos assistir a uma mudança muito curiosa, que passou despercebida. Enquanto antes era a democracia que regulava o capitalismo, passou o capitalismo a regular a democracia. A certa altura, começa a gravar-se a ideia de que os direitos sociais, a saúde pública, a educação são uma sobrecarga enorme para o Estado, que o Estado é predador, que o Estado é ineficiente e que direitos, saúde e educação devem ser privatizados, que são grandes zonas de lucro que estão a ser perdidas na educação, na saúde, nas pensões. Surge uma crítica a toda a ideia de uma democracia com direitos sociais. E é aí que vem à Europa o neoliberalismo, que se ampliou a partir de 1989, e que a América Latina já conhecia. Conhecia desde os anos 1970, obviamente, com as ditaduras militares.

Portanto, no momento em que o capitalismo começa a regular a democracia, o Estado começa a desconfigurar-se. O Estado, que era um segurador das políticas sociais, passa a ser considerado um predador ineficiente, que deve ser reduzido ao mínimo. O trabalho passa a ser desvalorizado, começa o ataque às leis trabalhistas; a mercantilização total da natureza. Surge, de novo, uma grande busca pelos recursos naturais, mineiros, petrolíferos, etc. E aí surge um momento em que nos encontramos: o neoliberalismo só reconhece uma liberdade, a liberdade económica, e quando as liberdades

políticas e sociais se chocam com a liberdade económica, ele prefere a liberdade económica à liberdade política e social. E é aí que o neoliberalismo se torna incompatível com a democracia. E, como eu já disse aqui uma vez numa sala, será que alguém compreende que há quarenta anos, numa eleição, a primeira questão dos noticiários, a primeira página dos jornais fosse “Qual foi a reação dos mercados”? Os mercados não votam, os mercados são cinco investidores internacionais e, no entanto, é a sua voz e a sua influência que surge nas primeiras páginas dos jornais. Nós temos, nesse momento, uma hipertrofia da liberdade económica e os governos de direita, os partidos de direita estão nessa verdadeira armadilha. Assumiram tanto a lógica neoliberal que, entre liberdade económica e as outras liberdades, privilegiam sempre a liberdade económica. E é por isso que, em meu entender, as garantias da democracia são as esquerdas, não as direitas, tal como defendo no meu livro *Esquerdas do mundo, uni-vos!* (Sousa Santos, 2019). E, aliás, tivestes uma experiência muito recente com o golpe constitucional contra a presidente Dilma neste país.

Mas esse processo da democracia e do capitalismo é apenas um mais geral, porque ele depois teve outros processos. São processos curiosos, porque ocorrem devido à influência dos meios de comunicação social e, por não haver nenhuma transformação constitucional, não notamos essas mudanças. Por exemplo, a democracia deixar de regular o capitalismo e passar a ser regulada pelo capitalismo: quase ninguém notou, nos primeiros tempos. A outra é a seguinte: nos anos 1980, 1990, a sociedade civil vira-se contra o Estado, a sociedade civil é que é boa, surgem então as Organizações Não Governamentais (ONGs).

A ajuda ao desenvolvimento por parte dos países mais desenvolvidos já não vai para o Estado, o Estado é ineficiente, é corrupto. Toda a gente fala da sociedade civil contra o Estado. Mas esse é o primeiro passo. A partir de 2000, vamos ver que a sociedade começa a ser criticada, em nome do indivíduo. Portanto, primeiro é a crítica ao Estado, em nome da sociedade civil e depois, a crítica à sociedade civil em nome do indivíduo. É quando a Margaret Thatcher diz que não há sociedade, há indivíduos. O que é que isso quer dizer? É o fim da responsabilidade social, é a tentativa de transformar a responsabilidade social e de a substituir pelo princípio da culpa. Quem é rico merece ser rico, quem é pobre merece ser pobre, basicamente. E as teologias conservadoras lhe vão dar um caráter teológico, que se chama “teologia da prosperidade”. Portanto, a responsabilidade social é substituída pela culpa. E, hoje, esse é o problema da doença mental, o problema das terapias, o problema do aumento dos suicídios da população estudantil em todo o mundo. A despolitização leva à transformação da política em assunto ou de polícia para reprimir, ou em assunto de terapia para resolver um problema individual. Portanto, a alternativa para os jovens ou é a polícia ou a terapia. E isso é o neoliberalismo que tem vindo como consequência da despolitização da vida coletiva.

Esse movimento é seguido por outros. Outro movimento muito interessante, a partir dos anos 1980, é que, nos órgãos de soberania, começa a haver uma deslocação. O órgão de soberania mais importante era, obviamente, o Legislativo. Porque é aquele que está diretamente relacionado com as eleições, com a democracia, é o que representa os cidadãos. A partir de certa altura, o

Poder Legislativo perde força e é substituído pelo Poder Executivo. Toda a força vai para os governos, para o Poder Executivo e, a partir do ano 2000, vamos assistir a uma deslocação do Poder Executivo para o Judiciário, isto é, o órgão mais remoto, mais imune ao controlo democrático.

O Legislativo era o mais próximo do controlo democrático, o governo é o segundo, e cai-se cada vez mais no sistema judicial, por ser o que está mais longe do controlo democrático. O que é isso? É uma estratégia de imunizar o poder em relação à democracia, de o tentar isolar das pressões democráticas, e o Sistema Judiciário vai ser o instrumento utilizado para isso. Chamamos a isso “judicialização da política”. Em um momento em que há uma despolitização, ela é feita para o conflito individual ou, quando é um conflito coletivo, ele vai aos tribunais como conflito judicial. Temos, portanto, a judicialização da política, isto é, uma intervenção cada vez maior dos tribunais na vida coletiva, que tem aspetos positivos.

O que nós não vimos é que ela corresponde a uma mudança no Estado, que se torna um domínio do princípio do mercado, isto é, passa-se a ter a ideia de que o Estado, na medida em que existe, deve ser gerido como uma empresa. E como numa empresa existem conflitos, eles têm de ser dirimidos, resolvidos pelos tribunais. O carácter mercantil do próprio Estado, a mercantilização da vida coletiva, torna funcionalmente adequado que sejam também os tribunais a resolver os conflitos sociais que vão surgindo na nossa sociedade.

Portanto, essa cultura individualista vai levar a que o Judiciário seja utilizado de uma maneira muito forte, como uma arma de intervenção na vida coletiva. E

é curioso ver que o Sistema Judiciário tinha estado sempre muito próximo da sociedade capitalista em que nós vivemos. O Judiciário foi sempre considerado um órgão de soberania conservador, mas que estava sujeito a pressões. Eu próprio estudei, aqui, o Sistema Judiciário desde 1980, em plena ditadura, vi como o Dom Hélder Câmara pressionava o Poder Judiciário do Recife para legalizar ocupações urbanas na cidade do Recife (Sousa Santos, 1983). Depois, estudei os casos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sobretudo do Pontal do Paranapanema, que mostravam também as contradições do Sistema Judiciário, porque ocorriam dentro de um capitalismo nacional.

Mas há um momento em que o capitalismo nacional passa a ser um capitalismo global. Vamos assistir, nos anos 1990, à emergência do que nós chamamos de constitucionalismo global. Existem as constituições dos países e as constituições globais, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial que têm, muitas vezes, condições que são contrárias às constituições dos países e os tribunais vão começar a responder ao constitucionalismo global. Essa sobreposição entre o constitucionalismo nacional e global vai ser uma constante do nosso tempo nos próximos anos. E essa evolução é curiosa.

Sabem como funciona a democracia? A democracia funciona com duas obrigações. Há uma obrigação vertical entre os cidadãos e o Estado e há uma obrigação horizontal entre os cidadãos. Tem que haver um equilíbrio entre as duas. A obrigação vertical entre os cidadãos e o Estado é o direito público; a ligação e a obrigação horizontal entre os cidadãos é o domínio do direito privado. Ora, quando se começa a privatizar o

Estado, a lógica da obrigação vertical se vai atenuando e fica a dominar a lógica privatística da obrigação horizontal e, portanto, a própria relação com o Estado passa a ser tratada como se fosse de direito privado e a lógica da propriedade privada passa a ser dominante, porque essa tal obrigação vertical caiu, que era a obrigação dos cidadãos em relação ao Estado. Essa despolitização da vida coletiva traduziu-se em uma judicialização da vida coletiva, que tem vindo a dominar o nosso tempo.

Qual foi a consequência fundamental? A independência judiciária democrática. Por que democrática? Porque antes garantia o equilíbrio entre as duas obrigações, a obrigação horizontal e a obrigação vertical. Quando o Estado abusava dessa obrigação vertical, entraram os tribunais constitucionais. E, portanto, a independência do judiciário era fundamental para garantir o equilíbrio entre as duas obrigações. No momento em que se atenua a obrigação vertical, a independência judiciária, sem nenhuma mudança constitucional, deixa de ser democrática e passa a ser corporativa. Os juízes, magistrados, vão usar a sua independência para garantir os seus salários, para garantir os seus privilégios, para garantir a sua pressão sobre o poder político. E quanto maior é a independência dos tribunais, pior isso é.

O Brasil tem o sistema de independência judiciária mais amplo do mundo. Vejam uma tese brilhante de Luciana Zaffalon (Cardoso, 2017), feita no Estado de São Paulo, que analisa a justiça estadual de São Paulo. É um retrato absolutamente cruel da perversão da independência judiciária no Brasil. Por que? Como sempre que há um processo administrativo de um cidadão contra o Estado, os magistrados de São Paulo

utilizam essas ações para fazer pressão sobre o Estado, para obter suas regalias salariais e de habitação e moradia. E se o Estado os atende, o Estado ganha quase sempre. É por isso que, quando analisamos as estatísticas com dados que são absolutamente fabulosos, verifica-se que o tribunal usa a pressão que tem sobre o seu orçamento para decidir a favor do Estado, desde que o Estado lhe dê as garantias salariais e outras que o Judiciário tem tido. O cidadão fica a descoberto, fica desprotegido. Chamamos a isso “perversão da independência judiciária”, que era para garantir a força da democracia e que passa a ser para garantir a força de uma corporação, a corporação dos magistrados. É uma perversão total. Penso que, nesse momento, estamos numa situação em que essa perigosa independência corporativa, usada dessa maneira, pode vir a ter uma função muito danosa, se efetivamente ocorrerem as seguintes condições.

Primeiro, que o estado de direito seja reduzido ao direito do Estado, ou seja, o positivismo que continua a dominar toda a formação de juristas nas faculdades de Direito. Nós temos que saber que o Hitler não cometeu um único ato ilegal, tudo o que ele fez foi legal, porque tudo tinha sido aprovado no parlamento ou em decretos governamentais. É esse o drama do positivismo, ele pode vir a legalizar o nazismo, tal como aconteceu na Alemanha. Portanto, a formação positivista é algo extremamente perigosa quando ligada à independência judicial corporativa. Em segundo lugar, esse positivismo parte sempre do pressuposto de que há um soberano. E quem é o soberano? O soberano era, tradicionalmente, o Estado, mas com o constitucionalismo global a sobrepor-se ao constitucionalismo dos países, o so-

berano já não é o Estado, é o Império. O Judiciário pode deixar de estar ao serviço do capitalismo nacional para passar a estar ao serviço do capitalismo global. Vou mostrar como isso acontece com casos concretos de vários países e no Brasil, inclusive.

Tal como tenho vindo a defender, a sociedade contemporânea são três formas de dominação articuladas: o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado. Ontem, na Ceilândia (Distrito Federal), eu falava sobretudo do colonialismo na fase do racismo, isto é, nós não podemos aceitar, de maneira nenhuma, que o colonialismo acabou quando ocorreram as independências dos países. O colonialismo mudou de forma, deixou de ser ocupação por uma potência estrangeira e passou a ser um colonialismo interno, que é aquele que já existe, hoje, no Brasil, tal como existe em muitos outros países que foram colonizados pelo colonialismo europeu. E, portanto, essa articulação das denominações entra, também, nas ações do Judiciário, e por vezes são forças, digamos assim, que embora se articulem, são propulsionadas por forças políticas diferentes.

O neoliberalismo, por exemplo, interessa, sobretudo, ao capitalismo. É tornar o capitalismo mais duro, porque o neoliberalismo é, fundamentalmente, um sistema de transferência de riqueza dos pobres e das classes médias para os ricos. Como sabem, Portugal é o único país da Europa governado pela esquerda nesse momento e desde 2015. Portugal tem vindo a crescer, tem aumentado o seu emprego, há luta social – mas são greves, não são coletes amarelos – a imagem do país melhorou, tem a taxa de crime mais baixa da Europa, é a economia que mais cresce na Europa, fazendo tudo ao contrário da receita neoliberal

do Fundo Monetário Internacional. Porque? Porque o Fundo Monetário Internacional e o neoliberalismo são uma mentira, não fazem crescer a economia. O neoliberalismo é um sistema de transferência de riqueza dos pobres e das classes médias para os ricos. E nós em Portugal tentámos mostrar isso com uma união das forças de esquerda, pragmática, moderada, mas na qual não entram partidos de direita, para tentar mostrar que o neoliberalismo é uma mentira. Mas o neoliberalismo tem muita força mundial, embora nesse momento esteja numa fase da crise. Vejam o Equador, a Argentina, o Chile – e o Brasil será o próximo, a meu entender, quando os aplicar. Não tenho dúvida.

Mas o capitalismo não opera sozinho, precisa de outras forças políticas e de outros interesses para manter essa articulação entre capitalismo, colonialismo e patriarcado. A extrema direita é aquela que alimenta o racismo na sociedade brasileira. Na Europa, é a extrema direita contra os refugiados. Imaginem se aquelas quinze mil pessoas que morreram afogadas no Mediterrâneo fossem cidadãos europeus, o escândalo que seria na Europa. Como é possível que a gente deixe afogar quinze mil dos nossos cidadãos? Acontece que eles não são gente, não são cidadãos, são negros africanos, subgente, sub-humanos. O ministro do Interior italiano, Matteo Salvini, disse que os barcos eram barcos de gado. É isso o racismo que a extrema direita, obviamente, alimenta. E há uma terceira força que vem compor e dar força ao heteropatriarcado: é o conservadorismo religioso, que alimenta as ideias tradicionais dos deveres da família, contra o aborto, contra os direitos reprodutivos, a LGBTfobia, a homofobia, etc. Ou seja, há uma combinação

tóxica de neoliberalismo com extrema direita e conservadorismo religioso. E o Judiciário acaba, muitas vezes, por estar vulnerável a tudo isso, por vezes tão vulnerável que ele, que é o sustentáculo do Estado laico, pode deixar de o ser. Nós temos, hoje, juízes, no Brasil, que citam a bíblia para fundamentar as suas tendências, o que é absolutamente inconstitucional, e o fazem, aparentemente, impunemente. Vejam até onde a perversão do Estado laico foi.

Vamos ver agora como é que com essas três forças, e não havendo a relação vertical Estado-Cidadão no centro como garantia do Estado democrático, o próprio poder judicial pode ser capturado por todas essas correntes conservadoras que têm vindo a dominar a nossa sociedade.

Nesse momento, estamos a assistir a uma interferência do capitalismo global devido à rivalidade total entre a China e os Estados Unidos, que está a obrigar os Estados Unidos a exigir um alinhamento total dos seus aliados. O Brasil, com os BRICS – bloco formado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, era uma ameaça a esse alinhamento, uma vez que os BRICS eram uma aliança com a China. A China tem que ser neutralizada porque é, provavelmente, o país mais bem posicionado para a próxima inovação da globalização.

Eu tenho sempre dito que as globalizações são sempre hegemônicas, dominadas por um país que domina uma alta tecnologia, que é altamente rentável. A que nos trouxe até agora é essa grande inovação dos vossos celulares, dos vossos *iPads*, dos vossos computadores, da internet, e a hegemonia foi dos Estados Unidos. Só que essa globalização está a terminar porque a concorrência é muito grande e os pro-

dutores são muito baratos. Quando essa globalização cai, começa a rivalidade entre países. Na Europa, a rivalidade entre a Alemanha e a Inglaterra levou a duas guerras. Nesse momento, a rivalidade é entre a China e os Estados Unidos. Por que? Porque já sabemos qual é a nova inovação: é a inteligência artificial, a automação e a robótica e a China parece estar muito bem posicionada para dominar a próxima globalização.

Os Estados Unidos acordaram tarde. Quando se deram conta, a China já era o maior importador do Brasil e da Argentina, o maior investidor na América Central, e os Estados Unidos entraram em pânico. Era preciso neutralizar a China e a neutralização começou em 2009, com o golpe das Honduras, em 2012, com o golpe contra Fernando Lugo no Paraguai, e depois em 2016, contra Dilma Rousseff. Era preciso neutralizar os BRICS depois do fracasso da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Com o fracasso da ALCA, em 2005, por iniciativa de Néstor Kirchner, de Lula da Silva e de outros atores, não foi possível a Bill Clinton fazer um tratado de livre comércio na América Latina. Os Estados Unidos não estavam defendidos da interferência chinesa.

O país mais vulnerável, porque mais democrático entre todos esses, era o Brasil, e por isso, ele teve que ser neutralizado. Não bastava que a direita ganhasse as eleições em 2018, porque ela, certamente, não iria fazer o que era preciso fazer: entregar a riqueza nacional brasileira ao capitalismo internacional. A direita podia ganhar, mas talvez não entregasse o pré-sal, talvez permitisse que a Embraer continuasse uma das maiores empresas mundiais de aviões ligeiros. Ganhava as eleições em 2018, não tenho dúvidas nenhuma. O desgaste do governo do PT

dar-se-ia, certamente, porque é normal nas democracias que o desgaste leve a uma substituição, mas não garantia a entrega da riqueza nacional a um capitalismo global. Não eram eleições que poderiam fazer isso, foi o Sistema Judiciário que foi encarregado de fazer isso.

Eu tinha estudado esse tema do sistema judicial e da influência imperial no sistema judicial a partir dos anos 1990, quando fiz um grande estudo que não está disponível ainda em português (Sousa Santos, 2002), sobre a interferência dos Estados Unidos na Colômbia, sob o pretexto da luta contra a droga. Os Estados Unidos foram treinar, massivamente, os Procuradores da República, portanto, o Ministério Público da Colômbia, de uma maneira muito agressiva, para lutarem eficazmente contra a droga. Esse era o argumento. Mas o argumento era, de facto, treiná-los de uma forma que eles fossem amigos da democracia americana, adeptos incondicionais da propriedade privada e dos interesses internacionais dos Estados Unidos. Tudo isso foi feito de uma forma muito interessante, muito metódica e extremamente inteligente, que as esquerdas brasileiras desconheciam completamente, porque estavam tão enamoradas desse grande país, desse grande gigante, quinta economia do mundo.

A intervenção imperial dá-se pela lógica de guerra. É sempre o termo guerra. A primeira guerra, anos 1960, como vocês sabem, é a guerra contra o comunismo, a guerra contra a Revolução Cubana e todo o perigo da Revolução Cubana poder se internacionalizar. A Aliança para o Progresso é parte disso, é a entrada dos evangélicos no Brasil, conservadores neopentecostais, que data de 1969, de um relatório do Nelson Rockefeller, que vai considerar a Teologia da Liber-

tação uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos e diz: “É preciso uma resposta conservadora”. E a resposta religiosa conservadora são os evangélicos neopentecostais. Não quero ofender ninguém que seja evangélico, nem todos são, obviamente, conservadores a esse ponto, mas essa foi a estratégia.

Menos de dez anos depois, criou-se a Igreja Universal do Reino de Deus. Isso está tudo público, só que não se lê, é o relatório de Nelson Rockefeller para a América Latina, em 1969. Portanto, é uma tentativa de controlar as ameaças que estão a surgir aqui. A segunda guerra é a guerra contra a droga, é aquela que vai tentar dominar o judiciário colombiano. A partir de 2001, é a guerra contra o terrorismo. E a guerra contra o terrorismo, por exemplo, vai permitir pôr na prisão os Mapuches, os índios, os indígenas que, no Equador, na Bolívia naquele momento e no Chile, opõem-se à entrada das empresas multinacionais mineradoras, muitas delas americanas ou canadenses, bloqueando estradas. Hoje bloquear uma estrada é um ato de terrorismo na América Latina. Os Mapuches foram acusados de terrorismo no Chile e eles sabem que é uma acusação muito séria, porque quando alguém é acusado de terrorismo, não pode ter os mesmos direitos de ser defendido pelo advogado. Os contactos dos advogados com os acusados são muito limitados sempre que há uma acusação de terrorismo. Essa é a terceira guerra, é a guerra contra o terror, para controlar, de novo, as economias nacionais, para evitar a concorrência às empresas norte-americanas.

E chegamos à quarta guerra, a guerra contra a corrupção. Segundo o relatório da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

(USAID), de 2013 a 2017 a USAID gastou 6,7 bilhões de dólares na luta global contra a corrupção. A luta contra a corrupção é defendida pela USAID como a grande luta para garantir o desenvolvimento econômico e permitir a transparência econômica. É o fim explícito. Qual é o fim implícito? É liquidar toda a concorrência às empresas multinacionais norte-americanas. E isso está claro a partir de outros documentos.

A certa altura, devido a essa guerra contra a corrupção, todos os países querem criar leis contra a corrupção. Na Itália, nos anos 1990, a luta contra a corrupção foi chamada “Mãos Limpas”. É curioso que, em 2004, Sérgio Moro escreve um *paper* chamado “Considerações sobre a Operação Mani Pulite (mãos limpas)”. Os Estados Unidos também têm leis contra a corrupção. Qual é a especificidade dos Estados Unidos? É que vão criar uma lei, que é a chamada lei contra as atividades de corrupção de empresas estrangeiras que atuam no território norte-americano, isto é, uma lei que permite punir empresas estrangeiras com negócios nos Estados Unidos, que foram declaradas corruptas por eles. Portanto, chamamos a isso uma jurisdição extraterritorial, porque pode condenar uma empresa de outro país. E como pode condenar uma empresa de outro país, pode liquidá-la.

Quais são os dois mecanismos? Primeiro mecanismo, multas brutais. Uma empresa que fez uma pequena transação com Cuba, por exemplo, um país embargado, pode imediatamente levar uma multa enorme. Essas multas podem ser paralisantes. É a primeira medida. A segunda medida é uma medida que visa desvalorizar as empresas, através de especulação financeira na bolsa de valores. Assim, no caso das empresas não serem

destruídas, poderem ser compradas a um preço inferior aos valores de mercado, mais baratas. Como é que isso se faz? Por exemplo, a empresa Alstom. Alstom é uma grande empresa elétrica francesa que caiu na malha da corrupção dessa lei contra a corrupção nos Estados Unidos. A multa foi tão brutal que destruiu a empresa e a empresa preferiu, obviamente, ser vendida à General Electric. Quando não se pode destruir a empresa, criam-se condições para que a empresa seja adquirida por uma empresa norte-americana.

A luta contra a corrupção vai ser, portanto, uma medida muito interessante e muito eficaz de destruir a concorrência. Havia, no entanto, um obstáculo nessa luta contra a corrupção, no caso dos Estados Unidos, que é a empresa *too big to fail*, é demasiado grande para poder ser eliminada. Por exemplo, a Goldman Sachs foi acusada de atividades de corrupção, mas a Goldman Sachs é uma grande empresa financeira, os Estados Unidos não podiam aceitar que essa empresa deixasse de funcionar. A Volkswagen foi acusada de uma grande corrupção nas emissões de CO₂. Podia ter sido destruída naquele momento, com uma multa brutal, mas a Volkswagen era demasiado grande para falir. Este foi o princípio que permitiu que empresas que os Estados Unidos consideravam corruptas se mantivessem no negócio: punir os executivos, mas deixar a empresa continuar, porque a empresa é demasiado grande. Mas isso só se faz quando as empresas não competem com as empresas norte-americanas.

No Brasil, em 2007, os serviços do Departamento de Justiça dos Estados Unidos consideraram que as três empresas alvo no Brasil eram a Embraer, a Odebrecht e a Petrobras. Estão nos documentos do Departamento de Justiça. E esses documentos, obviamente, são

documentos que dizem que elas vão ser alvo de atividades de corrupção e essas atividades vão ter lugar através de todo o programa da luta contra a corrupção da USAID que vai ter, obviamente, toda a intervenção também nos países amigos, onde há, também, a luta contra a corrupção. E aí surge uma medida muito interessante: é que a USAID, o Departamento de Justiça, vão apoiar, ativamente, todos os países que tenham leis e iniciativas contra a corrupção e, privilegiadamente, os campeões da reforma contra a corrupção. E é então que começa uma ligação entre o Departamento de Justiça e o Sistema Judiciário brasileiro.

A primeira visita de Sérgio Moro aos Estados Unidos é de 1998 e depois, a partir de 2003, suas visitas passam a ser mais frequentes. Nesse momento, ele vai aos Estados Unidos para uma visita de jovens líderes do mundo. Em 2007, surge uma grande organização chamada *Building Bridges* (Construindo Pontes), de cooperação judicial entre o sistema judiciário norte-americano, o Departamento de Justiça, e o sistema judiciário brasileiro. E é aí que se decide quais são as cidades onde deve ser sediada a luta contra a corrupção. Os Estados Unidos aconselham que essa luta contra a corrupção deva estar sediada em cidades onde haja uma grande vontade de luta contra a corrupção. As duas cidades escolhidas, no Brasil, são Campo Grande e Curitiba. Acabou por ser Curitiba, obviamente.

A partir daí vamos assistir a um corupio de relações, através do controlo das contas bancárias que está todo nos Estados Unidos, através do *Google*, através dos servidores, através das grandes bases de dados que estão todas nos Estados Unidos. Portanto, quem é que fornece os dados da luta contra a corrupção

para a luta mundial? São os Estados Unidos que fornecem e forneceram, obviamente, ao Brasil. E esses dados são dados que permitem a neutralização dos adversários, sem usar a etiqueta política, quer dizer, não é porque é de esquerda que é neutralizado, é porque é corrupto. Portanto, preparem-se, por exemplo, os líderes do MST e do MTST, para poderem, eventualmente, virem a ser acusados de corrupção e não de serem de esquerda, porque a luta é a luta contra a corrupção, porque ela é o símbolo da despolitização do nosso tempo. Quem é que é contra a luta contra a corrupção? Todos nós somos contra a corrupção, pois claro. Só que é uma arma de destruição, digamos, maciça, que está a ser utilizada para eliminar a concorrência.

Muito recentemente, em 2009, a Hillary Clinton fez um discurso no *Council of Americas*, em Nova York, em que disse uma coisa muito interessante: “As democracias sustentáveis são muito mais do que o voto, são um sistema judiciário independente e capaz, o órgão de governo que está mais imune aos processos eleitorais”. Vejam como isso está relacionado, todas essas ligações estão relacionadas e é por isso que nos anos seguintes, a partir de 2009, por exemplo, Sérgio Moro é uma presença frequente nos *think tanks*, nas iniciativas com uma notabilidade enorme, sempre que está em discussão a luta contra a corrupção, em diferentes partes do mundo. Aliás, em Portugal, o juiz esteve, em dois meses seguidos, em conferências no Estoril, convidado como um grande campeão da luta contra a corrupção. E a partir de 2014, quando se lança a Lava Jato, começam as visitas regulares entre o Departamento de Justiça e Curitiba. Estão assinaladas. Tudo o que vos estou a dizer é do domínio público. É tudo pú-

blico, está publicado. São regulamentos. O secretário assistente do Departamento de Justiça, Kenneth A. Blanco, em 2017, num discurso público, tendo ao seu lado Rodrigo Janot, diz o seguinte: “É difícil imaginar uma melhor cooperação do que a que existe entre os magistrados de Curitiba e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos, sobretudo porque ela assentou [...]”, e cito, “[...] em comunicação direta que eliminou os atrasos burocráticos”. Esse discurso é uma ilegalidade, é um crime. Uma autoridade brasileira não pode entrar em contacto, informalmente, com uma autoridade de outro país, só o pode fazer perante um protocolo, cartas precatórias, pedidos à embaixada, tudo por escrito. É tudo por telefone.

Isso para vos dizer que, em 2014, a Lava Jato não pôde garantir a *too big to fail*, nem à Embraer, nem à Odebrecht, nem à Petrobras, como fez à Goldman Sachs e à Volkswagen. Por que? Porque eram empresas que se queria adquirir ou destruir, ou adquirir a baixo preço. A Petrobras, para se desmantelar e ser adquirida, a Embraer pela Boeing, a Odebrecht destruída. Quinhentos mil postos de trabalho. O cálculo é que, em 2015, o PIB do Brasil caiu 2,5 devido à crise da Odebrecht. Os mais velhos talvez se lembrem que, na ponta final do governo do Allende, foram utilizadas estratégias desse tipo para desestabilizar totalmente a política de Allende, estratégias que levaram ao golpe de setembro de 1973. Não estaremos aqui a assistir à mesma guerra económica para desestabilizar a economia brasileira? É uma pergunta que vos faço e para a qual eu não tenho uma resposta.

Esse plano internacional destrói o capitalismo brasileiro. Por exemplo, para operações de construção civil estratégi-

ca, para grandes represas, para instalações nucleares, provavelmente não vai ser uma empresa brasileira a ganhar as licitações, mas talvez alguma empresa norte-americana. Quem são as empresas que estão a fazer a reconstrução do Iraque? São empresas iraquianas? Não. É uma empresa que é propriedade de Dick Cheney, o antigo vice-presidente dos Estados Unidos.

Termino agora com a terceira parte. Como é que o Judiciário brasileiro pode recuperar a sua legitimidade? O Brasil tem, nesse momento, o caso mais famoso do mundo, o caso do preso político mais famoso do mundo. Nós sabemos muito bem que foram cometidas uma série de irregularidades. Violou-se o princípio da parcimónia, nas conduções coercitivas, o que não era necessário, fizeram-se escutas ilegais, ignorou-se prova favorável aos réus, houve contactos informais com autoridades estrangeiras. Essas ilegalidades configuram a necessidade de uma disciplina, de uma punição disciplinar e, eventualmente, até criminal. Portanto, eu penso que a credibilidade do sistema judiciário não se recupera enquanto o Sérgio Moro e Deltan Dallagnol não forem punidos exemplarmente.

E para isso, vamos aplicar a regra que se aplicou no caso do senador Ted Stevens, em 2008. O senador Ted Stevens, do Alasca, foi acusado, com base em delação premiada, de ter permitido benfeitorias na sua casa por uma empresa que trabalhava para o governo, e que, ilegalmente, teria feito benfeitorias. Havia uma tentativa de liquidar esse senador e o senador foi, obviamente, acusado e punido. Houve uma reação de parte de seus advogados e se descobriram três irregularidades que os procuradores tinham cometido. A primeira é que tinham usado, para a acusação, ex-

clusivamente a delação premiada. Não usaram outros meios de prova. Em segundo lugar, vazaram para a imprensa essa informação que tinham obtido da delação premiada. Terceiro: ignoraram prova benéfica ao Ted Stevens. O Ted Stevens foi absolvido e o Departamento de Justiça, o mesmo que deu os dados para a Lava Jato, mandou incriminar os funcionários do Departamento de Justiça, os procuradores, por terem se comportado daquela maneira. E foram incriminados. Se a lógica é a dos Estados Unidos, porque é que a lógica só se aplica pela metade e não se aplica toda?

Essa é a primeira medida, mas não é suficiente. Há uma série de outras medidas que eu penso que teriam que ser tomadas no futuro. Quem trabalha na área da justiça faz uma distinção entre a justiça dramática e a justiça de rotina. Como sabem, a justiça dramática são estes casos de gente famosa. Mas a grande maioria da atividade dos magistrados com quem eu trabalho há quarenta anos, em vários países do mundo, de Portugal, Brasil, Angola, Estados Unidos, é justiça de rotina, são as pessoas comuns que vão a tribunal e que querem ser defendidas, querem ter acesso, garantir os seus direitos. Portanto, é uma injustiça que a gente julgue o sistema judiciário apenas pelo pequeno número de casos, que são a tal justiça dramática. A justiça dramática tem que ser reduzida à sua proporção. Como é que se reduz? Por uma nova lei da relação entre o sistema judiciário e a comunicação social, a mídia. Nós não podemos aceitar que os magistrados sejam vedetas televisivas, não podemos aceitar que usem o sistema judiciário como trampolim político. O Judiciário, o juiz, o magistrado, o procurador falam nos autos. Falam no processo. O resto é violação do segredo de justiça.

Tem que haver uma reforma das relações com o sistema mediático. Em alguns países da Europa, existe em cada tribunal um serviço de contacto com a imprensa e a comunicação social. Quando a televisão quer saber alguma coisa sobre um caso concreto, não fala com um juiz, vai a um serviço de comunicação e há gente preparada, jornalistas, que trabalham com o tribunal, preparados para responder à mídia, para não se violar o segredo de justiça e para não se fazer uma coisa que é a condenação mediática e não a condenação judicial. Como sabem, a condenação mediática é muito rápida, a condenação judicial é lenta, obviamente, porque tem processos. Estamos a ver, agora, o caso do nosso famoso preso político, que tem que ser levado até a última instância, até que a prisão efetiva seja realmente legítima.

Outra medida tem a ver com a formação e com os direitos humanos. Segundo o meu querido amigo José Geraldo, que ainda há pouco me informou, há um estudo de duas ONGs, a Terra de Direitos e a Dignitatis, que mostram que 40% dos juízes nunca foram expostos ao ensino dos direitos humanos. Em muitas universidades ninguém ensina, não há cadeiras de direitos humanos. Como é que isso se pode entender? Tal como também os estudantes de Direito não têm nenhuma exposição às leis internacionais, aos tratados internacionais e às decisões dos tribunais internacionais, que são hoje válidos, até porque são os tratados assinados pelo Brasil.

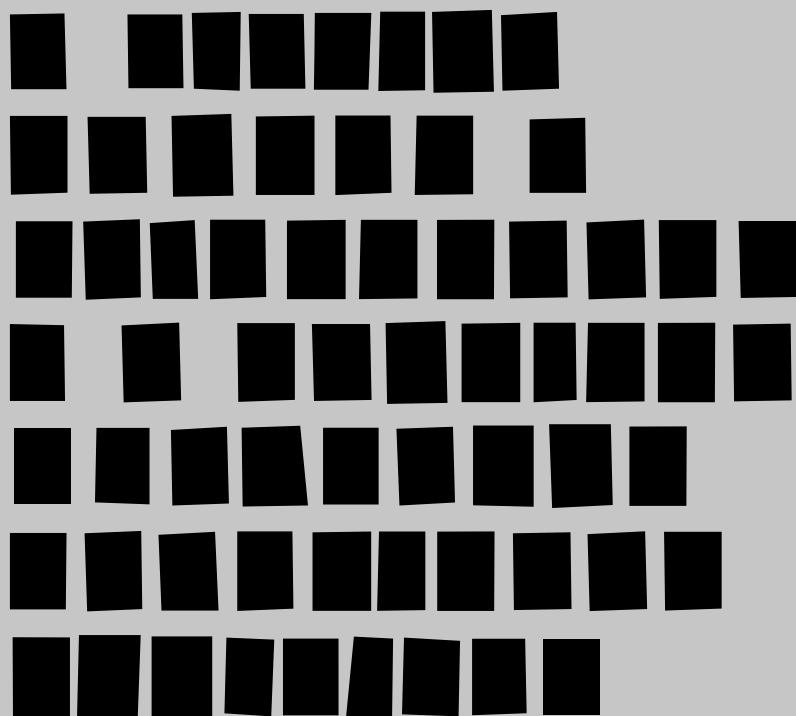
As faculdades de Direito têm que ser descolonizadas, despatriarcalizadas, desmercantilizadas, têm que ser objeto de uma reforma jurídica extraordinária fundamental e os estudantes de Direito têm uma obrigação de o fazer. Na universidade em que eu tenho lecionado,

em Madison, chegámos, há uns anos, a uma conclusão perturbadora. Oitenta por cento dos nossos estudantes, quando chegam à universidade e quando se lhes pergunta “Porque é que vieram para faculdade de Direito?”, respondem “Nós viemos porque queremos defender os direitos humanos dos mais pobres, das periferias. Nós temos um grande interesse em sermos úteis à nossa sociedade”. Fazemos o mesmo inquérito ao fim de três anos: “O que é que vocês querem?”. Resposta: “Eu quero ir para o melhor escritório de advogados, ganhar o máximo de dinheiro, porque tenho 110 mil dólares em dívidas”, porque os estudantes hoje ficam endividados. Um estudante na Universidade de Madison, que se forma em Direito, forma-se com 110 mil dólares em dívidas; se for em Medicina, 300 mil. Na África do Sul é praticamente a mesma coisa. Portanto, é evidente que os estudantes chegam ao fim e já se esqueceram dos pobres, já se esqueceram da função social, querem ir para um escritório de advogados ganhar o máximo de dinheiro. Algo está errado na nossa formação jurídica.

Concluindo, houve um excesso de politização do Judiciário em nossos tempos. Não é só o Brasil. Na Catalunha, Espanha, aconteceu exatamente a mesma coisa. Um problema político que é a autodeterminação da Catalunha vai tentar resolver-se pelos tribunais e temos uma série de pessoas punidas por um ato de sedição não violento. São presos políticos, são os políticos da Catalunha que agora são sentenciados. O povo está na rua porque eles são presos políticos, isto é, quis-se resolver um problema político através do sistema judiciário. Em 1981, Óscar Rivera, um grande lutador pela independência de Porto Rico, foi condenado a 71 anos de prisão. Um ato de sedição, nunca houve nenhuma violência de parte dele. Trinta e cinco anos depois, Barack Obama chega à conclusão de que realmente ele é um preso político, não cometeu nenhum crime, e lhe concede o indulto. Mas Rivera esteve 35 anos preso por uma atividade política. Nós não podemos continuar a usar o Judiciário para fazer política, porque então o Judiciário, em vez de ser um fator de ordem jurídica, torna-se um fator de desordem jurídica, em vez de ser um fator de segurança jurídica, torna-se um fator de insegurança jurídica, em vez de ser parte da solução, torna-se parte do problema. Penso que o tempo dos juízes, dessa forma, chegou ao fim. E nós estamos a assistir, aqui no Brasil, à parte final dessa tragédia. Muito obrigado. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDOSO, L. Z. L. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional.** São Paulo: Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2017.
- SOUSA SANTOS, B. Os conflitos urbanos no Recife: o caso do “skylab”. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 11, p. 9-59, 1983.
- SOUSA SANTOS, B. **Toward a new legal common sense.** Law, Globalization, and Emancipation. London: Butterworths, 2002, p. 331-335.
- SOUSA SANTOS, B. **Esquerdas do mundo, uni-vos!** 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.



CONCEITO E BASE LEGAL DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS (DHANA)

Valéria Torres Amaral Burity¹

¹ Secretária-geral da FIAN Brasil, advogada, mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba.

O Direito Humano à Alimentação Adequada e à Nutrição Adequadas, que é um direito individual e também social, é exercido quando uma pessoa, isolada ou em comunidade com outras, tem acesso físico e econômico, em todos os momentos, a uma alimentação suficiente, adequada e culturalmente aceitável, que se produz e que se consome de forma sustentável, mantendo-se o acesso à alimentação para as gerações futuras. O acesso à alimentação geralmente se dá: a) pela compra – o que tem uma relação direta com o acesso ao trabalho ou à renda – ou pela troca; b) através de políticas públicas de doação ou entrega de alimentos; c) pela coleta, caça ou produção de alimentos – daí sua estreita conexão com o acesso à terra, ao território e a outros bens, como sementes e água, por exemplo. Essas formas de acesso ao alimento, que muitas vezes se dão de forma concomitante, devem ser suficientes para satisfazer as necessidades fisiológicas dos sujeitos desse direito em todas as etapas de seu ciclo vital, considerando-se ainda determinadas especificidades, como geração, sexo e ocupação (De Schutter, 2014).

O *Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA)*¹ deve ser considerado em suas duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação e nutrição adequadas. A fome, que é um fenômeno muitas vezes associado à pobreza, é somente uma das formas de violação, e talvez a mais evidente e imediata, desse direito, mas não é a única:

Qualquer ação ou omissão que ameace ou impacte negativamente na produção ou consumo de alimentos e que não seja coerente com os princípios de direitos humanos, pode configurar uma violação – a contaminação por agrotóxicos, a falta de informação, a falta de meios para produzir ou comprar alimentos, a dificuldade de acesso a sementes, a perda da biodiversidade, a perda da cultura alimentar, por exemplo, são violações de direitos (Valente *et al.*, 2015).

Embora a fome seja um determinante de diversas doenças, responsável pela morte de milhões de pessoas no mundo, o DHANA não se restringe a uma questão biológica. Por isso, a segunda dimensão do DHANA é a importância de ter uma alimentação adequada em quantidade e qualidade, com acesso e aproveitamento de alimentos oriundos de sistemas alimentares sustentáveis do ponto de vista social, econômico e ambiental, que respeitem as questões culturais, religiosas, ambientais e éticas e a sociodiversidade individual e coletiva (Valente, 2003). Por essa razão, é fundamental compreender a alimentação e o ato de se alimentar como um processo – o que origina o conceito de “processo alimentar”, desenvolvido pela FIAN Colômbia:

1 Embora, no Brasil, o termo *Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável* seja mais utilizado por entidades da sociedade civil, neste documento utilizamos o termo *Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA)*, a fim de tornar mais explícita a dimensão nutricional, a abordagem de gênero e a soberania alimentar nesse direito, por razões que serão expostas adiante. É importante registrar também que a FIAN Brasil incorpora, desde 2016, o termo *Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA)*.

O processo alimentar deve ser entendido como o processo cíclico, composto pelos seguintes elos e dimensões, que não são necessariamente lineares: i) a obtenção de alimentos, que não só se esgota na produção, mas também inclui caça, pesca e coleta; ii) “troca de alimentos”, que também é expressa de várias maneiras e vai muito além do “mercado” ou dos mecanismos de mercado; iii) processamento de alimentos, que geralmente ocorre tanto em residências quanto em processos industriais ou semi-industriais; iv) a provisão de alimentos, que inclui os espaços e formas pelas quais os alimentos são organizados, transportados e armazenados; v) consumo; vi) o uso biológico de alimentos ou nutrição; e vii) como consequência do vínculo anterior, a regeneração das condições físicas, espirituais e mentais do ser humano que lhe permitem, individual ou coletivamente, através de seu trabalho e conhecimento, recomeçar com a conquista de alimentos. Cada um desses vínculos também possui seu próprio ciclo ou inter-relações com a dimensão individual, coletiva, política, social, cultural, de poder, econômica e ambiental que os condiciona ou deles resulta (FIAN Colômbia, 2015, p. 15-17).

O que ocorre nas diferentes etapas do processo alimentar pode garantir ou impedir o acesso aos alimentos e seu aproveitamento, por isso a garantia desse direito depende da garantia de outros direitos a ele relacionados nessas diferentes etapas – daí sua amplitude. O conceito de “processo alimentar” deixa evidente as relações entre os direitos à Alimentação e à Nutrição e destes com os direitos a um ambiente saudável, à Saúde, ao território, à Terra, à Educação, ao Trabalho e à dignidade humana, entre outros e, ainda, com as políticas públicas que garantem esses direitos.

Apesar de ter havido consideráveis avanços na busca por definições mais precisas sobre o significado do Direito Humano à Alimentação Adequada, os crescentes desafios na realização desse direito têm gerado, nas últimas décadas, argumentos consistentes sobre a necessidade de uma mudança estrutural em sua conceitualização, para que as causas da fome e da má nutrição venham a ser, de fato, consideradas. De acordo com Flavio Valente, Ana María Suárez-Franco e Denisse Córdova, a proposta de revisão do conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) vem ao encontro da necessidade de ajustá-lo aos novos desafios enfrentados na luta pela garantia desse direito e dos demais direitos humanos (Valente *et al.*, 2015). Nesse sentido, a proposta é que o Direito Humano à Alimentação Adequada incorpore de forma mais explícita a dimensão nutricional, a abordagem de gênero e a soberania alimentar em sua estrutura conceitual, de forma a superar a forma reducionista com que a perspectiva dos direitos humanos tem sido aplicada nas políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por força da influência de diversos grupos de poder, como as elites econômicas e políticas.

Uma das desconexões estruturais no conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) que vêm sendo discutidas atualmente refere-se ao isolamento entre o Direito à Alimentação e sua dimensão nutricional. A nutrição pode ser definida como a interface entre o consumo do alimento e sua utilização pelo corpo humano. Porém, nem todos os tipos de alimentos nos levam ao bem-estar nutricional. Os alimentos precisam ser produzidos de forma sustentável, saudável e através de processos agroecológicos que ofereçam dietas nutricionalmente ricas,

diversificadas e culturalmente aceitas (Valente *et al.*, 2015).

A dimensão nutricional do DHANA traz ao conceito a ideia de que esse direito é realizado quando indivíduos e comunidades possuem uma vida saudável, ativa e produtiva – o que se torna possível por meio das capacidades geradas pelo bem-estar nutricional, entre outros fatores. Essas capacidades motoras, afetivas, imunológicas, cognitivas, entre outras, são, na prática, a base material da indivisibilidade dos direitos humanos e permitem que o ser humano bem alimentado e nutrido possa ter melhor saúde (uma alta imunidade que o proteja de doenças comuns), que possa apreender os estímulos do mundo e os decodificar, aproveitar a estimulação humana e do meio ambiente para maturar seu desenvolvimento físico, motor e cognitivo e desenvolver sua capacidade de entender o mundo e aprender a transformá-lo (Valente *et al.*, 2015).

A segunda desconexão reflete o isolamento estrutural dos direitos das mulheres em relação ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. A violência contra as mulheres pode ser apontada como uma das principais causas estruturais da fome e da má nutrição. Essa violência tem sido expressada através da discriminação de gênero, da restrição de seus direitos de participação e autodeterminação, do controle sobre suas vidas e corpos, da remuneração desigual, da falta de acesso equitativo aos recursos naturais, a políticas e serviços públicos. Essa violência tem uma face estrutural, exercida e reproduzida por tradições e mecanismos institucionais e sociais que incluem a aceitação tácita da violência física, verbal e sexual, no âmbito social e na família. Esse processo de determinação social, cultural e econô-

mico impõe claros limites à autonomia da mulher em diferentes dimensões. Algumas manifestações dessa perda de autonomia são a imposição do trabalho doméstico precariamente remunerado ou não remunerado, o matrimônio infantil, o abuso sexual e a possibilidade de gravidez na adolescência. Esse tipo de violação, por sua vez, tem implicações severas em termos do estado nutricional das mulheres/adolescentes afetadas e de seus filhos/as (baixo peso ao nascer, nanismo, morbidade e mortalidade). Sendo assim, a violência de gênero é também uma causa estrutural de reprodução da pobreza e da má nutrição para as gerações seguintes, pois pode resultar em um estado nutricional deficitário para as crianças ao nascer e ao longo de toda a vida. A promoção dos direitos das mulheres inclui, entre outros aspectos, a autodeterminação e a autonomia, o acesso a uma educação de qualidade, aos recursos produtivos, ao trabalho, à remuneração justa, aos cuidados em saúde e aos serviços e informações sobre direitos reprodutivos. Assim, a busca pela erradicação da fome e da má nutrição deve considerar como fundamental a inclusão da realização integral dos direitos humanos das mulheres como um componente central dos pilares da realização do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. Essa preocupação também se estende a outros grupos. Lésbicas, gays, travestis e transexuais, por exemplo, geralmente são vítimas de discriminação e de violência – o que também pode afetar seu Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas.

A necessidade de incorporar o conceito de soberania alimentar no âmbito do DHANA tem se refletido em diversos posicionamentos de diferentes defensores de direitos humanos, Organizações

Não Governamentais (ONGs) e movimentos sociais. O conceito de soberania alimentar defende que cada povo/nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos – o que inclui o direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais de cada cultura. Além disso, reconhece-se que esse processo deve estar apoiado em bases sustentáveis do ponto de vista ambiental, econômico e social (Valente *et al.*, 2015).

De acordo com essa nova proposta conceitual, o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas deve incluir, portanto, a sustentabilidade dos sistemas de produção, comercialização e consumo dos alimentos, tendo em vista as atuais e as futuras gerações. Assim, a qualidade e a segurança dos alimentos produzidos devem ser adequadamente incorporadas ao planejamento agrícola local, regional e nacional (Valente *et al.*, 2015). A fome é resultado da expulsão de pessoas que habitam determinadas terras, de baixas remunerações e de outros fatores decorrentes da violência do atual modelo de produção de alimentos, enquanto a má nutrição resulta da baixa qualidade, da redução da diversidade e da contaminação dos alimentos, prevalentes nesse modelo (Valente *et al.*, 2015).

A esses elementos (nutrição, gênero e soberania), a FIAN Brasil tem agregado a discussão sobre raça e etnia, com uma perspectiva interseccional, já que o racismo também é um tema estruturante para a (não) realização do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. O conjunto de vulnerabilidades que atinge os grupos identificados por sua etnia e raça tem efeitos diretos sobre as possibilidades de realização desse direito. No Brasil, determinados gru-

pos, como povos indígenas, população negra e ciganos, em razão da discriminação, acabam tendo menor acesso à renda, à terra, ao território, a serviços de saúde e à segurança, entre outros determinantes de Segurança Alimentar e Nutricional. Esses grupos sofrem não apenas com a discriminação decorrente do preconceito e do racismo na dimensão privada, mas também e principalmente são afetados de forma violenta pelo racismo estrutural e institucional que permeia o aparato estatal.

O quadro de graves violações sofridas, por exemplo, pelo povo Guarani e Kaiowá e o genocídio da juventude negra são exemplos dessa afirmação. Por essa razão, ao analisar-se a (não) realização do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, é fundamental considerar, além dos elementos já referidos, fatores como o racismo e a discriminação racial, que podem acentuar situações de violações de direitos e mesmo resultar no extermínio desses grupos.

Ao considerar-se esses novos elementos, que servem como lentes para observar se o DHANA é ou não realizado, é crucial tomar por base e vetor uma perspectiva interseccional, pois raça, gênero e classe são fatores que se combinam e, com isso, podem implicar um agravamento das violações de direitos de determinados grupos ou sujeitos.

COMPONENTES ESSENCIAIS DO DHANA

Conforme os comentários gerais do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais e os informes dos relatores da ONU sobre o tema, o conteúdo do Direito à Alimentação tem os seguintes componentes: a disponibilidade, a acessibilidade física e econômica, a adequa-

ção e a sustentabilidade. Todos esses componentes devem estar sempre garantidos de forma estável e permanente (ONU, 1999).

A **disponibilidade** diz respeito à necessidade de que os alimentos sejam produzidos e postos em circulação. Porém é fundamental que, além de estarem disponíveis, os alimentos também sejam acessíveis. A acessibilidade deve ser física e econômica.

A **acessibilidade física** deve ser garantida a todas as pessoas, inclusive a indivíduos vulnerabilizados como, por exemplo, crianças, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pacientes em estado terminal, pessoas com problemas de saúde e que necessitem de alimentação especial, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas de risco e outros grupos vulnerabilizados. A **acessibilidade econômica** dá-se quando podemos comprar alimentos (quando não é possível comprar ou produzir) sem colocar em risco outras necessidades vitais, pois o acesso aos alimentos não pode prejudicar ou comprometer o exercício de outros direitos básicos, como moradia e saúde.

O componente **adequação** determina que os alimentos satisfaçam as necessidades nutricionais das pessoas (levando em conta especificidades como idade, saúde, profissão, sexo etc.) e que os alimentos sejam seguros para consumo humano, isentos de substâncias adversas e que eles sejam culturalmente aceitáveis. O termo “adequação” também abrange o direito à informação sobre a origem e o que faz parte do que se come.

Posteriormente, além da disponibilidade, acessibilidade e adequação, o ex-Relator Especial das Nações Unidas sobre o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter, aprofundou e deixou explícita a **sustentabilidade** como um elemento

fundamental para a garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. De acordo com seu relatório final, temos sistemas de produção e consumo de alimentos que ameaçam e violam direitos como saúde, água e meio ambiente. Além disso, mesmo que esse modelo se proponha a produzir mais alimentos, vivemos em um mundo que produz alimentos em quantidade maior do que a necessária para suprir as necessidades da população, ainda há centenas de milhões de pessoas afetadas pela fome e o número de pessoas com obesidade e doenças crônicas não transmissíveis tem aumentado (De Schutter, 2014). Portanto, sem um modelo sustentável de produção e consumo de alimentos, não haverá garantia desse direito. Daí a estreita relação desse direito com os sistemas e ambientes alimentares.

Esse componente, de fato, é essencial. O relatório *Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo* (SOFI), lançado em julho de 2019 em Nova York, apresenta um grave quadro de desigualdades globais. O número de pessoas que enfrentam a fome aumentou – já são cerca de 821 milhões –, mas com a inclusão do indicador *Food Insecurity Experience Scale* (FIES) e uma avaliação da insegurança alimentar moderada, temos números ainda maiores, que indicam que, em escala global, aproximadamente dois bilhões de pessoas enfrentam a **insegurança alimentar** (FAO, 2019). O relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), divulgado em agosto de 2019, revela como os sistemas alimentares hegemônicos são responsáveis por gases de efeito estufa e como o aquecimento global pode impactar a segurança alimentar, afetando especialmente países de clima tropical (IPCC, 2019).

Um também recente relatório da Comissão *Lancet* sobre Obesidade, seguindo a mesma linha de argumentos, registra que, atualmente, os sistemas alimentares são responsáveis pelo que especialistas estão considerando uma “sindemia global”, a sinergia entre três pandemias: obesidade, má nutrição e mudanças climáticas (Swinburn; Kraak; Allender; Atkins; Baker; Bogard *et al.*, 2019). Os sistemas alimentares geram desigualdades e, em muitos casos, expulsam de suas terras, em todo o mundo, milhões de pessoas que produzem alimentos diversificados para a própria subsistência ou para o mercado, tornando assim a alimentação cada vez mais monótona e menos saudável.

INDIVISIBILIDADE

A respeito da indivisibilidade e da interdependência entre o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas e os demais direitos humanos, pode-se afirmar que o DHANA é um pré-requisito para a realização de outros direitos humanos. Sem alimentação, não há saúde ou condições de acesso ao trabalho e à educação. Sem alimentação, não há vida. No Relatório Brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, que aconteceu em Roma em 1996, afirma-se que: “O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar esse direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida” (Valente, 2003).

De acordo com o Comentário Geral 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (1999), “(...) o Direito à Alimentação Adequada

é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos”.

Não é possível descrever todas as ações necessárias para a garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, porque cada grupo, família ou indivíduo vai exercer seu direito de se alimentar com dignidade, à medida que forem superadas as dificuldades da realidade específica que o cerca. O Brasil tem diversas realidades, com particularidades e dificuldades em cada uma delas. No caso dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais, por exemplo, para a efetiva realização do DHANA, é fundamental a garantia de acesso ao território, de condições para produzir de maneira sustentável e de acordo com cada cultura, da preservação de seus hábitos alimentares, do acesso à água potável e, entre outros, do acesso a serviços, ações e políticas públicas de saúde, educação, segurança etc. que sejam adequados, estruturantes e diferenciados, respeitando e incorporando as identidades culturais. Da mesma forma, para trabalhadores e trabalhadoras, o acesso à terra é fundamental para o acesso à alimentação. Já para as famílias urbanas, moradia, trabalho e renda são cruciais para a garantia do acesso à alimentação. Para que as pessoas se alimentem bem, é fundamental que os alimentos estejam livres de substâncias que possam causar contaminação do meio ambiente e/ou afetar a saúde de quem caça, coleta, produz ou consome alimentos, razão pela qual a agroecologia vem sendo apontada como um caminho efetivo para a garantia do DHANA.

BASE LEGAL DO DHANA

O Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas está previsto em uma série de instrumentos internacionais de direitos humanos. O *Direito à Alimentação* está originalmente previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que o inclui no contexto da promoção do direito a um padrão de vida adequado. O Artigo 25(1) da Declaração Universal afirma que: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (...)”.

Já a expressão *Direito Humano à Alimentação Adequada* tem sua origem no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). No Artigo 11 desse Pacto, os Estados Partes “reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes” e “o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome”.

No âmbito do sistema regional de direitos humanos, embora o Direito à Alimentação não esteja expressamente previsto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a interpretação sistemática da Convenção permite afirmar que há uma série de dispositivos que garantem sua promoção e proteção. No caso levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos pelo povo indígena Yakye Axa do Chaco paraguaio, esse tribunal considerou que o direito à vida dessa comunidade implicava o acesso a condições para uma existência digna. Ao analisar os fatos que compunham esse caso, a Corte Interamericana avaliou que as condições de miséria em que se encontrava a comunidade Yakye Axa e os efeitos dessas condições para a saúde e alimentação de seus membros afetava sua existência digna².

O Direito à Alimentação também está previsto no Artigo 12 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Protocolo de San Salvador.

Considerando-se a estreita relação entre o DHANA e o Direito Humano à Vida – uma vez que não há vida sem alimentos –, pode-se também afirmar que o DHANA está implicitamente reconhecido no Artigo 6º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966).

Em 2002, o Conselho da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) instituiu formalmente um Grupo de Trabalho Intergovernamental para elaborar um conjunto de Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito à Alimentação Adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Essas Diretrizes foram aprovadas em novembro de 2004 pelos 151 países que compõem o Conselho da FAO. Essa foi a primeira vez que o Direito Humano à Alimentação adequada foi discutido substancialmente e em detalhes entre governos no âmbito de um órgão da FAO. Foi também a primeira vez que os Estados chegaram a um acordo sobre o significado do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Segundo as Diretrizes Voluntárias³ em apoio à realização progressiva do Direito à Alimentação:

2 Artigo 26 da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*: “Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”. Fonte: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

3 A FIAN Internacional interpreta que as Diretrizes em apoio à realização progressiva do Direito à Alimentação são voluntárias, na medida em que elas não determinam a maneira pela qual os Estados devem cumprir suas obrigações relativas a esse direito, estabelecidas no PIDESC – instrumento vinculante – e detalhadas no Comentário Geral 12. Dessa maneira, os Estados podem, a partir das diretrizes, definir voluntariamente a maneira pela qual cumprirão suas obrigações, que são vinculantes.

Existe segurança alimentar quando todas as pessoas têm, em todos os momentos, acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e suas preferências em relação aos alimentos, a fim de levar uma vida ativa e saudável. (...) A realização progressiva do Direito à Alimentação Adequada exige que os Estados cumpram as suas obrigações relevantes para os direitos humanos no âmbito do direito internacional. Estas Diretrizes Voluntárias têm por objetivo garantir a disponibilidade de alimentos em quantidade e com qualidade suficientes para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos; a acessibilidade física e econômica universal, inclusive dos grupos vulneráveis, a alimentos adequados, livres de substâncias nocivas e aceitáveis no contexto de uma determinada cultura; ou os meios para consegui-los (FAO, 2013, p. 12).

No Brasil, o Direito à Alimentação é reconhecido por diversos dispositivos e princípios da Constituição Federal (CF/88), tendo sido incluído, em 2010, no rol dos direitos sociais presentes no artigo 6º da CF/88, que estabelece: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Além disso, a obrigação do Estado brasileiro de proteger e promover o DHANA está prevista em várias leis vigentes no país, inclusive no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)⁴, na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) e na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346/2006).

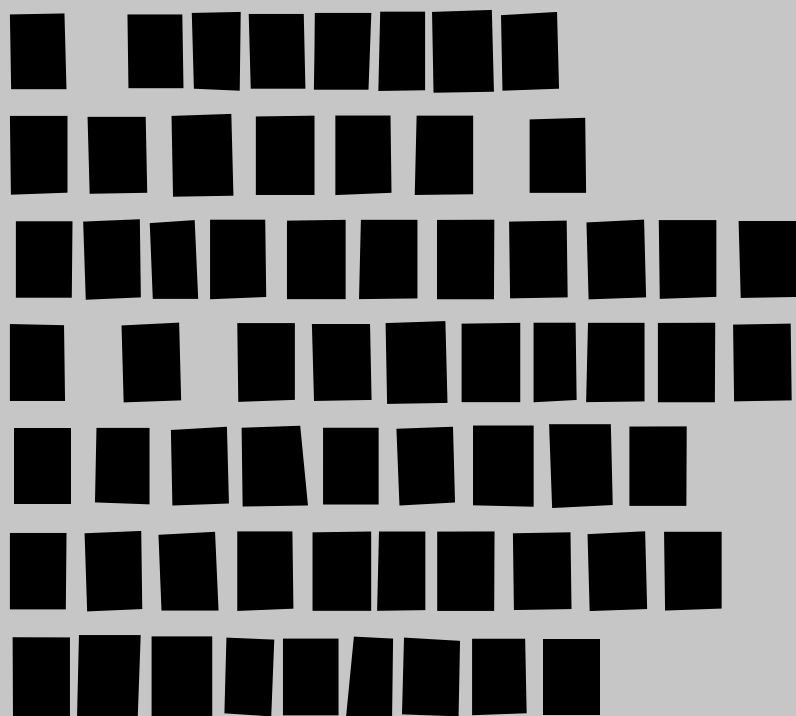
Independentemente de sua previsão legal, por serem críticas para o bem-estar, para a cultura e para a vida, a alimentação e a nutrição são direitos inerentes a qualquer pessoa. A garantia de políticas públicas e de sistemas alimentares sustentáveis, justos e saudáveis para sua realização é, por isso mesmo, imperativa e urgente, pois a fome não é só de comida, é também de vida para todos e todas. ■

4 Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. Conforme determina o Artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 16 set. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992**. Atos Internacionais. Convenção Americana de Direitos Humanos. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 16 jul. 2019.
- BRASIL. **Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.
- FAO; FIDA; UNICEF; PMA; OMS. **The state of food security and nutrition in the world 2019**. Transforming food systems for affordable healthy diets. Roma: FAO, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5162en/ca5162en.pdf>.
- FAO. **Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. Roma: FAO, 2005. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Diretrizes_UNU_alimentacao_adequada.
- FIAN COLOMBIA. **La exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación. Qué es y cómo hacerla**. Bogotá: Editorial Gente Nueva, 2015.
- CALVO BUENDIA, E.; TANABE, K.; KRANJC, A.; BAASANSUREN, J.; FUKUDA, M.; NGARIZE, S.; OSAKO, A.; PYROZHENKO, Y.; SHERMANAU, P.; FEDERICI, S. (eds.). **2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories**. Genebra: IPCC, 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories>.
- DE SCHUTTER, O. **Final report: the transformative potential of the right to food** (report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter). A/HRC/25/57. Apresentado à 25ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, item 3 da Agenda. Genebra: Conselho de Direitos Humanos, 2014.
- ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 16 set. 2019.
- ONU. **Comentário Geral número 12: o Direito Humano à Alimentação (Art. 11)**. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU. E/C.12/1999/5. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>.
- SWINBURN, B.; KRAAK, V.; ALLENDER, S.; ATKINS, V.; BAKER, P.; BOGARD, J. *et al.* **The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The**

- Lancet Commission report. EAT-Lancet, EAT-Lancet Commission, 2019.
- VALENTE, F. **Direito Humano à Alimentação**: desafios e conquistas. São Paulo: Cortez, 2003.
- VALENTE, F.; FRANCO, A. M.; CÓRDOVA, D. Closing protection gaps through a more comprehensive conceptual framework for the human right to adequate food and nutrition. *In*: BELLOWS, A. C.; VALENTE, F. L. S.; LEMKE, S.; BURBANO DE LARA, M. D. N. (eds.). **Gender, nutrition and the Human Right to Adequate Food**: towards an inclusive framework. Londres: Routledge, 2017.



O DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO UM DIREITO HUMANO COLETIVO DOS POVOS INDÍGENAS

Raquel Z. Yrigoyen-Fajardo¹

Com a colaboração de Renata Carolina Corrêa Vieira²

1 Advogada (Peru), doutora em Direito pela Universidade de Barcelona, docente titular da Pontifícia Universidade Católica do Peru e defensora dos direitos dos povos do Instituto Internacional Derecho y Sociedad (IIDS). E-mail: raquelyf@gmail.com.

2 Agradeço à Renata, por ter contribuído especialmente com o ponto II deste artigo e com a revisão da tradução. Advogada (Brasil), mestranda em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH/UnB). E-mail: renatacarol.vieira@gmail.com.

DE ACORDO COM O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

O Direito à Alimentação é um direito humano individual e coletivo. O Direito à Alimentação e à água de um povo indígena é condição *sine qua non* para a existência coletiva e está vinculado diretamente ao direito coletivo ao seu território e à totalidade de seu *habitat*: terra, águas, florestas, animais e biodiversidade. É em seus territórios que os povos desenvolvem e reproduzem a sua própria existência material e cultural, é de lá que tiram seu sustento, pois é lá que produzem sua alimentação básica, através da coleta, pesca, cultivo, caça e intercâmbios, de acordo com as suas práticas sociais, econômicas, políticas, culturais, epistemológicas e de cosmovisão. Isso se vincula não só às terras, mas também ao território, no sentido de *habitat* e de autoridade.

A ocupação do território indígena por terceiros, para atividades extrativistas ou agropecuárias, tem como resultado direto a contaminação e destruição do *habitat* e das fontes de alimentação e água potável. Isso quer dizer que há uma violação do direito ao gozo do território e do direito ao meio ambiente saudável. Geralmente, a vinda de terceiros aos territórios indígenas para realizar atividades extrativistas, agropecuárias, ou outras atividades contaminadoras, ocorre com violação do direito à participação, consulta e consentimento prévio, livre e informado pelos governos.

Em casos específicos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e cortes nacionais emitem, respectivamente, sentenças e medidas cautelares nas quais estabelecem a violação do Direito à Alimentação, como resultado da vulnerabilidade do Direito ao Território e à Consulta Prévia. E determinam que o Estado cumpra com o provimento de água e alimentação segura e adequada em termos nutricionais e culturais. Também ordenaram a realização de estudos de descontaminação, reflorestamento e recuperação da vegetação.

DE ACORDO COM A VISÃO DOS POVOS INDÍGENAS

O Direito à Alimentação e à Água dos povos indígenas está ligado ao respeito à totalidade e integridade de suas formas de vida, pois todas essas dimensões estão relacionadas. De acordo com o ponto de vista dos povos indígenas, o chamado *habitat* ou meio

ambiente é a Mãe Terra que deve ser respeitada para possibilitar a vida harmônica dos seres humanos. Essa abordagem está sendo adotada pelo constitucionalismo ecológico ou “eco-constitucionalismo”, através das normas constitucionais, leis e decisões das cortes nacionais, mas ainda não foi adotada pela jurisprudência da Corte IDH. Esse tribunal continua usando o paradigma do “meio ambiente” e “propriedade” do território para proteger a ocupação territorial indígena contra terceiros invasores e, assim, proteger as suas condições de existência, incluindo a água e a alimentação.

DE ACORDO COM O ENFOQUE DO GENOCÍDIO E DE CRIMES CONTRA A HUMANIDADE

Nesse momento histórico, uma grande parte dos povos sofre enormemente com a desapropriação territorial e/ou contaminação causados pelas atividades extrativistas, pela monocultura, pela pecuária, por projetos de infraestrutura ou outros –o que podemos chamar de “terceiro ciclo histórico de invasão dos territórios indígenas”³. Muitos povos perderam sua segurança, soberania alimentar e água potável, o que, com frequência, submete-os a condições de existência que podem acarretar seu extermínio ou, pelo menos, destruição parcial, com casos de anemia, desnutrição crônica e contaminação por mercúrio, chumbo, cádmio e outros metais pesados. Os governos, apesar de já saberem desses impactos, continuam entregando concessões e autorizações a terceiros sem a realização de consulta prévia, ou mesmo não cessam as já outorgadas, gerando fome e uma contaminação crônica, comprometendo de maneira irreparável as próximas gerações.

É preciso refletir que a submissão intencional de um povo à falta de água, à água contaminada ou à destruição de seu *habitat* e, como consequência, à impossibilidade de obter alimentos e medicinas tradicionais, pode configurar um crime contra a humanidade, inclusive de genocídio, em razão do duplo dolo. Isto é, “a submissão intencional de um grupo às condições de existência que acarretem a destruição física, total ou parcial” (ONU, 1948, Art. II), com “a intenção de destruir, total ou parcialmente, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal” (*ibidem*), como estabelece a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, em seu Art. II, item c⁴.

NORMAS DO DIREITO INTERNACIONAL E COMPARADO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS E TRADICIONAIS

Trataremos de três casos relevantes: uma sentença recente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), uma medida cautelar outorgada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a sentença de uma corte nacional em um processo constitucional que fez uso das normas internacionais da medida cautelar. Esses casos pioneiros mostram avanços importantes nas normas sobre o Direito à Alimentação dos povos indígenas e direitos conexos:

1. Nesses casos emblemáticos, o direito avançou na proteção ao direito à alimentação e à água, como um direito coletivo dos povos indígenas, cuja vulnerabilidade é resultado da violação do direito ao território e à consulta prévia;

3 O primeiro ciclo histórico da invasão ocorreu com a chegada dos europeus, no século XVI, que deu origem à era colonial; o segundo, no século XIX, depois dos processos de independência– o chamado colonialismo interno, com os exploradores da borracha e latifundiários, e o terceiro, depois dos processos de Reforma Agrária e constitucionalismo social, com as “regras do Consenso de Washington e as políticas associadas à desapropriação dos povos indígenas, para favorecer as atividades extrativistas, o monocultivo e os projetos de infraestrutura das corporações transnacionais” (YRIGOYEN FAJARDO, 2016).

4 Veja-se o texto da Convenção: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1948-conv-genocide-5tdm6h.htm>.

2. O Direito desenvolveu um foco que repara ou restitui os direitos, a fim de garantir o território, declarar nulos os atos de invasão em que não houve consulta prévia e reflorestar ou restituir o *habitat* danificado, a fim de que os povos possam recuperar o *habitat* onde produzem o próprio alimento;
3. A última sentença da Corte Interamericana destaca o desenvolvimento do direito a uma “alimentação adequada em termos nutricionais e culturais”, vinculado ao Direito à Água, à identidade cultural e a um meio ambiente saudável, retirados do Art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos (relativo aos direitos sociais), mas não como um direito de “implementação progressiva”, e sim de exequibilidade direta, de acordo com o foco restitutivo.

A seguir, estão os detalhes dos avanços das normas nos três casos comentados.

I. A NOVA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS SOBRE O DIREITO DOS POVOS INDÍGENAS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E À ÁGUA

Entre as decisões mais relevantes que queremos destacar está sentença recente da corte internacional no caso “Comunidades indígenas membros da associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina” (2020) (CIDH, 2020)⁵. O caso diz respeito a um grupo de 132 comunidades indígenas, cuja demarcação, delimitação e titulação do território estava pendente, e onde estavam localizadas famílias *criollas*⁶ dedicadas a pecuária, que tinham destruído o meio ambiente com a introdução do gado e que, conseqüentemente, afetaram as fontes de água e alimentação, assim como as práticas culturais vinculadas a elas. A presença de famílias *criollas* pecuaristas ocorreu em violação ao direito à consulta prévia por parte do Estado. Portanto, a Corte IDH responsabilizou internacionalmente a Argentina pela violação dos direitos à propriedade comunitária indígena, com base no Art. 21 da Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH), e dos direitos à identidade cultural, a um meio ambiente saudável, à alimentação e à água, com base no Art. 26 da CADH.

Quais normas o caso estabelece?

1. A vinculação entre a proteção do direito ao território e à consulta prévia com o direito ao meio ambiente e à fonte de alimentação e água segura, bem como com as práticas culturais relacionadas
2. A segurança jurídica do território é garantida através da delimitação, demarcação e titulação do território das comunidades afetadas, segundo a norma já estabelecida na sentença do caso “Comunidade Awas Tingni vs. Nicarágua” (2001);
3. A expulsão das famílias *criollas* pecuaristas e de seu gado do território indígena, já que ingressaram sem que o Estado realizasse uma consulta prévia, dá-se para que as comunidades indígenas possam gozar do território de forma autônoma;

5 O resumo oficial da sentença se encontra em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_402_esp.pdf; e o texto na íntegra da sentença está disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf

6 A palavra “*criolla*” não tem tradução específica para o português, uma vez que *criollos* são os filhos dos espanhóis que nasceram nas Américas em território de colonização hispânica. A tradução de *criollo* para o português “crioulo” modifica totalmente a semântica da palavra, razão pela qual optamos por preservar a palavra no vernáculo original.

4. Determinação ao Estado de se abster de realizar atos sem consulta prévia em territórios indígenas para obras ou empreendimentos que possam afetar a sua existência ou o uso e gozo de seu território.

Apesar de a Corte Interamericana de Direitos Humanos não mencionar de forma expressa a violação do direito à vida dos povos indígenas quando se afetam suas fontes de alimentação e água por terceiros, parece compreender, ainda que com uma redação não precisa, quando estabelece a obrigação do Estado de se abster, sem consulta prévia, de realizar atos, obras ou empreendimentos que possam afetar a sua existência.

Conforme a sentença do caso “Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, em sua parte dispositiva:

8. O Estado abster-se-á de realizar atos, obras ou empreendimento sobre o território indígena ou que **possam afetar a sua existência**, valor, uso ou gozo, sem a prévia concessão de informação às comunidades indígenas vítimas e sem a realização de consultas prévias adequadas, livres e informadas, de acordo com as pautas mostradas na presente sentença, nos termos indicados no parágrafo 328 e 343 da presente sentença (CIDH, 2020) (fonte, ano, página, ênfases das autoras).

5. A novidade deste caso é que, pela primeira vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu a norma de proteção direta aos direitos à alimentação adequada e à água, ao ambiente saudável e à identidade cultural, baseado na análise autônoma do artigo 26 da CADH. Conseqüentemente, a Corte declarou a violação desses direitos e ordenou sua restituição.

3. O Estado é responsável pela violação dos direitos a participar da vida cultural, no que diz respeito à identidade cultural, ao meio ambiente saudável, à alimentação adequada e à água, estabelecidos no artigo 26 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, com relação ao artigo 1.1 do mesmo tratado, em detrimento das 132 comunidades indígenas citadas no Anexo V da presente sentença, nos termos dos parágrafos 195 a 289 (*ibidem*, p. 67-99).

No início, o artigo 26 da CADH refere-se à “implementação progressiva” dos direitos econômicos e culturais não gozados pela população à necessidade de um programa orçamentário de políticas públicas. Por outro lado, nos casos dos povos indígenas considera-se que, ao ocuparem um território ancestral, eles já têm acesso a fontes de alimentos. Mas quando o Estado autoriza, sem a realização de consulta prévia, a presença de pessoas para realizar atividades extrativistas, agropecuárias ou de outro tipo nos territórios indígenas, isso faz com que se contaminem ou sequem as fontes de água e alimentação. Por isso, a Corte IDH não trata de tais direitos a partir da perspectiva de uma “implantação progressiva”, mas sim na perspectiva da “restituição de direitos”. Dessa forma, a Corte ordenou medidas de recuperação específicas do acesso à água e a uma alimentação adequada, assim como medidas de recuperação dos recursos florestais e da cultura indígena vinculada à produção e obtenção de alimentos.

6. Obrigação de estabelecer um estudo e um plano de ação para identificar e solucionar o problema da falta de acesso à água potável e à alimentação. Ainda na mesma sentença, parte dispositiva, consta que:

1.1. O Estado, no prazo máximo de seis meses, contado a partir da notificação da presente sentença, apresentará à Corte um **estudo**, onde indicará as situações críticas de **falta de acesso à água potável ou alimentação** e formulará e implementará um **plano de ação**, nos termos citados nos parágrafos 332 e 343 da presente sentença (*ibidem*. p. 122, ênfases das autoras)

7. Obrigação do Estado em garantir a descontaminação e o acesso à água potável, à reparação do *habitat*, e a alimentação nutricional e culturalmente adequada; devendo, de modo específico:

- a) fazer estudos e adotar ações para conservar, prevenir e **remediar a contaminação das águas** e garantir o acesso permanente à água potável;
- b) prevenir a perda e procurar **recuperar o local** ou os recursos florestais;
- c) garantir o acesso à alimentação adequada em termos nutricionais e culturais.

12. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente sentença, elaborará um **estudo** onde estabeleça ações que devem ser instrumentadas para a conservação das águas e para evitar e remediar a contaminação; garantir o **acesso permanente à água potável**; evitar que continue a perda ou diminuição dos **recursos florestais** e procurar **sua recuperação** e possibilitar o acesso à **alimentação nutricional e culturalmente adequada**, nos termos dos parágrafos 333 a 335 e 343 da presente sentença (*ibidem*, p. 122, ênfases das autoras).

Cabe assinalar que não se trata da obrigação do Estado de prover qualquer alimentação, mas sim de garantir que haja uma alimentação nutricional e culturalmente adequada. Isso supõe garantir a segurança e soberania alimentar, que compreende as práticas indígenas de produção e consumo de alimentos de acordo com a sua cultura, e que lhes permita uma alimentação balanceada e suficiente em termos nutricionais, vitamínicos etc. Isso está intimamente relacionado ao controle territorial indígena, à gestão do *habitat*, incluindo a caça, a pesca, o cultivo, a colheita e os intercâmbios econômicos, à autonomia dentro do território para poder realizar suas práticas culturais e espirituais vinculadas à produção e ao consumo de alimentos e ao desenvolvimento dos conhecimentos tradicionais associados a partir das suas próprias culturas.

A norma da alimentação com adequação nutricional e cultural foi aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), quando outorgou a Medida Cautelar MC113-16 da Comunidade Nativa Tres Islas, em 2017, que comentaremos a seguir.

II. MEDIDA CAUTELAR MC 113-16 DA COMUNIDADE NATIVA TRES ISLAS

A medida cautelar coletiva (MC 113-16), outorgada pela CIDH em favor da Comunidade Nativa Tres Islas, estabeleceu, em 2017 (três anos antes da sentença referida pela Corte), a obrigação do Estado de prover “alimentação nutricional e culturalmente adequada” a uma Comunidade Nativa, cujo território (águas e solos) estava contaminado com mercúrio devido à atividade da mineração.

A Comunidade Nativa Tres Islas (Peru)

A Comunidade Nativa Tres Islas de Madre de Dios é uma comunidade indígena composta por mais de 100 famílias descendentes dos povos Shipibo e Ese'ejá, de famílias linguísticas do tronco Pano e Tacana. A comunidade está assentada na micro bacia do rio Madre de Dios, no distrito e na província de Tambopata, departamento de Madre de Dios⁷.

Apesar de essa Comunidade Nativa contar com o reconhecimento oficial do Estado com título de propriedade desde 1994, que abarca 31.423 ha e 71 m², o Estado peruano outorgou concessões a mineradoras que ocupam aproximadamente 60% de seu território.

A atividade mineradora artesanal utiliza mercúrio, que contaminou os rios e seus leitos. Os peixes estão contaminados por metilmercúrio, o que representa um grande risco para a saúde coletiva, já que são a fonte mais importante da dieta comunitária. Além disso, os estudos feitos nas amostras de urina coletadas pelos membros da comunidade mostram a presença comprovada de metilmercúrio em níveis superiores aos permitidos para o ser humano, afetando a saúde de toda a comunidade e, principalmente, das crianças e mulheres gestantes. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS *apud* CIDH, 2017, item 8), “o mercúrio pode ser tóxico para o sistema nervoso e imunológico, para o aparelho digestivo, a pele e os pulmões, rins e olhos”⁸.

Como mencionou a MC 113-16, as consequências mais graves costumam ser doenças neurológicas e de diversos tipos, com impacto sobre as gerações futuras, que podem nascer com deficiências ou problemas congênitos irreversíveis que poderiam incapacitá-las e privá-las de uma vida saudável e digna. A contaminação por mercúrio afeta principalmente as crianças e mulheres em idade fértil e, segundo as avaliações médicas, pode provocar abortos e má formação fetal.

A atividade mineradora sem consulta prévia, autorizada pelo Estado, coloca a comunidade em uma situação de falta de “alimento seguro”, já que a principal fonte de nutrientes (o peixe) está contaminada. A mineração atingiu também os lagos, através da destruição das florestas e do *habitat* natural de onde são tirados alimentos como os frutos e o *suri*⁹, fonte de proteínas. Além disso, os animais de montanha fugiram ou desapareceram e a comunidade carece de fundos monetários que permitam ter outra fonte de alimentação diferente do peixe.

A situação da comunidade piorou, pois apesar de ter ganhado o processo constitucional em 2012, por meio do qual o Tribunal Constitucional do Peru ordenou a interrupção de toda atividade que vulnerabilize a autonomia e a propriedade territorial, tal decisão nunca foi executada e os mineradores continuam entran-

7 Consulte-se: Revista Alertanet en litigio estratégico y formación en derechos indígenas. Lima: IIDS, 2017. Disponível em: https://issuu.com/iids/docs/revista_alertanet_2017.

8 Conforme citado pelos solicitantes dessa MC, a OMS ressalta que “de maneira geral, há dois grupos especialmente vulneráveis aos efeitos do mercúrio. Os fetos são sensíveis, principalmente por estarem em desenvolvimento. A exposição intrauterina ao metilmercúrio através do consumo materno de peixe ou marisco pode danificar o cérebro e o sistema nervoso em pleno crescimento do bebê. A principal consequência sanitária do metilmercúrio é a alteração do desenvolvimento neurológico. Por isso, a exposição a essa substância durante a etapa fetal pode afetar posteriormente o pensamento cognitivo, a memória, a capacidade de concentração, a linguagem e a capacidades motora e espaço-visual das crianças. O segundo grupo é o das pessoas expostas de forma sistemática (exposição crônica) a níveis elevados de mercúrio (como povos que praticam a pesca para subsistência ou pessoas expostas em função do próprio trabalho)” (OMS, [s.d.], *apud* CIDH, 2017, item 8, nota 6).

9 *Suri* é um tipo de larva que existe na Amazônia peruana, que faz arte da dieta da comunidade de Tres Islas.

do e contaminando o território, no quilômetro oito da Rodovia Interoceânica Peru-Brasil.

A comunidade procurou outras medidas alimentares, como a instalação de piscigranjas, mas não teve muito sucesso, devido à falta de ajuda estatal (era necessário comprar alevinos¹⁰ e alimentos para eles, o que sempre gerou uma dependência externa).

Um problema adicional da comunidade são as ameaças dos mineradores ilegais e de outros sujeitos não identificados. Os pedidos de apoio à polícia, ao Ministério Público, ao Congresso Nacional, à Defensoria Pública, à Presidência do Conselho de Ministros, ao Ministério do Interior, ao Ministério da Agricultura e ao Ministério da Justiça não foram efetivados.

A decisão da CIDH

O mecanismo de medidas cautelares, descrito no Artigo 25 do Regulamento da CIDH, outorga medidas em situações graves, urgentes e sempre que tais medidas forem necessárias para prevenir danos irreparáveis (Art. 25.2).

A Comissão considerou cumpridos os três requisitos necessários, a saber, gravidade, urgência e irreparabilidade, visto que a contaminação por mercúrio ficou comprovada, as medidas adotadas pelo Estado Peruano não foram suficientes, as ameaças contra a Comunidade Nativa Tres Islas continuavam, a Comunidade Nativa precisava de alimentação segura e tudo isso afetava a vida de seus membros.

CIDH, MC 113-16

(...) a comissão considera que levando em consideração a alegada contínua exposição dos membros da comunidade ao mercúrio em suas águas e fontes de alimentação, assim como a provável falta de tratamento médico adequado e a tensão que, supostamente, existiria na área por cidadãos não indígenas pelo controle do território materializada em ameaças contra alguns membros da comunidade, vistos pela norma *prima facie* aplicado ao mecanismo de medidas cautelares, vistos a partir da norma *prima facie* aplicada ao mecanismo das medidas cautelares, resultam suficientes para considerar que os membros da comunidade nativa Tres Islas de Madre de Dios estão em uma situação de risco de seus direitos à vida e à integridade pessoal (CIDH, 2017, item 39).

Cabe assinalar que, na MC 113-16, a CIDH vincula, nitidamente, a atividade mineradora sem consulta prévia, os danos para a alimentação e a saúde e as ameaças ao direito à vida.

A CIDH estabeleceu que o Estado do Peru:

1. Adote as medidas necessárias para garantir que os membros da comunidade tenham **acesso a uma alimentação adequada em termos nutricionais e culturais** e dentro dos **níveis considerados aceitáveis** pelas organizações internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS);
2. Realize os diagnósticos médicos necessários para determinar os níveis de **contaminação** por mercúrio ou outras substâncias que os beneficiários po-

10 Alevino é o estágio de desenvolvimento dos peixes depois da fase larval.

deriam ter, a fim de administrar a atenção médica adequada de acordo com as normas internacionais aplicadas ao tema, com especial atenção às crianças e mulheres gestantes;

3. Adote medidas de proteção aos membros da comunidade diante das possíveis **agressões de terceiros**;
4. Investigue os fatos que originaram essa MC.

Quais normas a MC estabelece?

1. Essa medida cautelar foi pioneira, pois está entre as primeiras medidas cautelares coletivas adotadas pela CIDH, tendo sido seguida por outras, também no contexto da contaminação causada por atividades extrativistas, como a exploração de petróleo, entre outras atividades. O fato de que uma MC seja coletiva revela a natureza do sujeito e dos direitos afetados. Isso implica na proteção de todas as pessoas que nasceram na comunidade e não apenas aquela que a constituem na atualidade, atualmente.
2. Essa MC põe em evidência danos diretos para a alimentação e a saúde coletiva indígena derivados das atividades extrativistas realizadas por terceiros e autorizadas pelo Estado, sem nenhum processo de consulta, nem consentimento prévio, livre e informado. Portanto, a MC reforça o vínculo entre o direito ao território (à propriedade e ao controle territorial) e o direito à alimentação e à água potável.
3. Essa MC estabelece um vínculo estreito entre o direito à vida e à alimentação segura. Nitidamente, esta MC relaciona a vida coletiva e individual ao direito à alimentação coletiva.
4. Esta MC estabelece a norma de alimentação coletiva indígena adequada sob os parâmetros de adequação nutricional, segundo as normas internacionais da OMS e da OPAS e à adequação cultural.

A adequação cultural, como mencionado acima, está diretamente ligada ao controle do território indígena e à vida em harmonia com todo o *habitat*, pois os povos indígenas obtêm e produzem seus alimentos com base na coleta, caça, pesca, cultivo e intercâmbios, através de seus conhecimentos ancestrais e práticas culturais. A destruição do *habitat* possibilita que as próximas gerações percam o conhecimento do ciclo de vida das plantas e dos animais e, portanto, das propriedades nutricionais e curativas dos mesmos, além dos rituais culturais e espirituais relacionados.

III. A SENTENÇA DE NULIDADE DE CONCESSÕES MINERÁRIAS¹¹

Sobre o caso

Trata-se de outro caso apresentado pela Comunidade Nativa Tres Islas (Peru). Conforme já mencionado, o problema tem origem no fato de o Governo Regional de Madre de Dios (GOREMAD) ter outorgado, sem consulta prévia, um número aproximado de 127 concessões a mineradoras artesanais ou pequenas mineradoras a terceiros, correspondendo aproximadamente 60% do território da comunidade. Ademais, GOREMAD adjudicou prédios agrícolas a terceiros dentro do território da comunidade. E, finalmente, a Autoridade Nacional da Água (ANA), adstrita ao Ministério da Agricultura, outorgou direitos de água aos mineradores e o Tribunal de Controvérsias Hídricas os validou, apesar de ter conhecimento que a ANA não realizou consulta prévia.

Devido à contaminação do território produzido pelas mineradoras, cujas consequências foram a falta de água e de alimentação segura, além dos danos à saúde, a comunidade reunida em assembleia, no ano de 2010, tomou a decisão de não permitir a entrada dos mineradores e desmatadores. Essa decisão foi impugnada por um processo de *habeas corpus* apresentado pelos mineradores por “obstrução de livre trânsito”, vencida por eles.

Em razão de a sentença ter sido favorável aos mineradores, a comunidade foi denunciada penalmente e seus líderes foram condenados a seis anos de prisão. Isso obrigou a comunidade a apresentar um *habeas corpus* sob o argumento de que a ação penal foi arbitrária, já que a comunidade estava exercendo o controle do território baseado no direito de propriedade e autonomia.

Finalmente, a comunidade ganhou, em 2012, uma sentença do Tribunal Constitucional, que estabeleceu que “cesse toda violação de sua autonomia e propriedade territorial” (Yrigoyen, 2013). Apesar disso, quando solicitou a interdição ao Ministério Público (MP) para a expulsão dos mineiros, eles alegaram ter “concessões minerárias”. E apesar de tais concessões serem notadamente ilegais, por terem sido outorgadas sem consulta prévia, o Ministério Público cessou toda a interdição e inclusive arquivou as denúncias ambientais.

Em razão disso, a comunidade se viu obrigada a apresentar uma ação contra GOREMAD, ANA e MINAGRI, pedindo a nulidade de todas as concessões minerárias, prédios agrícolas e direitos à água outorgados sem consulta prévia, para poder proceder à expulsão dos mineradores e recuperar o controle do território. Depois de um longo processo judicial, em que o caso subiu e desceu das Cortes Superiores, finalmente a comunidade venceu em primeira e segunda instância, que é o que está em vigor no momento.

O juiz provisional de Direito Civil Transitório de Tambopata, da Corte Superior de Justiça de Madre de Dios, emitiu uma sentença exemplar que se encaixa nos padrões internacionais (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, 2018). Essa sentença estabelece que a falta de consulta prévia a respeito de uma concessão minerária ou de outro ato estatal gera a nulidade, de pleno direito, dos atos administrativos viciados.

11 Esta parte foi retirada basicamente da nota de Yrigoyen, Raquel (2018): “Primera sentencia que declara la nulidad de concesiones mineras y otros actos administrativos inconsultos”. In: IIDS. Nota_de_Prensa_66-2018. Disponível em: http://www.derechoysociedad.org/IIDS/Noticias/2018/Nota_de_Prensa_66_2018.pdf

Conseqüentemente, determinou a cessação imediata dos atos vulneradores, a proibição da repetição e uma série de medidas efetivas para a restituição do direito e a recuperação do território. Isso compreende: o acesso à água limpa, à atenção integral da saúde, estudos para a despoluição, reflorestamento e recuperação do *habitat* etc. Essa sentença foi confirmada em segunda instância que, determinou “restituir as coisas ao estado anterior à violação do direito” (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, 2019).

A sentença julga procedente em parte a ação, dando razão à comunidade no que é mais central e abre caminho para que a jurisprudência constitucional se adéque ao princípio de convencionalidade na matéria de consulta prévia. Ou seja, que seja considerado um princípio geral do direito, exigível em todas as situações e não apenas no que está estabelecido na Lei de Consulta Prévia do Peru (2011); e com o efeito de gerar a nulidade de pleno direito de todos os atos administrativos adotados sem efetuar a consulta prévia segundo as normas internacionais.

A sentença é precisa não só por salientar o efeito da omissão da consulta prévia, mas também por dispor que deve haver a restituição das coisas ao estado anterior ao da violação. Para isso, a sentença considera a medida cautelar outorgada pela CIDH e, portanto, ordena medidas de atenção imediata à saúde integral, incluindo o tratamento e a recuperação, a provisão de fontes de água limpas, estudos para despoluição, recuperação e reflorestamento dos solos, dos recursos ali presentes e de todo o *habitat* afetado.

Em suma, a sentença encerra o círculo, ou seja, estabelece que as concessões minerárias ou outras afins violam o direito ao território e o direito de consulta prévia. As concessões são a causa da destruição do *habitat* e da contaminação da água e dos peixes e, conseqüentemente, geram um problema com relação à água e à alimentação coletiva dos indígenas, colocando em risco a vida coletiva, podendo gerar o seu extermínio.

A sentença declara que a violação à consulta prévia gera a nulidade de pleno direito de todos os atos realizados sem consulta, como todas as concessões minerárias, a adjudicação de prédios agrícolas a terceiros, os direitos de água e outros atos administrativos que outorguem direitos a terceiros. A sentença ordena cessar imediatamente as atividades extrativistas, sem seguida a reparação do dano, e, ao fim, a restituição das coisas ao estado anterior à violação. Deve-se proceder com o reflorestamento e reparar ou restituir o *habitat*, que é onde vivem os animais e as plantas que permitem o sustento de um povo indígena, bem como realizar estudos para a despoluição e prover água potável à comunidade.

Quais normas são estabelecidas?

- 1. Autonomia e propriedade territorial.** Essa sentença leva em consideração os fundamentos da sentença do TC Exp. 1126-2011-HC/TC, que estabeleceu nitidamente o direito à autonomia e à propriedade territorial¹².
- 2. Aplicação do princípio da convencionalidade.** Esta sentença se baseia na Medida Cautelar 113-16, proferida pela CIDH, a favor da vida e da integridade da

12 Acesso à íntegra da sentença do TC Exp. 1126-2011-HC/TC (Peru): <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.pdf>.

comunidade, cuja vida está em risco pela contaminação por mercúrio, causada pela atividade das mineradoras. Esta sentença interpreta os direitos constitucionais em conformidade com as normas internacionais de direito humanos e aplica o princípio da convencionalidade. E essa é sua contribuição maior.

3. Obrigação da consulta prévia como princípio geral do direito. O tema central que esta sentença soluciona é a obrigatoriedade da consulta prévia e a qual é a consequência de sua omissão. As entidades do Estado sustentam que só se pode considerar o direito à consulta prévia a partir da Lei e do Regulamento de Consulta Prévia, como ressalta frequentemente o Ministério de Minas e Energia do Peru, ou seja, para atos realizados a partir de 2012 ou a partir de 2010.

Esta sentença, ao contrário, não se baseia na lei e sim no direito internacional. E, para estes efeitos, refere-se à sentença do caso “Sarayaku vs. Equador”, que estabeleceu que o direito à consulta prévia é “um princípio e uma garantia”. Portanto, a sentença de nulidade de concessões minerárias deixa claro que a obrigação do Estado de efetuar a consulta prévia é anterior à Lei de consulta prévia.

4. Quanto às características da consulta prévia, são apontados “a) caráter prévio, b) boa fé e finalidade de chegar a um acordo, c) que a consulta deve ser adequada e acessível, d) deve contar com estudos de impacto ambiental; e e) a consulta deve ser informada”

5. Norma de nulidade de pleno direito por falta de consulta prévia. Quanto aos efeitos da falta de consulta prévia, segundo as características citadas, a sentença estabeleceu que em razão dessa omissão, os atos administrativos são **nulos de pleno direito**:

(...) ao ter outorgado autorizações através de diversos atos administrativos, tanto para concessões minerárias, adjudicação de terras e uso de águas sobre o território, cuja propriedade corresponde à comunidade demandante, razão pela qual seriam nulas de pleno direito (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, 2018, IV, item 4.5).

6. Nulidade desde o primeiro ato. Diferentemente de outras sentenças, nas quais o juiz constitucional considerava que os efeitos da nulidade passava a operar a partir da sentença, neste caso ficou nítido que a falta de consulta prévia, de acordo com as normas internacionais, gera uma **nulidade de todos os atos administrativos já adotados e os que estão em processo**, tanto os já identificados, quanto outros similares que estão por identificar.

3. (...) declarando a **nulidade dos atos administrativos emitidos ou pendentes de emissão** relacionados com direitos ou concessões minerárias, adjudicação de terrenos, direitos de uso de água ou similares, nos quais se encontre a propriedade territorial da comunidade nativa Tres Islas, devendo proibir qualquer ato ulterior que dele decorra, sob advertência de proceder conforme o

estabelecido no artigo 22º e 59º do Código de Processo Constitucional , por conseguinte. (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, 2018, item 3).

7. Norma de obrigatoriedade geral. Por se tratar de um princípio *erga omnes*, ele se aplica não só para as entidades demandadas, mas também para todas as instituições do Governo regional.

2. (...) DECLARA-SE a nulidade dos atos administrativos, assim como aqueles que, por extensão e aplicação *erga omnes*, **as diversas direções regionais** do Governo Regional de Madre de Dios e a Autoridade Nacional da Água **tenham emitido ou estejam por emitir**, relacionados aos direitos ou concessões minerárias, à adjudicação de terrenos, aos direitos de uso da água ou similares, sobre a propriedade territorial da Comunidade Nativa Tres Islas (...) (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, 2018, item 2).

8. Norma da cessação imediata da violação A sentença ordena a cessação imediata da violação. Esta norma é muito importante e faz sentido porque a afetação do direito está relacionada diretamente ao direito à vida. A retirada da presença de terceiros e o encerramento das atividades contaminadoras deve ser imediato, pois quanto mais demorar a recuperação do controle territorial indígena, mais difícil será a recuperação do *habitat*, assim como a recuperação do conhecimento e das práticas culturais pelas novas gerações.

4. DETERMINO a cessação imediata de todas as atividades derivadas ou vinculadas aos direitos ou concessões minerárias, adjudicações de prédios, uso do direito à água e qualquer outro ato administrativo similar, licença ou autorização estatal outorgada a terceiros dentro do território da Comunidade Nativa Tres Islas, devendo-se oficialiar à Polícia Federal do Peru para que seja efetiva a medida (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, 2018, item 4).

9. Prevenção de vulnerabilidade futura. A sentença proíbe, de forma expressa, qualquer ato posterior que contrarie o direito, estabelecendo sanções no caso de ocorrer: “(...) devendo proibir qualquer ato posterior que contrarie, sob advertência de proceder conforme o estabelecido no artigo 22º e 59º do Código de Processo Constitucional” (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, 2018, item 3).

10. Caráter restitutivo de direitos. A sentença estabelece a restituição das coisas ao estado anterior à violação. Para isso, a sentença considera a medida cautelar outorgada pela CIDH. E, portanto, ordena medidas imediatas de atenção integral à saúde, incluindo o tratamento e a recuperação, a provisão de fontes limpas de água, estudos para despoluição, recuperação e reflorestamento dos solos, recursos e de todo o *habitat* afetado.

4. (...) DETERMINO que o Governo Regional de Madre de Dios, através da Diretoria Regional da Saúde e outras envolvidas, em coordenação com a Autoridade Nacional da Água, devem **dar atenção prioritária** aos integrantes

da Comunidade Nativa Tres Islas, no que diz respeito à **saúde integral**, assim como também realizar a gestão e atividades correspondentes para o abastecimento do serviço de água potável, priorizando **o consumo humano** sobre outros usos, assim como a possibilidade de realizar um estudo e uma proposta para a **despoluição de águas, ar e solos**, a reparação e o **reflorestamento de solos, recursos** e de **todo o habitat afetado** e o tratamento e recuperação da **saúde integral** dos integrantes da Comunidade Nativa Tres Islas, igualmente sob advertência de proceder conforme estabelecido no artigo 22° y 59° do Código Processual Constitucional (Corte Superior de Justicia de Madre de Dios, 2018, item 4).

É importante que a sentença mostre a prioridade do consumo humano de água sobre outros, da despoluição, da recuperação e do reflorestamento, entre outros aspectos. Essa sentença implica a elaboração de todo um plano de restituição efetiva de direitos e abre uma esperança a respeito da situação atual, não só da Comunidade Nativa Tres Islas, mas também de todos os povos indígenas afetados por situações parecidas. As medidas indicadas poderiam também transformar-se em uma política pública relacionada a todos os povos afetados por atividades extrativistas sem consulta prévia.



A Comunidade Nativa Tres Islas:
contaminada pela mineração artesanal
(Foto: Raquel Yrigoyen-Fajardo)

CONCLUSÕES

- 1. Alimentação: direito individual e coletivo.** A alimentação é um direito humano individual e coletivo, vinculado diretamente ao direito à vida individual e coletiva;
- 2. Alimentação: condição da existência ou vida coletiva.** No caso dos povos indígenas, o direito à alimentação é parte das condições de vida ou existência física e cultural. Dela depende a continuidade existencial dos povos, que é um direito intergeracional. O direito coletivo à alimentação de um povo indígena implica a segurança alimentar, ou seja, o povo deve contar e ter à sua disposição alimentos suficientes, saudáveis e nutritivos e também supõe a soberania alimentar, isto é, que o povo precisa produzir e consumir alimentos dentro de seu *habitat* e conforme sua cultura. Para isso, é necessário garantir os ciclos de reprodução das espécies, a continuidade e desenvolvimento intergeracional de conhecimento em relação ao *habitat* e a conservação dos peixes, aves, animais de caça, plantas mestras, plantas alimentícias e curativas etc., considerando-se que, para os índios, tudo é parte da Mãe Natureza e nela todos os seres têm valor e merecem respeito;
- 3. Direito à Alimentação e sua relação com o Direito ao Território e à Consulta Prévia.** O direito internacional dos direitos humanos desenvolveu uma relação entre o direito à existência de um povo e o Direito ao Território e à Consulta Prévia. O Direito ao Território implica tanto o Direito à Terra e à segurança jurídica da propriedade (demarcação, delimitação e titulação), como poder exercer sua autoridade dentro do território. A desapropriação territorial ou a contaminação dos solos ou fontes de água costumam ter origem em decisões tomadas sem consulta por parte dos governos, que facilitam a entrada de terceiros. Isso tem por impacto a violação do direito ao Ambiente Saudável e do direito à Alimentação;
- 4. Direito à Alimentação, à Água, à Identidade Cultural e ao Ambiente.** A jurisprudência internacional desenvolveu a norma de interpretar, como um direito autônomo e exigível de forma imediata, o Direito à Alimentação dos povos indígenas, vinculado ao Direito à Identidade Cultural, à Água e ao Ambiente Saudável. Contudo, se observamos o Art. 26 da Corte, esse direito não se considera como um direito de “implantação progressiva”, mas sim de exigibilidade imediata, já que é parte da restituição das coisas ao estado anterior à violação do direito que os povos tinham quando controlavam seu território e quando contavam com fontes de água e alimentação saudáveis;
- 5. Adequação nutricional e cultural do direito à alimentação.** A exigibilidade do direito à alimentação no direito internacional implica a adequação nutricional, seguindo os parâmetros internacionais da OMS e das OPAS, assim como a adequação cultural. A adequação cultural da alimentação implica o

controle territorial e as condições para que um povo possa desenvolver uma relação harmoniosa e pacífica com seu *habitat*. Isso implica a segurança e soberania alimentar que marcam sua cultura, ou seja, que possa existir coleta, produção e consumo de alimentos conforme os padrões econômicos, sociais, culturais e, inclusive, espirituais. Desse modo, o direito à alimentação se vincula diretamente ao direito ao território, à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado;

6. Obrigação da restituição integral. Quando o Estado outorga concessões sem consultar a população que detém a terra, levando à invasão do território indígena para que terceiros realizem atividades extrativistas, agropecuárias ou outras que acabam contaminando ou destruindo as fontes de água e alimentação, o Estado é obrigado a restituir integralmente as coisas ao estado anterior à violação, o que implica:

- a. **A nulidade do pleno direito** dos atos administrativos que autorizaram tais atividades extrativistas, produtivas ou de infraestrutura, que afetam o *habitat* e a alimentação; a proibição da repetição;
- b. A garantia da **segurança jurídica territorial**: delimitar, demarcar e titular o território indígena;
- c. A cessação imediata das atividades extrativistas, poluidoras ou de desapropriação;
- d. A realização de estudos orientados à **despoluição e reparação do habitat**;
- e. A atenção imediata à **água potável**;
- f. O suprimento de **alimentos adequados nutricional e culturalmente**, mediante a consulta aos povos indígenas;
- g. A **reparação do habitat**, para que se garanta a segurança e soberania alimentar em longo prazo;
- h. Condições para o desenvolvimento do Direito à **Alimentação como uma prática social**, relacionada à sua cultura.

QUADRO SÍNTESE DAS NORMAS DO DIREITO HUMANO COLETIVO À ALIMENTAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E DIREITOS CONEXOS

FATOS	DIREITOS VULNERADOS	NORMAS DE RESTITUIÇÃO INTEGRAL
1. Causa do problema: o Estado autoriza ou outorga concessões a terceiros, sem consulta prévia , sobre os territórios indígenas.	Violação do Direito à Consulta e consentimento prévio, livre e informado (Art. 23, CADH; Art. 6º, Convenção 169 OIT).	1. Nulidade do pleno direito de todos os atos administrativos de autorização realizados sem consulta. 2. Proibição de sua repetição. 3. Cessação imediata das atividades derivadas de atos sem consulta.

<p>2. Terceiros realizam atividades extrativistas, agrícolas ou outras dentro do território indígena, destruindo o <i>habitat</i> e as fontes de água.</p>	<p>Violação do direito à propriedade territorial indígena (Art. 21 CADH; Arts. 13 e 14 Convenção 169 OIT).</p>	<p>4. Segurança jurídica do território: delimitação, demarcação e titulação. 5. Cessação de toda a atividade de terceiros dentro do território indígena (autorizada ou não). 6. Expulsão de terceiros. 7. Reflorestamento e reparação do <i>habitat</i> (incluindo estudos para a despoluição).</p>
<p>3. Danos às fontes de alimentação e água limpa e de práticas culturais associadas a elas.</p>	<p>Violação do Direito à Alimentação, à Água, à Identidade Cultural e a um Ambiente Saudável (Art. 26, CADH; Art. 7º, Convenção 169 OIT).</p>	<p>8. Restituição do ambiente saudável. 9. Garantir o acesso à alimentação adequada em termos nutricionais e culturais. 10. Suprimento de água potável. 11. Atenção à saúde. ■</p>

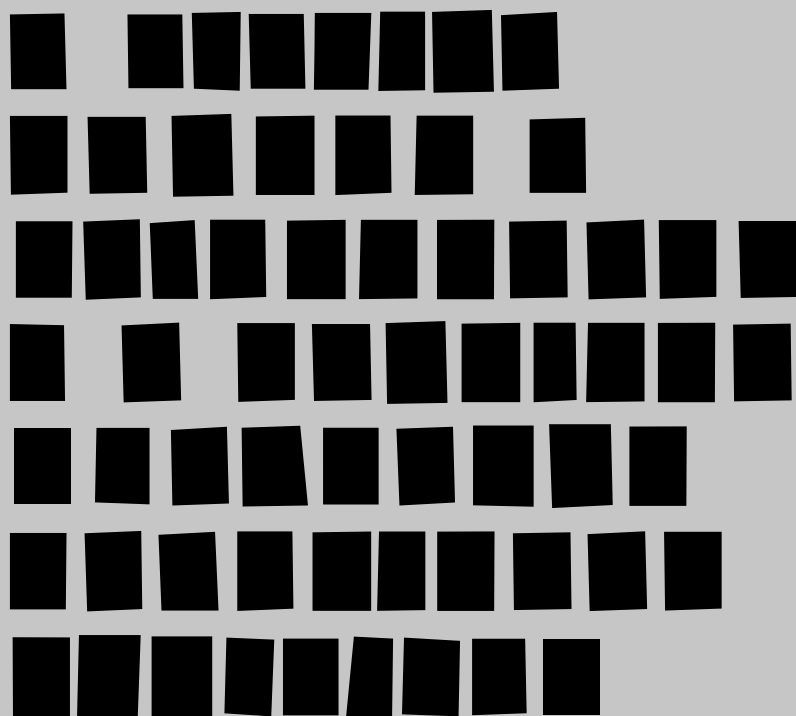
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CIDH. **Resolución 38/17, Medida cautelar nº 113-16.** Comunidad nativa “Tres Islas” de Madre de Dios respecto de Perú. Disponible em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/38-17MC113-16-PE.pdf>.
- CIDH. **Regulamento da Comissão Interamericana De Direitos Humanos.** Washington: CIDH, 2013. Disponible em: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>.
- CORTE IDH. **Corte IDH: protegendo derechos.** Boletim eletrônico nº 2/2020. Disponible em: http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/boletin_02_20.html.
- CORTE IDH. **Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú.** San José: Corte IDH, 2020. Disponible em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_402_esp.pdf.
- CORTE IDH. **Caso comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina.** San José: Corte IDH, 2020. Disponible em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acceso em: 20 jun. 2020.
- CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRE DE DIOS. **Expediente 00675-2017-0-2701-JM-CI-01, de 11/12/2018.** Disponible em: <https://iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/acceso-al-repositorio/42-p-style-text-align-justify-expediente-n-00675-2017-0-2701-jm-ci-01-corte-superior-de-justicia-de-madre-de-dios-el-caso-de-la-comunidad-nativa-tres-islas-sobre-nulidad-de-concesiones-mineras-y-otras-autorizaciones-madre-de-dios-peru-p>.
- CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRE DE DIOS. **Notificación n. 1560-2019-SP-CI, sentencia de vista, resolución número 28.** Puerto Maldonado, 27 fev. 2019. http://www.derechoysociedad.org/IIDS/Documentos/2019/Sentencia_Nulidad_Concesiones_Tres_Islas_.pdf.
- IIDS; IILS. **Comunidad Nativa “Tres Islas” gana sentencia histórica contra la minería ilegal en Madre de Dios.** Lima: La Mula, Alertanet, 12 mar. 2019. Disponible em: <https://alertanetiids.lamura.pe/2019/03/12/comunidad-nativa-tres-islas-gana-otra-sentencia-historica-contra-la-mineria-ilegal-en-madre-de-dios/alertanet/>.
- IIDS. **Petição da solicitação de Medida Cautelar.** Lima: IIDS, acervo interno.
- IIDS. **Alertanet**, 1. ed., ano 2, n. 1, mar. 2017. Disponible em: https://issuu.com/iids/docs/revista_alertanet_2017.
- ONU. **Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio.** Nova York: ONU, 1948. Disponible em: <https://www.oas.org/dil/port/1948%20Convenção%20sobre%20a%20Prevenção%20e%20Punição%20do%20Crime%20de%20Genoc%3%ADdio.pdf>.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. **TC Exp. 1126-2011-HC/TC.** Disponible em: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/01126-2011-HC.pdf>.
- YRIGOYEN FAJARDO, R. **Primera sentencia que declara la nulidad de concesiones mineras y otros actos administrativos inconsultos.** Lima: IIDS, 2018.

Disponível em: http://www.derechoysociedad.org/IIDS/Noticias/2018/Nota_de_Prensa_66_2018.pdf.

YRIGOYEN FAJARDO, R. ABC 2: ¿Cuáles son los ciclos históricos de invasión de los territorios indígenas. **Alertanet**, 1. ed., ano 1, n. 1, mar. 2016, p. 25- 33. Disponível: https://issuu.com/iids/docs/revista__alertanet__2016.

YRIGOYEN FAJARDO, R. **Litigio estratégico: La experiencia de La Comunidad Nativa Tres Islas**. Lima: GIZ, 2013. Disponível em: https://issuu.com/iids/docs/litigio_estrategico_en_derechos__1.



O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS EM TEMPOS DE EXPANSÃO JUDICIAL

Antonio Escrivão Filho¹

José Geraldo de Sousa Júnior²

Renata Carolina Corrêa Vieira³

-
- 1 Professor da Graduação e Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário IESB. Pesquisador do Projeto O Direito Achado na Rua (UnB) e Membro do Conselho Diretor da Terra de Direitos.
 - 2 Ex-reitor e professor da Graduação e Pós-Graduação em Direito e Direitos Humanos da Universidade de Brasília (UnB). Fundador e coordenador do Projeto O Direito Achado na Rua (UnB).
 - 3 Advogada, mestranda em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH/UnB). Pesquisadora do Projeto O Direito Achado na Rua (UnB).

INTRODUÇÃO

Alcançado o século XXI, a sociedade brasileira reconheceu diante do espelho uma aparência que lhe sugeria algo novo. Uma novidade com ares não de jovialidade, mas maturidade. Alcançados os quinze anos de uma nova ordem constitucional, o funcionamento das instituições políticas parecia dar ares de consolidação democrática, acompanhada pela ascensão de um governo de jaez popular.

Como consequência desse deslocamento no campo político, operou-se uma reconfiguração não apenas da agenda nacional, como também das instituições que passariam a participar ativamente de sua dinâmica de deliberação e implementação, mais precisamente como instância de controle das tendências que ali se anunciavam. Foi nesse cenário que as instituições do sistema de justiça brasileiro encontraram um ambiente de abertura e convocação para um exercício, no limite absoluto, de controle judicial sobre a política⁴, em suas expressões nos campos da ação social (movimentos comunitários, associativos, coletivos e sociais) e do funcionamento institucional (processo legislativo e execução de políticas públicas de caráter econômico, social e cultural).

É certo que o limiar do século XXI presenciou apenas a consolidação de uma tendência de expansão judicial que se conformava desde a década de 1990 no Brasil e que encontrou, nos marcos da virada constitucional, a sua pedra fundamental, desenvolvendo-se a partir de pelo menos três tendências políticas que interagem entre si, em relação causal: i) do ponto de vista da ação social, o reconhecimento da exigibilidade e justiciabilidade dos direitos humanos – ao qual denominamos *expansão política da sociedade* –, com tardia e especial atenção aos direitos econômicos, sociais e culturais, na década de 2000; ii) do ponto de vista jurídico-normativo, a ampliação quantitativo-qualitativa e a abertura semântica dos direitos referidos à relação entre Estado (autoridade) e sociedade (cidadania) – à qual denominamos *expansão política do direito* e iii) do ponto de vista funcional, a associação entre o alcance ilimitado da jurisdição e a blindagem institucional – à qual denominamos, finalmente, *expansão política da justiça ou do protagonismo judicial*.

O modo como estas três tendências se apresentam e seus impactos para o cenário do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) no Brasil é o que se pretende investigar nesta publicação, seguindo abaixo algumas considerações analíticas sugeridas como lentes aptas – ou ao menos úteis – para conferir nitidez a esse fenômeno de (des)encontro entre os sujeitos coletivos que represen-

4 Política aqui compreendida como lócus de participação na deliberação constitutiva sobre (i) o que é o direito; (ii) quais são os seus sujeitos e titulares e (iii) como os direitos devem ser exercidos e acessados.

tam a emergência da capacidade constitutiva e instituinte dos direitos associados ao DHANA: o sistema de justiça e, mais precisamente, a função judicial.

A EXPANSÃO POLÍTICA DA SOCIEDADE E DO DIREITO NOS MARCOS DO REGIME DEMOCRÁTICO

Um primeiro passo para a compreensão desse fenômeno de (des)encontro é a compreensão da interação de causa e efeito que se estabelece entre as três tendências políticas referidas acima, ou seja, a compreensão de que o ambiente de (i) expansão política da sociedade acaba por fomentar um marco histórico de (ii) expansão política do direito que, a seu turno, proporciona, em meio a outros fatores, (iii) um fenômeno de expansão política da justiça ($a \rightarrow b \rightarrow c$)⁵.

5 Vale notar que, no ambiente dessa interação causal ($a \rightarrow b \rightarrow c$), (i) a expansão política da sociedade opera no bojo da ação dos movimentos sociais; (ii) a expansão política do direito expressa-se no bojo da ampliação dos direitos fundamentais e (iii) a expansão política da justiça verifica-se no bojo da intensificação das funções de controle judicial.

Como escrevemos em uma pesquisa realizada pela parceria entre a Articulação Justiça e Direitos Humanos (JusDh) e a FES Brasil (2018), respondendo a uma fórmula político-filosófica bastante lógica, a Constituição de 1988 representou não apenas a derrocada de um regime autoritário, como também refletiu a um só tempo a ascensão de novas forças sociais forjadas no ambiente de um duplo deslocamento do lócus e dos sujeitos que assumem a condição histórica de disputar e participar do espaço de deliberação sobre quais são os direitos, quem pode exercê-los e como são acessados em nossa sociedade.

Assim, se não parece possível afirmar a existência de um regime democrático sem direitos diretamente referidos à cidadania – ou seja, às garantias de dignidade, bem-estar social e participação ativa na vida política da sociedade –, não soaria lógico conceber um regime de direitos sem identificar que, por trás da sua conquista, traduzida em reconhecimento jurídico-institucional, estão os sujeitos que irromperam a história, superando violências, exploração e opressões cotidianas para, a cada novo momento, a cada nova emergência em luta social, afirmar novos direitos anunciados, como diríamos com José Geraldo de Sousa Júnior (2016), como expressão da legítima organização social da liberdade.

Apesar de toda a sua complexidade filosófica, no ambiente político, a fórmula histórica revela-se em simplicidade: novos sujeitos anunciam novos direitos e novas instituições voltadas à sua garantia e efetivação. Assim foi feita a dimensão formal da Constituição de 1988, em seu extenso rol de direitos e garantias fundamentais. Entretanto, essa não foi a sorte da disputa em torno do desenho e da organização institucional do poder. Como relata Roberto Gargarella (2014), no ambiente de transição latino-americana para regimes de enunciado democrático, as forças progressistas investiram suas energias na garantia de direitos fundamentais, mas a organização institucional do poder continuou, nas constituintes, hegemônica pelo conjunto de forças liberais-conservadoras.

Ocorre que o reconhecimento constitucional de direitos reivindicados na rua, campos, águas e florestas pouco ou nada garante no cotidiano da vida social, sobretudo em uma sociedade fundada sobre relações de poder orientadas por intensos vetores de raça, gênero e classe. Assim, o fato é que, sem ignorar sua importância na criação de condições históricas de proteção de direitos, o reconhecimento institucional de direitos não constitui uma instância absoluta, algo que se realiza em

si mesmo, quando desprovido ou desacompanhado de garantias como uma base econômica, uma rede de solidariedade social e um ambiente cultural orientado para o reconhecimento e o compromisso com a efetivação de direitos.

Pouco ou nada adianta o reconhecimento jurídico-normativo de novos direitos, se ele não for acompanhado por uma equivalente – e muitas vezes drástica – transformação dos órgãos estatais institucionalmente desenhados e politicamente delegados para o exercício das funções de proteção, defesa e efetivação de direitos. Em outras palavras, a positivação de direitos e até mesmo de direitos humanos desfaz-se em encantos e ilusões imobilizantes se, de um lado, não conta com um processo social de tomada de consciência, reivindicação e mobilização instituinte e, de outro, não encontra uma institucionalidade concebida, organizada e culturalmente comprometida com a proteção e efetivação desses direitos. Pouco ou nada adiantam novos direitos, se a institucionalidade responsável pela sua implementação (Executivo), regulamentação (Legislativo) e aplicação (Judiciário) não os acompanha no processo histórico de mudança política.

Nesses termos, como se observa, expressa-se a relação de causa e efeito estabelecida historicamente, entre os processos de expansão política da sociedade e a expansão política do direito, na medida em que é a partir do deslocamento do locus e dos sujeitos da política, como aconteceu no ambiente da década constituinte⁶, que se verifica a conquista do reconhecimento institucional de direitos humanos reivindicados nas ruas, fábricas, no campo, nas águas e nas florestas. A esse processo de expansão política da sociedade e do direito, a práxis no campo do ativismo associa as noções de exigibilidade e justiciabilidade dos direitos humanos.

EXIGIBILIDADE E JUSTICIABILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

Como fizemos referência, por ocasião de nosso “Debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos” (2016), por *exigibilidade* dos direitos humanos entende-se o processo social de mobilização política voltado à reivindicação, denúncia ou efetivação de direitos sonegados e violados. A exigibilidade não possui uma forma rígida ou determinada, ela realiza-se a partir de estratégias de interlocução e controle social das políticas públicas, ou seja, de estratégias de pressão social que podem extrapolar as vias formais e a ordem estabelecida, desde que tenham vistas à reivindicação de direitos, e ações voltadas à produção de sentidos, da cultura de direitos, da formação de lideranças, da formação da opinião pública através de paralisações e mobilizações – o que, no âmbito da teoria dos movimentos sociais, é associado ao conceito de *repertório*, encontrando na noção de *conflito* um novo referencial para a ideia de legitimidade da ação política na sociedade democrática.

Nas palavras de Nair Heloisa Bicalho de Sousa (2007, p. 37), a ideia de “conflito (atores em oposição) situa-se entre as três categorias analíticas básicas articuladoras da noção de movimentos sociais, ao lado da solidariedade (partilha de uma identidade coletiva) e a tendência à ruptura do limite do sistema em que ocorre a ação”. Assim, o conflito emerge como categoria central para a compreensão e análise da emergência, consolidação e diferenciação dos movimentos sociais no campo da ação política – com vistas à efetivação de direitos –, encontrando e reconhecendo

6 Podemos referir-nos a uma década constituinte se optarmos por uma perspectiva de poder constituinte mais próxima da filosofia política do que da dogmática constitucional que, por sua vez, a encerra na institucionalidade de uma Assembleia Constituinte. Isso é algo que, em nossa experiência recente, resultou em um Congresso Constituinte, dado o contraditório fato de o Congresso Nacional ter se convertido, a partir de uma emenda constitucional, em um misto de Parlamento e Assembleia Constituinte, no ano de 1987. Entre as consequências desse processo destacam-se, de um lado, o caráter de continuidade institucional e o consequente controle militar sobre os seus trabalhos – inclusive, através do STF, como apontam Koerner e Freitas (2013) – e de outro, o caráter excessivamente abrangente e detalhista da Constituição, algo característico de Congressos Constituintes que, segundo Diana Kapizwski (2011), constituem experiências que tendem a produzir textos extensos (dada a fragmentação das forças internas), nos quais o legislador-constituinte acaba por confundir as duas funções.

7 Interessante notar, a título desse diálogo intercultural entre direitos humanos e função judicial, no sentido ainda dessa tradução semântica do conflito social como fator determinante do (des)encontro entre movimento social e justiça, que essa definição de duplo efeito da exigibilidade, por nós inserida no livro publicado em 2016, foi utilizada *ipsis literis* ainda no ano de 2016, em voto proferido pelo ministro Edson Fachin na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 43, no plenário do Supremo Tribunal Federal, embora ele tenha extraído, para a sua argumentação, alcance contrário àquele por nós adotado na aplicação do conceito. Na ocasião, vale lembrar, estava em pauta o debate sobre a prisão em segunda instância, notadamente envolvendo, já àquela altura, a hipótese de prisão de ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva antes do trânsito em julgado do processo criminal em que ele seria condenado, em primeira instância, pelo então juiz Sérgio Moro, no âmbito da Operação Lava-Jato. No julgamento, o ministro Fachin votou pela constitucionalidade da prisão em segunda instância e repetiu o voto mais tarde no julgamento do *habeas corpus* de Lula, o que acabou proporcionando a sua prisão em abril de 2018, às vésperas da deflagração do processo eleitoral. Esse fator viria a revelar-se determinante para a eleição de Jair Bolsonaro e a consequente ascensão de um governo de contornos fascistas no Brasil, cujo Ministério da Justiça foi originalmente ocupado por Sérgio Moro, hoje exonerado do cargo, após acusar o presidente da prática de crimes no exercício do mandato. O caso é apurado por inquérito no âmbito do STF.

8 Nas palavras de García Ramírez (2004, p. 90), então juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos: “Pleiteado o caráter integral dos direitos humanos, cabe pleitear igualmente o caráter integral de sua proteção: a denominada ‘justiciabilidade’ daqueles, ou colocado de outra forma: a possibilidade efetiva de proteção jurisdicional, promovida através de uma ação processual e alcançada por meio de uma sentença que converte a pretensão em certeza, e a certeza em execução” (tradução livre).

na emergência dos conflitos um metabolismo de reinvenção constante da sociedade, uma substância permanente e definidora das relações de poder no ambiente social, que se apresenta como o referencial constitutivo e distintivo da sociedade democrática e, portanto, do direito.

Desse modo, o reconhecimento do conflito social como referencial reconstitutivo das relações sociais e reinstituente das regras de convívio vem a significar uma importante transferência na definição do *locus* (onde) e dos sujeitos (quem) legitimados para a ação e o exercício da política – em seu caráter constitutivo de direitos –, deslocando-os, assim, para a rua, campos e florestas (como metáfora de espaço público) e para o povo organizado em torno da sua identidade e demandas de classe, gênero, raça, etnia e sexualidade, entre outros referenciais de ordem material ou simbólica que expressam, no conflito social, uma disputa pela distribuição e utilização dos recursos criados pela sociedade.

É por esse motivo, ou seja, pela centralidade do conflito social como expressão criativa e criadora da sociedade moderna, que Miguel Carter (2010) situa o confronto característico do repertório estratégico dos movimentos sociais no que ele denomina *ativismo público*, ou seja, um ativismo que, mesmo diante do confronto direto, é sempre orientado pela perspectiva de publicização e negociação do conflito perante as autoridades constituídas. No que se refere à teoria do direito e à cultura judicial, esse ativismo parece ser o elemento central para um processo de tradução semântica apto a compreender a reivindicação que emerge do conflito social como a expressão mais genuína do que se convencionou denominar direitos humanos.

Assim, à medida que, no ambiente da justiça, os direitos humanos são compreendidos como produtos dos processos sociais de lutas por dignidade, voltamos à noção de exigibilidade para nela identificar uma condição de duplo efeito essencial para os direitos humanos: de um lado, a delegação de legitimidade política e jurídica para a que a sociedade exija a efetivação de seus direitos e, de outro, a noção imperativa de respeito e promoção ativa e contínua desses direitos por parte do Estado⁷.

Tomada a exigibilidade em seu sentido amplo, como processo social, político e legal, a *justiciabilidade* aparece como uma de suas dimensões estritas, qual seja, a dimensão da exigência, defesa e promoção de direitos perante o sistema de justiça – o que amplia os espaços de ação estratégica e os instrumentais manejados na luta pelos direitos humanos. Desse modo, a noção de justiciabilidade também sinaliza um duplo efeito que imprime aos direitos humanos, de um lado, a condição de serem legitimamente exigíveis pela sociedade perante o sistema de justiça, aliada à delegação, de outro lado, da função (poder-dever) de efetivação dos direitos humanos para as instituições do sistema de justiça⁸.

No entanto, se é certo, como afirmou García Ramírez (2004), que a justiciabilidade vem a ampliar o aspecto de proteção dos direitos humanos – não apenas trazendo ao contexto de luta por direitos novas estratégias e instrumentais para a sua exigência perante o Estado, mas também ampliando a própria competência e os mecanismos de exigência do Estado, em face dessa proteção e efetivação – não há que se olvidar – e isso é ainda mais evidente – que, em relação ao campo político, a via jurisdicional apresenta-se como um canal institucionalmente mais estreito, técnica e culturalmente limitado e essencialmente condicionado a formas e proce-

dimentos que ainda deixam o sistema de justiça situado à distância, quase alheio ao cotidiano de violação dos direitos humanos na América Latina⁹.

ASPECTOS DO (DES)ENCONTRO ENTRE O DHANA E A FUNÇÃO JUDICIAL

Situada alguma relação entre a ação social e a função judicial, esta última agora compreendida no seu dever de proteger e efetivar direitos humanos em todas as suas dimensões e expressões, como aquela emergida em meio ao conflito social como clamor de justiça, cumpre identificar alguns aspectos dessa relação associados ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA).

Assim, nosso olhar se volta para o que poderíamos denominar, grosso modo, de fenômeno de judicialização do DHANA no Brasil, que poderia ser compreendido como uma tendência recente, inserida no processo de expansão do protagonismo político da justiça a partir da ordem constitucional de 1988, à conversão, para a seara judicial, de conflitos territoriais, políticas públicas e disputas contratuais de impacto coletivo direta e indiretamente associados ao acesso aos alimentos e à segurança alimentar com qualidade nutricional.

Observe-se que nos situamos, portanto, diante de uma série de ocasiões, experiências e agendas temáticas abrangendo: (i) a luta pela terra e território empreendida por camponeses, povos indígenas, comunidades quilombolas e outras expressões tradicionais, dando ensejo a ações possessórias, ações de desintrusão e ações criminais; (ii) a complexa implementação das respectivas políticas fundiárias, não raro emperradas por ações judiciais movidas por agentes públicos e privados contrários à sua efetivação, disparando ações anulatórias de processos de desapropriação para reforma agrária, titulação quilombola, homologação de território indígena ou reconhecimento de bens comunais; (iii) a regulamentação administrativa de políticas assistenciais, de produção e comercialização e os consequentes entraves, limites e controles administrativos a elas associados, como o acesso a benefício previdenciário por mulheres camponesas, indígenas e quilombolas, o cumprimento de normas de vigilância sanitária para a comercialização de produtos, a participação nos programas de aquisição de alimentos, a regulamentação do uso de agrotóxicos e a contaminação que causam, a proteção à infância no que tange à publicidade e, finalmente, (iv) as disputas contratuais em torno da biodiversidade, das patentes e dos consumidores, com destaque também para a proteção à criança e adolescente.

Não é pequena, portanto, no ambiente da segurança alimentar e nutricional, a gama de relações sociais que se revestem de relevância para o direito e que produzem efeitos jurídicos em diferentes dimensões e escalas.

Não seria equivocado afirmar, nesse sentido, que, em meio a um fenômeno recente de expansão da presença e interferência judicial sobre temas de elevada intensidade política, econômica e social no Brasil, todas essas cinco diferentes dimensões associadas ao Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas apresentadas acima tendem a ser, em alguma medida, regulamentadas, limitadas, definidas, paralisadas, bloqueadas, efetivadas ou garantidas pela via judicial, dado, justamente, o seu caráter eminentemente político, econômico e social (permitam-

9 Cf. pesquisa realizada no ano de 2010 pela FGV/Direito sobre a (falta de) incorporação dos direitos humanos na cultura jurisdicional da magistratura brasileira, apontando que “[...] 40% dos juízes [entrevistados] nunca estudaram direitos humanos, e apenas 16% sabem como funcionam os sistemas de proteção internacional dos direitos humanos” (Cunha, 2011, p. 48).

-nos a eloquência do pleonasma), o que, a seu turno, pode ser associado ao caráter de direito e garantia fundamental a essas relações, atribuído pela Constituição Cidadã naquele processo de expansão política do direito, que acompanha a expansão política da sociedade brasileira. Nesse sentido, podemos indicar nesse espaço dois caminhos ilustrativos dessa constatação da tendência à judicialização do DHANA, sendo um de fundo analítico e outro, empírico.

Do ponto de vista analítico, de um lado é possível afirmar que a inscrição do direito à alimentação e à nutrição adequadas no rol de direitos e garantias fundamentais¹⁰ não apenas reflete um processo de expansão política do direito à alimentação, como também proporciona o próprio deslocamento da sua esfera de disputa semântica e delimitação operacional do campo das relações sociais e políticas à seara que se apresenta como o lócus soberano da solução de conflitos e disputas sobre o sentido e as condições materiais e operacionais de aplicação do direito na tradição constitucional brasileira: o sistema judicial. É o que constata Roberto Gargarella (2014), ao afirmar que a ampliação do rol de direitos fundamentais apresenta-se como característica essencial das constituições latino-americanas do final do século XX, proporcionando, como consequência, a ampliação da esfera de atuação – que significa controle – do poder judicial sobre os temas essenciais da vida em sociedade.

Ainda do ponto de vista analítico, vale constatar, de modo complementar, que a expansão política do direito à alimentação e à nutrição nos marcos da Constituição Dirigente significou também, para além da ampliação da esfera de atuação e controle judicial, uma ampliação da regulação material e operacional na esfera administrativa, representada nas políticas públicas ilustradas nos campos (ii) e (iii) referidos imediatamente acima¹¹.

Ocorre que tal ampliação administrativa foi marcada ainda por uma tendência à incorporação da lógica e de procedimentos similares ao controle judicial no próprio desenho de sua elaboração e implementação, o que constitui uma das características do fenômeno de judicialização da política, na acepção clássica a ele atribuída por Neil Tate e Tobjorn Vallinder (1995). No caso brasileiro, ela foi ainda mais intensificada tanto pela equiparação constitucional do processo administrativo aos direitos e garantias judiciais¹², quanto pela expansão das políticas sociais e da respectiva estrutura administrativa, no bojo do neodesenvolvimentismo dos governos petistas, até 2016.

Do ponto de vista empírico, para ficar com uma amostra ilustrativa e qualificada, poderíamos olhar para as ações no âmbito do Supremo Tribunal Federal a fim de observar esse processo de intensificação da presença judicial nas temáticas associadas ao DHANA, tomando como recorte as temáticas da política fundiária envolvendo a reforma agrária, a questão indígena e quilombola. Nesses termos, através de um procedimento de busca virtual junto à jurisprudência daquela Corte, é possível observar algumas tendências divididas em uma série histórica de três períodos, assim compreendidos: (i) 1989 a 1999; (ii) 1999 a 2009 e (iii) 2009 a 2019.

Para a chave de busca “reforma agrária”, por exemplo, verifica-se que, no primeiro período, foram proferidos 68 acórdãos e 16 decisões monocráticas, ao passo que, no segundo período, foram proferidos 291 acórdãos e 544 decisões

10 Vale notar que o direito à alimentação enquanto direito autônomo foi inserido no texto do artigo 6º da Constituição com a aprovação da emenda constitucional 64/2010, o que não significa que, desde de 1988, o direito à alimentação já não estivesse associado a esse caráter de direito fundamental, desde uma perspectiva ontológica da sua indivisibilidade e interdependência em relação, justamente, a outros direitos, como o acesso à terra e a garantia do território e a proteção das manifestações culturais – incluindo-se aí, notadamente, a perspectiva culinária e nutricional –, da infância, da saúde e dos consumidores.

11 A saber: (ii) a complexa implementação de políticas fundiárias indígenas, quilombolas, de outras comunidades tradicionais e de reforma agrária; (iii) a regulamentação administrativa de políticas assistenciais, de produção e comercialização e os consequentes entraves, limites e controles administrativos a elas associados – como o acesso a benefício previdenciário por mulheres camponesas, indígenas e quilombolas, o cumprimento de normas de vigilância sanitária para a comercialização de produtos, a participação nos programas de aquisição de alimentos, a regulamentação do uso de agrotóxicos e a contaminação causada por eles e a proteção à infância no que tange à publicidade.

12 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 5º, inciso LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

monocráticas e, no terceiro período, 283 acórdãos e 1.738 decisões monocráticas¹³. Como se percebe, a expansão judicial sobre o tema é evidente.

De saída, duas tendências saltam aos olhos nessa breve incursão quantitativa nos números do STF sobre o tema: de um lado, a escalada exponencial de decisões sobre o assunto na década de 2000, quando aumentou em cerca de quatro vezes o número de acórdãos sobre o tema e em 34 vezes o número de decisões monocráticas¹⁴. De outro lado, a consolidação e intensificação dessa tendência de expansão judicial no terceiro período (década de 2010), verificada sobretudo pelo aumento de cerca de três vezes no número de decisões monocráticas sobre o tema em relação à década anterior. A julgar-se por essa modalidade, a Suprema Corte saltou de 16 para 1.738 decisões entre as décadas de 1990 e 2010 – o que indica um aumento de 108 vezes em sua presença e interferência na execução da política de reforma agrária no marco dos trinta anos da Constituição de 1988.

Algo semelhante pode ser afirmado, a partir dessa metodologia, para as políticas de demarcação de terras indígenas e titulação de territórios quilombolas, em que pesem algumas nuances e especificidades de cada tema, como o fato da política de reforma agrária já apresentar índices relativamente elevados de judicialização na década de 2000, ao passo que a temática indígena apresenta índices sensivelmente menores nessa década e elevada intensificação na década de 2010 e a questão quilombola, por sua vez, encontra no julgamento do Mandado de Injunção (MI) 630/MA, realizado tão somente no tardio ano de 2005¹⁵ – dezessete anos após a promulgação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que finalmente reconheceu o direito à titulação dos territórios quilombolas no Brasil –, o seu primeiro julgamento na história da Suprema Corte e o único naquela década, saltando também em perspectiva exponencial, apesar dos índices mais baixos da década de 2010¹⁶.

Ainda que necessária, não parece pertinente a esse espaço a realização de um procedimento de revisão bibliográfica sobre os diferentes fatores históricos e analíticos que explicitam, diferenciam e assim explicam as tendências de expansão judicial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, o que de modo complementar pode ser encontrado em nossa análise intitulada “Porteiro ou guardião?” (2018).

Por ora, o que parece possível e pertinente é traçar uma última consideração sobre esse processo de judicialização da questão agrária, indígena e quilombola como amostra ilustrativa e qualificada do fenômeno de judicialização do DHANA, agora sob o enfoque do acionamento judicial, ou seja, uma investigação sobre quais são os sujeitos que convertem a disputa de direitos para a justiça estatal, deslocando-a da seara política, administrativa ou social de solução de conflitos.

Como essa clássica lente analítica da Sociologia da Justiça sugere¹⁷, a identificação dos sujeitos que usualmente acionam a justiça em uma temática de enfrentamento frequente entre determinadas categorias de sujeitos sociais e agentes privados – como sem-terra e latifundiários, ou quilombolas e grileiros, por exemplo – tende a indicar justamente as categorias de sujeitos que identificam no sistema judicial estatal, em meio a toda a gama de meios sociais e institucionais de solução de conflitos, o meio mais confiável e historicamente eficaz para a afirmação de seus interesses em face de uma disputa pela concepção e aplicação do direito em dada si-

13 Essa breve e ilustrativa amostra comporta alguns desvios, a saber, decisões que mencionam de forma apenas indireta a chave de busca, sem que tenham a temática pesquisada como objeto da decisão. A se julgar por procedimentos de controle amostral sobre essa busca, no entanto, compreende-se que tais desvios não desnaturam o resultado geral. A fonte de todos os dados é o sistema de buscas de jurisprudência disponível no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal. Cf. <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia>. Acesso em 10 jun. 2020.

14 Verifica-se, inclusive, uma inversão de prevalências nesse período, com as decisões monocráticas prevalecendo sobre os acórdãos, que foram mais frequentes no período anterior.

15 Julgamento proferido pelo ministro Joaquim Barbosa no MI 630/MA, em 5 de dezembro de 2005. Em que pese a emblematicidade inaugural na pauta da Suprema Corte, o fato é que tal julgamento não produziu efetivamente qualquer efeito sobre a política de titulação, haja vista o respectivo mandado de injunção ter sido impetrado no ano de 2000, contra a omissão da Presidência da República, em face da regulamentação do artigo 68 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), ao passo que, no ano de 2005, por ocasião do julgamento, a Presidência já havia editado dois decretos sobre o tema, levando o ministro Joaquim Barbosa a julgar prejudicado o MI, por perda do objeto.

16 Nesses termos, para a chave de busca “indígena” verifica-se que, na década de 1990, foram proferidos 30 acórdãos e oito decisões monocráticas, ao passo que, na década seguinte, foram proferidos 82 acórdãos e 235 decisões monocráticas e, na década de 2010, o resultado foi de 157 acórdãos e 1.197 decisões monocráticas. Já para a chave de busca “quilombo ou quilombola” observa-se que, na década de 1990, não foi proferida qualquer decisão no âmbito da Suprema Corte, ao passo que, na década de 2000, foi proferida uma única decisão monocrática no ano de 2005 e nenhum acórdão e, na década de 2010, foram apresentados dez acórdãos e 175 decisões monocráticas. Como se percebe, portanto, a expansão judicial sobre os referidos temas também é evidente.

17 Cf., nesse sentido, os estudos de Marc Galanter (1971), passando por Boaventura de Sousa Santos (2009) e, sobre a temática camponesa e quilombola brasileira, Escrivão Filho (2017).

18 Os termos da pesquisa da Terra de Direitos (Sauer; Marés; Escrivão Filho; Frigo; Prioste, 2013) podem ser confirmados pelas experiências de advocacia popular junto a tais sujeitos coletivos de direitos, como por exemplo aquelas explicitadas nos enunciados deste livro, e por demais pesquisas empíricas realizadas sobre o tema. Confira, nesse sentido, a pesquisa de Érika Yamada (2011) sobre a judicialização da questão indígena no STF, a pesquisa realizada pela Terra de Direitos e a Dignitatis sobre a justiciabilidade dos direitos humanos na atuação das entidades de advocacia popular (Gediel, Gorsdorf; Escrivão Filho *et al.*, 2012), a pesquisa realizada pela organização Mariana Criola sobre ações possessórias envolvendo camponeses e quilombolas (Quintans *et al.*, 2012), a pesquisa de Ana Chasin (2015) sobre aspectos da judicialização no cenário quilombola e a nossa pesquisa sobre o fenômeno de (des)encontro entre mobilização social do direito e expansão judicial (Escrivão Filho, 2017).

tuação – como o descumprimento da função social e a posse original ou tradicional sobre determinado bem ou território que seja objeto de conflito.

Como se observa ao analisar o fenômeno de judicialização do DHANA sob a perspectiva do controle judicial sobre a atuação dos movimentos camponeses, povos indígenas e quilombolas, a relação entre luta social (usualmente como expressão da exigibilidade) e acionamento judicial (raramente como expressão da justiciabilidade) torna-se dilemática, em um cenário em que não se verifica, entre os sujeitos sociais do campo, das águas e florestas, uma cultura de acionamento e consequente confiança na via judicial como meio apto, adequado e eficaz para a solução dos conflitos em que eles se veem envolvidos e para a defesa de seus direitos.

Em outras palavras, camponeses organizados, povos indígenas, comunidades quilombolas e de outras expressões tradicionais usualmente não associam o sistema judicial a um lócus de proteção e defesa de seus direitos, o que não significa, no entanto, que não se vejam usualmente diante da função judicial. A se julgar, a título empiricamente amostral, pelos casos de conflitos territoriais envolvendo camponeses, indígenas e quilombolas analisados pela Terra de Direitos em pesquisa realizada no ano de 2013, é possível verificar que, em quatro casos analisados, de um total de 35 ações judiciais mobilizadas, o polo ativo da relação processual é ocupado apenas quatro vezes pelos sujeitos sociais envolvidos, ao passo que eles figuram 18 vezes no polo passivo, em um cenário em que as instituições públicas responsáveis pela implementação das respectivas políticas fundiárias figuram sete vezes no polo passivo, sendo judicialmente acionadas ora por agentes privados, com vistas ao bloqueio da sua atuação, ora pelo Ministério Público Federal, como forma de desbloqueio da sua paralisia ou omissão no cumprimento das suas funções institucionais junto às temáticas indígena e quilombola¹⁸.

Nesses termos, o fenômeno de judicialização dos direitos de camponeses, indígenas e quilombolas parece ser caracterizado pelo acionamento judicial usualmente associado a uma estratégia ruralista de bloqueio, ora da luta social, ora de políticas públicas correlatas. Tal situação indica a necessidade de mudanças na concepção e organização, seja do sistema de justiça brasileiro, seja da cultura judicial de seus agentes.

Isso parece já ter sido proferido, vale notar, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), criada pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Ora apoiando-se nos tratados, ora reivindicando direitos para além deles, os movimentos sociais vêm se organizando junto a assessorias jurídicas e organizações de direitos humanos para o acionamento dos organismos internacionais, como forma de denunciar a disfunção judicial brasileira quando associada às temáticas fundiárias. A título de exemplo, merecem atenção as nove condenações do Estado brasileiro perante a Corte Interamericana, todas elas declarando, em cada caso, uma mesma constatação: “o Estado violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial reconhecidos nos artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana [sobre Direitos Humanos]”.

De um modo especial, é válido notar as decisões proferidas para as três condenações brasileiras no âmbito daquela corte internacional que têm reflexos diretos sobre a discussão do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas: em 2009, a condenação do país nos casos “Escher vs. Brasil” e “Sétimo Garibaldi vs. Brasil” – en-

volvendo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – e em 2018, a condenação do país no caso “Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil”.

O caso “Escher” tratou da perseguição policial e judicial de lideranças do MST, com uso de grampos de divulgação ilegal de atividades de gestão de uma cooperativa de assentamentos da reforma agrária na região noroeste do estado do Paraná, com impactos diretos para sua capacidade de produção e circulação de alimentos¹⁹. No caso “Sétimo Garibaldi”, o Brasil foi condenado justamente por sua conivência – novamente policial e judicial – com a violência ruralista contra esse movimento, que afeta sua luta por reforma agrária e soberania alimentar. Na ocasião, a Corte Interamericana tratou do assassinato do camponês Sétimo Garibaldi durante a desocupação ilegal de uma fazenda, realizada por milicianos ruralistas, também no noroeste do Paraná. Frente à completa ausência de responsabilização e da respectiva impunidade de que cometeu tais atos, retroalimentada pelo sistema judicial, o Brasil foi condenado pela violação das garantias judiciais da família do camponês sem-terra assassinado²⁰.

Já no terceiro caso citado, o Brasil foi condenado pela violação ao direito de propriedade coletiva do povo Xucuru sobre seu território. No juízo da Corte, tal violação decorreu da insegurança jurídica e violência gerada pela ocupação das terras indígenas por pessoas não indígenas – o que, na consideração do Tribunal, teria sido proporcionado ou, no mínimo, agravado pela omissão, traduzida em demora judicial injustificada, na condução e resolução de ações judiciais propostas por atores não indígenas contra os interesses da comunidade, seja em ações possessórias, seja em ações de anulação do processo administrativo de demarcação²¹.

Nesses termos, enfim, a composição de abordagens analíticas, empíricas e em perspectiva internacional a essa altura não apenas ilustra, como parece evidenciar para a sociedade brasileira um de seus dilemas vividos no marco dos trinta anos da Constituição de 1988, qual seja, a constatação de que presenciamos um fenômeno de intensa expansão judicial sobre temas de elevada intensidade política, econômica e social – aqui, em especial, temas referidos ao Direito Humano à Alimentação Adequada. Isso ocorre enquanto, do ponto de vista dos sujeitos e movimentos sociais usualmente associados ao polo de proteção, defesa e efetivação dos direitos humanos que, conforme essa tendência, são deslocados para a esfera judicial, o sistema de justiça usualmente se apresenta não como solução, mas como parte do problema. É um dilema que indica, uma vez mais, a necessidade de mudanças na concepção e organização, tanto do sistema de justiça brasileiro, quanto da cultura judicial de seus agentes.

O certo é que a questão da segurança alimentar continua a figurar em toda agenda inscrita nas mobilizações dos movimentos sociais e dos setores institucionais que têm uma percepção responsável do sentido estratégico de políticas dessa natureza – o que exclui a governança em exercício no Brasil atual.

Apesar de afrontar o tema da estrangeirização de terras, que encontra dissenso conceitual em abordagens críticas, inclusive no espaço acadêmico, um estudo de Geraldo Miranda Neto (2017) põe em relevo algumas dessas controvérsias, estando sintonizado com a assimilação política de seu enunciado, ao considerar as principais agendas que organizam o tema geral do direito à terra e o tema da reforma agrária.

19 Vale ressaltar que a Corte Interamericana reconheceu expressamente o envolvimento direto de uma magistrada do Tribunal de Justiça do estado do Paraná na deflagração da perseguição às lideranças do MST, observando que a Comissão Interamericana (CIDH) havia recomendado ao Brasil que implementasse um programa de formação de magistradas/os sobre os direitos humanos. Em face disso, a sentença da Corte menciona 50 vezes o nome da magistrada e, ao final, declara que “(...) o Estado violou os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial reconhecidos nos artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 da mesma, em prejuízo dos senhores Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral e Celso Aghinoni, a respeito da ação penal seguida contra o ex-secretário de segurança, nos termos dos parágrafos 200 a 204 da presente Sentença; da falta de investigação dos responsáveis pela primeira divulgação das conversas telefônicas, nos termos do parágrafo 205 da presente Sentença; e da falta de motivação da decisão em sede administrativa relativa à conduta funcional da juíza que autorizou a interceptação telefônica, nos termos dos parágrafos 207 a 209 da presente Sentença” (CorteIDH, 2009-a, p. 75).

20 Nos termos da sentença proferida pela Corte para esse caso: “§140. A Corte conclui que as autoridades estatais não atuaram com a devida diligência no inquérito da morte de Sétimo Garibaldi, o qual, ademais, excedeu um prazo razoável. Por isso, o Estado violou os direitos às garantias e à proteção judiciais previstos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação com o artigo 1.1 da mesma, em prejuízo de Iracema Garibaldi, Darsônia Garibaldi, Vanderlei Garibaldi, Fernando Garibaldi, Itamar Garibaldi, Itacir Garibaldi e Alexandre Garibaldi. §141. A Corte não pode deixar de expressar sua preocupação pelas graves falhas e demoras no inquérito do presente caso, que afetaram vítimas que pertencem a um grupo considerado vulnerável. Como já foi manifestado reiteradamente por este Tribunal, a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos” (CorteIDH, 2009-b, p. 40).

21 Nos termos da sentença: “§157. A Corte observa que a ação de reintegração de posse nº 0002697-28.1992.4.05.8300 (número original 92.0002697-4), interposta em março de 1992 (par. 74 *supra*), e a ação ordinária nº 0002246-51.2002.4.05.8300 (número original 2002.83.00.002246-6), que solicitava a anulação do processo administrativo de demarcação do território indígena Xucuru, com respeito a cinco imóveis (par. 85 *supra*), tiveram um impacto direto no direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xucuru. Embora ambas as ações judiciais tenham sido apresentadas por terceiros não indígenas, é indiscutível que ambos os processos devem ser analisados pela Corte, pois tiveram um impacto direto na segurança jurídica da titularidade dos direitos sobre o território coletivo. (...) §162. Portanto, o Tribunal conclui que o processo administrativo de titulação, demarcação e desintrusão do território indígena Xucuru foi parcialmente ineficaz. Por outro lado, a demora na resolução das ações interpostas por terceiros não indígenas afetou a segurança jurídica do direito de propriedade do Povo Indígena Xucuru. Nesse sentido, a Corte considera que o Estado violou o direito à proteção judicial e o direito à propriedade coletiva, reconhecidos nos artigos 25 e 21 da Convenção, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento” (Corte IDH, 2018, p. 40 e 41).

Tendo preparado um prefácio a pedido do autor, em vista de sua disposição de publicar esse estudo, dissemos, com Gladstone Leonel Silva Junior, que, com efeito, compulsando algumas dessas agendas – notadamente na conjuntura que antecede o golpe parlamentar-judicial-midiático que levou ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff e com ela, à derrocada do projeto popular-democrático que abriu ensejo à construção dessas agendas e, assim, à instalação de uma governança a serviço do modelo capitalista de concentração da terra e do território –, vê-se nitidamente que o tema da estrangeirização compunha essa agenda, em concreto no âmbito da formulação de políticas públicas, juntamente com a questão estratégica da preservação da água como um bem social, do direito agrário, da educação no campo, do cooperativismo, do fortalecimento da agricultura familiar e da função social da terra e da propriedade, para valorizar a agroecologia e garantir a soberania alimentar brasileira e a humanização da produção agrícola por meio da substituição do modelo de produtividade apoiado no sistema de uso intensivo de agrotóxicos.

Certamente há outros aspectos que se inserem nessa agenda, de algum modo aceita pela governança para conferir itens de negociação, sobretudo com os movimentos sociais do campo. Basta ver os enunciados dos principais movimentos – MST e também Via Campesina –, que denunciam a criminalização que sofrem e propõem a valorização da vida no interior, com geração de emprego e oportunidade de formação para jovens, mediante a implantação de milhares de pequenas agroindústrias na forma de cooperativas, capazes de dar emprego e estudo a milhões de assentados e participantes dos programas de reforma agrária e de acesso à terra e a territórios (quilombolas, ribeirinhos, indígenas), em confronto com os modelos promovidos pelo capitalismo financeiro e por suas grandes empresas assentadas na monocultura, na qual cada fazenda se especializa em um produto, com uso intensivo de máquinas agrícolas e agrotóxicos.

E basta ver, igualmente, o ponto em relevo que é posto em causa, na conjuntura corrente de crise sanitária, provocada pela pandemia pela Covid-19, quando o MST acaba de apresentar plano de Reforma Agrária Popular para superar crise social e econômica, com propostas cujas prioridades são assentar famílias, gerar renda e alimentar a população (Stropasolas, 2020). ■

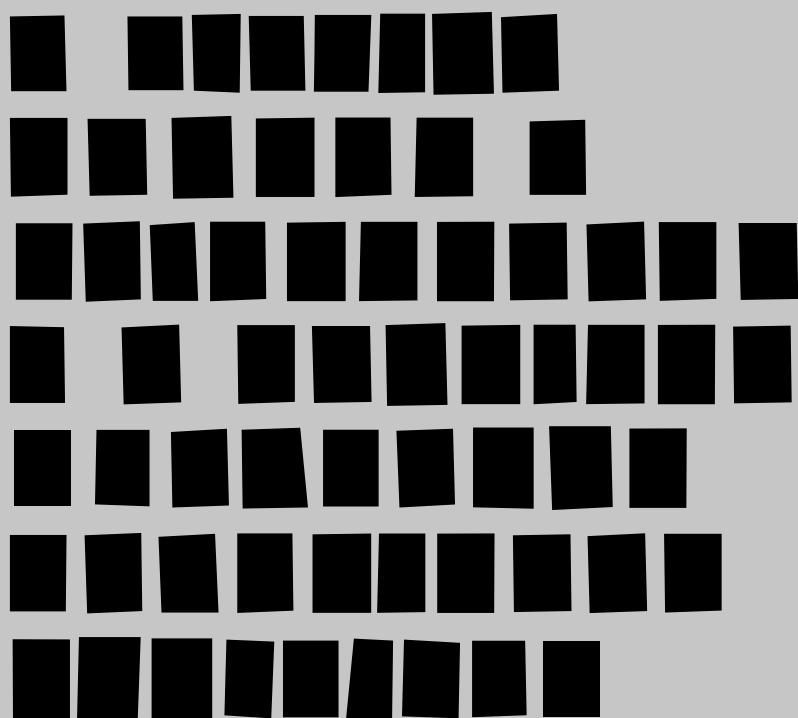
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARTER, M. Origem e consolidação do MST no Rio Grande do Sul. *In*: CARTER, M. (org.). **Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2010. p. 199-235.
- CHASIN, A. C. O judiciário frente aos conflitos fundiários das comunidades quilombolas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, vol. 2, n. 2, , p. 31-47, jul. 2015.
- CORTE IDH. **Caso Escher e outros vs. Brasil**. Sentença de 20 de novembro de 2009 (interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José: Corte IDH, 2009a. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_208_por.pdf. Acesso em: 1 dez. 2013.
- CORTE IDH. **Caso Garibaldi vs. Brasil**. Sentença de 23 de setembro de 2009 (interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José: Corte IDH, 2009b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_203_por.pdf. Acesso em: 1 dez. 2013.
- CORTE IDH. **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil**. Sentença de 5 de fevereiro de 2018 (interpretação da Sentença de Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José: Corte IDH, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf. Acesso em: 1 dez. 2019.
- CUNHA, J. R. (org.). **Direitos humanos, Poder Judiciário e sociedade**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
- ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JÚNIOR, J. G. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.
- ESCRIVÃO FILHO, A. **Mobilização social do direito e expansão política da justiça: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- ESCRIVÃO FILHO, A. **Porteiro ou guardião? O Supremo Tribunal Federal em face aos direitos humanos**. São Paulo: FES Brasil, 2018.
- ESCRIVÃO FILHO, A.; SOUSA JUNIOR, J. G.; LEONEL JUNIOR, G. Prefácio. *In*: MIRANDA NETO, G. **A solução é alugar o Brasil? Um estudo dos representantes do agronegócio na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras no Brasil**. No prelo.
- GALANTER, M. Why the “haves” come out ahead: speculations on the limits of legal change. **Law & Society Review**, vol. 9, n. 1, Litigation and Dispute Processing: Part One, Autumn, 1974, p. 95-160
- GARGARELLA, R. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.
- GEDIEL, A. P.; GORSDORE, L.; ESCRIVÃO FILHO, A. *et al.* **Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil**. Belo Horizonte: Terra de Direitos/Observatório da Justiça Brasileira – CES/AL-UFMG, 2012.
- QUINTANS, M.; LOPES, A.; VIEIRA, F.; TAVARES, A. C. **A questão agrária no judiciário brasileiro: estudo comparativo entre o reconhecimento de territórios quilombolas e as desapropriações de terras para fins de reforma agrária nas va-**

- ras agrárias federais. Rio de Janeiro e Belo Horizonte: FAFICH/Observatório da Justiça Brasileira – CES/AL-UFGM, 2012.
- KAPISZEWSKI, D. Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition. *In*: HELMKE, G.; RÍOS-FIGUEROA, J. (eds). **Courts in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 154-186.
- KOERNER, A.; FREITAS, L. B. O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo. **Lua Nova**, n. 88, 2013, p. 141-184.
- PINTO NETO, G. M. **A solução é alugar o Brasil?** Um estudo da atuação dos representantes do agronegócio na disputa normativa sobre a estrangeirização de terras no Brasil. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- RAMÍREZ, S. G. Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. *In*: CEJIL (org.). **Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales**. San José: Centro por la Justicia y el Desarrollo Internacional, 2004, p. 87-113.
- SANTOS, B. S. **Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho**. Madrid: Trotta, 2009.
- SAUER, S.; MARÉS, C.; ESCRIVÃO FILHO, A. *et al.* (coords.). **Casos emblemáticos e experiências modelo de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais**. Brasília: CEJUS – Secretaria da Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça, 2013a.
- SOUSA, N. H. B. **Trabalhadores pobres e cidadania: a experiência da exclusão e da rebeldia na construção civil**. Uberlândia: EDFU – Editora da Universidade Federal de Uberlândia, 2007.
- STROPASOLAS, P. MST apresenta plano de Reforma Agrária Popular para superar crise social e econômica. São Paulo: **Brasil de Fato**, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/06/05/mst-apresenta-plano-de-reforma-agraria-popular-para-superar-crise-social-e-economica>.
- TATE, N. C.; VALLINDER, T. (orgs.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.
- YAMADA, E. Quem ganha com conflitos não resolvidos? *In*: RICARDO, B.; RICARDO, F. (eds.) **Povos indígenas do Brasil: 2006-2010**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2011, p. 61-62.

SEÇÃO II

ENUNCIADOS JURÍDICOS PARA O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS



TERRA E TERRITÓRIO COMO ELEMENTOS CENTRAIS PARA A GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS DE POVOS INDÍGENAS E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Olivier De Schutter¹

Valéria Torres Amaral Burity²

Felipe Bley Folly³

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE LOUVAIN (UCL)

FIAN BRASIL

FIAN INTERNACIONAL

1 Professor na Universidade Católica de Louvain (Bélgica) e no Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po) e membro do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (2015-2022).

2 Secretária-geral da FIAN Brasil.

3 Advogado coordenador do Programa de Justiciabilidade da FIAN Internacional.

ENUNCIADO

A realização do Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas depende da garantia dos direitos dos povos indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais à terra e ao território, à cultura, à não discriminação e à autodeterminação.

A realização e o gozo do Direito à Alimentação dependem da realização efetiva de outros direitos humanos. Os povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais têm historicamente mantido uma relação holística e orgânica com seu território ancestral e suas terras tradicionais, que são um núcleo de sua identidade. Produzir alimentos não é apenas uma questão de Segurança Alimentar e Nutricional. É também parte da identidade cultural indígena e o Direito à Alimentação não pode ser isolado do controle e da soberania sobre seus territórios, bem como do acesso a alimentos adequados e culturalmente apropriados⁴. Portanto, no que diz respeito aos povos indígenas e a outros povos e comunidades tradicionais, os direitos mais relevantes que são pré-requisitos para o exercício do Direito à Alimentação são o Direito à Terra e aos territórios e direitos correlatos, como o Direito à Cultura, o Direito à Autodeterminação e o Direito à Não discriminação.

O Direito à Alimentação está firmemente consagrado no direito internacional e explicitado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Artigo 25) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). O Artigo 11 do PIDESC reconhece “o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado, o que inclui alimentação adequada” e “o direito fundamental de estar livre da fome”. O item 2 do artigo 11 do PIDESC dispõe que

(...) os Estados Partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais (PIDESC, Art. 11, item 2).

Consequentemente, os Estados devem promover um ambiente em que as pessoas que produzem e recolhem seus próprios alimentos tenham acesso suficiente à terra, às sementes, à água e a outros recursos.

As Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito à Alimentação Adequada no contexto da segurança alimentar nacional (FAO, 2015) foram adotadas por unanimidade em 2004, após dois anos de negociações inter-governamentais no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimenta-

4 Pronunciamento dos povos indígenas na 3ª Consulta Regional para América Latina e Caribe de Organizações Não Governamentais e da Sociedade Civil, realizada na Guatemala de 23 a 25 de abril de 2004. Disponível em: http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/ong/guate01.htm.

ção e a Agricultura (FAO). Trata-se de uma ferramenta prática baseada no direito internacional, que reflete o consenso entre os membros da FAO sobre o que é necessário fazer em nível nacional para promover a segurança alimentar. As Diretrizes são regularmente citadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) das Nações Unidas, como subsídio à sua interpretação do artigo 11 do PIDESC. Portanto, elas podem ser vistas como fonte de orientações confiáveis para a compreensão da gama de deveres envolvidos no reconhecimento do Direito à Alimentação Adequada. A diretriz 8b explicita que o acesso à terra é fundamental para a garantia do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) e que “se deveria prestar especial atenção à situação das comunidades indígenas” (FAO, 2015).

As Diretrizes Voluntárias da Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (FAO, 2012) foram aprovadas por unanimidade pelos representantes dos Estados no Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em maio de 2012. Elas explicitam a centralidade do acesso equitativo aos recursos naturais para a erradicação da fome e da pobreza e orientam a melhoria da governança para a realização progressiva do Direito à Alimentação Adequada. Tal documento estabelece, na Orientação 5.3, que os Estados devem

(...) assegurar que as estruturas políticas, jurídicas e organizacionais para a governança da posse da terra reconheçam e respeitem, de acordo com as leis nacionais, os direitos legítimos de posse, incluindo os direitos legítimos de posse consuetudinária que não estão atualmente protegidos por lei (FAO, 2012).

Essas Diretrizes representam o principal documento internacional normativo sobre questões fundiárias consensuado por todos os países membros das Nações Unidas e fazem uma importante conexão entre Direito à Terra e Território e Direito à Alimentação.

O Artigo 231 da Constituição da República Federativa do Brasil dispõe que:

231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

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

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (BRASIL, 1988, Art. 231).

O texto constitucional é explícito ao reconhecer o Direito à Terra como direito fundamental para os modos de viver indígena – o que inclui a alimentação. A propósito, é importante mencionar estudo da FIAN Brasil realizado com o povo Guara-

ni e Kaiowá do Mato Grosso do Sul, que evidencia a relação entre a não demarcação das terras desse grupo, a discriminação que afeta seus membros e o grave estado de insegurança alimentar e nutricional a que estão submetidos (Franceschini, 2016).

Os Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, em seu Artigo 68, determinam que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. Com essa previsão, o legislador constitucional garantiu a tal grupo o direito a seus modos de viver, sendo a alimentação, conforme, aliás, já é reconhecido pela Declaração Universal de Direitos Humanos, parte relevante desse direito.

AS NORMAS INTERNACIONAIS ESTABELECEM QUE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS E DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DEPENDE DO SEU DIREITO À IGUALDADE, NÃO DISCRIMINAÇÃO E AUTODETERMINAÇÃO.

Os povos indígenas gozam dos direitos humanos concedidos em todos os tratados de direitos humanos.⁵ Entre os direitos mais importantes, estão do Direito à Igualdade e à Não discriminação, sobretudo a discriminação com base na raça, religião, língua ou origem étnica, cujo objetivo é assegurar a igualdade de tratamento de todas as pessoas, incluindo os povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais, sob a jurisdição de um Estado.

O Direito à Autodeterminação, reconhecido por dois pactos de direitos humanos – o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) –, é de particular importância para o direito dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais à alimentação⁶. O item 1 do Artigo 1º de ambos os pactos deve ser lido em consonância com o item 2, que estipula que “em caso algum pode uma pessoa ser privada dos seus próprios meios de subsistência”. Essa última disposição estabelece a conexão com o Direito à Alimentação, uma vez que a privação de meios de subsistência implica a privação do Direito à Alimentação dos povos indígenas e de outros povos tradicionais.

AS NORMAS INTERNACIONAIS ESTABELECEM QUE O DIREITO À ALIMENTAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DEPENDE DE SEU DIREITO À CULTURA.

O Direito à Cultura é fundamental para os povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, pois suas culturas são distintas e ameaçadas pela pressão contínua de assimilação à sociedade dominante. De acordo com o Artigo 27 do PIDCP, aos membros de “minorias étnicas, religiosas ou linguísticas (...) não será negado o direito (...) de desfrutar de sua própria cultura, de professar e praticar sua própria religião, ou de usar sua própria língua e fazer todas essas coisas tanto como indivíduos quanto como um grupo”.

A conexão entre alimentação e cultura é destacada na definição proposta pelo ex-Relator Especial sobre o Direito à Alimentação da ONU, Jean Ziegler, que cita

5 Apesar da obviedade da redação, é importante destacar que isso também está explicitamente reafirmado em instrumentos sobre povos indígenas, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2008). A Declaração está disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf.

6 O direito à autodeterminação é expressamente estipulado no artigo 3 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

o Comentário Geral 12 (ONU, 1999), ao afirmar: “o direito de ter acesso regular, permanente e irrestrito, seja diretamente ou por meio de aquisição monetária, à alimentação adequada e suficiente, quantitativa e qualitativamente, correspondente às tradições culturais (...) e que garanta uma vida física e mental, individual e coletiva, plena e digna, livre de medo” (Ziegler, 2008, p. 9).

Combinado com o Direito à Terra, o Direito à Cultura garante o direito a atividades de subsistência, fundamentais para a realização do Direito à Alimentação dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais. O Comentário Geral 23 do Comitê de Direitos Humanos (CDH), órgão de especialistas encarregado de monitorar o cumprimento do PIDCP, afirma que:

A cultura manifesta-se de muitas formas, incluindo um modo de vida particular associado ao uso dos recursos da terra, especialmente no caso dos povos indígenas. O direito pode incluir atividades tradicionais como a pesca ou a caça e o direito de viver em reservas protegidas por lei. O gozo desses direitos pode exigir medidas jurídicas positivas de proteção e medidas que assegurem a participação efetiva dos membros das comunidades minoritárias nas decisões que os afetam (ONU, 1994, parágrafo 7º).

Portanto, o Direito à Alimentação e o Direito à Cultura estão intimamente relacionados. A aceitabilidade cultural da alimentação e as atividades para obtê-la são um elemento do conteúdo normativo do Direito à Alimentação, como se observa no Comentário Geral 12 do PIDESC.

Como membros de uma minoria, os direitos específicos dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais também derivam do artigo 27 do PIDCP. De acordo com essa disposição,

(...) nos Estados onde existem minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, não pode ser negado às pessoas pertencentes a essas minorias o direito, em comunidade com outros membros do seu grupo, de gozar da sua própria cultura, de professar e praticar a sua própria religião ou de utilizar a sua própria língua (ONU, 1966, Art. 27s).

No caso “Angela Poma Poma vs. Peru” (ONU, 1990), baseado no Comentário Geral 23 do PIDCP, o Comitê de Direitos Humanos considerou que “alguns aspectos dos direitos das pessoas protegidas por esse artigo, por exemplo, de desfrutar de uma cultura particular, podem consistir em um modo de vida estreitamente relacionado ao território e ao uso de seus recursos”. No caso “Angela Poma Poma vs. Peru”, que se referiu à morte de milhares de alpacas, lhamas e outros animais menores – o único meio de sobrevivência dos descendentes do povo Aymara –, devido ao desvio do curso de um rio, o Comitê de Direitos Humanos reconheceu que, embora o Estado possa legitimamente “tomar medidas para promover seu desenvolvimento econômico”, tal objetivo “não pode prejudicar os direitos protegidos pelo artigo 27” (parágrafo 7.4). A esse respeito, é importante salientar que os direitos consagrados no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos são a fonte de obrigações positivas e “vinculativas entre pessoas ou entidades privadas” (ONU, 2004).

Várias decisões de cortes regionais e locais enfatizam as conexões entre o Direito à Alimentação e a identidade cultural, incluindo a produção do próprio alimento, particularmente quando o direito dos povos indígenas de buscar alimentos é protegido de restrições decorrentes do direito civil ou penal.

OS PADRÕES ARTICULADOS PELAS NAÇÕES UNIDAS E ÓRGÃOS REGIONAIS ESTABELECEM QUE O DIREITO DOS POVOS INDÍGENAS E DE OUTROS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS À ALIMENTAÇÃO DEPENDE DO CONTROLE DOS RECURSOS NATURAIS NAS TERRAS E TERRITÓRIOS QUE ELES OCUPAM OU UTILIZAM.

A obrigação de respeitar o Direito à Alimentação nos termos do Comentário Geral 12 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) exige que os Estados reconheçam os direitos consuetudinários à terra dos povos indígenas quando não disponham de um título formal de posse de suas terras. O CDESC também reconheceu explicitamente que a alimentação deve ser economicamente e, em particular, fisicamente acessível às comunidades indígenas.

A acessibilidade física implica que a alimentação adequada deve ser acessível a todos, incluindo os indivíduos fisicamente vulneráveis, como os lactentes e as crianças pequenas, os idosos, os deficientes físicos, os doentes terminais e as pessoas com problemas médicos persistentes, incluindo os doentes mentais. As vítimas de catástrofes naturais, as pessoas que vivem em zonas propensas a catástrofes e outros grupos especialmente desfavorecidos podem exigir uma atenção especial e, por vezes, uma consideração prioritária no que diz respeito à acessibilidade dos alimentos. Uma vulnerabilidade particular é a de muitos grupos indígenas cujo acesso às suas terras ancestrais pode estar ameaçado (ONU, 1999).

Por isso, o Comitê DESC relacionou explicitamente o Direito à Alimentação dos povos indígenas ao acesso às suas terras ancestrais e a seus usos e explicou que os Estados devem assumir obrigações especiais, em relação ao acesso aos territórios tradicionais dos povos indígenas, para garantir seu Direito à Alimentação.

Da mesma forma, as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional (FAO, 2015) referem-se explicitamente a “povos indígenas” ou “comunidades indígenas” no contexto do acesso a “recursos como terra, água, florestas, pesca e gado sem discriminação”, nas diretrizes 8.1, 8.10 e 8.12.

No caso da comunidade Ogiek (Comissão Africana, 2017), no Quênia, o Tribunal Africano de Direitos Humanos e dos Povos, conhecido como Corte Africana, aplicou um raciocínio semelhante para defender o direito dessa comunidade tradicional de desfrutar e dispor livremente dos alimentos produzidos em suas terras ancestrais, ao abrigo do Artigo 21 da Carta Africana. A Corte referiu-se a suas conclusões anteriores em relação ao direito de propriedade dos Ogiek, que abrangia seu direito de usar e usufruir dos rendimentos da terra. O Tribunal concluiu que, na medida em que o Estado queniano tinha violado o direito de propriedade da comunidade Ogiek, também tinha comprometido seu direito à alimentação porque,

no processo que levou à expulsão desse grupo de suas terras ancestrais, o Estado privara os Ogiek de suas fontes alimentares tradicionais.

No caso do povo Ogoni, na Nigéria – cujas terras foram usadas pelo governo para a exploração de petróleo (aliança da Shell com a companhia nacional de petróleo desse país –, a Comissão Africana afirmou que o Direito à Alimentação está implicitamente coberto pelos artigos 4 (Direito à Vida), 16 (Direito à Saúde) e 22 (direito de todas as pessoas ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural). A Comissão considerou que, ao violar os três direitos explicitamente consagrados na Carta Africana, o governo nigeriano violou igualmente o “direito à alimentação”, implicitamente garantido. Em especial, a Comissão considerou que:

[O] direito à alimentação está inseparavelmente ligado à dignidade do ser humano e, portanto, é essencial para o gozo e a realização de outros direitos, como saúde, educação, trabalho e participação política. A Carta Africana e o direito internacional exigem e obrigam a Nigéria a proteger e melhorar as fontes de alimentos existentes e a garantir o acesso de todos os cidadãos a uma alimentação adequada. Sem tocar no dever de melhorar a produção de alimentos e garantir o acesso, o núcleo mínimo do direito à alimentação exige que o governo nigeriano não destrua ou contamine as fontes de alimentos. Não deve permitir que entidades privadas destruam ou contaminem fontes de alimentos e evitem os esforços das pessoas para se alimentarem” (ACHPR, 2001).

No caso das famílias *endorois* expulsas de suas terras pelo governo do Quênia, a Comissão referiu-se à decisão relativa aos Ogoni, observando que “o direito aos recursos naturais contidos nas suas terras tradicionais está também nas mãos dos povos indígenas, deixando claro que um povo que viva numa região específica dentro de um Estado” (ACHPR, 2009) também pode procurar reparação pelas violações do direito coletivo aos recursos naturais protegidos pelo Artigo 21 da Carta Africana. A Comissão também se referiu à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e, especificamente, aos casos dos povos Saramaka (Suriname), Yakye Axa (Paraguai) e Sawhoyamaya (Paraguai), para enfatizar que “os membros de comunidades indígenas e tribais têm o direito de possuir os recursos naturais que tradicionalmente utilizam em seu território pelas mesmas razões que têm o direito de possuir as terras que tradicionalmente utilizam e ocupam há séculos” (ACHPR, 2009).

Em 2012, a Corte de Justiça da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental decidiu que os grupos têm direitos protegidos aos recursos dos quais dependem para um padrão de vida adequado, incluindo o direito à alimentação.

Mais recentemente, em 19 de novembro de 2018, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e Outros Trabalhadores em Áreas Rurais, expressando amplo apoio à promoção e proteção dos direitos humanos de uma população frequentemente negligenciada. A Declaração foi aprovada por votação nominal de 119 votos a favor e sete votos contra, com 49 abstenções. Esse documento, que “também se aplica aos povos indígenas e às comunidades locais que trabalham na terra” (ONU, 2018, Art. 1º, parágrafo 3º), reitera mais uma vez que o Direito à Alimentação Adequada deve ser entendido

como um direito de acesso a dietas culturalmente sensíveis: o Artigo 15, parágrafo 2º, declara, a esse respeito, que:

Os Estados devem assegurar que os camponeses e outros que trabalham em áreas rurais tenham sempre acesso físico e econômico a alimentos suficientes e adequados que sejam produzidos e consumidos de maneira sustentável e equitativa, respeitando suas culturas, preservando o acesso à alimentação para as gerações futuras, e isso assegura uma vida física e mental plena e digna para eles, individual e coletivamente, em resposta às suas necessidades.

O Artigo 17 dessa Declaração complementa-o com uma descrição detalhada do Direito à Terra.

CONCLUSÃO

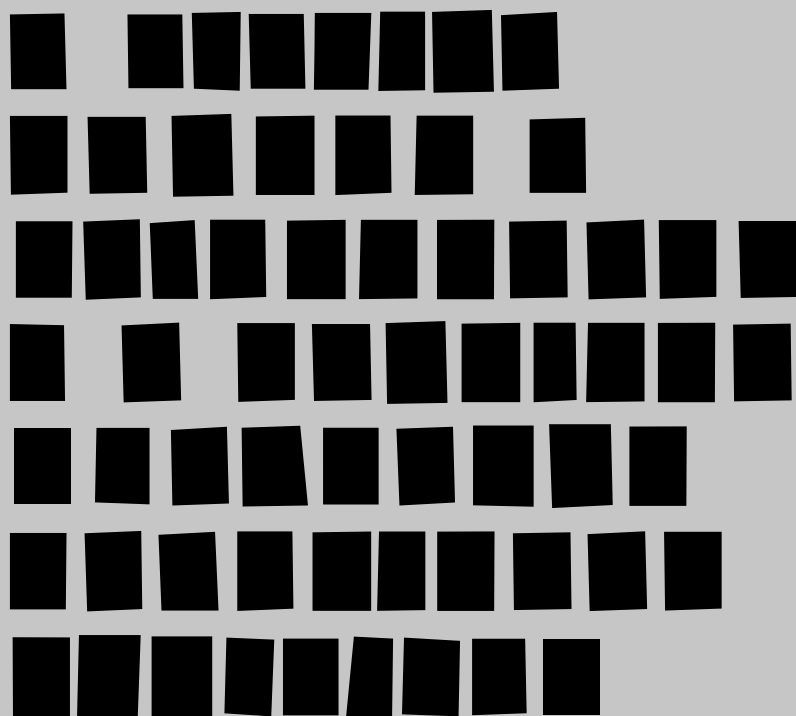
Em nome do desenvolvimento econômico e da transformação do mundo em um recurso explorável, os direitos culturais dos povos indígenas e de outros povos tradicionais, assim como seu Direito à Alimentação, estão ameaçados em muitas regiões do mundo. O direito internacional em matéria de direitos humanos tem reforçado alguns direitos, precisamente porque os movimentos sociais convenceram os governos a levar essas ameaças a sério. Instrumentos como a Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e Outros Trabalhadores em Áreas Rurais ou as Diretrizes Voluntárias sobre Governança Responsável da Posse de Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional foram adotados pelos governos, respectivamente, no Comitê sobre Segurança Alimentar Mundial (CFS) – “a mais importante plataforma internacional e intergovernamental inclusiva para uma ampla gama de atores empenhados em trabalhar juntos de forma coordenada e em apoio aos processos conduzidos pelos países para eliminar a fome e garantir a segurança alimentar e nutricional para todos os seres humanos” (CFS, 2009, p. 2) – e na Assembleia Geral das Nações Unidas. A interpretação de normas vinculantes para o Estado brasileiro, como o Artigo 11 do PIDESC ou o Artigo 27 do PIDCP, não pode ignorar essas tentativas dos próprios governos de tornar esses deveres mais concretos e mais relevantes para as ameaças que os usuários de terra enfrentam atualmente.

Visando à garantia dos direitos fundamentais reconhecidos e positivados pelo Estado brasileiro, deve ser aplicada máxima efetividade às normas que garantem o acesso à terra e ao território de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, bem como seu Direito à Cultura, à Autodeterminação e à Não Discriminação, pois, sem acesso a esses direitos, outros direitos estão ameaçados, entre eles, o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHPR. **Communication No. 155/96.** Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR)/Nigeria. Banjul: 2001. Disponível em: <https://www.achpr.org/sessions/decisions?id=134>.
- ACHPR. **Communication No. 276/03.** Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council)/Kenya. Banjul: 2009. Disponível em: <https://www.achpr.org/sessions/decisions?id=193>.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 16 set. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso em: 16 set. 2019.
- BRASIL; CORTE IDH. **Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.** Direitos dos povos indígenas (vol. 2). Brasília: Ministério da Justiça, 2014.
- CFS. **Reform of the Committee on World Food Security.** Roma: 2009. Disponível em: <http://www.fao.org/tempref/docrep/fao/meeting/018/k7197e.pdf>.
- ECOWAS. **Judgment No. ECW/CCJ/JUD/18/12.** SERAP vs. The Federal Republic of Nigeria. general list ECW/CCJ/APP/08/09, judgement No. ECW/CCJ/JUD/18/12. Ibadan: 2012.
- FAO. **Diretrizes voluntárias sobre a realização progressiva do Direito à Alimentação.** Roma: FAO, 2015. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-Volunt%C3%A1rias.pdf>.
- FAO. **Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional.** Roma: FAO, 2005. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Diretrizes_UNU_alimentacao_adequada.
- FRANCESCHINI, T. **O direito humano à alimentação e à nutrição do povo Guarani e Kaiowá: um enfoque holístico.** Resumo executivo. Brasília: FIAN Brasil, 2016. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Fian-Portugues-WEB-Single-Pages-Small.pdf>.
- ONU. **Declaração universal dos direitos humanos.** Paris: 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 16 set. 2019.
- ONU. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas.** Rio de Janeiro: ONU, 2008. Disponível em: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf.

- ONU. **Comentário Geral número 12:** o Direito Humano à Alimentação (Art. 11). Genebra: CCDESC, 1995. E/C.12/1999/5. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/Comentario%20Geral%20No%2012.pdf>.
- ONU. **Comentário Geral 23.** Genebra: CDH, 1994. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. Disponível em : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11.
- ONU. **Comentário Geral 31.** Genebra: CDH, 2004. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11.
- ONU. **Angela Poma Poma vs. Peru.** Comunicação nº 1457/2006, Doc. ONU. Vistas do CCPR/C/95/D/1457/2006. Nova York: 2009.
- ZIEGLER, J. **Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the Right to Development.** Relatório do Relator Especial sobre o Direito à Alimentação para o Conselho de Direitos Humanos da ONU. A/HRC/7/5. Genebra, CDH, 2008.



O DIREITO CONSTITUCIONAL À RETOMADA DE TERRAS INDÍGENAS ORIGINÁRIAS

Luiz Eloy Terena¹

Roberta Amanajás Monteiro²

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)
FIAN BRASIL

1 Assessor jurídico da Articulação dos Povos do Brasil (APIB). Advogado. Doutor em Antropologia pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

2 Ex-assessora de Direitos Humanos da FIAN Brasil. Advogada. Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB).

ENUNCIADO

Os povos indígenas têm o direito de promover a retomada de suas terras originárias, frente à sistemática omissão estatal no cumprimento da Constituição Federal, que determina o prazo de cinco anos para a conclusão de todas as demarcações.

A terra é a base física da existência dos povos indígenas. Como já afirmou o Supremo Tribunal Federal (STF),

não há índio sem terra, pois a relação com o solo é marca característica da essência indígena, pois tudo o que ele é, é na terra e com a terra. Daí a importância do solo para a garantia dos seus direitos, todos ligados de uma maneira ou de outra à terra. Assim, de nada adianta reconhecer-lhes os direitos sem assegurar-lhes as terras, identificando-as e demarcando-as (STF, 2009).

As terras indígenas são espaços imprescindíveis para que os povos indígenas tenham acesso aos recursos que tornam possível a construção, a vivência e a reprodução social de acordo com suas práticas culturais, espirituais, forma de organização, acesso à natureza e gestão e organização. Isso quer dizer que as terras indígenas são *territórios*, porque são um espaço com características particulares em termos de relações e reprodução social dos povos.

Para Gallois (2004), a “Terra Indígena” diz respeito ao processo político-jurídico conduzido pelo Estado, enquanto o “território” refere-se à construção e à vivência, culturalmente variável, da relação entre uma sociedade específica e sua base territorial. Nesse sentido, também a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) manifestou-se no caso “Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil”, em 2018, afirmando que “o território indígena é uma forma de propriedade que não se fundamenta no reconhecimento oficial do Estado, mas no tradicional uso e posse das terras e recursos”. Na sequência, a Corte apontou para o fato de que a “obrigação de demarcação e reconhecimento (...) constitui o meio pelo qual se oferece segurança jurídica à propriedade coletiva dos povos indígenas e se previnem conflitos com diversos atores” (Corte IDH, 2019).

A Constituição Federal de 1988, no Artigo 231, aponta para a garantia efetiva dos direitos territoriais dos povos indígenas, compreendendo que as terras devem ser demarcadas e que elas devem estar adequadas à manutenção da vida dos povos indígenas, assegurando as suas formas de organização social com base em direitos territoriais (Souza Filho, 2013).

Os direitos dos povos indígenas a seus territórios possuem respaldo legal, contudo, antes da Carta Constitucional de 1988. Durante o julgamento das Ações Cíveis Originárias (ACOs) 362 e 366 no STF, o ministro relator Marco Aurélio trouxe um relato histórico das Constituições, *in verbis*:

Desde a Carta de 1934 é reconhecida a posse dos indígenas das terras que tradicionalmente ocupam:

Art. 129. Será respeitada a posse de terras de silvícolas que nelas se achem permanentemente localizados, sendo-lhes, no entanto, vedado aliená-las.

Assim versava a Constituição de 1937:

Art. 154. Será respeitada aos silvícolas a posse das terras em que se achem localizados em caráter permanente, sendo-lhes, porém, vedada a alienação das mesmas.

Na de 1946, estava previsto:

Art. 216. Será respeitada aos silvícolas a posse das terras onde se achem permanentemente localizados, com a condição de não a transferirem.

Eis os dispositivos da Carta de 1967:

Art. 4º Incluem-se entre os bens da União: (...)

IV – as terras ocupadas pelos silvícolas; (...)

Art 186. É assegurada aos silvícolas a posse permanente das terras que habitam e reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo dos recursos naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

A Emenda nº 1/1969 preceituou:

Art. 4º Incluem-se entre os bens da União: (...)

IV – as terras ocupadas pelos silvícolas; (...)

Art. 198. As terras habitadas pelos silvícolas são inalienáveis nos termos que a lei federal determinar, a eles cabendo a sua posse permanente e ficando reconhecido o seu direito ao usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

§ 1º Ficam declaradas a nulidade e a extinção dos efeitos jurídicos de qualquer natureza que tenham por objeto o domínio, a posse ou a ocupação de terras habitadas pelos silvícolas.

§ 2º A nulidade e extinção de que trata o parágrafo anterior não dão aos ocupantes direito a qualquer ação ou indenização contra a União e a Fundação Nacional do Índio (STF, 2017, p. 2-3).

Seguindo a ordem constitucional, a Lei 6.001/73, também conhecida como Estatuto do Índio, previu, em seu Art. 65, que o “Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas” (BRASIL, 1973, Art. 65). Ou seja, até 1978 todas as terras indígenas deveriam ser demarcadas. Sobreveio a Constituição de 1988 e novamente se impôs o mesmo prazo, tendo-se vaticinado, no Art. 67 dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal que a “a União **concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos** a partir da promulgação da Constituição”.

Apesar da Constituição de 1988, no Artigo 231, ter reconhecido o direito originário dos povos indígenas aos seus territórios tradicionais e reimposto o prazo de cinco anos para a demarcação e homologação de todas as terras indígenas, até hoje várias comunidades estão fora de seus territórios tradicionais, aguardando o reconhecimento jurídico-formal de sua terra.

A conduta territorial estatal que antes usurpava, invadia e despejava comunidades inteiras de seus territórios tradicionais traduz-se hoje em uma “conduta política” sistematizada através de um conjunto de articulações estatais imbricadas em todas as instâncias de poder da máquina estatal, com o nítido objetivo de impedir o reconhecimento dessas terras tradicionais (Eloy Amado, 2014).

O Artigo 231 da Constituição reconhece os direitos territoriais dos povos indígenas como originários, portanto, anteriores e independentes de qualquer ato estatal, cabendo ao Estado apenas o dever de reconhecê-los e garanti-los. Para Souza Filho (2013, p. 231), “os atos, demarcação e registro apenas servem para dar conhecimento a terceiros. Como é dever da União, diz a Constituição, quando não o faz, há ato omissivo da Administração”.

Nota-se que o Estado brasileiro está em mora no dever constitucional de efetivar o direito territorial dos povos originários e, nesse contexto, as comunidades e organizações indígenas articulam-se politicamente para reivindicar seus territórios. Nessa luta pelo território, surgem questões que permeiam o interior das comunidades (estratégias próprias – retomadas) e questões externas (ações governamentais). Nessas ações, ficam nítidas as diferenças da territorialidade estatal (reconhecimento formal) e da territorialidade indígena (autodemarcação – retomada), em razão do pressuposto de que a territorialidade humana comporta multiplicidades de expressões (Little, 2002).

Os elementos que marcam a territorialidade indígena são os vínculos afetivos com o seu território, esse sentimento de pertença de um com o outro (relação indígena e mãe terra) explica o sentido de dar a sua vida pela sua terra. O uso social que dá ao território numa lógica contrária do sentido capitalista que vê o território como mercadoria. E a forma de proteger seu território. O sentimento de retomar o que é seu ante a constante exploração ilimitada de sua “mãe terra”. Essas estratégias de territorialização indígena é reforçada pela memória coletiva que guarda a histórica (des)territorialização promovida pela “conduta territorial” estatal (Eloy Amado, 2014, p. 67).

Nesse sentido, as retomadas são instrumentos próprios e legítimos dos povos indígenas para territorializar espaços que foram alvo da “conduta territorial” estatal – que culminou na invasão e remoção de comunidades –, e fazer valer seus direitos étnicos, esculpidos na Constituição Federal. Segundo Alarcon (2013, p. 100), “pode-se afirmar que as retomadas de terras consistem em processos de recuperação, pelos indígenas, de áreas por eles tradicionalmente ocupadas e que se encontravam em posse de não-índios” (2013, p. 100).

A retomada converte-se, nesse contexto, em uma forma de resistência e luta dos indígenas, aproximando-se de uma insubordinação tenaz e da afirmação de suas próprias vidas contra projetos etnocidas e genocidas, que reduzem a multiplicidade de modos de vida e seus territórios a corpos de cidadãos (Molina, 2017) e terra destinada à produção e sustentabilidade do capitalismo. A resistência é, antes de tudo, uma forma de garantir o direito de ser respeitado enquanto indígena, em suas múltiplas formas de organização, cultura, território e em suas relações com a natureza.

Para Quijano (2000), os movimentos político-culturais dos indígenas e dos demais povos e comunidades tradicionais questionam e colocam no centro do debate a racionalidade moderna e propõem sua própria racionalidade. Negam, ao mesmo tempo, a legitimidade teórica e social da classificação “étnica” e “racial”, propondo uma outra ideia de igualdade social, relação com a natureza e com os territórios, como opção alternativa às tendências predatórias do capitalismo.

É nesse sentido que as retomadas se constituem como um processo de ruptura com as opressões e desigualdades e, ao mesmo tempo, como um instrumento para garantir a liberdade, a identidade e, sobretudo, o território.

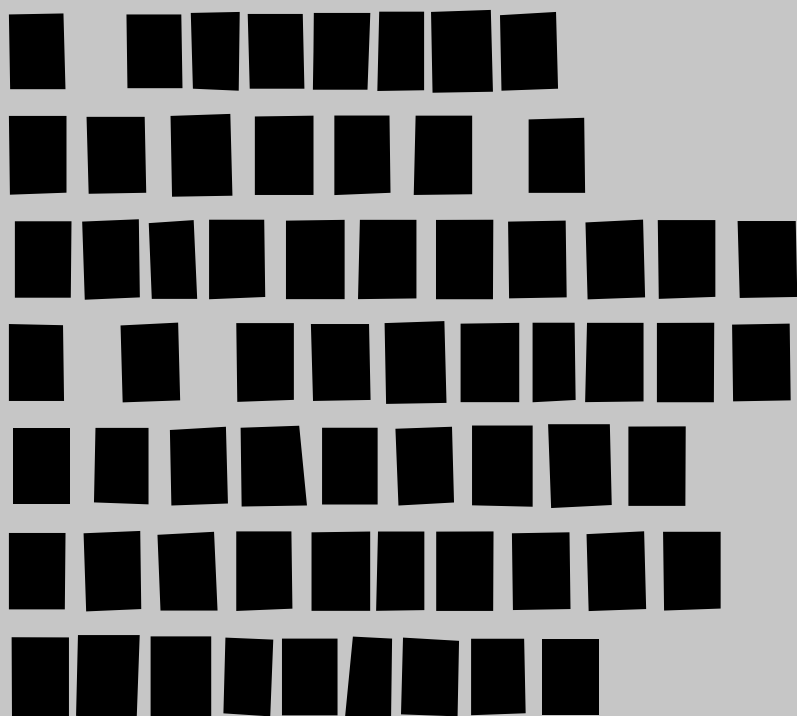
Gargarella (2007) afirma que quando o direito se deixa servir a propósitos contrários aos que acabam justificando sua existência, há uma *alienação legal*. Para o autor, quando há alienação legal, estamos frente a uma possibilidade de resistir ao direito (o direito de resistência). Tal autor alega que existem múltiplas ideias e concepções da noção de alienação legal e defende que há alienação legal quando as normas que deveriam garantir a liberdade e o bem-estar das pessoas começam a trabalhar contra os interesses fundamentais das pessoas. O direito à resistência para o autor, portanto, seria uma forma de lutar contra a opressão, impedir sua reprodução, à qual povos e grupos de pessoas são submetidos.

Muitos grupos sociais na atualidade vivem em situação de opressão, enfrentam dificuldades para ter assegurados seus direitos fundamentais e, mais do que isso, vivem privados de acesso a direitos fundamentais básicos, como água e alimentação e nutrição adequadas; vivem, portanto, em situação de alienação legal. Entre esses grupos, estão os povos indígenas, quilombolas, as comunidades tradicionais, a população negra e outros segmentos. Alguns dados ajudam a perceber essa situação. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), em sua Exposição de Motivos nº 6/2013, indicou que os povos indígenas e os quilombolas possuem altos índices de má nutrição gerada pela mudança de hábitos alimentares, devido à inclusão de alimentos e líquidos industrializados em sua dieta,

associada à falta de territórios e da pressão externa sobre os seus recursos naturais. O CONSEA mostra também que a falta de demarcação e regularização dos territórios tradicionais gera situações de graves conflitos entre grandes fazendeiros e povos indígenas e quilombolas, além de conflitos relacionados com grandes obras de empreendimentos que exercem pressão sobre os territórios tradicionais e os recursos naturais, gerando situações de vulnerabilidade e insegurança alimentar (CONSEA, 2013).

Em 2013, a FIAN Brasil realizou uma pesquisa qualitativa com três comunidades Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul. Os dados apontavam que 42% das crianças tinham *deficit* de crescimento. *Deficit* de crescimento significa que a pessoa passou muito tempo comendo menos do que deveria, ou seja, são pessoas submetidas à fome em vários momentos da vida, que têm uma vida marcada pela fome. A conclusão da pesquisa é que os povos indígenas possuem baixos indicadores no que se refere a direitos humanos fundamentais, como alimentação e nutrição, saúde, água e renda, entre outros, e que as violações que resultam em tais índices são diretamente decorrentes da negação de seu Direito ao Território tradicional, do Direito à Identidade Cultural e da inadequação ou omissão de políticas públicas articuladas e específicas. A pesquisa prossegue, afirmando que “aliada a esses fatores, a dificuldade de acesso à justiça – aqui não se faz referência apenas ao acesso ao Poder Judiciário, mas, e principalmente, ao acesso ao valor justiça, seja para exigir territórios seja para exigir políticas públicas adequadas às suas especificidades culturais – condena-os a uma série de violações de direitos humanos” (Franceschini, 2016, p. 27-28).

- tro De Estudos Rurais – UNICAMP, vol. 7, n. 1, 2013. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/view/1648>.
- FRANCESCHINI, T. **O direito humano à alimentação e à nutrição do povo Guaraní e Kaiowá: um enfoque holístico**. Resumo executivo. Brasília: FIAN Brasil, 2016.
- GARGARELLA, R. El derecho de resistência en situaciones de carencia extrema. **Astrolabio** – Revista internacional de filosofía, n. 4, 2007. Disponível em: <http://www.ub.edu/astrolabio/Articulos4/ARTICULOgargarella.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2019.
- GALLOIS, D. T. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? *In*: FANI, R. (org.). **Terras Indígenas e unidades de conservação da natureza**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.
- LITTLE, P. E. Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global. **Tellus**, ano 2, n. 3, p. 33-52, out. 2002.
- LYRA FILHO, R. **O que é Direito?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.
- QUIJANO, A. El fantasma del desarrollo en América Latina. *In*: ACOSTA, A. (org.). **El desarrollo en la globalización: el reto de la América Latina**. Quito: ILDIS/Ed. Nueva Sociedad, 2000.
- SOUZA FILHO, C. F. M. Os povos indígenas e o direito brasileiro. *In*: SOUZA FILHO, C. F. M.; BERGOLD, R. C. (orgs.). **Os direitos dos povos indígenas no Brasil: desafios no século XXI**. Curitiba: Letra da Terra, 2013.
- STF. **Petição nº 3.388/ED/RR**. Embargos de declaração. Ação popular. Demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Brasília: STF, 2013.
- STF. **Ação Cível Originária 362 Mato Grosso**. Brasília: 2017.



A AGROECOLOGIA COMO MEIO PARA A PROMOÇÃO EFETIVA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E À NUTRIÇÃO ADEQUADAS

Valéria Torres Amaral Burity¹

Gladstone Leonel Júnior²

FIAN BRASIL

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

¹ Secretária-geral da FIAN Brasil.

² Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF).

ENUNCIADO

As práticas agroecológicas são as mais compatíveis com os elementos do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA). Portanto, às políticas de promoção da agroecologia deve ser aplicado o mesmo regime (princípios e obrigações) que marca esse direito fundamental. Em contexto de agravamento do aquecimento global, aumento da fome e do excesso de peso, o apoio à agroecologia não é uma escolha, mas sim uma obrigação que recai sobre o Estado brasileiro.

DADOS SOBRE OS SISTEMAS ALIMENTARES NO BRASIL E NO MUNDO E O CHAMADO À MUDANÇA DE MODELO DE PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS

O relatório *Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo* (SOFI), lançado em julho de 2019 em Nova York pela FAO (2019), apresenta um grave quadro de desigualdades globais. O número de pessoas que enfrentam a fome aumentou – já são cerca de 821 milhões – mas, caso seja incluído o indicador Food Insecurity Experience Scale (FIES) e se realize uma avaliação da insegurança alimentar moderada, os números são ainda maiores, indicando que aproximadamente dois bilhões de pessoas enfrentam a **insegurança alimentar** em âmbito global. O relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), divulgado em agosto de 2019, revela como os sistemas alimentares hegemônicos são responsáveis pela produção de gases de efeito estufa e como o aquecimento global pode impactar a segurança alimentar, afetando especialmente países de clima tropical.

Um também recente relatório da Comissão *Lancet* sobre Obesidade, seguindo a mesma linha de argumentos, registra que, atualmente, os sistemas alimentares são responsáveis pelo que especialistas estão considerando uma “síndrome global”, a sinergia entre três pandemias: obesidade, má nutrição e mudanças climáticas (Swinburn; Kraak; Allender; Atkins; Baker; Bogard *et al.*, 2019). Os sistemas alimentares geram desigualdades e, em muitos casos, expulsam de suas terras, em todo o mundo, milhões de pessoas que produzem alimentos diversificados para a própria subsistência ou para o mercado, tornando assim a alimentação cada vez mais monótona e menos saudável.

O pesquisador Olivier De Schutter (2014), em seu relatório final como Relator Especial sobre o Direito à Alimentação da ONU, ressaltou alguns dados que revelam a insustentabilidade dos atuais sistemas alimentares, indicando como esses sistemas são responsáveis pelo aumento de monoculturas, geram dependência de insumos externos para agricultores e agricultoras e provocam a perda da biodiversidade, erosão dos solos, contaminação das águas, desmatamento, aumento da desigualdade social e conflitos por terra e água, entre outras externalidades. O relatório ressalta que:

O uso excessivo de fertilizantes químicos contaminou a água doce, aumentando o teor de fósforo, o que se traduziu no aumento estimado de fósforo nos

oceanos para cerca de dez milhões de toneladas por ano. A contaminação da água por fosfato e nitrogênio é a principal causa de eutrofização, o aumento dos processos naturais de fertilização devido à atividade humana que acelera o crescimento de algas que absorvem o oxigênio dissolvido, necessário para manter a população de peixes (De Schutter, 2014, p. 5).

O relatório de 2014 destacou ainda o papel dos sistemas alimentares para as mudanças climáticas³:

3 O Informe DHANA 2019, da FIAN Brasil, traz dados de pesquisas recentes que afirmam que “tal qual configurados hoje, os sistemas alimentares são uma das principais causas das mudanças climáticas, da emissão de gases de efeito estufa, do uso de água doce, da perda da biodiversidade e da acelerada extinção das espécies (Willet *et al.*, 2019). A agricultura ocupa quase 40% das terras de todo o mundo, e a produção de alimentos é responsável por mais de 30% das emissões de gases de efeito estufa e por 70% do uso de água doce (Willet *et al.*, 2019). Os grupos apontam como uma grave ameaça ao planeta Terra o aumento exponencial da produção global de carnes, que cresceu de 71 milhões de toneladas em 1961 para 318 milhões em 2014 e que, para acompanhar a tendência de aumento de consumo, pode chegar a 455 milhões em 2050 (Swinburn *et al.*, 2019). A conversão de ecossistemas naturais em terra para a agricultura e a pecuária é considerada a principal causa de ameaça de extinção das espécies (Swinburn *et al.*, 2019) – o que é especialmente grave no Brasil que, entre 2000 e 2014, perdeu em média 2,7 milhões de hectares/ano de floresta (Willet *et al.*, 2019)” (FIAN Brasil, 2019).

As atividades agropecuárias a nível mundial representam cerca de 15% das emissões totais de gases de efeito estufa das atividades humanas (...). Além disso, a produção de fertilizantes, herbicidas e pesticidas, plantio, irrigação e fertilização, assim como o transporte, a embalagem e a conservação de alimentos requerem uma quantidade considerável de energia, o que se traduz entre 15% a 17% adicional das emissões totais de gases de efeito estufa resultantes de atividades humanas atribuíveis aos sistemas alimentares (De Schutter, 2014, p. 5).

O Relator também destacou que o aumento da produção de alimentos não superou a fome e nem impediu o surgimento de novas pandemias, como obesidade e sobrepeso, além de gerar as externalidades anteriormente citadas (De Schutter, 2014).

No Brasil, os sistemas alimentares seguem a mesma tendência. Temos um modelo de produção que gera concentração de terra e riqueza, produzindo desigualdade social. O Brasil tem 45% de sua área produtiva concentrada em propriedades superiores a mil hectares – o que corresponde a menos de 1% dos imóveis rurais, alcançando o 5º lugar no ranking mundial de desigualdade no acesso à terra (Santos; Glass, 2018).

Entre 2000 e 2014, a quantidade de terra alocada para o plantio de feijão – o alimento mais básico da dieta brasileira –, diminuiu 13,2% (Flexor, 2019), enquanto o aumento do cultivo de soja subiu 116% – o que demonstra de forma emblemática a crescente e perigosa tendência à destinação de terras para a produção voltada ao mercado externo, em detrimento da garantia da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e da manutenção da cultura alimentar brasileira.

O desmatamento também nos afeta e está, em muitos casos, associado aos sistemas alimentares. Na Amazônia, por exemplo, ele está diretamente associado à escala de ocupação intensiva da região, predominando atualmente a conversão da floresta em pastagens e a produção de grãos (Marengo; Souza Junior, 2018).

A organização belga FERN (2019) detalhou alguns dos impactos devastadores da pecuária nos países do Mercosul, sobretudo após o bloco ter firmado um acordo com a União Europeia, em 2019: hoje eles são responsáveis por 80% do desmatamento na Amazônia brasileira, bem como pela perda de florestas na parte paraguaia do Gran Chaco – a segunda maior zona florestal da América do Sul. Em 2018, 78,8% das importações de carne bovina da União Europeia foram do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai).

Em 2017, um estudo publicado pelo Conselho de Informações sobre Biotecnologia (CIB, 2017) mostrou que 92% da área total de plantio de soja no Brasil já era transgênica. Em 2015 o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD), órgão então ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), lançou uma

publicação em que apresenta mais de 750 indicações de estudos oriundos de renomados institutos de pesquisa de vários países, que alertam para a ausência de consenso científico sobre os riscos e incertezas com relação aos impactos dos transgênicos para a saúde das pessoas e para a agrobiodiversidade (Ferment *et al.*, 2015). Para além desses riscos, o modelo global da Revolução Verde é baseado em sementes patenteadas que garantem direitos de monopólio a seus detentores, gerando uma enorme dependência dos agricultores e agricultoras em relação a um grupo reduzido de empresas multinacionais que controlam o mercado de sementes e insumos.

Há ainda mais estudos sobre os impactos dos agrotóxicos. Seu uso massivo contamina principalmente os trabalhadores e trabalhadoras expostos aos venenos por contato direto e também afeta as pessoas que vivem nos entornos das áreas de cultivo e as que consomem os alimentos produzidos dessa forma. A chamada “deriva técnica” dos agrotóxicos, que acontece mesmo quando todas as normas técnicas de aplicação são seguidas, é estimada em pelo menos 30% do produto aplicado, contaminando todo o entorno das plantações, a água e o ar (Londres, 2011).

Entre 2000 e 2015, a venda de agrotóxicos subiu de 313,8 mil para 887,8 mil toneladas/ano, um aumento de 183% (Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e pela Vida, 2018). Para além do aumento no consumo desse tipo de produto, preocupa que, dos 50 agrotóxicos mais utilizados nas lavouras brasileiras, 22 são proibidos pela União Europeia (ABRASCO, 2015). O herbicida glifosato, um dos mais utilizados no Brasil, é alvo da justiça nos Estados Unidos, sendo objeto de 13,4

mil ações judiciais por contaminação (France Presse, 2019).

Existem no Brasil sistemas que reúnem e organizam dados sobre intoxicações provocadas por esses produtos, sendo um traço comum a eles a subnotificação. Estima-se que, para cada caso registrado, há 50 não notificados (Londres, 2011). Uma dessas plataformas é o Sistema de Informações de Agravos de Notificação (SINAN) do Ministério da Saúde (MS), que, entre 2007 e 2015, registrou 84.206 casos de intoxicação notificados (ABRASCO, 2015). Ainda é importante registrar que, atualmente, o Brasil é o segundo maior produtor de plantas transgênicas no mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos, e o maior consumidor mundial de agrotóxicos.

No Brasil, também são alarmantes os dados sobre a violência ligada, direta ou indiretamente, aos sistemas alimentares. Dados do último relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2019) sobre os conflitos no campo revelam que as ocorrências de violência aumentaram 4%, passando de 1.431 em 2017 para 1.489 em 2018. Entre as ocorrências, 1.124 estiveram relacionadas a conflitos por terra. Os conflitos por água passaram de 197 em 2017 a 276 em 2018, envolvendo 73,6 mil pessoas – aproximadamente, o número de pessoas dobrou em relação ao ano anterior. Em 73,5% dos casos, os conflitos afetaram povos e comunidades tradicionais. Embora os assassinatos tenham diminuído, a CPT destacou outros dados alarmantes. Em 2018, 57% dos assassinatos foram de lideranças – o que a organização classificou como “violência pedagógica”, usada para “punir exemplarmente” o “entrave ao desenvolvimento”. Também impressiona o número de pessoas expulsas de

seus territórios. No último ano, 2.307 famílias foram expulsas por particulares e 11.225 foram expulsas por ordens de despejo.

Considerando-se a insustentabilidade social e ambiental dos sistemas alimentares, De Schutter (2014), com base em diversas pesquisas e experiências práticas, lançou um apelo para que haja uma grande mudança na forma de produzir, comercializar e consumir alimentos, enfatizando o potencial da agroecologia para a garantia, de forma sustentável, do Direito à Alimentação:

Em resumo, entramos em um novo século e as questões que enfrentamos hoje são diferentes das de 50 anos atrás. Um novo paradigma centrado no bem-estar, na resiliência e na sustentabilidade deve ser formulado para substituir o paradigma produtivista, a fim de apoiar melhor a plena realização do Direito à Alimentação adequada. A equação é complexa, mas pode ser resolvida.

(...)

A mudança para modos sustentáveis de produção agrícola é vital para a futura segurança alimentar e um componente essencial do Direito à Alimentação. Nesse sentido, a agroecologia tem um enorme potencial (De Schutter, 2014, p. 13).

AGROECOLOGIA E A COMPATIBILIDADE COM OS ELEMENTOS DO DHANA

O conceito de agroecologia é um conceito em construção e tem dimensões econômicas, sociais, ecológicas, culturais, éticas e políticas. A agroecologia contrapõe-se à produção pautada nos latifúndios, na monocultura, na concentração de terra, na dependência de insumos químicos e na alta mecanização da agricultura. Também se opõe à exploração do trabalhador e da trabalhadora rural, à violência, ao machismo, ao racismo e aos modelos insustentáveis de consumo de alimentos, propondo circuitos de proximidade de produção e consumo de alimentos. O enfoque agroecológico também valoriza os saberes e a experiência dos agricultores e agricultoras familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais – que são os sujeitos dessas práticas – e se pauta por eles.

Em 2010, o então Relator Especial sobre o Direito à Alimentação da ONU afirmou que a agroecologia:

Foi criada pela convergência de duas disciplinas científicas, a agronomia e a ecologia. Como uma ciência, a agroecologia é a “aplicação da ciência ecológica ao estudo, projeto e gestão de agroecossistemas sustentáveis”. Como um conjunto de práticas agrícolas, a agroecologia busca maneiras de aperfeiçoar os sistemas agrícolas, imitando os processos naturais, criando, portanto, interações biológicas benéficas e sinergias entre os componentes do agroecossistema. Ela apresenta as condições de solo mais favoráveis para o crescimento das plantas, particularmente pela gestão de matéria orgânica e pelo aumento na atividade biótica do solo. Entre os princípios básicos da agroecologia, destacam-se: a reciclagem de nutrientes e energia nas propriedades agrícolas, em vez da introdução de insumos externos; integrar cultivos agrícolas e a pecuária; diversificar as espécies e os recursos genéticos dos agroecossistemas no tempo e espaço e se concentrar em interações e produtividade em todo o sistema agrícola e não se concentrar em espécies individuais. A agroecologia faz um uso altamente intensivo do conhecimento, baseado em técnicas que não são transmitidas a

partir dos níveis superiores, mas sim desenvolvidas com base no conhecimento e experimentação dos agricultores (CAISAN, 2012).⁴

O relatório de 2010, que dá base para os subitens que desenvolveremos a seguir, fundamenta-se em um conjunto de pesquisas e experiências para corroborar a afirmação de que esse é o modelo de produção compatível com os elementos do DHANA: a sustentabilidade e a disponibilidade, a acessibilidade e a adequação.

DISPONIBILIDADE

O documento faz menção a pesquisas que afirmam que a agroecologia aumenta a produtividade de alimentos:

No que pode ser o estudo mais sistemático do potencial dessas técnicas até a presente data, Jules Prett *et al.* compararam os impactos de 286 projetos agrícolas sustentáveis recentes em 57 países pobres, cobrindo 37 milhões de hectares (3% da área cultivada em países em desenvolvimento). Eles concluíram que essas intervenções aumentaram a produtividade em 12,6 milhões de propriedades agrícolas, com um aumento médio na safra de 79%, ao mesmo tempo que melhoraram a oferta de serviços ambientais essenciais. (...)

Os dados desagregados dessa pesquisa demonstraram que a produção alimentar média por propriedade aumentou 1,7 tonelada por ano (até 73%) para 4,42 milhões de agricultores que praticam agricultura em pequena escala cultivando cereais e tubérculos em 3,6 milhões de hectares e que o aumento na produção de alimentos foi de 17 toneladas por ano (até 150%) para 146.000 agricultores em 542.000 hectares cultivando tubérculos (batata, batata doce, mandioca). Após a UNCTAD e UNEP terem reanalisado o banco de dados para apresentar um resumo dos impactos na África, descobriu-se que o aumento na produtividade média na safra foi até maior para esses projetos do que a média global de 79%, com um aumento de 166 (CAISAN, 2012, s.p.).

Outras pesquisas⁵ levam à mesma conclusão: a agroecologia contribui para a produtividade de alimentos e o faz da forma mais sustentável, social e ambientalmente.

ACESSIBILIDADE

Desde seu surgimento a agroecologia teve um grande papel ao estimular “o autoconsumo das famílias, buscando minimizar a dependência em relação aos mercados e promover uma alimentação sem agrotóxicos” (Londres, Monteiro, 2017).

A agroecologia também reduz a dependência de insumos externos e de varejistas e atravessadores locais, entre os agricultores. Além disso, faz uso intensivo de mão de obra, o que pode gerar mais emprego e renda no meio rural. A criação de oportunidades no meio rural é também uma forma de evitar que pessoas migrem para os grandes centros, muitas vezes aumentando o número de pessoas empobrecidas nas grandes cidades.

Por seu enfoque contra o machismo e o racismo, a agroecologia também favorece grupos que tendem a sofrer formas mais graves de violações de direitos, como

4 Em 2012 a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) traduziu, de maneira não oficial, mas com autorização do autor, o relatório “Agroecologia e o Direito Humano à Alimentação Adequada”, elaborado em 2010 e apresentado pelo Relator Especial sobre o Direito à Alimentação, Olivier De Schutter, ao Conselho de Direitos Humanos, em sua décima sexta sessão.

5 “O estudo de larga escala mais recente aponta para as mesmas conclusões. A pesquisa encomendada pelo projeto Foresight Global Food and Farming Futures, do governo do Reino Unido, reviu 40 projetos em 20 países africanos, nos quais a intensificação sustentável foi desenvolvida durante a década de 2000. Os projetos incluíram, entre outros, a ampliação nas colheitas (particularmente os aperfeiçoamentos através do cultivo de plantas participativas em culturas órfãs negligenciadas até então), manejo integrado de pragas, conservação do solo e agrofloresta. Até o início de 2010, esses projetos tinham benefícios documentados para 10,39 milhões de agricultores e suas famílias e aperfeiçoamentos em aproximadamente 12,75 milhões de hectares. A produtividade nas culturas mais do que dobrou na média (aumentando 2,13 vezes) em um período de 3-10 anos, resultando em um aumento na produção agregada de alimentos de 5,7 milhões de toneladas por ano, equivalente a 557 kg/propriedade agrícola. (...) Algumas vezes, inovações aparentemente menores podem proporcionar altas produtividades. No Quênia, pesquisadores e agricultores desenvolveram a estratégia ‘atração-expulsão’ para controlar ervas daninhas e insetos que danificam as culturas. A estratégia consiste em ‘expulsar’ as pragas do milho pelo consórcio do milho com culturas repelentes a insetos, como o *Desmodium*, ao mesmo tempo que os ‘atrai’ para os pequenos lotes de capim Napier, uma planta que excreta uma goma pegajosa que atrai e aprisiona as pragas. O sistema não apenas controla as pragas, mas também tem outros benefícios, porque o *Desmodium* pode ser usado como forragem para o gado. O sistema foi adotado na China, na Índia e nas Filipinas. Em Bangladesh, o International Rice Research Institute relatou um aumento de 20% na produtividade das culturas e o rendimento líquido com base no custo monetário aumentou 80%” (CAISAN, 2012, s.p.).

mulheres, a população negra e as minorias étnicas, sendo uma forma de enfrentamento a múltiplas formas de opressão que, muitas vezes, se sobrepõem.

Assim, uma vez que a agroecologia promove o autoconsumo de alimentos, reduz o custo da exploração agrícola, minimiza o uso de insumos caros e melhora o sustento das famílias de agricultores, especialmente as mais empobrecidas, ela contribui para o acesso físico e econômico aos alimentos (CAISAN, 2012).

ADEQUAÇÃO

Existem mais de 80 mil espécies de plantas disponíveis para consumo humano e, entretanto, a maior parte das nossas necessidades de proteína e energia vem do arroz, do trigo e do milho (CAISAN, 2012). A agroecologia, em razão dos seus princípios, é fundamental para a biodiversidade e, portanto, para a diversidade dos sistemas agrícolas. Essa diversidade contribui para dietas mais variadas – e portanto mais saudáveis – para as comunidades que produzem seus próprios alimentos e para as pessoas que consomem o que tais comunidades produzem.

Agroecossistemas mais diversificados são mais efetivos para assegurar uma produção de nutrientes, gerando não apenas uma fonte importante de vitaminas e outros micronutrientes, mas também sustento durante os períodos de escassez de alimentos (...) [a] diversidade nutricional possibilitada pela maior diversidade no campo é de importância particular para crianças e mulheres (CAISAN, 2012, s.p.).

SUSTENTABILIDADE

A agroecologia desvincula a produção de alimentos da dependência de energia fóssil e também contribui para atenuar as mudanças climáticas:

Contribui para a adaptação à mudança climática (...) e melhora a resiliência à mudança climática. Mudança climática provoca fenômenos meteorológicos mais extremos. O uso de técnicas agroecológicas pode amortecer significativamente os impactos negativos desses fenômenos, pois a resiliência é fortalecida pelo uso e promoção da biodiversidade agrícola no ecossistema, que promovem numerosos enfoques agroecológicos em nível de ecossistema, o sistema de exploração agrícola e o campo de cultivo de cada agricultor (...). Secas e inundações mais frequentes e mais severas podem ser esperadas no futuro; os modos agroecológicos de agricultura são mais bem equipados para suportar estes fenômenos. (CAISAN, 2012)

Considerando-se que um dos cenários apresentados no relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Calvo Buendía *et al.*, 2019) indica que, até o final do século XXI, haverá um aumento acima de 4°C na temperatura média do ar e uma redução nas chuvas de até 40% na Amazônia (Marengo; Souza Junior, 2018), a produção agroecológica impõe-se como uma forma urgente de garantir a produção sustentável de alimentos e para garantir nossa existência, visto que os efeitos das mudanças climáticas são dramáticos para os ecossistemas, para a pro-

dução de alimentos e, portanto, para a sobrevivência da humanidade.

As políticas sociais necessárias para realizar o DHANA, através da agroecologia, além de resolver questões imediatas de falta de alimento – o que é um dever do Estado –, devem possibilitar que as ações de garantia desse direito modifiquem estruturalmente a política agrária vigente.

CONCLUSÕES

O Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas é um direito previsto em tratados internacionais e previsto em nosso ordenamento jurídico interno. Ao DHANA, correspondem obrigações do Estado brasileiro. Como direito fundamental, ele é marcado por princípios, entre os quais o princípios de a) uso máximo de recursos disponíveis para sua realização; b) vedação aos retrocessos sociais no processo de implementação desse direito; c) da participação; d) da transparência; e) da informação e f) da precaução.

Em relação ao princípio da vedação do retrocesso social, vale destacar que sua origem remonta à década de 1970, quando se discutiram na Alemanha, em razão da crise econômica, restrições aos benefícios sociais assegurados (Continental, 2015). Com isso, afirma-se que, uma vez obtido um determinado grau de realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, essa evolução passa a constituir, simultaneamente, uma garantia e um direito.

Ainda no que diz respeito às obrigações que recaem sobre direitos humanos, o Estado brasileiro não pode agir provocando violações a esse direito (tem a obrigação de respeitá-lo) e deve adotar medidas concretas para proteger e promover esse direito.

O Estado cumpre com sua obrigação de respeitar o DHANA quando não adota quaisquer medidas que possam resultar na privação da capacidade de indivíduos ou grupos de obter alimentação adequada e saudável. A obrigação de proteger o direito, por sua vez, atribui ao Estado o dever de agir para impedir que terceiros (indivíduos, grupos, empresas e outras entidades) interfiram na realização ou atuem de forma a violar o Direito Humano à Alimentação Adequada das pessoas ou grupos populacionais. Já a dimensão referente à promoção diz respeito ao compromisso do Estado de criar condições e políticas que permitam a realização efetiva do DHANA, garantindo a autonomia dos titulares para exercer esse direito.

Ainda que o Estado tenha discricionariedade para adotar as medidas que julgar mais convenientes para a garantia do DHANA, não pode fazer escolhas de modo arbitrário, violando normas de direitos humanos, ou violando o princípio da proporcionalidade; deve, portanto, fazer as escolhas que sejam mais eficientes e que atribuam *máxima eficácia* à realização desse direito.

Há um conjunto robusto de pesquisas e um grande número de experiências práticas que confirmam que a agroecologia é uma maneira efetiva e sustentável, social e ambientalmente, de garantir o Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas e que há grande compatibilidade entre o enfoque agroecológico e os elementos que compõem esse direito (disponibilidade, acessibilidade, adequação e sustentabilidade).

Por essa razão, às políticas de incentivo às formas de produção e de consumo agroecológicas deve ser aplicado o mesmo regime que marca o direito fundamental à alimentação e à nutrição, isto

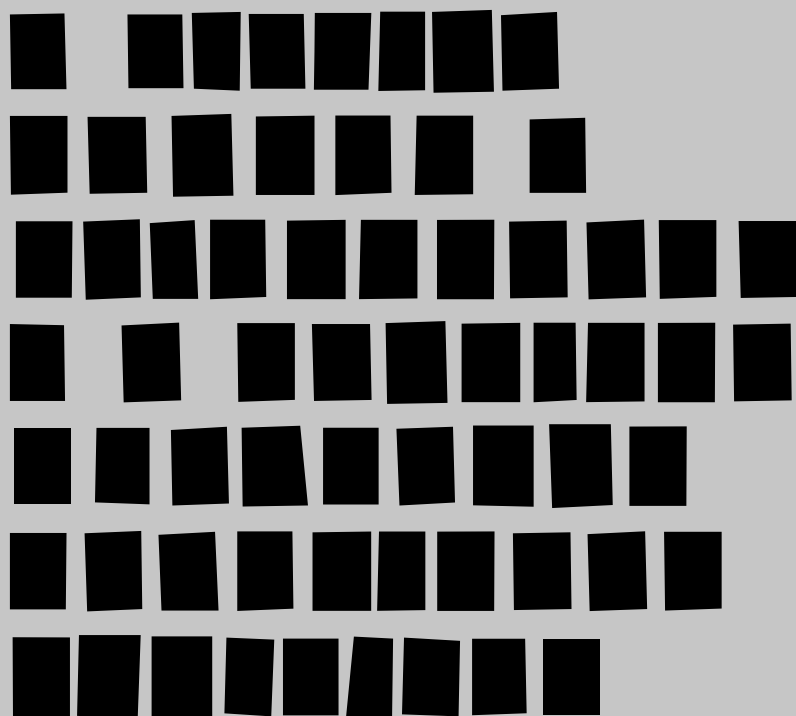
é, a essas políticas devem ser aplicados os princípios de uso do máximo de recursos disponíveis (e, portanto, com priorização dessas ações no orçamento público), de vedação ao retrocesso social, de participação, de informação e de transparência, entre outros. Recae sobre o Estado as mesmas obrigações relativas ao DHANA, ou seja, respeitar, proteger e promover a agroecologia.

Em contexto de agravamento do aquecimento global e de aumento da fome, do sobrepeso e da obesidade no Brasil e no mundo, a agroecologia não é uma escolha, é uma obrigação que recai sobre o Estado brasileiro. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRASCO. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- CAISAN (trad.). **Agroecologia e o Direito Humano à Alimentação Adequada** (Relatório do Relator Especial sobre o Direito à Alimentação da ONU, Olivier De Schutter). Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Caderno-SISAN-01-2012-Agroecologia-e-o-Direito-Humano-%C3%A0-Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Adequada.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2019.
- CALVO BUENDIA, E.; TANABE, K.; KRANJC, A.; BAASANSUREN, J.; FUKUDA, M.; NGARIZE, S.; OSAKO, A.; PYROZHENKO, Y.; SHERMANAU, P.; FEDERICI, S. (eds.). **2019 Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories**. Genebra: IPCC, 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/2019-refinement-to-the-2006-ipcc-guidelines-for-national-greenhouse-gas-inventories>.
- CAMPANHA Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida. **Dados sobre agrotóxicos**. Página web da Campanha. Brasília: dez. 2018. Disponível em: <https://contraosagrototoxicos.org/dados-sobre-agrototoxicos>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- CIB; AGROCONSULT. **20 Anos de transgênicos: impactos ambientais, econômicos e sociais no Brasil**. São Paulo: CIB; AGROCONSULT, 2018.
- CONTINENTINO, M. C. Proibição do retrocesso social está na pauta do Supremo Tribunal Federal. **Consultor Jurídico**, 11 abr. 2015. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2015-abr-11/observatorio-constitucional-proibicao-retrocesso-social-pauta-stf#_ftn1. Acesso em: 27 nov. 2019.
- CPT. **Conflitos no campo Brasil 2018**. Goiânia: CPT Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14154-conflitos-no-campo-brasil-2018>. Acesso em: 16 set. 2019.
- DE SCHUTTER, O. **Final report: The transformative potential of the right to food (Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter)**. A/HRC/25/57. Apresentado à 25ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, item 3 da Agenda. Genebra: Conselho de Direitos Humanos, 2014.
- FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The state of food security and nutrition in the world 2019**. Transforming food systems for affordable healthy diets. Roma: FAO, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/state-of-food-security-nutrition/en>. Acesso em: 16 ago. 2019.

- FERMENT, G.; MELGAREJO, L.; FERNANDES, G. B.; FERRAZ, J. M. (org.). **Lavouras transgênicas** – riscos e incertezas: mais de 750 estudos desprezados pelos órgãos reguladores de OGMs. Brasília: MDA, 2015.
- FERN. EU-Mercosur deal sacrifices forests and rights on the altar of trade. **Página web da FERN**. Bruxelas: 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.fern.org/news-resources/eu-mercotur-deal-sacrifices-forests-and-rights-on-the-altar-of-trade-1986>. Acesso em: 15 out. 2019.
- FLEXOR, G. A globalização e a política externa brasileira no período dos governos Lula e Dilma. *In*: MEDEIROS, L.; LEITE, S. (org.). **Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro** (2003-2014). No prelo.
- FRANCE PRESSE. Monsanto enfrenta 13,4 mil ações judiciais por conta do herbicida glifosato. **G1**. São Paulo, 25 abr. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/04/25/monsanto-enfrenta-134-mil-acoes-judiciais-por-conta-do-herbicida-glifosato.ghtml>. Acesso em: 30 set. 2019.
- LEONEL JÚNIOR, G. **Direito à Agroecologia**: a viabilidade e os entraves de uma prática agrícola sustentável. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- LONDRES, F. **Agrotóxicos no Brasil**: um guia para ação em defesa da vida. Rio de Janeiro: Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), 2011.
- LONDRES F; MONTEIRO, D. Pra que a vida nos dê flor e frutos: notas sobre a trajetória do movimento agroecológico no Brasil. *In*: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil**: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: IPEA, 2017.
- MARENGO, J.; SOUZA JUNIOR, C. **Mudanças climáticas**: impactos e cenários para a Amazônia. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2018.
- SANTARELLI, M.; BURITY, V. et al. **Informe DHANA 2019**: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil, 2019.
- SANTOS M.; GLASS, V. (orgs.). **Atlas do agronegócio**: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2018.
- SWINBURN, B.; KRAAK, V.; ALLENDER, S.; ATKINS, V.; BAKER, P.; BOGARD, J. *et al.* **The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change**: The Lancet Commission report. EAT-Lancet, EAT-Lancet Commission, 2019.



OS ÍNDIOS E O DIREITO AO PROCESSO JUSTO

Rafael Modesto¹

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI)

¹ Advogado. Assessor jurídico do Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

ENUNCIADO

Assiste aos índios, suas comunidades e organização social o direito fundamental de acesso à justiça e ao Poder Judiciário, sendo vedado o uso do regime tutelar – não recepcionado pela Constituição Federal de 1988 como fundamento jurídico e cultural – para retaliar a efetivação da norma constitucional de direito humano à ampla defesa e ao contraditório nos processos judiciais.

DO DIREITO FUNDAMENTAL AO CONTRADITÓRIO E A AMPLA DEFESA AOS ÍNDIOS

Partimos de um caso concreto para demonstrar a distopia quanto ao tema do acesso dos índios à justiça e ao Poder Judiciário – o que demonstra que, apesar da Carta Política de 1988 ter garantido aos povos originários o direito humano ao contraditório e à ampla defesa, ainda temos como contraditória, no âmbito do sistema de justiça, essa matéria constitucional.

No ano de 2015, a comunidade indígena de Guyraroká, do povo Guarani e Kaiowá, no estado de Mato Grosso do Sul, foi surpreendida com uma decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) nº 29.087, que discutiu a viabilidade técnica da Portaria Declaratória nº 3.219, de 7 de outubro de 2009, do ministro da Justiça, que havia declarado a área como de posse e ocupação indígena, com superfície aproximada de 11.401 hectares.

A comunidade de Guyraroká, ao tomar conhecimento do acórdão que, proferido pela segunda turma do STF, determinou a anulação do processo de demarcação de suas terras de ocupação tradicional sem seu conhecimento, requereu o ingresso na qualidade de litisconsorte necessária. Assim decidiu o relator, ministro Gilmar Mendes, logo que recebeu o pleito dos Guarani e Kaiowá:

(...) a Funai é o órgão federal do Estado brasileiro responsável pela proteção dos índios e seus bens, ao qual cabem todos os estudos e levantamentos que precedem a demarcação, nos termos do art. 231 da Constituição Federal, bem como da Lei 5.371, de 5.12.1967.

Inclusive, porque, “entre suas atribuições, está o ‘exercício dos poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio’, nos termos do art. 1º, parágrafo único da Lei 5371/67 (STF, 2014).

O trecho significa dizer, com outras palavras, que a segunda turma do STF, por maioria, firmou entendimento sustentado em lei não recepcionada pela Carta política de 1988. Ou seja, a decisão baseou-se em norma inconstitucional, à qual esbarra, em específico, no Art. 232 da Magna Carta.

A Lei 5.371/67, que estabeleceu a criação da FUNAI, depois da apuração sobre fraudes e violências sem precedentes por parte do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), em face dos povos indígenas em 1967², também contém os vícios do período ditatorial, o qual tinha como política oficial a integração do índio à comunhão nacional. Veja-se:

2 Sobre a corrupção que campeou no SPI, vide o Relatório Figueiredo (BRASIL, 1967a).

Art. 1º Fica o Governo Federal autorizado a instituir uma fundação, com patrimônio próprio e personalidade jurídica de direito privado, nos termos da lei civil, denominada “Fundação Nacional do Índio”, com as seguintes finalidades:
(...)

Parágrafo único. A Fundação exercerá os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar do índio, na forma estabelecida na legislação civil comum ou em leis especiais (Brasil, 1967, p. 1).

Quanto à revogada tutela indígena, os Artigos 7º e 35 da Lei 6001/1973 – Estatuto do Índio – estão assim redigidos:

Art. 7º Os índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunidade nacional ficam sujeitos ao regime tutelar estabelecido nesta Lei.
(...)

§ 2º Incumbe a tutela à União, que a exercerá através do competente órgão federal de assistência aos silvícolas.
(...)

Art. 35. Cabe ao órgão federal de assistência ao índio a defesa judicial ou extrajudicial dos direitos dos silvícolas e das comunidades indígenas (Brasil, 1973, p. 2).

Para Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2010), a tutela é um termo problemático, cujos conceitos foram sendo mantidos desde Roma até o direito pós-moderno, a respeito, conforme instituído pelo Direito de Família, como uma proteção substitutiva do pátrio poder. Portanto, há uma confusão de terminologias, mas também uma vontade política de extinguir, progressivamente, a pluralidade cultural pela via da administração cultural da coisa indígena pelo órgão indigenista, por meio do regime tutelar, hoje ruído por inconstitucionalidade.

A Lei 5.371/1967 instituiu a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e determinou que a “representação ou assistência jurídica inerente ao regime tutelar do índio” (Brasil, 1967b, p. 1) compete ao referido órgão indigenista. Essa mesma Lei que instituiu a FUNAI também tem como finalidade a promoção da “educação apropriada do índio, visando à sua progressiva integração na sociedade nacional” (Brasil, 1967b, p. 1).

A legislação do período de exceção representava retrocesso, como se percebe nos referidos institutos acima citados e, justamente por isso, o constituinte originário, com a intransigente participação dos indígenas em 1987 e 1988, estabeleceu, no Art. 231 da Constituição Federal, que é reconhecido “aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições” (Brasil, 1988, Art. 231), enquanto, no Art. 232, definiu que “os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo” (Brasil, 1988, Art. 232). Isso rompe, *a fortiori ratione*, com o despiciendo regime de tutela dos índios.

No ordenamento jurídico atual, inadvertidamente, os indígenas foram alçados à condição de sujeitos coletivos de direitos, através do reconhecimento de suas organizações sociais, deixando para trás a discriminatória tutela e permitindo, assim, o acesso à justiça processual por meio de sua organização social, sem, por isso, deixarem de ser indígenas.

Segundo Carlos Frederico Marés de Souza Filho:

A Constituição de 1988 reconhece aos índios o direito de ser índio, de manter-se como índio, com sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Além disso, reconhece o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Essa concepção é nova, e juridicamente revolucionária, porque rompe com a repetida visão integracionista. A partir de 5 de outubro de 1988, o índio, no Brasil, tem direito de ser índio. (Souza Filho, 2010, p. 107)

Nesses termos encontra-se o parecer ofertado pelo emérito professor da Universidade de São Paulo (USP) José Afonso da Silva (2019), para integrar a Ação Civil Ordinária nº 2.323, quando naquele caso foi discutida a matéria em comento. Diz o eminente jurista:

E se chama isso de interesse apenas mediato ou reflexo? O prejuízo é imediato e direto, logo o direito ou interesse em evita-lo é também imediato e direto. Ora, o Art. 232 da Constituição, ao conferir legitimidade aos índios, suas comunidades e organizações para ingressar em juízo na defesa de seus direitos ou interesses, conferiu correlativamente todos os poderes para que essa defesa seja real e eficaz. Se isso precisa ter uma qualificação processual, só pode ser a de litisconsórcio passivo. Fora disso é desrespeitar a regra constitucional. Quer dizer, a decisão do Douto Relator admitindo apenas a assistência simples e o desentranhamento da contestação e demais peças processuais da comunidade contraria o dispositivo constitucional. É, pois, inconstitucional, como todas as vênias (Silva, 2019, p. 3).

Souza Filho ainda firma que o regime tutelar exercido pela FUNAI contra os índios, em especial no período de exceção, mas também em momentos de expressão democrática mais aberta, violou a confiança dos povos originários ao doloroso argumento de sua incorporação à comunhão nacional, com vias ao assimilacionismo e integracionismo cultural forçado. Segundo o autor:

A lei tem variado, assim como as políticas de administração da coisa indígena. Mas invariavelmente o Estado tem sido mau tutor, tanto durante os períodos de ditadura, como nos momentos de democracia tem violado a confiança do tutelado sob a égide da tutela orfanológica. (Souza Filho, 2010, p. 105)

O caso de Guyraroká, em que foi suprimido o direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário por meio de decisão judicial, infringiu não somente os Arts. 231 e 232 da Carta Política, mas também a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a previsão relativa à matéria, que consta do Código de Processo Civil³.

Contudo, os povos indígenas têm insistido nessa temática no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) e conseguido convencer os ministros de que seu direito humano de poder acessar o Poder Judiciário e de poder ser ouvido nos processos judiciais é um direito universal, um direito humano. Do contrário, há grave violação aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Nesse sentido são as recentes decisões das ministras Rosa Weber e Carmen

3 Vide, sobre o litisconsórcio passivo necessário, os Artigos 114 e 115 do CPC de 2015.

Lúcia. Veja-se:

Da já mencionada recente decisão proferida em sede monocrática pela ministra Carmen Lucia na AR 2756, extraio ponderação de teor semelhante: “O clima de violência resultante do iminente cumprimento da decisão rescindenda em desfavor dos indígenas, com graves consequências para todos, patenteia a configuração de situação justificadora da medida excepcional da antecipação dos efeitos da tutela pleiteada na presente ação rescisória, considerada a plausibilidade da alegação de manifesta afronta à norma jurídica, pela ausência de participação da comunidade indígena no processo anulatório, resultando em aparente contrariedade aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa” (Brasil, 2019, p. 20).

O ministro Herman Benjamin, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao analisar a matéria levada nos autos do Recurso Especial nº 1.586.9/SC, pelos Kaingang de Santa Catarina, assim decidiu sobre a matéria:

Não se pode olvidar que os povos indígenas tinham dificuldade de acionar, diretamente, o Poder Judiciário por quase cinco séculos, sendo o último segmento social no Brasil a ter acesso à Justiça, princípio fundamental da República e norteador de todo o sistema de justiça.

Dessarte, a Carta Política de 1988 inaugurou um conjunto normativo fraternal aos povos indígenas, revogou a discriminatória tutela e alçou igualdade de acesso à justiça entre índios e não índios, possibilitando aos povos tradicionais o ingresso com ações e se defender nas contrárias.

(...)

A participação de terceiros no processo, como a Funai, não resolve a nulidade nata do feito. Não se entende, afinal de contas, o motivo pelo qual o direito de posse indígena seria o único direito subjetivo da ordem jurídica brasileira suprimível sem a audiência de seu titular (Brasil, 2019, p. 8).

Portanto, nos parece que o Judiciário, por meio da Suprema Corte, vem corrigindo um grave equívoco frente aos povos indígenas, para garantir que o Art. 232 da CF/88 tenha imediata aplicabilidade, sob risco de incorrer em inconstitucionalidade⁴. Diante do reconhecimento do direito dos índios de acesso à justiça e ao Poder Judiciário, negado desde há muito, cabe a revisão de todos os casos em que houve prejuízo, em especial nos casos em que a demarcação de suas terras foi anulada, sem que fossem as comunidades e povos afetados ouvidos, como determina a legislação constitucional e processual.

4 Ainda, no âmbito do STF, temos os seguintes casos com decisões recentes que sustentam o pedido central da presente ação rescisória – direito ao litisconsórcio necessário: ACO 1100/SC, relator min. Edson Fachin, DJe nº 39 do dia 02/03/2016; MS 33.922, rel. min. Edson Fachin, DJe de 25/2/2016; RE nº 1017365, rel. min. Edson Fachin, DJe 13.05.2019; MS 28.541, rel. min. Marco Aurélio, DJe de 05/11/2018; MS 28.574, rel. min. Marco Aurélio, DJe de 18/12/2018; MS 34.250, rel. min. Celso de Mello, 2017; ACO 1522, rel. min. Gilmar Mendes, DJe 04.05.2018; ACO 2541, rel. min. Gilmar Mendes, DJe 06.06.2017; ACO 2323, rel. min. Alexandre de Moraes, DJe 18.02.2019; AR 2750, rel. Min. Carmen Lúcia, DJe 09.09.2019 e AR 2750, rel. Min. Rosa Weber, DJe 08.10.2019.

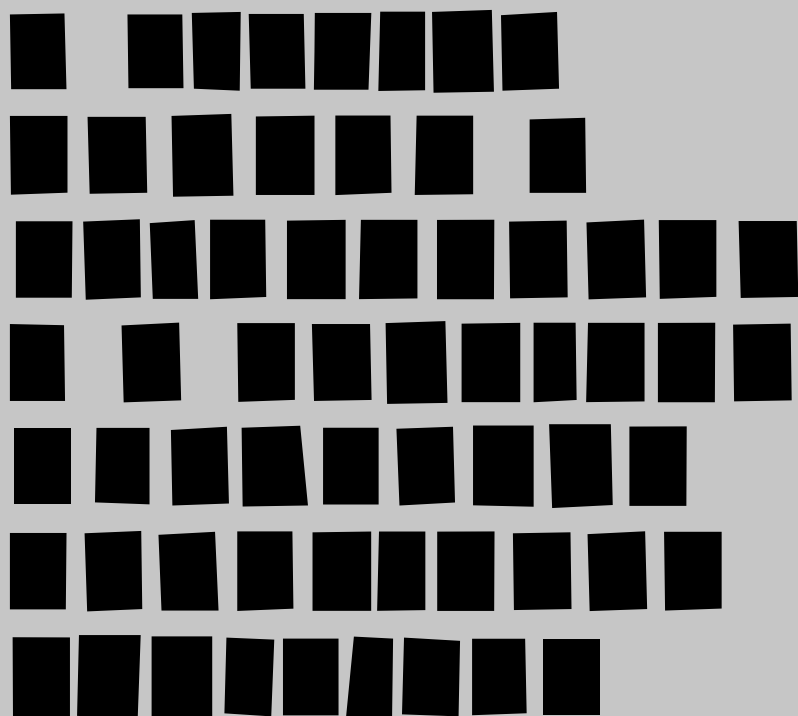
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Relatório Figueiredo**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/dados-da-atuacao/grupos-de-trabalho/violacao-dos-direitos-dos-povos-indigenas-e-registro-militar/relatorio-figueiredo>. Acesso em: 9 out. 2019.

SILVA, J. A. S. **Parecer**. Parecer apresentado em consulta feita pela Comunidade Indígena Guarani de Morro dos Cavalos, elaborado para a ACO 2323 de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, datado de 30.01.2019.

SOUZA FILHO, C. F. M. **O renascer dos povos indígenas para o Direito**. Curitiba: Juruá, 2010.



A DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS COMO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL

*Rafael Modesto*¹

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI)

¹ Advogado. Assessor Jurídico do Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

ENUNCIADO

Os procedimentos de demarcação de terras indígenas são imperativos constitucionais e não se submetem ao princípio da discricionariedade, nem se sujeitam à tese do marco temporal, dada a inconstitucionalidade dessa tese.

OS DIREITOS DOS ÍNDIOS COMO CLÁUSULAS PÉTREAS: A INCONSTITUCIONALIDADE DA TESE DO MARCO TEMPORAL E A IMPOSIÇÃO DO INDIGENATO PELO CONSTITUINTE ORIGINÁRIO

Podemos afirmar, sem risco de erro, que estamos a lidar com cláusulas pétreas, o que está previsto nos artigos 231 e 232 da nossa Carta Política de 1988 (CF/88), porque ali está o complexo e bem definido estatuto jurídico-constitucional da causa indígena² e, por isso mesmo, não há possibilidade técnica de mudança do texto pelo Poder Reformador: daí que encontra óbice no Art. 60, parágrafo 4º da Carta Política de 1988; muito menos está o Poder Judiciário arvorado em legitimidade para reducionismo hermenêutico, dada a garantia jurisprudencial do princípio da vedação do retrocesso.

Vejamos como descreve o tema o Art. 60, parágrafo 4º, da CF/88:

Art. 60 (...):

§4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; I – o voto direito, secreto, universal e periódico; III – a separação de poderes; IV – os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988, Art. 60).

Segundo o Conselho Nacional de Justiça, as cláusulas pétreas traduzem

(...) a vontade da Assembleia Constituinte de retirar do poder constituinte reformador – parlamentares que compõem as sucessivas legislaturas – a possibilidade de alterar determinado conteúdo da Constituição em razão de sua importância. Para alterar conteúdo disposto em cláusulas pétreas, é preciso promulgar uma nova Constituição.

Dizemos isso em função de um sem número de projetos de lei, emendas constitucionais e ações judiciais³ de autoria de parlamentares ligados ao agronegócio e produtores rurais, que pretendem institucionalizar a tese do marco temporal. Se isso acontecer, estamos a abolir as cláusulas pétreas contidas nos Arts. 231 e 232 da nossa Magna Carta.

Por outro lado, o constituinte originário optou pela tese do indigenato, o que deve ser protegido com intransigência. Ou seja, a manutenção da higidez do texto constitucional, que regulou o direito dos índios, tido como cláusula pétrea,

2 Embora se apliquem aos índios os direitos fundamentais previstos na Constituição, o estatuto jurídico da causa indígena, contido nos Artigos 231 e 232, carrega em si mesmo todos os direitos previstos na Magna Carta. Isso acontece em função do reconhecimento da organização social, que abrange o direito oral, consuetudinário dos povos originários, bem como seus sistemas de justiça.

3 São inúmeros os projetos de lei e emendas à Constituição pela inclusão de um marco temporal que restringe o direito territorial dos índios, ao contrário do que já entendeu o STF na ACO 312/BA, na ACO 362/MT, na ACO 366/MT e na Pet. 3388/RR. Tais emendas e projetos, caso prevaleça seu entendimento, podem afrontar por inconstitucionalidade as cláusulas pétreas dos Arts. 231 e 232 da CF/88

deve ser salvaguardado, impedindo que o poder reformador incorra em ulterior inconstitucionalidade.

Nesse sentido, o fato de o direito indígena estar fora do Título II da Constituição não implica dizer, por esse fator, que ele não estaria assegurado pela barreira de imutabilidade. Diz o professor Daniel Sarmiento sobre o assunto, ao reforçar a tese na jurisprudência da Corte Constitucional, que

O STF já afirmou que a localização de um direito constitucional fora do Título II da Constituição, que trata dos direitos e garantias fundamentais, não basta para descaracterizá-lo como cláusula pétrea. Na ADI 93.915, a Corte assentou que o princípio da anterioridade tributária, apesar de sediado no art. 150, III, “b”, da Carta – logo, fora do catálogo de direitos fundamentais –, também está abrangido pelo limite material ao poder de reforma previsto no Art. 60, §4º, inciso IV, da Constituição (Sarmiento, 2013, p. 8).

O precedente acima, suscitado por Sarmiento, demonstra que há cláusulas pétreas fora dos Arts. 5º e 6º da Carta Política de 1988 e, portanto, os direitos indígenas, devidamente salvaguardados nos Artigos 231 e 232 da CF/88 são sim inamovíveis, pois protegidos pelo Art. 60, parágrafo 4º. E ainda acrescenta o mesmo autor:

Pode-se invocar ainda outra razão adicional para considerar o direito a terras indígenas como cláusula pétrea. É que a interpretação constitucional deve dialogar com o Direito Internacional, especialmente no campo dos Direitos Humanos. O diálogo entre fontes normativas e entre cortes contribui para aperfeiçoar o Direito Constitucional, abrindo-o a novos argumentos e horizontes, e aproximando-o dos ideais emancipatórios que são comuns ao constitucionalismo democrático e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Esta postura de “cosmopolitismo ético” é demandada pela própria Constituição, que contempla relevantes aberturas para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em preceitos como o seu art. 5º, §§ 2º e 3º (Sarmiento, 2013, p. 12).

O que considera Sarmiento é que o direito dos índios à terra e ao território, assim como o direito de manutenção, na medida adequada e possível, das suas culturas, crenças e tradições, usos e costumes, das suas línguas e, **mais especialmente, a garantia fundamental à organização social**, faz dos elementos fundantes dos Artigos 231 e 232 cláusulas pétreas, inatingíveis pelo Poder Constituinte Reformador, ademais de ser um direito humano, protegido pela legislação internacional – o que limita também decisões judiciais que impliquem em tentativa de reducionismo hermenêutico.

Nessa linha de raciocínio, a Corte Constitucional, no Recurso Extraordinário com Agravo ARE 639.337, de relatoria do eminente ministro decano, assim já se posicionou sobre a proibição do retrocesso:

(...). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – **O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela**

formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, **no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos**, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, **o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar** – mediante supressão total ou parcial – **os direitos sociais já concretizados.**” (STF, 2011, p. 4-5, ênfases do original).

Veja-se então que a concretização do indigenato, debatido na Constituinte de 87/88 e efetivado no texto da Constituição e nas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) como uma conquista, veda que a interpretação do Art. 231 da Magna Carta seja reduzida a uma efetivação temporal (marco temporal), baseada na posse civilista, física, e não tradicional, o que desconSIDERARIA o conjunto de direitos previstos no sistêmico conjunto normativo-constitucional dos índios.

Há mais: todos os elementos do direito indígena que conformam o Capítulo VIII da CF/88, do Título VIII, são direitos individuais indígenas, em certo plano; mas vão muito além em face da cosmovisão, por serem direitos indisponíveis manejados no plano da coletividade, considerando a relação multicultural e pluriétnica das gentes indígenas e, por isso mesmo, são cláusulas pétreas, inamovíveis, além de contarem com a proibição do retrocesso em matéria de direitos fundamentais.

Além disso, não restam dúvidas de que estamos a falar de cláusulas pétreas, em especial pelo amoldamento do que é “organização social” dos índios. Resta evidente que dentro da Carta Política de 1988 estão contidos outros 305 sistemas de justiça indígena⁴ que também são protegidos expressamente pela Carta Maior e que garantem aos índios sobreviverem de acordo com seu modo de vida – o que fez da sociedade brasileira uma coletividade multiétnica e pluricultural, conformando, na sociedade indígena, direitos fundamentais orais e consuetudinários que não são suprimíveis, mas muito ao contrário.

Então, justamente pelo fato de a nossa Constituição reconhecer a organização social dos índios, distingue-se que nos Artigos 231 e 232 estão justapostos direitos individuais e coletivos, protegidos pela imutabilidade do Art. 60, parágrafo 4º e que, portanto, são cláusulas pétreas. E mais: com o reconhecimento dos sistemas indígenas pelo Art. 231, *caput*, seja de seu sistema econômico, cultural, de crenças e admiração de mitos, línguas e tradições, usos e costumes, seja de seu sistema de justiça, passa a valer a ideia de que são 305⁵ diferentes ordenamentos jurídicos de direito consuetudinário, oral e costumeiro que carregam ali, de forma não escrita, a inamovibilidade.

Foi esse direito individual ou coletivo, que indisponível, contido no reconhecimento à organização social dos índios, que a Constituição Federal de 1988, lida e interpretada de forma sistêmica, quis proteger e, por isso mesmo, o direito do índio está resguardado pela imutabilidade constitucional, sendo certo e indiscordável que o Art. 231 é impassível de mutação pelo Poder Reformador e também não se

4 Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), temos no Brasil 305 povos indígenas, falantes de 274 diferentes línguas.

5 Segundo o censo do IBGE de 2010, são 305 diferentes grupos étnicos, falantes de 274 línguas em território brasileiro.

dispõe a retrocesso, limitação ou reducionismo hermenêutico, no âmbito do Poder Judiciário, que atinja, de forma negativa, o seu núcleo central, como quis fazer valer o constituinte originário.

Nesse ínterim, tanto o direito cultural, como o direito territorial, daí material e imaterial dos índios, que perfazem para as etnias brasileiras um conjunto cosmológico, contínuo e universal, estão sistematizados em direito escrito, presente na Carta Magna; mas também são direitos que estão edificados na mundividência e cosmovisão indígena (direito não escrito). Esse direito à diferença, erigido no Capítulo “Dos Índios”, garante a existência de direitos imutáveis que não estão escritos, mas são orais, costumeiros e, também por isso, são cláusulas pétreas, manejados cotidianamente pelos índios, subsumidos no Art. 231 da Magna Carta e ligados, como “unha e carne”⁶, ao seu território⁷.

Restringir esse direito sistêmico não escrito dos índios, mas previsto no Art. 231 da CF/88, por interpretação judicial ou por emenda constitucional, reduzindo a vontade do constituinte originário, seria incorrer em inconstitucionalidade. O marco temporal, presente no cotidiano do Poder Reformador e nos processos judiciais, é inconstitucional porque esbarra, também, na limitação do Art. 60, parágrafo 4º da Carta Política de 1988.

Nessa mesma linha, tem-se a posição de Sarmiento (2013) na nota técnica sobre a inconstitucionalidade da PEC 215/2000, que pretendia extirpar direitos indígenas presentes no Art. 231 da CF/88⁸. Veja-se:

No item anterior, demonstrou-se que o direito contido no Art. 231 da Constituição Federal configura cláusula pétrea. Porém, como já ressaltado, nem toda reforma constitucional que modifique dispositivo protegido por limitação ao poder reformador deve ser considerada inconstitucional. Como vem entendendo o STF, é preciso que a mudança comprometa gravemente os valores ou bens jurídicos tutelados para que a inconstitucionalidade se caracterize. É exatamente o que ocorre neste caso, pois a PEC 215, se aprovada, desnaturaria o direito fundamental previsto no Art. 231 da Constituição, criando gravíssimo embaraço para a sua fruição. (Sarmiento, 2013, p. 13)

Portanto, resulta que qualquer medida, judicial ou legislativa, que vise acrescentar ou retirar parte do texto constitucional referente aos direitos indígenas é inconstitucional, pois esses são protegidos pela barreira da imutabilidade do Art. 60, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988 e pelo princípio da vedação do retrocesso. O que defendemos é a inteireza da tese do indigenato, edificada por vontade do Constituinte Originário nos Artigos 231 e 232 da CF/88, como um direito declarado, originário e anterior a qualquer outro. ■

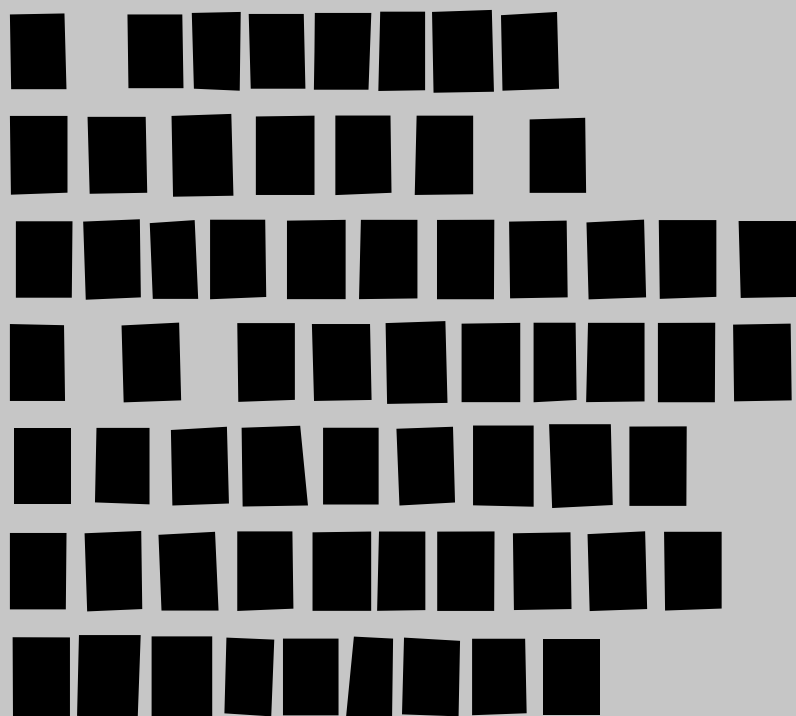
6 Termos utilizado pelo ministro Ayres Britto, por ocasião do julgamento do caso Raposa Serra do Sol.

7 Segundo o censo do IBGE de 2010, são 305 diferentes grupos étnicos, falantes de 274 línguas em território brasileiro.

8 Tinha como objetivo institucionalizar a tese do marco temporal por meio de emenda à Constituição (PEC 215/2000). Contudo, o projeto perdeu força em função da defesa intransigente das populações indígenas quanto ao direito territorial reconhecido pelo Constituinte Originário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEZZERA, A. A. S. **Povos indígenas e direitos humanos: direito à multiplicidade ontológica na resistência Tupinambá**. São Paulo: Giostri, 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- SARMENTO, D. **A PEC 215/00 e as cláusulas pétreas**. Nota Técnica. Manifestação oral na sessão de debate da PEC 215 realizada em 13/08/2013, na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.gta.org.br/wp-content/uploads/2013/09/2013-Nota-T%C3%A9cnica-do-MPF-sobre-a-PEC-215.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.



A RESPONSABILIZAÇÃO SOBRE DANOS CAUSADOS POR AGROTÓXICOS E A APLICAÇÃO DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL (SOCIO)AMBIENTAL

Naiara Andreoli Bittencourt¹

Eduarda Aparecida Domingues²

TERRA DE DIREITOS

1 Advogada popular na Terra de Direitos, eixo de Biodiversidade e Soberania Alimentar. Mestra e doutoranda em Direitos Humanos e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Integrante da Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida e do GT Biodiversidade da Articulação Nacional de Agroecologia.

2 Advogada popular formada na Turma Nilce de Souza Magalhães pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Militante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

ENUNCIADO

Aplica-se a inversão do ônus da prova em casos de intoxicação e contaminação por agrotóxicos, com simplificação da identificação do nexo de causalidade dos danos ambientais e à saúde causados por agrotóxicos, considerando-se a teoria do risco integral, com responsabilização objetiva e solidária dos agentes violadores por ação ou omissão.

A exposição aos agrotóxicos³ no Brasil configura-se como um grave problema de saúde pública e ameaça a biodiversidade nacional. Apesar de toda a população brasileira estar potencialmente exposta aos agrotóxicos, especialmente pela contaminação das águas⁴, reconhece-se a vulnerabilidade de espectros de afetados ou atingidos em maior grau, como os/as trabalhadores/as que manejam direta ou indiretamente tais produtos e as comunidades rurais que vivem no entorno de empreendimentos nos quais os agrotóxicos são produzidos e/ou pulverizados, principalmente os agricultores familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais. Essas populações, que sofrem historicamente violações de direitos humanos e são majoritariamente desprovidas do acesso a políticas públicas, tornaram-se as principais atingidas pela ascensão do agronegócio e do uso de agrotóxicos no Brasil (Human Rights Watch, 2018).

Desde o ano de 2008, o Brasil se consolidou como o maior consumidor de agrotóxicos do mundo (Carneiro *et al.*, 2015, p. 37). De acordo com o *Boletim anual de produção, importação, exportação e vendas de agrotóxicos no Brasil*, apenas no ano de 2010 foram registradas a venda de 361.661,69 toneladas de agrotóxicos. No ano de 2018, esses registros subiram para 549.280,44 toneladas de agrotóxicos: houve um aumento de 187.618.75 toneladas de agrotóxicos em oito anos (IBAMA, 2018). É importante ressaltar que a maior parte da venda e utilização de agrotóxicos é casada com a expansão das fronteiras agrícolas das áreas de pecuária e produção agrícola em larga escala, especialmente “pela incorporação do bioma do Cerrado na produção e pela aproximação dos limites da região amazônica” (Vieira Filho, 2016, p. 12).

Devido ao modelo de produção extensiva do agronegócio, alicerçado no uso intensivo de agrotóxicos, observa-se a exponencial elevação dos conflitos socioambientais. Segundo o *Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil*, elaborado pelo Núcleo Ecologias, Epistemologias e Promoção Emancipatória da Saúde (NEEPES) da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), apenas no ano de 2010, houve ao menos 36 conflitos no país provenientes do uso de agrotóxicos (NEEPES/ENSP/FIOCRUZ, 2010)⁵.

Já no âmbito da saúde, segundo dados do Ministério da Saúde (MS, 2018, p. 27-28), no período de 2007 a 2015 houve um aumento significativo do número de notificações por intoxicações por agrotóxicos. Nesse período, houve acréscimo de 139% das notificações, com 84.206 casos de intoxicação por agrotóxicos no território nacional. Segundo o relatório, os estados que mais notificaram a ocorrência de

3 Conforme o Art. 2º, inciso I, alínea “a” da Lei 7.802/89, os agrotóxicos e afins são “os produtos e os agentes de processos físicos, químicos ou biológicos, destinados ao uso nos setores de produção, no armazenamento e beneficiamento de produtos agrícolas, nas pastagens, na proteção de florestas, nativas ou implantadas, e de outros ecossistemas e também de ambientes urbanos, hídricos e industriais, cuja finalidade seja alterar a composição da flora ou da fauna, a fim de preservá-las da ação danosa de seres vivos considerados nocivos” (Brasil, 1989, Art. 2º). Aponta-se aqui para a incongruência legislativa expressa pela equiparação de produtos químicos e biológicos.

4 O SISAGUA reúne os resultados de testes que medem a presença de 27 agrotóxicos na água que abastece as cidades.

5 Conforme explica Marcelo Firpo de Souza Porto, pesquisador da FIOCRUZ, em entrevista a Flávia Londres, “a disputa por terras gera conflitos com as populações tradicionais como indígenas, quilombolas, pescadores e extrativistas, além daqueles com agricultores familiares e os movimentos pela reforma agrária” (Londres, 2011, p. 93).

intoxicação por agrotóxicos nesse período foram São Paulo (15.042 casos), Minas Gerais (13.013 casos), Paraná (12.988 casos) e Pernambuco (6.888 casos). O órgão governamental adverte que há um grande sub-registro dessas intoxicações, o que dificulta o dimensionamento do grau do impacto dos agrotóxicos no Brasil à saúde pública e coletiva (Londres, 2011, p. 34)⁶.

Entre as inúmeras constatações por intoxicação por agrotóxicos, cabe mencionar três casos emblemáticos de intoxicação em massa, em diversas regiões brasileiras: a) Rio Verde, em Goiás; b) Marabá, no Pará; c) Espigão Alto do Iguaçu, no Paraná.

Em maio de 2013, uma aeronave da empresa Aerotex Aviação Agrícola sobrevoou a Escola Municipal Rural São José do Pontal, localizada no Projeto Assentamento Pontal dos Buritis, no município de Rio Verde, em Goiás, enquanto pulverizava o agrotóxico EngeoTM (produto composto pelos princípios ativos *lambda-cialotrina* e *tiametoxam*) sobre plantações de milho e soja. Cerca de 90 pessoas, especialmente estudantes, foram atingidas pelo produto. Segundo relataram, os principais sintomas sentidos foram dores de cabeça, náusea seguida de vômitos, irritação cutânea, tontura, formigamento dos membros, falta de ar e desmaios – o que os levou à hospitalização. Somente no ano de 2018, a Justiça Federal condenou as empresas Aerotex Aviação Agrícola Ltda. e a Syngenta Proteção de Cultivos Ltda. pelos danos causados (TRF1, 2019).

Em outro episódio, datado de março de 2018, os trabalhadores rurais sem terras, integrantes do acampamento Helenira Rezende, localizado na zona rural do município de Marabá, sudeste do Pará, denunciaram o uso de agrotóxico como arma química. O produto agrotóxico utilizado no ataque foi o herbicida glifosato⁷, aplicado por via aérea por uma aeronave da Agropecuária Santa Bárbara Xinguara S.A. Segundo os moradores, após a pulverização, as plantas ao redor dos barracos murcharam e adquiriram uma coloração amarelada. As cerca de 150 famílias atingidas pelo agrotóxico relataram sofrer reações alérgicas como espirros, irritações nos olhos e garganta e problemas respiratórios. A pulverização de agrotóxico gerou inquérito policial que concluiu não haver irregularidade na aplicação do herbicida, em que pesem os danos averiguados (Pará, 2018a). Instaurada Notícia de Fato no Ministério Público do Meio Ambiente de Marabá, a promotoria arquivou o procedimento por falta de provas. Segundo a determinação de arquivamento os trabalhadores rurais teriam “assumido o risco de se contaminarem” (Pará, 2018b) em razão da ocupação.

Por fim, cabe menção ao fato ocorrido no início de novembro de 2018, no município de Espigão Alto do Iguaçu, quando 96 pessoas foram intoxicadas com *paraquat*, um herbicida altamente tóxico à saúde humana e aos animais (Martins, 2013, p. 181-182)⁸. Nesse episódio, a intoxicação aconteceu devido à aplicação terrestre do agrotóxico nas proximidades do prédio da escola rural⁹, por meio de um trator especial, sem observar a distância mínima legalmente estabelecida. Dos 96 afetados, 52 foram crianças, estudantes da escola que se encontravam na área externa no momento da pulverização. Em entrevista, a médica Lilimar Regina Naldony Mori, chefe da Divisão de Vigilância em Saúde da Secretaria da Saúde do Paraná, responsável pelo atendimento às vítimas, afirmou que elas tiveram intoxicação leve e aguda (Fonseca; Martins, 2018).

6 De acordo com Flávia Londres (2011), avalia-se que, para cada caso de intoxicação por agrotóxico registrado, há outros 50 casos não registrados.

7 “Existem estudos científicos suficientes realizados com o rigor necessário que comprovam a relação entre a exposição ao glifosato e a ocorrência de problemas de saúde graves como o câncer, problemas reprodutivos, alterações endócrinas, aumento da mortalidade infantil, entre outros; os produtos formulados à base do glifosato possuem em sua composição outras substâncias, como surfactantes e metabólitos, que podem ser relacionados a efeitos mais tóxicos do que o do próprio ingrediente ativo, sendo necessário considerá-los em qualquer processo de avaliação que possa ter repercussões sobre a saúde humana” (ABRASCO, 2019, p. 1).

8 O paraquat é um herbicida de contato não seletivo com função de combater plantas daninhas, que atua mediante mecanismos de indução do estresse oxidativo, pela produção aumentada de radicais livres associados à depleção dos sistemas antioxidantes do organismo. Esse herbicida pode causar alterações fisiológicas e morte em animais e humanos (Martins, 2013, p. 181-182).

9 No prédio, funcionavam duas escolas distintas, a Escola Municipal Licarlos Passaia, que recebe estudantes até o quinto ano do ensino fundamental, e uma escola estadual para alunos do sexto ao nono ano.

SIMPLIFICAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO.

Diante do vultoso cenário de intoxicações e contaminações por agrotóxicos e do desdobramento dos casos, é candente a ausência de políticas públicas direcionadas, que indiquem o amparo às vítimas de danos causados por agrotóxicos. Inexiste, no Brasil, um sistema simples e unificado de denúncias, acolhimento e orientações para tratativas decorrentes de intoxicações ou contaminações. Os procedimentos de apuração das denúncias são descentralizados e com diretrizes diversas em cada estado da federação, além de pouco transparentes e acessíveis à população, que não tem informações precisas de órgãos ou instituições responsáveis pelo processamento dos relatos.

No âmbito do acesso à justiça para a reparação de danos causados por agrotóxicos, o principal gargalo é a inviabilidade de identificação do *nexo de causalidade*¹⁰ entre o dano, o agente nocivo e a conduta do agente violador, gerada especialmente pela insuficiência de elementos probatórios ou pela inviabilidade de acesso aos meios de prova pelas comunidades atingidas, visto que as provas ambientais e laudos complexos de intoxicação são caras e exigem perícia técnica, o que torna impossível seu custeio pelas partes hipossuficientes.

A contaminação ou intoxicação por agrotóxicos, seja ao meio ambiente, ou seja à saúde humana e animal, deve ser analisada à luz dos princípios de hipossuficiência, desigualdade material das partes, de precaução¹¹ e prevenção¹², além de se aplicar a teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva e solidária do causador do dano para a resolução da lide.

A *responsabilidade objetiva*, já solidificada no artigo 225 da Constituição Federal e no Artigo 14, parágrafo 1º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), “significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. (...) Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa” (Machado, 2010, p. 361). Não se aprecia subjetivamente, portanto, a conduta do poluidor, mas tão somente a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e ao meio ambiente. “O agente poluidor deve assumir integralmente todos os riscos que advêm de sua atividade” (Nery Junior, 1984, p. 173). A teoria do risco integral¹³ indica a responsabilidade objetiva do causador de dano ambiental, considerando os pressupostos do dano e do nexo causal, mas descartando-se os demais elementos, como culpa exclusiva do agente, fato de terceiro, caso fortuito ou força maior. Isto é, haveria abrandamento de nexo causal, “bastando que seja demonstrada a existência do prejuízo para o qual o risco da atividade exerceu uma interferência decisiva, aplicando-se pura e efetivamente a responsabilidade objetiva civil” (Gomes; Serraglio, 2017, p. 317). Além disso, “toda e qualquer pessoa que tenha relação com o empreendimento poderá ser responsabilizada” (*ibidem*). Isso amplia a responsabilização da cadeia produtiva dos agrotóxicos quanto aos danos causados.

Invoca-se também o *juízo de probabilidade* em que a verossimilhança substituiria a verdade processual. Isso quer dizer que o juízo de certeza é substituído pelo juízo de probabilidade, especialmente em casos de intoxicação crônica por agrotóxicos

10 A relação de causa e efeito entre a conduta e o dano (Castro, 2000, p. 12).

11 Conforme o princípio 15 da Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável (1992): “Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental”. Consta no preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, 1992), ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 02/94, que “observando também que, quando exista uma ameaça de redução ou perda substancial da diversidade biológica, não deve ser invocada a falta de completa certeza científica como razão para adiar a tomada de medidas destinadas a evitar ou minimizar essa ameaça”. Segundo sistematização do Ministério do Meio Ambiente (MMA, s.a, s.p.), os quatro componentes do princípio da precaução são: a) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco; b) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade; c) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas ao produto ou processo deve ser estudado e comparado; d) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo.

12 Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2013), o princípio da prevenção comporta a adoção de medidas ambientais acauteladoras, tais como: 1) identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza; 2) identificação das fontes contaminantes das águas e do ar, quanto ao controle da poluição; 3) identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; 4) planejamento ambiental e econômico integrados; 5) ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com sua aptidão; 6) Estudo de Impacto Ambiental; 7) prestação de informações contínuas e completas; 8) emprego de novas tecnologias; 9) autorização ou licenciamento ambiental; 10) monitoramento; 11) inspeção e auditoria ambientais; 12) sanções administrativas ou judiciais.

13 Daniela Gomes e Humberto Zilli Serraglio (2017, p. 317) defendem que a Constituição da República adota a teoria do risco integral quando, no Art. 21, inciso XXIII, alínea “d”, discorre sobre a responsabilidade civil por danos nucleares, advertindo que compete à União tal responsabilidade “independentemente de culpa”.

14 Entre os precedentes compilados estão os precedentes: REsp 1237893/SP, rel. ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013; AgRg no AREsp 206748/SP, rel. ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 21/02/2013, DJe 27/02/2013; REsp 883656/RS, rel. ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 28/02/2012; AgRg no REsp 1192569/RJ, rel. ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2010, DJe 27/10/2010; REsp 1049822/RS, rel. ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009.

15 Entre os precedentes compilados estão os precedentes: REsp 1237893/SP, rel. ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013; AgRg no AREsp 206748/SP, rel. ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 21/02/2013, DJe 27/02/2013; REsp 883656/RS, rel. ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 28/02/2012; AgRg no REsp 1192569/RJ, rel. ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2010, DJe 27/10/2010; REsp 1049822/RS, rel. ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009.

16 De acordo com o Art. 373 do Código de Processo Civil, “O ônus da prova incumbe: §1º. Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído” (CPC, 2015, Art. 373).

em que podem existir concausas de agravamento do quadro de saúde. Neste caso indica-se a predominância a intoxicação, por exemplo, como fator central para o dano (Freitas; Souza, 2018, p. 133).

No tocante ao entendimento jurisprudencial que se consolida, reconheceu o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que a

responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexos de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar (STJ, 2015, p. 4)¹⁴.

Também o Superior Tribunal de Justiça (2015, p. 2) firmou a tese de que “o princípio da precaução pressupõe a inversão do ônus probatório, competindo a quem supostamente promoveu o dano ambiental comprovar que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva”¹⁵. A Advocacia Geral da União (AGU, 2017, p. 6-7) já se posicionou, corroborando manifestação do Ministério do Meio Ambiente que indica o “potencial impacto lesivo dos agrotóxicos para o meio ambiente e a saúde da população” e que “justamente em razão de sua significativa toxicidade, é que a utilização dos agrotóxicos é extensa e detalhadamente regulamentada pela legislação brasileira” e a Procuradoria Geral da República (PGR, 2017, p. 32) ressalta a “reconhecida nocividade dos agrotóxicos”.

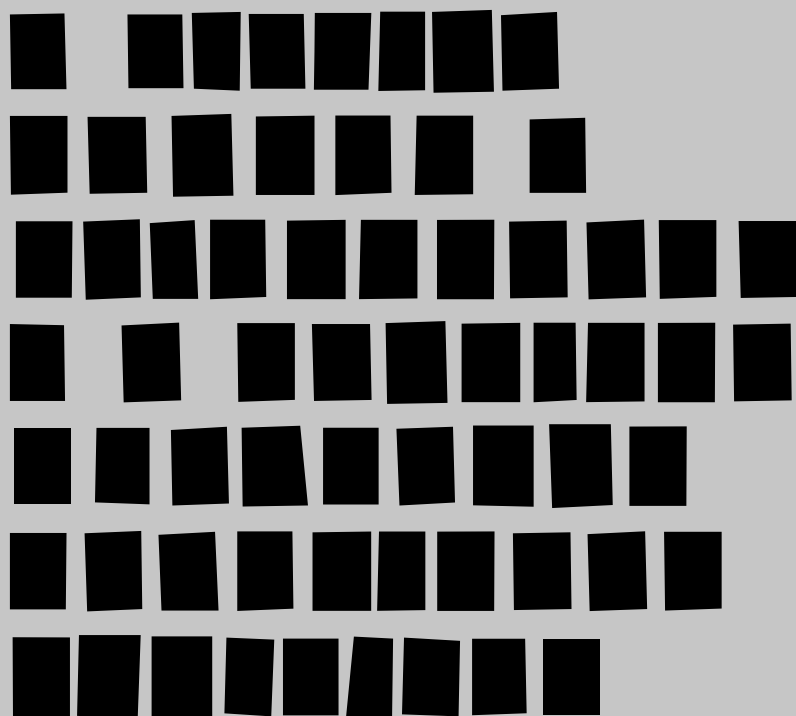
A inversão do ônus da prova nessa seara¹⁶ é medida imprescindível, dada a existência de: a) desigualdade econômica entre as partes; b) dificuldade de análise e comprovação técnica, com necessidade de laudos aprofundados e realizados de forma célere; c) desigualdade de acesso aos meios de denúncia e de defesa e d) desigualdade de acesso a recurso e informação sobre produção de provas. Cabe frisar que as partes afetadas são as mais vulneráveis, como os agricultores familiares, os trabalhadores rurais, os camponeses, os povos indígenas e as comunidades tradicionais.

Há, assim, imperiosidade no reconhecimento da inversão do ônus da prova e a simplificação do nexos de causalidade para identificação e responsabilização – objetiva e solidária dos agentes envolvidos – e casos de intoxicação à saúde humana e contaminação ambiental causada por agrotóxicos, para que se cumpra o disposto na Constituição Federal de 1988, na legislação infraconstitucional¹⁷ e, especialmente, o princípio da precaução, conforme tratados assinados internacionalmente pelo Brasil, como é a Convenção sobre Diversidade Biológica (ONU, 1992), o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (ONU, 2000), o Código Internacional de Conduta sobre a Distribuição e o Uso de Pesticidas (FAO, OMS, 1985) e a Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado (PIC) Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (FAO, 1998). ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRASCO. **Parecer técnico sobre processo de reavaliação do ingrediente ativo de agrotóxico glifosato utilizado na agricultura e como produto domissanitário**. Rio de Janeiro: Grupo Temático Saúde e Ambiente – ABRASCO, 2019. Disponível em: https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2019/06/Parecer-tecnico-glifosato-GTSA-26_06_2019-1.pdf.
- AGU. **Manifestação da Advocacia Geral da União na ADI n. 5553**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.553. Brasília: STF, 2017.
- BRASIL. Código Civil Brasileiro - Lei 10.406/2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 jan. 2002.
- BRASIL. Código de Processo Civil - Lei 13.105/2015. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 mar. 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. Decreto Legislativo nº 02/1994 - Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 4 fev. 1994.
- BRASIL. Lei de Agrotóxicos - Lei 7.802/1989. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jul. 1989.
- BRASIL. Política Nacional de Meio Ambiente - Lei 6.938/1981. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2 set. 1981
- BRASIL. MS. **Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos**. Brasília: MS, 2018. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relatorio_nacional_vigilancia_populacoes_expostas_agrotoxicos.pdf.
- CARNEIRO, F. F.; AUGUSTO, L. G. S., RIGOTTO, R. M.; FRIEDRICH, K.; BÚRIGO, A. C. (orgs.). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- CASTRO, G. C. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.
- FAO. **Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado (PIC) Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional (1988)**. Roterdã, 10 set. 1998.
- FAO; OMS. **Código Internacional de Conduta sobre a Distribuição e o Uso de Pesticidas**. Roma, 1985.
- FONSECA, B.; MARTINS, R. M. Contaminação recorde por agrotóxicos no Paraná atinge mais de 50 crianças. **Agência Pública/Repórter Brasil**, 10 dez. 2018. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2018/12/contaminacao-recorde-por-agrotoxicos-no-parana-atinge-mais-de-50-criancas>.
- FREITAS, G. P.; SOUZA, S. V. **O regime jurídico dos agrotóxicos e o sistema da tríplice responsabilidade**. Curitiba: Instituto Memória Editora/Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2018.
- 17 A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), a Lei de Agrotóxicos (Lei 7.802/1989), o Código Civil Brasileiro (Lei 10.406/2002); e o Código de Processo Civil Brasileiro (Lei 13.105/2015).

- GOMES, D.; SERRAGLIO, H. Z. A responsabilidade civil decorrente do uso e da produção de agrotóxicos no Brasil. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, vol. 7, n. 2, 2017, p. 305-325.
- HUMAN Rights Watch. **Você não quer mais respirar veneno: as falhas do Brasil na proteção de comunidades rurais expostas à dispersão de agrotóxicos**. São Paulo: Human Rights Watch, 2018. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/brazil0718port_web2.pdf.
- IBAMA. Relatórios de comercialização de agrotóxicos – boletim anual de produção, importação, exportação e vendas de agrotóxicos no Brasil. **Boletins 2009 – 2014**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, 2018. Disponível em: <https://ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos#boletinsanuais>.
- LONDRES, F. **Agrotóxicos no Brasil: um guia para ação em defesa da vida**. Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, 2011.
- MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MARTINS, T. Herbicida paraquat: conceitos, modo de ação e doenças relacionadas. **Semina: Ciências Biológicas e da Saúde**, vol. 34, n. 2, jul./dez. 2013, p. 175-186.
- NEEPES; ENSP; FIOCRUZ. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Página web. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: http://mapa-deconflitos.ensp.fiocruz.br/?atv_gerad=agrotoxicos&post_types=conflito.
- NERY JUNIOR, N. Responsabilidade por dano ecológico e a Ação Civil Pública. **Revista Justitia**, vol. 46, n. 126, p. 168-189, 1984.
- ONU. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. Rio de Janeiro, 5 jun. 1992.
- ONU. **Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro, 14 jun. 1992.
- ONU. **Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica**. Montreal, 15 maio de 2000.
- PARÁ. Delegacia de Polícia Civil de Marabá. **Inquérito Policial nº 201/2018.000017-7**. Pará, 2018a.
- PARÁ. Promotoria de Justiça, Meio Ambiente e Urbanismo do Ministério Público do Pará. **Notícia de Fato nº 000390-940/2018**. Pará, 2018b.
- PGR; MPF. **Parecer nº 273.198/2017 – SFConst/PGR**. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.553. Brasília: STF, 2017.
- STJ. **Jurisprudência em teses nº 30**. Brasília: STJ, 2015.
- TRF1. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Sentença da Ação Civil Pública nº 0000984-24.2016.4.01.3503**. 1ª Vara Federal de Rio Verde. Autor: Ministério Público Federal Réu: Aerotex Aviação Agrícola Ltda, Syngenta Proteção De Cultivos Ltda. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/docs/not2216-sentenca.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2020.
- VIEIRA FILHO, J. E. R. **Expansão da fronteira agrícola no Brasil: desafios e perspectivas**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 2016.



DO DIREITO FUNDAMENTAL A UMA EDUCAÇÃO QUILOMBOLA DE QUALIDADE, NOS QUILOMBOS URBANOS E RURAIS

*Givânia Silva*¹

*Vercilene Francisco Dias*²

*Camila Cecilina Martins*³

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS
QUILOMBOLAS (CONAQ)
TERRA DE DIREITOS

-
- 1 Mestre em Políticas Públicas e Gestão da Educação (2012) pela Universidade de Brasília (UnB) e doutoranda em Sociologia pela UnB. Professora substituta na UnB, pesquisadora associada da Associação de Pesquisadores Negros e Negras (ABPN), do Núcleo de Estudos Afro Brasileiros (Ceam/UnB) e do Geppherg/UnB. Cofundadora da CONAQ e membro do Conselho Diretor da Terra de Direitos.
 - 2 Assessora jurídica da Terra de Direitos, no escritório de Brasília, e da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG).
 - 3 Assessora jurídica da Terra de Direitos, no escritório de Brasília, atuando em Minas Gerais com comunidades tradicionais apanhadoras de flores sempre-vivas. Mestranda em Direito na Universidade de Brasília (UnB).

ENUNCIADO

É dever dos estados, municípios e da União garantir a todo cidadão quilombola uma educação de qualidade, fundamentada nos princípios de respeito às formas culturais baseadas nas memórias coletivas, garantindo aos estudantes o direito de apropriar-se dos conhecimentos tradicionais e de suas formas de produção, de modo a contribuir para seu reconhecimento, valorização e para a continuidade quilombola, conforme estabelecido na Lei 9.394/96.

Com o reconhecimento dos quilombos como sujeitos de direitos aos territórios (Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e a garantia de suas práticas, saberes e fazeres pela Constituição Federal de 1988 (Arts. 215 e 216), e considerando-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) – Lei 9.394/96 – é um avanço para a efetivação desses direitos e por representar parte dos interesses da sociedade em geral, as questões ligadas às histórias africana e afro-brasileira e indígena ficaram difusas na LDB de 1996.

Em 2003, por pressão do Movimento Negro Brasileiro e através da Lei 10.639/03, foram acrescentados os Arts. 26-A, 79-A e 79-B à Lei 9.394/96. Tais mudanças incluíram o ensino da História africana e afro-brasileira nos currículos da educação básica. Em 2008, novas mudanças na LDB ocorreram por meio da Lei 11.645/08 para incluir a História indígena. Desde então, os estados e municípios estão obrigados a adequar suas matrizes curriculares à LDB.

A educação escolar quilombola destina-se ao atendimento das populações quilombolas rurais e urbanas em suas mais variadas formas de produção cultural, social, política e econômica e organiza essencialmente o ensino nas instituições educacionais com base na memória coletiva, nas línguas reminiscentes, nos marcos civilizatórios, nas práticas culturais, nas tecnologias e formas de produção do trabalho, nos acervos e repertórios orais e nas diversas manifestações que conformam o patrimônio cultural e a territorialidade das comunidades quilombolas.

Essa educação deve ser ofertada por estabelecimentos de ensino localizados em comunidades reconhecidas como quilombolas pelos órgãos públicos responsáveis, sejam elas rurais ou urbanas, bem como por estabelecimentos de ensino próximos a essas comunidades, que recebam parte significativa dos estudantes oriundos dos territórios quilombolas, garantindo aos estudantes o direito de se apropriar dos conhecimentos tradicionais e de suas formas de produção, de modo a contribuir para seu reconhecimento, valorização e continuidade.

Como se percebe, as escolas localizadas nos quilombos são escolas quilombolas. No entanto, para que se efetive uma Educação Escolar Quilombola nesses territórios, cabe aos gestores e gestoras escolares estaduais e municipais atuar no sentido de garantir as condições necessárias para o seu funcionamento. Algumas ações são necessárias, tais como: prover informações ao censo escolar; investir em um processo de formação que permita ter a comunidade como lócus dessa formação, suas lutas, manifestações e valores culturais e ancestrais; estabelecer diálogo contínuo com as lideranças quilombolas para trazer para a escola, em forma de currículo vivo, a vida da comunidade.

RECOMENDAÇÕES

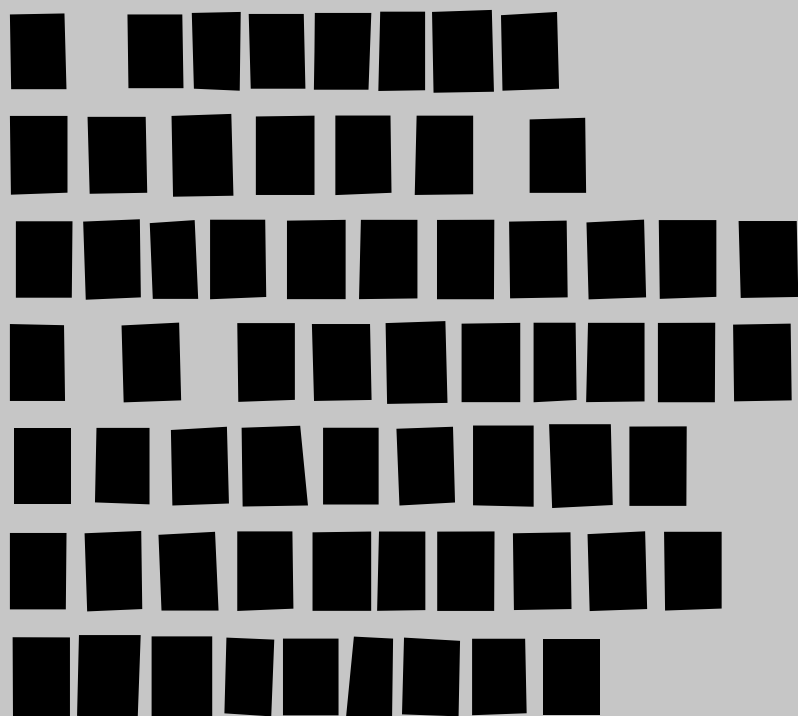
Diante do previsto em lei, é preciso que os governos estaduais e municipais observem na íntegra a legislação aqui apresentada em partes e se esforcem para atendê-la, sempre em diálogo com as lideranças das comunidades quilombolas, garantindo o protagonismo e participação dessas comunidades em todo o processo. Indica-se:

1. Que os estados e municípios invistam, fortaleçam e implementem a Resolução do CNE nº 08 de 20 de novembro de 2012, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica;
2. Que os estados e municípios informem, nos censos escolares, a presença das escolas localizadas nos quilombos, bem como de estudantes, professoras e professores; que incluam, no ato da matrícula, uma pergunta para o responsável pelos estudantes, sobre “se ele se considera ou não quilombola”;
3. Que os estados e municípios construam espaços de diálogo permanente (comissões, fóruns, conselhos ou similares) nos estados e municípios para a implementação da educação escolar quilombola em parceria com as associações, comissões e federações locais, regionais e estaduais;
4. Que os estados e municípios invistam na formação e na contratação de professoras e professores quilombolas, como orienta a lei;
5. Que os estados e municípios que ainda não elaboraram as suas diretrizes para a educação escolar quilombola busquem fazê-lo, atendendo o previsto em lei;
6. Que os estados e municípios construam projetos de lei para serem aprovados pelas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas estaduais, criando a carreira docente de professora e professor quilombola nos estados e municípios;
7. Que os estados e municípios impulsionem parcerias com as universidades para a elaboração de cursos de formação e a constante produção do conhecimento nas escolas quilombolas, sempre com a participação de professoras e professores, lideranças quilombolas e estudantes;
8. Que os estados e municípios estimulem e apoiem a elaboração e publicação de materiais didáticos específicos, priorizando as produções feitas por estudantes, professores e professoras, pesquisadores e pesquisadoras quilombolas, assim como as necessárias mudanças ao longo dos anos;
9. Que no calendário escolar, acrescente-se a data de criação da CONAQ para que todas/os as/os sujeitos quilombolas tomem conhecimento da história de construção da instituição que os representa nacionalmente e as/os atores importantes para a sua criação; acrescentar datas que tenham como referência as lutas negras e quilombolas, por exemplo, o 20 de novembro.
10. Que os estados e municípios invistam na atuação, participação dos mestres e mestras de saberes tradicionais dos quilombos, respeitando e valorizando as trocas de conhecimentos dentro e fora das escolas, como forma de preservação dos saberes ancestrais;
11. Que os estados e municípios invistam na infraestrutura das escolas quilombolas; na construção de hortas e jardins, teatros, ateliês de arte, laboratórios de ciências e tecnologia, que repensem o rearranjo das salas de aula para uma or-

denação circular que descentralize a figura do professor e coloque as estudantes e os estudantes em posição horizontal, de igualdade. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) – Lei 9.394/96**. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm.
- BRASIL. **Lei 10.639/03**. Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.639.htm.
- BRASIL. **Lei 11.645/08**. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11645.htm.
- BRASIL. **Resolução do CNE nº 08 de 20 de novembro de 2012**. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/Downloads/ccs/concurso_2013/PDFs/resol_federal_8_12.pdf.



DOS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO AO TERRITÓRIO QUILOMBOLA

Vercilene Francisco Dias¹

TERRA DE DIREITOS
COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS
QUILOMBOLAS (CONAQ)

¹ Assessora jurídica da Terra de Direitos, no escritório de Brasília, e da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

ENUNCIADO

A exemplo dos conflitos de competência para julgamento das demandas quilombolas, as interpretações produzidas pelo sistema de justiça sobre a dimensão coletiva, o pertencimento, o direito ao território coletivo, ancestral, uno e indivisível, fonte de subsistência e alimentação dos povos quilombolas, violam garantias processuais, impossibilitando-os de acessar os sistema de justiça enquanto coletividade.

O quilombo, assim como os quilombolas, está sempre em transformação, assim como os conceitos construídos desde a origem histórica do quilombo até a atualidade. O Decreto 4.887/03, que regulamenta os procedimentos para o reconhecimento, delimitação e titulação dos territórios quilombolas, além de apresentar algumas definições jurídicas, contém em seu bojo o que seria o quilombo e os quilombolas destinatários da norma, em seu Art. 2º:

(...) consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Brasil, 2003, Art. 2º).

Diante dessa definição de quem seria o quilombola, podemos entender o quilombo enquanto espaço coletivo, na visão de Dias (2019), como um

território rural ou urbano de resistência e afirmação cultural de um povo, grupos de famílias negros de reminiscência histórica, com ligações ancestrais africanas, trazidos para o Brasil Colônia para serem escravizados e que aqui se reconstruíram em um espaço democrático e coletivo (Dias, 2019, p. 24).

Aos povos quilombolas, é garantido o direito ao território titulado. A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reconhece também os direitos étnico-culturais, a diversidade cultural, a preservação de valores culturais, o exercício, a proteção, a difusão, o incentivo, o acesso e a valorização dos direitos culturais. A Carta alberga aos quilombolas o território cultural nacional como parte de seus direitos culturais históricos, constantes nos Artigos 215 e 216 da Constituição Federal, além dos direitos consagrados a todos os cidadãos brasileiros, como igualdade e dignidade da pessoa.

O reconhecimento desses direitos há mais de 30 anos no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto 4.887/2003, não fez com que seus direitos fossem garantidos na prática, por meio do estabelecimento da titularidade dos territórios reconhecidos como quilombolas.

Hoje, há 3.212 comunidades reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares no Brasil, sendo que dessas, apenas 2.685 foram certificadas, 38 aguardam visita técnica para certificação e 198 se encontram em análise para certificação. Porém, esse

número, segundo a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), pode ser elevado para seis mil, se compreendidas as comunidades rurais e urbanas no Brasil, uma vez que não existe, em território nacional, nenhum estado da federação que não tenha quilombolas.

Dados compilados pela Comissão Pró-Índio (CPI), de São Paulo, nos dão a dimensão de como se encontra o processo de regularização dos territórios quilombolas no Brasil, destacando que, na atualidade, há cerca de 1.695 terras quilombolas em processo de regularização. Cerca de 85% dessas terras estão sem relatório de identificação e 179 encontram-se tituladas.

A partir do que vivenciamos hoje nos territórios quilombolas, podemos dizer que a diáspora africana não se encerra com o fim formal da escravidão, ela toma outros rumos, desterritorializando o povo negro quilombola – herança viva do sistema escravocrata no Brasil, com um papel central na constituição da formação política e econômica do Estado brasileiro, de seus territórios tradicionalmente ocupados e construído.

O povo negro tem resistido às mais perversas formas de violação de seus direitos, sendo a formação histórica dos quilombos a maior prova dessa resistência e desse enfrentamento do sistema escravocrata.

O reconhecimento do Direito à Terra aos quilombolas em 1988 deu-se por meio do Artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que reconheceu aos remanescentes de quilombos a propriedade definitiva das terras que estivessem ocupando² e, posteriormente, ele foi regulamentado pelo Decreto 4887/03. Tal Decreto regulamentou os procedimentos para o reconhecimento dos direitos territoriais dos quilombolas, além de trazer algumas definições jurídicas, como a autodefinição, para o processo de regulamentação. É um direito personalíssimo dos povos quilombolas: o Direito à Terra e aos recursos naturais ali presentes. Também é reconhecido pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em seus Artigos 14.1 e 15.1, que dispõem:

Artigo 14.1 Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes. 2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. 3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados.

Artigo 15.1. Os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados. 2. Em caso de pertencer ao Estado a propriedade dos minérios ou dos recursos do subsolo, ou de ter direitos so-

2 Constituição da República Federativa do Brasil. ADCT, Art. 68: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”.

bre outros recursos, existentes nas terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos com vistas a consultar os povos interessados, a fim de determinar se os interesses desses povos seriam prejudicados, e em que medida, antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras. Os povos interessados deverão participar sempre que for possível dos benefícios que essas atividades produzam, e receber indenização equitativa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

A terra enquanto propriedade coletiva quilombola transcende o conceito dado pela sociedade capitalista. Para os povos quilombolas, a terra está ligada, em última instância, à construção de sua territorialidade de sentidos. Isso diferencia a noção de território do conceito de propriedade estabelecida no Direito brasileiro, em que terra e território têm sentidos distintos, sendo a terra considerada tão somente como propriedade privada, numa acepção eminentemente civilista e sendo terra tão somente o nome jurídico dado à propriedade privada ou pública; já o território, o nome jurídico que se dá a um espaço jurisdicional “construído no âmbito da teoria do Estado, constituído, juntamente com a soberania e povo, elemento conceitual da figura estatal” (Franco, 2014, p. 20).

Terra quilombola tem a ver com o processo político-jurídico conduzido pelo Estado, “enquanto a [noção] de ‘território’ remete à construção e à vivência, culturalmente variável, da relação entre uma sociedade específica e sua base territorial” (Gallois, 2004, p. 39). Assim, a conceituação de terra e território, no âmbito normativo, não se confunde com o conceito de terra, território ou territorialidade quilombola.

Para os povos quilombolas, a terra está ligada a uma construção social identitária de uma territorialidade construída, por meio de uma sociabilidade territorial própria de cada comunidade, que se originou das várias formas de luta e resistência ao processo escravocrata colonial a que esses povos foram e ainda são submetidos.

Nesse quesito, os povos quilombolas inovam, em contraponto à apropriação privada, ao proteger o espaço coletivo com um nova forma de compreensão do uso e ocupação da terra, ligada à ideia de território – espaço de trabalho e manutenção de cultura que se caracteriza como um dos fatores fundamentais de sobrevivência, afirmação de identidade, manutenção e continuidade da tradicionalidade desses povos.

Nesse espaço, a territorialidade é parte integral de todo o grupo, ou seja, esses povos não vislumbram a terra como uma propriedade privada individual, mas sim como um bem comum de uso de todos da comunidade. “Nesse sentido, o regime de uso comum permitiu a consolidação do território étnico e representa fator fundamental de identidade cultural e coesão social” (Malcher, 2016, p. 7).

Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008), sobre terras tradicionalmente ocupadas, afirma que:

A territorialidade funciona como fator de identificação, defesa e força, mesmo em se tratando de apropriações temporárias dos recursos naturais, por grupos sociais classificados muitas vezes como “nômades” e “itinerantes”. Laços solidários e de ajuda mútua informam um conjunto de regras firmadas sobre uma base física considerada comum, essencial e inalienável, não obstante disposições sucessórias porventura existentes (Almeida, 2008, p. 133).

Nesse sentido, como apontam Lemes e Tárrega (2014):

O território é o elemento de construção da identidade étnica, ponto importante da estrutura social. Essa identidade étnica representa para esses povos, sentimento de pertença que um indivíduo tem com seu grupo que se manifesta, com maior força, através da relação com a terra, já que, para eles, essa não é vista apenas na sua dimensão patrimonial, é nessa relação que os quilombolas mantêm com a terra e a natureza que se constrói uma identidade: os modos de fazer, de viver e de criar dessas comunidades se articulam, inteiramente, dentro dessas terras, inclusive suas práticas culturais e religiosas (Lemes; Tárrega, 2014, p. 20).

Para o povo quilombola, terra não é só um pedaço de chão, mas sim um conjunto material e imaterial de sua vida, que se constitui em um espaço cultural, político e territorial. É essa terra que buscamos dentro do aparelho estatal, como cidadãos e como povos que somos.

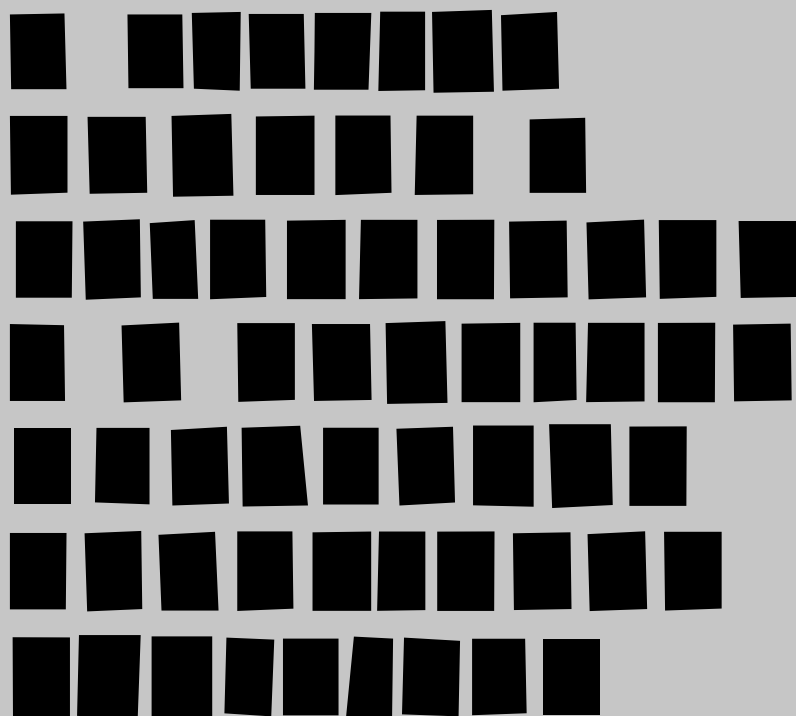
Além disso, o território quilombola é uno e não comporta divisão. É exatamente essa dimensão coletiva que justifica a proteção constitucional recebida e a participação de tantos entes públicos com atuação especializada em sua garantia. Desse modo, tal território não pode ser fragmentado, assim como não pode ser fragmentado o exercício de jurisdição sobre ele.

A divisão do território quilombola rompe com a lógica da coletividade e de seus costumes de viver em coletivo, vai contra o que estabelece o Decreto 4887/03 em seu Art. 17, segundo o qual a titulação dos territórios quilombolas deverá ser coletiva. *In verbis*:

Art. 17. A titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o Art. 2º, *caput*, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade (Brasil, 2003, Art. 17). ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, A. W. B. de. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** Manaus: PGSCA-UFAM, 2008
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. **Decreto n.º 4887, de 20 de novembro de 2003.** Brasília: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm
- CPI. **Observatório terras quilombolas.** Página web do CPI. Disponível em: <http://cpisp.org.br>.
- DIAS, V. F. **Terra versus território: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade quilombola Kalunga de Goiás.** Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9607>. Acesso em: 3 set. 2019.
- FRANCO, R. D. **Desapropriação: limites e possibilidades na regularização dos territórios quilombolas.** Curitiba: Juruá, 2014.
- GALLOIS, D. T. **Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades?** Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições. In: RICARDO, F. (org.). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.
- LEMES, J. V. M.; TARRÉGA, M. C. V. B. Territorialidade quilombola, modos de apropriação da terra e a experiência dos direitos da natureza no novo constitucionalismo latino-americano. In: FARIAS, T. Q.; BARBOSA, E. M.; SOUZA, M. C. S. A. (coord.). **Direito ambiental I.** Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2de40b50ab20fd64>. Acesso em: 26 set. 2018
- MALCHER, M. A. F. **Identidade quilombola e território.** 2016. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiacultural/120.pdf>. III Fórum Mundial de Teologia e Libertação. Belém, 21 a 25 jan. 2009, p. 399-421.



MILITARIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS RIO DOS MACACOS, MARAMBAIA E ALCÂNTARA

Joice Silva Bonfim¹

Carlos Eduardo Lemos Chaves²

Vercilene Francisco Dias³

ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS/AS DE TRABALHADORES/AS RURAIS NO ESTADO DA
BAHIA (AATR)
COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS
QUILOMBOLAS (CONAQ)

-
- 1 Advogada popular, coordenadora da AATR e mestra em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pelo CPDA – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
 - 2 Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário e especialista em Direitos Sociais do Campo (Residência Agrária) pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Advogado associado à Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais no Estado da Bahia (AATR).
 - 3 Assessora jurídica na Terra de Direitos, no escritório de Brasília, e na Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG).

ENUNCIADO

As ofensivas militares em território quilombola usurpam o acesso e a utilização, pelas comunidades quilombolas, dos bens naturais resguardados, com o propósito de beneficiar a agenda econômica patrocinada pelo modelo de desenvolvimento predatório vigente; tais ofensivas repreendem e desarticulam todas as redes comunitárias que caracterizam o modo de viver tradicional do povo quilombola, negando-lhe direitos históricos às políticas públicas e à titulação dos seus territórios.

Em meio ao processo de enfrentamento ao racismo estrutural e institucional que compõe o Estado brasileiro, os territórios quilombolas, ao longo de suas trajetórias de resistências, ainda encontram como obstáculo ao reconhecimento dos seus direitos territoriais e sociais o lacunoso e inacabado processo de transição do regime militar ao democrático, que vem permitindo, nos últimos anos, o retrocesso a uma crescente militarização dos espaços da disputa política no Brasil contemporâneo.

Com a atual gestão de Jair Bolsonaro na Presidência, a retomada de força política da classe militar no Governo Federal alcançou uma ocupação massiva das principais pastas de gerência administrativa do Poder Executivo da União, algo não visto desde o fim da Ditadura Civil-Militar, em 1985. Constata-se a presença de militares em postos-chaves da Administração Pública, em especial, nos Ministérios e órgãos públicos federais voltados aos temas de reforma agrária, regularização fundiária, gestão do patrimônio, povos indígenas, quilombos e meio ambiente, entre outros, com grave impacto sobre a efetivação de direitos identitários, culturais e territoriais dos povos originários, comunidades quilombolas e outras populações tradicionais.

Embora tenha raízes históricas, o crescimento atual da militarização na política tem agravado as disputas territoriais e socioambientais entre forças armadas e comunidades quilombolas – o que se soma ao decréscimo orçamentário dos últimos dez anos nas pastas responsáveis pela execução da política de titulação dos territórios desses povos.

Na Bahia, a comunidade quilombola de Rio dos Macacos, situada na divisa entre a capital Salvador e o município de Simões Filho, tem a Marinha de Guerra do Brasil como a principal oponente a seu modo de viver tradicional desde 1950, quando ela instalou-se no território quilombola para construir a Barragem do Rio dos Macacos. Na década de 1970, com a construção da Vila Naval de Aratu, que usurpou grande parte do território tradicional, violações aos direitos humanos tornaram-se rotina na experiência de vida das/os quilombolas.

Danos ambientais, agressões, estupros, expulsões de moradores, destruição de moradias, saque de pequenas lavouras para subsistência, impedimento da realização dos ofícios tradicionais, prisões ilegais, cerceamento da liberdade de locomoção e de culto das religiões de matriz africana, embargos ao acesso às políticas públicas básicas e diversas táticas de terrorismo psicológico agregam-se ao repertório de ações que visam à criminalização da comunidade.

Em novembro de 2010, foi proferida decisão liminar em ações reivindicatórias ajuizadas pela União, determinando a desocupação da área pelas famílias quilombolas. A organização da comunidade e o apoio de organizações da sociedade civil conseguiram

resistir três vezes ao despejo da comunidade e, mesmo com a ilegal negativa do juiz à sua identidade étnico-racial, impedindo o ingresso da Fundação Palmares, do INCRA e da associação quilombola nas ações judiciais, o Estado brasileiro foi obrigado e reconhecer o quilombo.

A estratégia de resistência no plano extrajudicial e judicial levou, por fim, à determinação, pela Justiça Federal, de que o INCRA deve concluir o processo de titulação de 104,9 hectares injustamente destacados do total de 301 hectares reivindicados como território tradicional da comunidade e reconhecidos no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). Todavia, os desafios colocados pelo racismo institucional ainda não cessaram e a comunidade hoje ainda luta pelo acesso às fontes de água e locais de culto ao sagrado excluídas da titulação.

Processo semelhante também causado pela Marinha do Brasil é o que enfrenta a comunidade quilombola na Ilha de Marambaia (RJ), que viu o seu território, situado na zona oeste do estado, ser sitiado por uma base do grupamento do Corpo de Fuzileiros Navais, em especial a partir da década de 1970, quando a ilha passou a ser considerada como área de interesse para a segurança nacional.

Com o *modus operandi* semelhante ao empregado no quilombo de Rio dos Macacos, a comunidade foi sistematicamente tendo seu modo de viver e produzir em seu território violado pela força militar, tendo sido proibido o recebimento de visitas pessoais, o cultivo de roçados, a realização da pesca artesanal e a reforma e construção de casas, com forte perseguição judicial por meio de ações de despejo contra os quilombolas.

Já ao norte do país, no estado do Maranhão, o agravamento da política de militarização da pauta pública nos territó-

rios quilombolas atinge as comunidades quilombolas de Alcântara onde, no início dos anos 1980, houve o deslocamento forçado de 312 famílias quilombolas, em decorrência da instalação do Centro de Lançamento de Foguetes (CLA), gerenciado pela Força Aérea Brasileira (FAB).

Além do passivo histórico de negação estatal ao acesso das comunidades às políticas públicas e da paralisação dos processos de titulação, os quilombolas ainda enfrentam o desrespeito frontal às normativas internacionais e nacionais pactuadas pelo Estado – o mesmo Estado que as ignora, para implementar processos de usurpação contumaz desses territórios. Remoções forçadas, deslocamento de famílias para áreas não agricultáveis, violação a direitos humanos e à soberania alimentar são realizados sem considerar a premissa de realização de consulta livre, prévia e informada às comunidades para a instalação de bases militares e sem o amparo das devidas indenizações ou de medidas reparatórias.

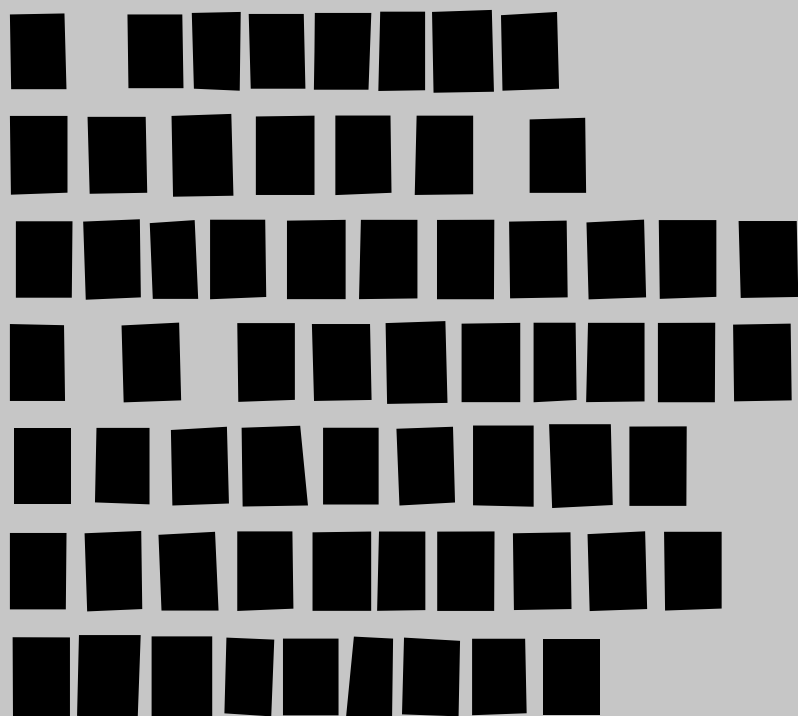
Em 12 de novembro de 2019, mesmo dia em que foi realizada audiência sobre o caso das comunidades de Alcântara na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o Senado brasileiro aprovou o novo Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que ampliará a exploração comercial do CLA pelos Estados Unidos da América, gerando instabilidade para o conjunto de comunidades que veem os riscos de mais perdas territoriais e socioambientais após a concretização dessa parceria, visto que a política de segurança nacional considera as comunidades quilombolas como inimigas e entraves ao avanço do modelo predatório de desenvolvimento estimulado pelo capitalismo internacional.

Dessa maneira, apesar de o militarismo estar presente como elemento aces-

sório da agenda racista implementada contra os territórios quilombolas ao longo da história, percebe-se o alargamento de uma ofensiva militar articulada com foco não somente na repressão, mas sobretudo no controle e gerenciamento dessas áreas ocupadas tradicionalmente por comunidades quilombolas, com o fito de desarticular, nesses espaços, todas as redes comunitárias que caracterizam o modo de viver tradicional dessas populações.

Assim, o argumento de garantia do interesse da segurança nacional em todos os casos de militarização dos territórios quilombolas tem servido para usurpar o acesso e a utilização dos bens naturais resguardados pelas comunidades quilombolas, para fins de beneficiamento da agenda econômica patrocinada pelo modelo de desenvolvimento predatório vigente.

É inadmissível uma noção de segurança nacional que exclua seu próprio povo, sobretudo quando se trata de uma parcela da população que é protegida constitucionalmente como guardiã de uma cultura integrante do processo civilizatório nacional, cujos direitos territoriais encerram as garantias fundamentais à sua sobrevivência física e cultural. É, portanto, cada vez mais importante ampliarmos as redes de trocas e mapeamento de movimentações racistas e colonialistas institucionais, perigosas aos reais interesses da soberania popular como um todo, afirmando a autonomia comunitária e o fim dos processos de militarização dos territórios quilombolas. ■



A PRIORIDADE CONVENCIONAL E CONSTITUCIONAL DOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS EM FACE DA SOBREPOSIÇÃO NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Larissa Ambrosano Packer¹

GRAIN

¹ Advogada responsável pela implementação do programa da GRAIN América Latina na região. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do Grupo Carta de Belém e da Articulação Nacional de Agroecologia.

ENUNCIADO

O Cadastro Ambiental Rural para povos e comunidades tradicionais pressupõe a incidência, de forma vinculante, das normas de direitos humanos de *status* supralegal como normas gerais com eficácia plena para regular as etapas de cadastro e análise, devendo observar, entre outros, os direitos consuetudinários, caso a caso, o dever de consentimento livre, prévio e informado e a prioridade convencional e constitucional dos territórios tradicionais, nos casos de sobreposição entre cadastros, independentemente de título formal de domínio.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pela Lei 12.651/12 (Art. 29), é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de formar uma base de dados das propriedades e posses rurais públicas e privadas, para aperfeiçoar o planejamento ambiental e econômico do uso e ocupação do solo no país. A comprovação do cumprimento da função ecológica da propriedade (Art. 186, II, da Constituição Federal – CF) passa a pressupor a inscrição no CAR, que atesta a conformidade ambiental do imóvel, autorizando seu proprietário a acessar o sistema financeiro-bancário e todas as políticas públicas ligadas ao meio rural.

Entretanto, tal base de dados torna-se pouco confiável, tanto por sua natureza autodeclaratória – feita a partir de informações prestadas pelo requerente e sem prazo para verificação pelo órgão competente (alguns estados afirmam que a análise dos cadastros demoraria entre 25 e 100 anos) –, quanto por aceitar quaisquer tipos de documentos comprobatórios de domínio do imóvel rural particular, inclusive os autodeclaratórios², o que vem estimulando usos fraudulentos do Cadastro. Apesar de não ter efeitos fundiários legais, o CAR vem sendo utilizado como instrumento de grilagem de terras³, afetando particularmente os territórios dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais⁴.

Até maio de 2018, os territórios tradicionais vinham sendo tratados como imóveis rurais particulares, ou assentamentos de reforma agrária. Foi então que o módulo específico do Cadastro para povos e comunidades tradicionais foi adaptado à realidade dos territórios tradicionais, com mínima observância às normas supraleais de direitos humanos incidentes sobre tais sujeitos coletivos.

A partir da repercussão geral julgada pelo STF (2008), que passou a adotar a teoria do duplo estatuto dos tratados de direitos humanos (RE 466.343) ao fixar que tais normas podem assumir *status* constitucional ou supraleal, a depender do rito formal de incorporação adotado⁵, é dever dos órgãos da administração e do Judiciário observar a hierarquia das normas de direitos humanos para executar e aplicar a lei nacional.

Nesses termos, toda legislação infraconstitucional anterior ou posterior, conflitante com norma convencional de direitos humanos de *status* supraleal, pode ter sua eficácia suspensa ou paralisada pelo controle de convencionalidade, deixando de ser aplicada. Entretanto, os órgãos de administração e o Judiciário não têm o condão de revogar dispositivo legal ou constitucional, já que não compõem o bloco de constitucionalidade⁶.

2 A aceitação de documentos autodeclaratórios de posse para os imóveis particulares não faz sentido algum do ponto de vista da responsabilidade ambiental, sabidamente *propter rem*, em razão do direito de posse ou propriedade sobre o imóvel, de onde se extrai que se deveria requerer título formal da comprovação de domínio dos imóveis particulares, a fim de possibilitar a imputação da responsabilidade ambiental e também evitar os usos fraudulentos do Cadastro.

3 A partir de dados do Sistema de informações do Cadastro Ambiental Rural (SICAR) de 1º de março de 2019, identifica-se que há 27,7% a mais do território nacional cadastrado do que a área total passível de cadastro. A área do território nacional passível de cadastro, segundo o IBGE, é de 430,7 milhões de hectares, mas estão cadastrados 550,1 milhões de hectares. Cf. BRASIL; MAPA; SFB, 2019 e GRAIN, 2019.

4 Até 1º de março de 2019, o SICAR informa que apenas 0,03% dos cadastros eram de territórios tradicionais – o que corresponde a cerca de 6% do território nacional passível de cadastramento. Por outro lado, 99,13% dos cadastros eram de imóveis rurais particulares, somando uma área de 78,4% do território nacional. Os números destoam do cruzamento das bases de dados oficiais apresentado no *Atlas da Agropecuária Brasileira* (IMAFLORA; GEOLAB/ESALQ, s.d.), que indicam que pouco mais de 41% do território nacional é ocupado por imóveis rurais particulares. Tal *Atlas* considera imóveis rurais particulares aqueles registrados no INCRA e as áreas do Programa Terra Legal a eles destinadas. Tal discrepância de dados evidencia uma verdadeira disputa fundiária digital, realizada por meio do Cadastro Ambiental, principalmente sobre terras públicas, invisibilizando os territórios dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais não titulados e demarcados. Cf. GRAIN, 2019.

- 5 Tratados de direitos humanos incorporados com rito de emenda constitucional (após a EC 45/04, que incorporou o parágrafo 3º ao Art. 5º da Constituição), passam a ter *status* constitucional, incorporando-se ao bloco de constitucionalidade, enquanto aqueles incorporados com rito de lei ordinária, seja antes ou depois da EC 45/04, ganham *status* supralegal (RE 466.343 e RE 349.703; HC 87.638, 87.585, 90.172 e 92.566). Os demais tratados continuam com *status* de lei ordinária (RE 8004/77 STF).
- 6 Precedente do RE 466.343 acerca da recepção com *status* supralegal da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), de 1966, que embora não revoguem dispositivo constitucional, paralisam a eficácia das normas infraconstitucionais acerca da prisão do depositário infiel, conflitante com os Arts. 11 do PIDCP e 7.7 da CADH. Ao reconhecimento de normas materialmente fundamentais fora do texto constitucional, denomina-se bloco de constitucionalidade.
- 7 Não apenas a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), destinada especificamente aos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (tribais) e tratados de direitos humanos *stricto sensu*, como a CADH e os Pactos Internacionais de 1966 (PIDCP e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC), mas também os acordos e tratados que, embora se destinem a regular o meio ambiente, os direitos e patrimônios culturais ou, ainda, o patrimônio genético ligado à agricultura e à alimentação, conformam normas com conteúdo material de direitos humanos referente aos povos e comunidades tradicionais, cuja incorporação também deve ocorrer com *status* supralegal. Entre elas, podemos citar: Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial; Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, da UNESCO; Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial; o Protocolo de San Salvador; a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e o Tratado Internacional sobre os Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA), entre outros.

Diante da natureza jurídica dos tratados referentes aos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais⁷, que conformam normas materiais de direitos humanos essenciais à dimensão concreta da dignidade humana⁸ desses povos culturalmente distintos, tais tratados devem ser incorporados com *status* supralegal ou constitucional, a depender do rito de incorporação, com eficácia plena e aplicação imediata (parágrafos 1º, 2º e 3º do Art. 5º da CF)⁹. Desse modo, os tratados internacionais de direitos humanos referentes a povos e comunidades tradicionais são alçados, simultaneamente, à condição de vetores interpretativos das normas constitucionais – realizando a devida contextualização e adequação das normas constitucionais, quando aplicadas às plurais realidades desses povos¹⁰ – e à condição de normas com superioridade hierárquica – capazes de conferir interpretação conforme das normas internas à norma internacional, ou ainda de suspender a eficácia e a aplicabilidade de qualquer norma infraconstitucional que com ela colida.

Devido à discriminação institucional e histórica enraizada na cultura política, administrativa, jurídica e social do país, a adoção de leis ou atos administrativos aparentemente neutros pode gerar efeitos discriminatórios e injustiças, quando essas normativas são implementadas frente a determinados grupos sociais (teoria do impacto desproporcional¹¹). Desse modo, a adoção de norma e atos administrativos específicos para povos e comunidades tradicionais, independentemente de lei em sentido formal, é poder-dever do Estado na tutela da dimensão concreta de sua dignidade (Art. 1º, III, da CF), com fundamento na cláusula geral da não discriminação (Art. 3º, IV, da CF), no princípio da igualdade material (Art. 3º, III; Art. 5º, I, e Art. 37 da CF) e no princípio da máxima efetividade das normas de direitos humanos e da proporcionalidade em sua vertente de vedação da proteção deficiente, a fim de garantir o mínimo existencial à vida concreta desses povos culturalmente situados.

No caso do CAR para Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), a Lei 12.651/12 e suas normas regulamentadoras devem ser aplicadas conforme as normas gerais convencionais, de *status* supralegal, internalizadas pelo Decreto 5051/04 (Convenção 169/OIT); Decreto 2519/98 (CDB) e o Decreto 6476/08 (TIRFAA), especialmente incidentes sobre a matéria. Os Estados e municípios, que devem realizar preferencialmente a inscrição no CAR, devem regulamentar o Cadastro para PCTs segundo tais normas gerais incidentes, que têm o condão de declarar a inconveniência de normas ordinárias federais e estaduais e atos administrativos que com ela colidam, conforme precedentes do próprio STF – como no caso do amianto¹². Entre os direitos que devem ser incorporados pelo módulo para inscrição e análise do CAR para PCTs, estão¹³:

A observância dos costumes ou dos direitos consuetudinários aplicados por suas próprias instituições, desde que não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais no âmbito nacional e internacional, para a implementação das normas convencionais, constitucionais e da lei nacional (Arts. 8.1 e 8.2 do Decreto 5.051/04)¹⁴. Nesse sentido, os acordos e protocolos comunitários, escritos ou não, são fatores co-constitutivos¹⁵ das normas aplicáveis, que só ganham eficácia quando contextualizadas, caso a caso, conforme os distintos modos de vida, por meio da observância de seus direitos costumeiros.

Dever de consulta, livre, prévia, informada e de boa fé (Consentimento Livre, Prévio e Informado – CLPI, Art. 6.1), como princípio de direito internacional¹⁶ e garantia fundamental desses sujeitos coletivos a um processo de caráter público especial e obrigatório, que deve ser realizado sempre previamente, quando se vai adotar, decidir ou executar alguma medida legislativa ou administrativa passível de afetar as formas de vida desses povos em seus aspectos territorial, ambiental, social, econômico e outros aspectos que incidam sobre sua integridade étnica¹⁷. A obrigatoriedade e vinculação do resultado da consulta é precedente uníssono da Corte IDH¹⁸ e deve ter prevalência, ainda mais na falta de decisão vinculante em nível nacional sobre o tema, devido ao controle internacionalista de convencionalidade exercido pela Corte IDH¹⁹.

Inscrição do território tradicional, independentemente de título formal de posse ou propriedade, assumindo que o fundamento da posse tradicional comunal é o vínculo cultural e espiritual da comunidade com a terra, direito pré-existente que independe de requisitos objetivos comprobatórios, meramente declaratórios²⁰ e de marco temporal²¹, conforme interpretação da Corte IDH (Arts. 13, 14, 18 e 19 do Decreto 5.051/04 – Convenção 169 da OIT – e Art. 21 da CADH²²). Desse modo, em caso de sobreposição com qualquer outro imóvel público ou privado, mesmo com título de domínio, o CAR coletivo deve, sempre, permanecer ativo, seja por ter sua posse tradicional ou por outro fundamento jurídico, seja pela ausência de competência do órgão ambiental para declarar a melhor posse²³. ■

NOTAS

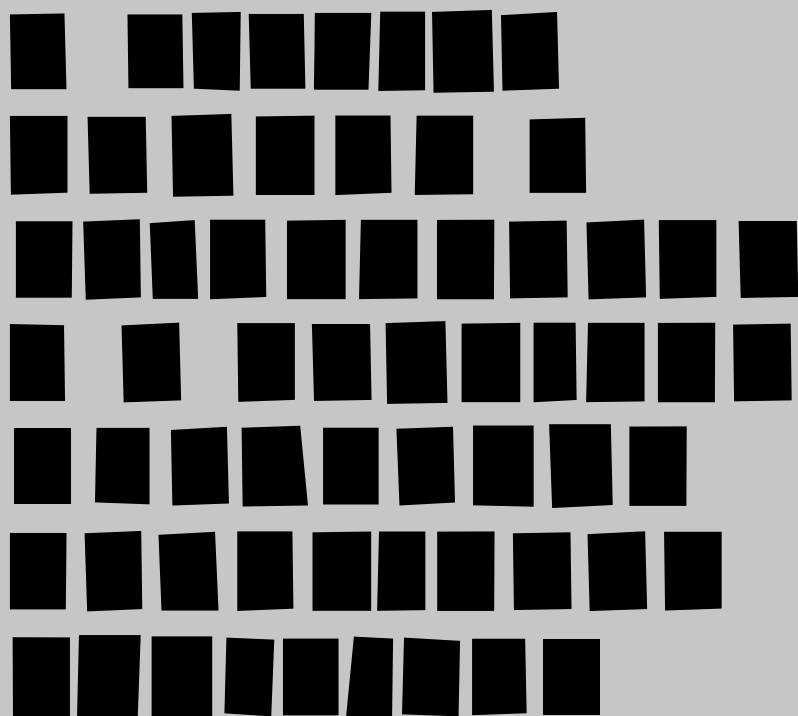
- 10 A Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH e Corte IDH, respectivamente) vêm realizando uma interpretação internacionalista acerca do conteúdo e abrangência das normas de direitos humanos constantes de convenções e costumes internacionais aplicáveis na América Latina. Como o Brasil internalizou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto 678/92), assim como a competência obrigatória da Corte IDH (Decreto 4.463/02), ao menos desde 10 de dezembro de 1998, quando do depósito junto ao secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil deve observar tanto as decisões condenatórias, quanto as opiniões consultivas e outros critérios gerais de interpretação dos direitos realizados pela Corte IDH acerca da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH).
- 11 *Leading case Griggs v. Duke Power Co.*, 1971, julgado pela Suprema Corte Norte Americana, vedou teste de conhecimentos gerais empregado por empresa como critério para promoção de funcionários, devido ao *disparate impact*. A medida, aparentemente neutra, acabou por possibilitar a promoção somente daqueles funcionários que tinham estudado nas melhores escolas. A regra gerou a promoção de funcionários via de regra brancos, em detrimento dos funcionários negros.
- 12 “A Convenção 162 da OIT é uma norma supralegal com força normativa maior que a norma federal. Não faria sentido que a União assumisse compromissos internacionais que não tivessem eficácia para os estados membros. Não acredito que a União possa ter duas caras: uma comprometida com outros Estados e organizações internacionais e outra descompromissada para as legislações com os estados-membros” (STF, 2008, p. 17-18), expressou o ministro Joaquim Barbosa no julgamento da ADI 3937, que declarou o Art. 2º da Lei 9.055/95, que permitia o uso controlado do amianto no país, inconveniente e inconstitucional.
- 13 Para mais informações, cf. Packer, 2018.
- 14 A Corte IDH aplica ao Art. 24 (todos são iguais perante a lei, sem discriminação) e ao Art. 1.1 da CADH o vetor hermenêutico da Convenção 169/OIT, determinando a observância prévia dos costumes e dos direitos consuetudinários aplicados pelas próprias instituições dos povos tradicionais (Arts. 8.1 e 8.2), para a aplicação das normas convencionais, constitucionais e da

- 8 A tutela dos direitos humanos referente a povos e comunidades tradicionais exige uma contextualização dos direitos humanos universais sobre os distintos modos de vida assumidos por cada um desses sujeitos coletivos culturalmente situados sobre seus territórios, ao que se denomina dimensão concreta da dignidade humana. Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 12-19) afirma que a questão da universalidade dos direitos humanos é uma questão cultural do Ocidente, cuja concepção universal em abstrato, na realidade, promove um “localismo globalizado” ou uma “globalização hegemônica” como arma dos países centrais ocidentais (EUA e UE) contra o resto do mundo. Para o autor, os direitos humanos são relativos, já que todas as culturas tendem a definir como universais os valores que consideram fundamentais. O único fato transcultural seria a relatividade de todas as culturas.
- 9 O Supremo Tribunal Federal já se manifestou diversas vezes pela desnecessidade de lei em sentido formal para aplicação de direito fundamental constante da Constituição ou de tratado de direitos humanos incorporado ao ordenamento (seja de *status* constitucional ou supralegal) que tenha eficácia plena e aplicação imediata (Art. 5º parágrafos 1º, 2º e 3º da CF). Este foi o caso do julgamento da constitucionalidade da Resolução nº 7 sobre nepotismo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3239 sobre o Decreto 4.887/03 quilombola, também declarado constitucional por regulamentar diretamente o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a Convenção 169 da OIT, sem a necessidade de edição de lei.

- lei nacional, como no caso “Pueblo Indígena de Sarayaku vs. Ecuador” (CorteIDH, 2012) e no caso “Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay” (CorteIDH, 2005, parágrafos 51 e 127).
- 15 Segundo Friedrich Muller (2000, p. 58), a norma só é extraída quando o texto encontra seu contexto de aplicação, ou quando o programa da norma (texto) está diante, no caso concreto, de seu âmbito normativo (o contexto). Deste modo, a norma jurídica não é nenhuma forma colocada como autoridade por cima de realidades plurais, ao contrário, ela só se realiza se estiver contextualizada, em sua aplicação concreta. Esta teoria da norma jurídica ganha especial importância para o sistema normativo de direitos humanos referentes aos povos e comunidades tradicionais, em que normas constantes de tratados, da constituição ou normas nacionais só são válidas e eficazes quando interpretadas à luz dos costumes e do direito consuetudinário de cada povo e comunidade tradicional, no caso concreto, conforme ressaltado pelos precedentes da CorteIDH.
- 16 A obrigação de consulta, além de ser uma regra convencional, também é um princípio geral do direito internacional, já reiterado por diversos tribunais na região, inclusive em países que não ratificaram a Convenção 169 da OIT, acerca do dever de realizar consultas prévias com as comunidades indígenas, autóctones ou tribais, sobre qualquer medida administrativa ou legislativa que lhes afete diretamente, bem como a exploração de recursos naturais em seu território. Cf. caso “Pueblo Indígena de Sarayaku vs. Ecuador” (CorteIDH, 2012), parágrafos 160-164.
- 17 Embargos de Declaração na Apelação Cível nº 2006.39.03.000711-8/PA. Relatora: Desembargadora Federal Selene Almeida Ministério Público Federal e Eletrobrás/Eletronorte. TRF da 1ª região.
- 18 Precedentes: caso “Pueblo Saramaka vs. Surinam” (CorteIDH, 2007); caso “Pueblo Indígena de Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador” (CorteIDH, 2012); caso “Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras” (CorteIDH, 2015a); caso “Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam” (CorteIDH, 2015b) e o caso “Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu vs. Brasil” (Caso Belo Monte) (CIDH, 2011). O STJ (2013) já decidiu dessa forma ao afirmar que nenhuma licença ambiental pode ser concedida antes da realização de consulta livre, prévia e informada (AgRg na Suspensão de Liminar 1745/PA, Ministro Félix Fischer). O STF (2009), no caso Raposa Serra do Sol, dispensou a obrigatoriedade da consulta em casos específicos, cujas condicionantes aplicam-se apenas ao caso Raposa Serra do Sol, não vinculando administração e outros órgãos do Judiciário, conforme esclareceram os embargos de declaração na Petição 3.388/RR.
- 19 A CorteIDH (2001) rechaçou a hipótese de interpretação nacionalista dos tratados internacionais de direitos humanos (caso “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingi vs. Nicaragua”, parágrafo 146), sob pena de criar-se uma interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos para cada Estado, que pode alegar cumprimento de determinado tratado sob sua ótica peculiar, construindo o chamado “tratado internacional nacional ou truque do ilusionista” (Ramos, 2016, p. 433).
- 20 Os atos de reconhecimento estatal sobre os territórios tradicionais são meramente declaratórios de realidade pré-existente, autorizando as comunidades a se valerem de todos os procedimentos administrativos e judiciais, inclusive de instrumentos processuais, como as ações possessórias, para garantir seu direito ao território, mesmo antes do ato declaratório de imissão na posse e desapropriação de eventuais particulares que se encontrem ocupando a área, conforme já estabelecido pelo STF na ADI 3239 e ADI 4903. Ver também MPF; Sarmiento, 2008.
- 21 Relevante frisar que as normas convencionais, assim como próprio STF, na ADI 3239 – único caso julgado com eficácia geral e vinculante –, não aplicam o marco temporal à ocupação tradicional para o reconhecimento da posse e propriedade coletiva comunitária.
- 22 A CorteIDH interpretou o direito de propriedade do Art. 21 da CADH, utilizando a Convenção 169 como vetor hermenêutico, de modo a ampliar o conteúdo e alcance da norma para proteger, além da propriedade privada, também o *direito à propriedade comunal da terra* que se legitima na estreita relação estabelecida pelos povos indígenas e tribais, independentemente de título de domínio ou marco temporal. Cf. Caso “Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay” (CIDH, 2005), parágrafos 124, 135 e 137); caso “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (CorteIDH, 2012), parágrafo 146.
- 23 O órgão ambiental deve verificar a veracidade da situação fática da ocupação daquela pessoa física ou jurídica sobre o perímetro da área apresentado, apenas para fins de aplicar a responsabilidade ambiental sobre a manutenção de Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). Para averiguar a situação fundiária, são necessárias investigações cartoriais e ações discriminatórias com realização do levantamento da cadeia dominial do imóvel pelos órgãos fundiários competentes. Cf. Grupo Carta de Belém, 2018.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. MAPA. SFB. **CAR: Cadastro Ambiental Rural**. Boletim informativo. Dados até 28 de fevereiro de 2019. Brasília: MA, 2019. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4081-boletim-informativo-fevereiro-de-2019/file>.
- CORTE IDH. **Caso Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua**. Sentença de 31 de agosto de 2001 (Mérito, Reparações e Custas). San José: Corte IDH, 2001.
- CORTE IDH. **Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador**. Sentença de 7 de junho de 2012 (Mérito e Reparações). San José: Corte IDH, 2012.
- CORTE IDH. **Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam**. Sentença de 28 de novembro de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José: Corte IDH, 2007.
- CORTE IDH. **Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras**. Sentença de 8 de outubro de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José: Corte IDH, 2015a.
- CORTE IDH. **Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam** (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentença de 25 de novembro de 2015. San José: Corte IDH, 2015b.
- CORTE IDH. **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay** (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentença de 17 de junho de 2005. San José: Corte IDH, 2005.
- GRAIN. Regularização ambiental e fundiária tencionam pela massiva privatização das terras públicas e territórios coletivos no Brasil. **Página web da GRAIN**. Barcelona: 7 maio. 2019. Disponível em: <https://www.grain.org/en/article/6219-regularizacao-ambiental-e-fundiaria-tensionam-pela-massiva-privatizacao-das-terras-publicas-e-territorios-coletivos-no-brasil>.
- GRUPO Carta de Belém. Denúncia Pública sobre violação do direito constitucional quilombola no Tocantins. **Combate ao Racismo Ambiental**, 11 abr. 2018. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2018/04/11/denuncia-publica-sobre-violacao-do-direito-constitucional-quilombola-no-tocantins>.
- MULLER, F. **Método de trabalho do direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- PACKER, L. A. **Construção do cadastrado ambiental rural para povos e comunidades tradicionais à luz das leis internacionais e nacionais incidentes sobre os PCTs**. Parecer jurídico para a Agência Alemã de Cooperação Internacional (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) e o Consórcio GITEC Consult GmbH/GITEC Brasil/Nexus/IEB, no âmbito do GT CAR PCTs. Rio de Janeiro, dez. 2018.
- SANTOS, B. S. Para uma construção intercultural dos Direitos Humanos. In: SARMENTO, D.; IKAWA, D.; PIOVESAN, F. (orgs.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008.



O DIREITO À POSSE: ACAMPAMENTO QUILOMBO CAMPO GRANDE – FAZENDA ARIADNÓPOLIS/MG

Leticia Santos Souza¹

Diego Vedovatto²

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST)

¹ Advogada, pós-graduanda em Processo Civil na Universidade Católica de Minas Gerais.

² Advogado.

ENUNCIADO

Tratando-se de conflito fundiário consistente na ocupação coletiva de imóveis rurais, comporta a matéria possessória ser analisada à luz do direito agrário e não exclusivamente com base no Código Civil, destinado a regular especialmente os conflitos de direito privado.

Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.

Boaventura de Sousa Santos

O acampamento Quilombo Campo Grande, localizado na região sul de Minas Gerais, na cidade de Campo do Meio, é hoje um exemplo de resistência. Cenário de um grande litígio coletivo pela posse de terra rural, ele tornou-se símbolo de luta, acolhendo aproximadamente 450 famílias que lutam pelo direito à terra, resguardado em nossa Carta Magna de 1988 e em legislação infraconstitucional.

A ocupação das terras onde se encontra o acampamento teve início antes de 2002 – ano este em que a falência da empresa Companhia Agropecuária Irmãos Azevedo (CAPIA) foi decretada. Parte dos trabalhadores da CAPIA, ao serem dispensados sem os créditos trabalhistas que lhes eram devidos, não tiveram outra opção, senão ocupar a terra para sustento próprio e de suas famílias.

No período de 2002 a 2004, integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), como forma de denunciar o descaso da empresa com os trabalhadores e também de intensificar a luta pela terra contra o latifúndio improdutivo, ingressaram, junto com os trabalhadores, na ocupação da área, que compreende 3.893 hectares e que é composta por diversas glebas.

Em 2011, a massa falida da CAPIA ingressou com uma ação de reintegração de posse. Em audiência de conciliação realizada em junho de 2012, as partes avençaram que o processo ficaria sobrestado até o trânsito em julgado do Recurso Especial (REsp) 850.882/MG, concordando que o prazo de resposta do réu teria início a partir de intimação, após decisão do STJ. Ainda em junho do mesmo ano, a CAPIA ingressou no feito, na qualidade de assistente da autora.

Em setembro de 2018, em razão do deferimento de sua recuperação judicial nos autos da ação nº 0116.15.004269-9, a CAPIA protocolou pedido de regularização do polo ativo, de modo a substituir a massa falida. O pleito, requerido em caráter de tutela de urgência antecipada, tinha como fundamento o aspecto econômico, em razão do contrato de parceria firmado com a empresa Jodil Agropecuária e Participações Ltda., desconsiderando por completo a ausência de posse e o caráter social da posse coletiva em exercício.

Assim, em 7 de novembro de 2018, em audiência de conciliação determinada pelo juízo da Vara Agrária, todos foram surpreendidos com o deferimento da medida liminar de reintegração de posse, que, inclusive, teve como fundamento um relatório de inspeção judicial realizado um dia antes da audiência, em que o próprio juiz afirmava que havia produção na área, embora restasse impossibilitada a comprovação sobre a quem ela pertencia.

Por outro lado, mesmo com a ameaça do Poder Judiciário de desalojar mais de 2 mil pessoas de suas casas, nunca foram tão evidentes a força e a resistência no Quilombo Campo Grande para que as famílias que o formaram permanecessem ali. São famílias que estão lá há mais de 14 anos, com toda uma vida construída, com filhos que nasceram, outros que morreram sem a conquista de um pedaço de terra, e que hoje se orgulham daquilo que produzem e da função social dada à terra.

Ao longo dos anos vários acampamentos foram formados, várias produções foram consolidadas e, com a elaboração do Laudo Socioeconômico e Produtivo das Comunidades Rurais da Área da CAPIA, ficou ainda mais evidente a quem pertence a terra. Atualmente são, ao todo, 11 acampamentos: Tiradentes, com 27 famílias; Resistência, com 43 famílias; Fome Zero, com 30 famílias; Girassol, com 45 famílias; Potreiro, com 63 famílias; Sidney Dias, com 78 famílias; Rosa Luxemburgo, com 76 famílias; Irmã Dorothy, com 13 famílias; Betinho, com 27 famílias; Chico Mendes, com 16 famílias; e Vitória da Conquista, com 31 famílias.

A elaboração do Laudo Socioeconômico contou com o apoio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA), regional Alfenas, que organizou equipe multidisciplinar para atendimento do objetivo proposto, composta pelo Centro de Referência dos Direitos Humanos (Alfenas, MG), professores e pesquisadores da Universidade Federal de Alfenas, um engenheiro florestal e pelo Sindicato dos Agricultores em Regime de Economia Familiar de Campo do Meio (MG).

Todo o diagnóstico realizado, além de comprovar o número de famílias que ocupam a área em questão, demonstrou, de forma irrefutável, o tempo da posse, com apontamento dos técnicos sobre pés de café com mais de 14 anos. A produção agrícola, compreendendo um cultivo de hortaliças e outros itens que, inclusive, abastecem a feira da cidade, realizada aos domingos, não é a única que vige como instrumento de sustentabilidade, pois há também toda uma produção agropecuária, que inclui a criação de bovinos, suínos e aves.

Esses foram, portanto, elementos que subsidiaram o Agravo de Instrumento interposto contra a decisão liminar dada em novembro de 2018 que, após liminar de suspensão, foi definitivamente reformada no mérito pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), em agosto de 2019. A comprovação da posse é requisito, inclusive, para a satisfação de medida liminar – o que foi completamente desconsiderado pelo juízo de primeiro grau. Segue acórdão proferido pelo TJMG:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO POSSESSÓRIA – LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE DEFERIDA – TERMO DE ACORDO ANTERIORMENTE HOMOLOGADO – DESISTÊNCIA EXPRESSA DE LIMINAR MANIFESTADA – OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA – PRESSUPOSTOS LEGAIS NÃO DEMONSTRADOS – PROVIMENTO DO RECURSO – CASSAÇÃO DA LIMINAR QUE SE IMPÕE. Nos termos do Art. 561, do NCPC [Novo Código de

Processo Civil], na ação de reintegração de posse, cumpre ao postulante comprovar a posse do bem, o esbulho praticado pelo Réu e a respectiva data, e a perda da posse. Não restando demonstrados nos autos os pressupostos legais, inafastável o indeferimento da pretensão autoral à liminar de reintegração de posse. Temas relacionados à possibilidade ou não de regularização da invasão não contrariam hipótese de exercício possessório, haja vista que regularização implica legalização e legalização implica tema dominial, bem diverso de tema possessório. O fato de se prenunciarem futuros sucessos comerciais denota antevisão empresarial, mas nada tem a ver com exercício possessório. Finalmente, inafastável o reconhecimento de que as partes entabularam termo de acordo e, naquela sede a empresa autora, através do seu Síndico, manifestou a desistência à pretensão liminar, composição que foi regularmente homologada pelo juízo. A liminar referida no termo de acordo não se cingiu, na sua denotação semântica, à liminar somente da ação possessória (prevista no Art. 928, do CPC [Código de Processo Civil] de 1973, então vigente), porque não houve nenhuma expressão em tal sentido limitativa, e, assim, a desistência versou, também, a tutela de urgência. Destarte, as partes, por iniciativa da autora, acordaram em que não haveria providência liminar de desocupação. Logo, por mais esta razão, descabido o deferimento do pedido liminar em sede de tutela de urgência.

Agravo de Instrumento – Cv Nº 1.0024.11.188917-6/003 – COMARCA DE Belo Horizonte - Agravante(s): AMILTON SILVA – Agravado(a)(s): CIA AGRO-PECUARIA IRMAOS AZEVEDO-CAPIA – Assistente: JOVANE DE SOUZA MOREIRA (TJMG, 2019, ênfase dos autores)

Em matéria cível, o código vigente assevera, em seu Art. 1.228, que:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1º **O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.**

§2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§4º **O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.**

§5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores (Brasil, 2015, Art. 1.228, ênfases dos autores).

Embora o direito de propriedade no Código Civil possua validade e eficácia em âmbito federal, deve-se destacar que a análise das ações possessórias coletivas pelo

Poder Judiciário não deve atender exclusivamente tal preceito. Ou seja, ao tratar de litígio coletivo pela posse rural, indubitavelmente a matéria deve ser analisada sob a ótica do Direito Agrário.

Com o advento da Constituição de 1988, o direito de propriedade é recepcionado em nosso ordenamento pátrio a considerar o princípio da função social, já estabelecida pelo Estatuto da Terra (Lei 4.504/64) em 30 de novembro de 1964, como núcleo jurídico do próprio conceito do direito de propriedade:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem (Brasil, 1964, Art. 2º).

A constitucionalização do direito à propriedade, em atendimento ao princípio de justiça social, apresenta, em sua nova conotação, a possibilidade do acesso à terra, em detrimento dos grandes latifúndios que não atendam aos requisitos estabelecidos. Como se vê:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

(...) (Brasil, 1988, Art. 5º)

Ainda na Constituição Federal, é possível observar que:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988, Art. 186).

Nos mesmos moldes e em estrita observância aos direitos inerentes a todo e qualquer ser humano, a Resolução nº 10, editada pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em 17 de outubro de 2018, prevê que:

Art. 4º A efetivação da função social da terra, da cidade, e da propriedade alcança tanto a propriedade privada, quanto a pública, urbana e rural, impondo ao Estado formular e executar políticas que visem ao acesso, à permanência, à justa distribuição e utilização dos imóveis para a moradia e para atividades rurais, e, ainda, que respeitem e facilitem o reconhecimento dos territórios para reprodução dos modos de vida dos povos indígenas, das comunidades quilombolas e dos povos e comunidades tradicionais (CNDH, 2018, Art. 4º).

Ademais, nos moldes do Enunciado 492 do Conselho de Justiça Federal, assevera:

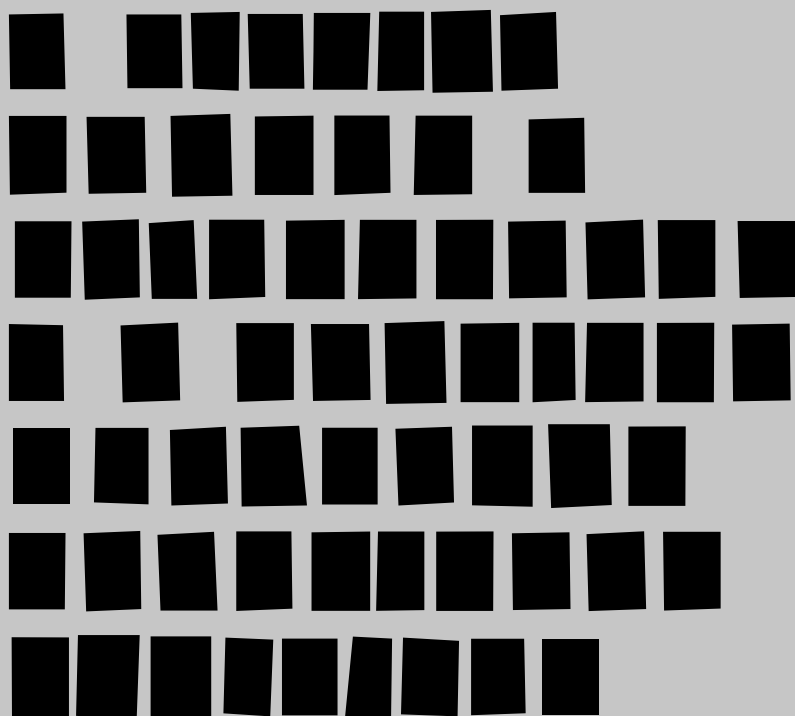
A posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela (STJ, 2012, s.p.).

A tutela dos direitos coletivos em matéria possessória jamais poderá ser analisada unicamente à luz do direito privado e de seus aspectos econômicos, como fez o juiz da Vara de Conflitos Agrários de Minas Gerais. Não pode esse juiz subtrair-se ao dever, em se tratando de litígio coletivo rural, de análise dos requisitos de cumprimento da função social da propriedade e de proteção ao direito possessório, como se observa em diversas normas já expostas acima.

A (r)existência do Acampamento Quilombo Campo Grande demonstra claramente o abismo entre o *ser* e o *dever ser* há muito apontado por Hans Kelsen. A insuficiência analítica que ensejou deferimento de medida liminar aponta, abertamente, para certo conservadorismo do Judiciário, ao desconsiderar o efetivo e regular exercício da posse por mais de 2 mil pessoas durante mais de 14 anos para privilegiar o proprietário que não cumpre com a função social. O direito de propriedade, nos moldes clássicos da disputa pela posse entre vizinhos, não pode, especialmente em litígios coletivos, sobrepor-se ao direito agrário e às imposições constitucionais e se tornar óbice aos interesses sociais/coletivos pelo acesso à terra. A determinação constitucional aos três poderes da República é clara: é um dever do Estado promover a reforma agrária, não a inviabilizar ou impedir. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.



A LUTA SEM TERRA

Edgar Menezes Mota¹

Euzamara de Carvalho²

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST)

1 Advogado popular do setor de direitos humanos do MST. Egresso da Turma Evandro Lins e Silva – Programa Nacional de Educação da Reforma Agrária da Universidade Federal de Goiás (PRONERA/UFG).

2 Integra o setor de direitos humanos do MST. Compõe a secretaria nacional do Instituto de Pesquisa de Direito e Movimento Sociais (IPDMS). Mestranda no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Direitos Humanos (PPGIDH) da UFG. Egressa da Turma Evandro Lins e Silva – Primeira Turma de Direito voltada para beneficiários da reforma agrária e agricultores familiares, em parceria com os movimentos sociais do campo – PRONERA/UFG.

ENUNCIADO

A organização de trabalhadoras/es rurais, ao colocar a necessidade de ampliar a luta pela terra em uma perspectiva de realização de um projeto de Reforma Agrária Popular, estabelece a recriação de direitos a partir da luta organizada, que não fica restrita ao acesso à terra para produzir alimentos, incluindo também as formas de sobrevivência no campo com direitos assegurados (Direito à Saúde, Direito à Educação, geração de renda, Direito à Cultura, Direito ao Esporte e ao Lazer, entre outros).

(...) A Liberdade da Terra não é assunto de lavradores.
A Liberdade da Terra é assunto de todos quantos
se alimentam dos frutos da Terra.
Pedro Tierra (“A fala da terra”, 2002)

A história do Brasil é marcada pela grande concentração fundiária. “A opção das elites brasileiras por uma estrutura fundiária nos moldes capitalistas deu causa à exclusão dos camponeses e fez necessária a luta pela posse da terra desde os tempos da colonização” (Laureano, 2007, p. 26).

Desde o Brasil colônia, registram-se lutas de indígenas contra colonizadores e bandeirantes, nas quais se destaca o movimento de resistência Sepé Tiaraju, dos povos guarani, e o dos negros que lutavam por suas terras e liberdade, formando quilombos, cujo principal líder foi Zumbi dos Palmares. Já entre o final do século XIX e o início do século XX, eclodem os movimentos camponeses messiânicos, por exemplo, Canudos, o Contestado e o Cangaço. Todas essas lutas estão interligadas e são continuadas pelos movimentos de trabalhadores e trabalhadoras rurais. Destacam-se, nesse sentido, as Ligas Camponesas.

(...) foi a partir de 1955, que surgiram as mais contundentes organizações camponesas no Brasil, as Ligas Camponesas. As Ligas mobilizaram, em 10 anos, milhares de camponeses brasileiros, gerando revoltas e esperanças, e propiciaram, acima de tudo, dignidade a milhares de cidadãos que viviam no interior, em especial na região Nordeste do Brasil (Laureano, 2007, p. 64).

É a partir desse contexto histórico de inúmeras lutas populares que surge o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)³, com o objetivo de lutar por mudanças na estrutura agrária brasileira, de forma a erradicar a propriedade privada da terra através da realização do projeto de reforma agrária defendido pelos trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra. O surgimento desse MST é resultado de um processo histórico de lutas de resistência no campo brasileiro.

(...) a questão agrária: a reforma agrária; a desconcentração fundiária; a necessidade de enfrentamento e de superação da lógica de organização da sociedade capitalista, que tudo transforma em mercadoria: a terra; o trabalho; os alimentos; a água; a vida. (Molina, 2015)

3 Em 1984, os trabalhadores e trabalhadoras rurais que protagonizavam essas lutas pela democracia da terra e da sociedade reúnem-se no 1º Encontro Nacional, em Cascavel, no Paraná. Ali, decidem fundar um movimento camponês nacional, o MST, com três objetivos principais: lutar pela terra, lutar pela reforma agrária e lutar por mudanças sociais no país. Cf. MST [on-line].

MST PERNAMBUCO

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no estado de Pernambuco atua desde o ano de 1989, reativando, nesse estado, a luta pela terra e apontando a Reforma Agrária Popular como uma alternativa viável para a superação da miséria no chão nordestino, especificamente na região canavieira do estado de Pernambuco, de forma a assegurar o direito à terra aos camponeses e camponesas que lá se encontram em situação de exploração e de pobreza.

ASPECTOS HISTÓRICOS – ASSENTAMENTO NORMANDIA

No dia 2 de maio de 1993, aproximadamente 250 famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais da região ocuparam a Fazenda Normandia, de 1.100 hectares – uma área improdutivo de propriedade de José Carlos Tavares. Como desdobramento, inicia-se um processo de diálogo com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a realização do plantio de lavouras coletivas de trabalho e subsistência das famílias acampadas, enquanto aguardam o processo de desapropriação.

Nesse período, as famílias dão início ao processo de organização produtiva do acampamento, constroem casas de taipa e uma escola para a alfabetização de crianças e adultos, onde iniciam a primeira experiência de educação do campo em acampamentos na região.

Não reconhecendo a legitimidade do direito de acesso à terra, em razão da materialização de sua função social na produção de alimentos a partir do trabalho das famílias, da construção de moradias e da escola para alfabetização dos trabalhadores e trabalhadoras e de seus filhos e fi-

lhas, o proprietário ingressa, em seguida, com um pedido de reintegração de posse ao Juízo da 5ª Vara Cível da Comarca de Caruaru (PE), que expediu liminar de despejo no dia 19 de outubro 1993.

Dispostas a lutar e a continuar trabalhando na terra, as famílias organizam-se para reocupar a área e seguem resistindo às ofensivas, no aguardo da conquista da terra para a instauração do projeto de reforma agrária popular. Decorre um processo contínuo de resistência frente à pressão de fazendeiros locais que mantêm a área cercada por pistoleiros, com o objetivo de proibir o acesso à alimentação e a entrada de trabalhadores/as. Consequentemente, os trabalhadores e trabalhadoras insurgem-se contra as ordens de despejo que passam a aparecer.

Em paralelo, as famílias seguem organizando os espaços produtivos e de sobrevivência na área ocupada e fortalecendo o diálogo com o INCRA, de forma a viabilizar o processo de desapropriação para fins de reforma agrária. Em conformidade com o projeto de reforma agrária já instaurado pelas famílias e em conformidade com os preceitos legais, a avaliação do INCRA considera a área como de interesse social para fins de reforma agrária.

O imóvel Fazenda Normandia foi declarado de interesse social por Decreto Presidencial no dia 1º de agosto de 1996, o que o levou a ser objeto da ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária nº 96.0015513-5, ajuizada perante a 7ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco. Tendo a sentença transitado em julgado, o INCRA passou a deter a posse do imóvel a partir de 23 de janeiro de 1997, quando houve cumprimento do mandado de imissão de posse. Essa imissão engendrou o Projeto de Assentamento Normandia, também em 1997 (Processo originário nº 2008.83.00.12422-8).

A referida decisão está em conformidade com a materialização da função social da terra tal com prevista pela Constituição Federal de 1988, que estabelece limitações sobre o direito de propriedade, alinhado à necessidade de cumprimento de sua função social. Conforme o Artigo 186 do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - Aproveitamento racional e adequado;
- II - Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - Observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Brasil, 1988, Art. 186).

No entanto, como é necessário refletir, a simples positivação de direitos não garante sua aplicabilidade, nem os decorrentes avanços que se almeja com sua incorporação à carta de direitos constitucionais. Em vista disso, “vale lembrar que os movimentos sociais nunca deixaram de protestar e perceber a rua como espaço de reivindicação, porque já tinham a análise de que a positivação não lhes foi sinônimo de direitos efetivados” (Sousa, 2015, p. 141).

Em 26 de julho de 1998, a Cooperativa de Produção Agropecuária Normandia Ltda. cedeu a utilização de parte da zona comunitária do assentamento, de aproximadamente 15 hectares, para a realização de atividades educacionais destinadas à capacitação de trabalhadores rurais em diversas áreas, desde ações de escolarização e alfabetização, até de formação técnica e profissional, contribuindo, desse modo, para o desenvolvimento do assentamento.

(...) os movimentos dos sem terra preocuparam-se em organizar curso de formação de professores, desenvolvendo metodologia de ensino e publicando materiais relativos à questão agrária, promovendo cursos e palestras, encontros, sempre fortalecendo os ideais de persistência, luta e solidariedade, fundamentais no processo em que vivem; preocupou-se também com a educação das crianças e dos adultos engajados no movimento (Varella, 1998, p. 153).

Na concepção do fazer e do viver em coletivo, o MST, no cuidado com as novas gerações, reconhece que os direitos devem ser garantidos também nas relações comunidade e sociedade. Para isso, o Movimento reforça o papel da família no cuidado das crianças, de forma que elas tenham um lugar para morar, terra onde plantar, comida boa para a alimentação, escola, saúde e outros bens necessários à sua vida em crescimento. Desse modo, as crianças e os adolescentes que vivem no campo são sujeitos de direitos e, por isso, devem aprender e vivenciar a construção dos direitos a eles assegurados, de forma a contribuir para a diminuição de todo tipo de violência e violação de direitos, desde a exploração do trabalho infantil, do abuso sexual na infância, até o fechamento de escolas, que retira o direito à educação de seu lugar de vida, junto à sua família.

De acordo com o Artigo 205 da Constituição Federal de 1988, a educação é um “direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, Art. 205). No entanto, o que se constata é que esse direito se vem restringindo a uma parcela cada vez menor da população brasileira. A esse respeito, é emblemático que, no caso do Assentamento Normandia, dez anos depois, inconformado com a existência do Centro de Capacitação Paulo Freire, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária ajuizou ação de reintegração de posse contra a Associação Centro de Formação Paulo Freire (Processo nº 2008.83.00.012422-8, f. 03 *et seq.*). Conforme dispõe o Artigo 1.210 do Código Civil:

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na **posse** em caso de turbulação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado (Brasil, 2002, Art. 1.210).

Com base no que preconiza o Código Civil, podemos dizer que a ação de reintegração de posse é um tipo de ação possessória e que deve ser manejada quando ocorrer o esbulho. Nas palavras de Maria Helena Diniz (2015, p.104): “A ação de reintegração de posse é a movida pelo esbulhado, a fim de recuperar posse perdida em razão da violência, clandestinidade, ou precariedade e ainda pleitear indenização por perdas e danos”. Isso não ocorreu, no caso Normandia.

Nessa ação, que correu junto à 7ª Vara Federal de Pernambuco, procuradores do INCRA argumentavam que as edificações do Centro de Formação Paulo Freire foram construídas sem a devida autorização do INCRA e contra os interesses dos assentados. Essas edificações, de acordo com o que consta na petição inicial da aludida ação possessória, eram então compostas por 52 alojamentos, um auditório para mais de 500 pessoas e pela casa sede restaurada. Sendo assim, os procuradores do INCRA requisitaram a retenção dessas benfeitorias.

Em resposta aos argumentos dos procuradores do INCRA, ainda em agosto de 2008, a Associação Centro de Capacitação Paulo Freire demonstrou nos autos da referida ação possessória que suas edificações não resultaram de esbulho, mas que, pelo contrário, suas ações voltadas a atividades educacionais compreendem o direito de associação, de modo que nada impede que assentados da reforma agrária exercitem tal direito e mantenham uma associação com endereço no assentamento de reforma agrária onde residem. Esse direito de associação contava até mesmo com a concordância dos demais assentados.

Também nos autos da ação de reintegração de posse, a Associação Centro de Formação Paulo Freire notou que as atividades educacionais realizadas no Centro de Formação respaldam-se na legislação atinente à destinação dos assentamentos de reforma agrária, visto contribuírem com o desenvolvimento do projeto de assentamento Normandia e de outros assentamentos situados em Pernambuco.

Além disso, a Associação ressaltou a existência das diversas atividades educacionais que, à época, assim como nos dias atuais, encontravam-se em pleno funcionamento. Entre essas atividades, então citadas, estão, já em 2008, por exemplo, o

curso Saberes da Terra, que formou 50 jovens no ensino fundamental, o curso de cooperação agrícola Pé no Chão, direcionado à formação de jovens em conhecimentos relacionados à agroecologia, desenvolvimento sustentável, economia solidária, técnicas agrícolas e técnicas e manejos sustentáveis, entre outros tópicos – um curso que tem realizado a capacitação de aproximadamente 60 jovens por turma, encontrando-se atualmente em sua 17ª turma –, e o curso de capacitação técnica em saúde comunitária, que capacitou quase 50 técnicos de enfermagem formados pela Universidade de Pernambuco (UPE) para atender trabalhadores do campo.

Em 23 de maio de 2009, entretanto, o juízo competente exarou sentença favorável ao INCRA, acolhendo os argumentos da parte autora (INCRA) e determinando sua reintegração na posse do imóvel. Contra a sentença, a Associação Centro de Formação Paulo Freire interpôs apelação em 15 de junho de 2009, reforçando os argumentos acerca da inocorrência de esbulho possessório do Artigo 161, parágrafo 1º II, do Código Penal Brasileiro e da existência de posse justa e de boa-fé na criação do Centro de Formação, e requerendo inclusive o benefício da justiça gratuita que havia sido negado pelo *juízo a quo*.

No dia 3 de julho, o INCRA apresentou suas contrarrazões à apelação e embargos de declaração. Nesses embargos, o INCRA requeria manifestação a respeito de pedido de tutela antecipada que já havia sido negado, tanto pelo *juízo a quo*, quanto, em sede de liminar de agravo de instrumento, pelo *juízo ad quem*, pelo Tribunal Regional Federal. Convocada pelo juízo para se manifestar sobre os citados embargos de declaração, a Associação Centro de Capacitação Paulo Freire notou ser inconcebível falar na presença de dano irreparável ou de difícil reparação na existência de uma associação sem fins lucrativos com finalidades educacionais e lembrou que o INCRA havia sido imitado na posse em 1997, havendo a cessão da área comum para a criação do Centro de Formação ocorrido já em 1998 – apesar de o INCRA ter ajuizado ação de reintegração de posse somente em 2008, dez anos após a cessão. O juízo *a quo* negou provimento aos embargos de declaração em 6 de agosto de 2009.

Art. 1.023. Os embargos serão opostos, no prazo de 5 (cinco) dias, em petição dirigida ao juiz, com indicação do erro, obscuridade, contradição ou omissão, e não se sujeitam a preparo.

§ 1º Aplica-se aos embargos de declaração o Art. 229.

§ 2º O juiz intimará o embargado para, querendo, manifestar-se, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre os embargos opostos, caso seu eventual acolhimento implique a modificação da decisão embargada (Brasil, 2002, Art. 1.203).

Em 23 de agosto de 2012, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal julgou a apelação interposta pela Associação Centro de Capacitação Paulo Freire e também acolheu os argumentos do INCRA, negando assim a apelação no mérito e provendo somente o pedido de justiça gratuita. Frente ao acórdão, a Associação interpôs embargos de declaração, improvidos pela mesma 3ª Turma, em 18 de outubro de 2012, e recurso especial e recurso extraordinário, inadmitidos pelo então vice-presidente do TRF5, em 21 de outubro de 2013. Por sua vez, o INCRA também interpôs recurso especial, buscando reformar a decisão acerca da concessão da justiça gratuita. Tal recurso especial foi admitido na mesma data de 21 de outubro de 2013 e provido, por decisão

monocrática do Superior Tribunal de Justiça, em 7 de novembro de 2017.

Com o apoio do Sindicato dos Petroleiros, por exemplo, construíram-se o refeitório e a cozinha do Centro de Capacitação. O governo municipal de Caruaru instaurou uma academia da cidade, hoje chamada de “academia do campo”, e uma quadra poliesportiva na área comunitária do Assentamento Normandia. Além disso, nas edificações do Centro de Capacitação Paulo Freire, hoje funcionam duas turmas de ensino fundamental da rede municipal de educação de Caruaru.

Sendo assim, no transcurso de mais de dez anos desde o ajuizamento da ação de reintegração de posse e também no transcurso de quase seis anos desde o não provimento da apelação e desde a inadmissão dos recursos interpostos pela Associação e a sua perda de direito a novo recurso, sem que o INCRA se movimentasse para a execução do cumprimento da sentença, houve mudanças relevantes na realidade do Centro de Capacitação Paulo Freire e da área comunitária do Assentamento Normandia. Em decorrência, novos elementos e sujeitos passaram a compor o problema, alterando e complexificando, dessa maneira, o estado inicial do objeto da reintegração de posse.

Como dito anteriormente, a ação possessória referia-se apenas a alojamentos, a um auditório e à restauração da casa sede. Hoje, entretanto, além de novas edificações necessárias às funções do Centro de Capacitação, como uma cozinha e um refeitório, há políticas públicas e investimentos públicos em operação naquela área comunitária. Isso demonstra que as citadas alterações e complexificações do estado inicial do objeto da ação possessória demandam novas avaliações, inspeções e, enfim, negociações para que direitos fundamentais, sobretudo o direi-

to à educação, não sejam prejudicados, respeitando-se os direitos e interesses dos trabalhadores e trabalhadoras rurais assentados/as em Normandia.

O fechamento das escolas do campo e, conseqüentemente, a perseguição aos projetos de Educação do Campo implementados nas áreas rurais são demonstrações nítidas de descumprimento da Carta Magna no seu propósito de materialização da garantia universal do Direito à Educação, tal como declara o Artigo 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber” (Brasil, 1988, Art. 206).

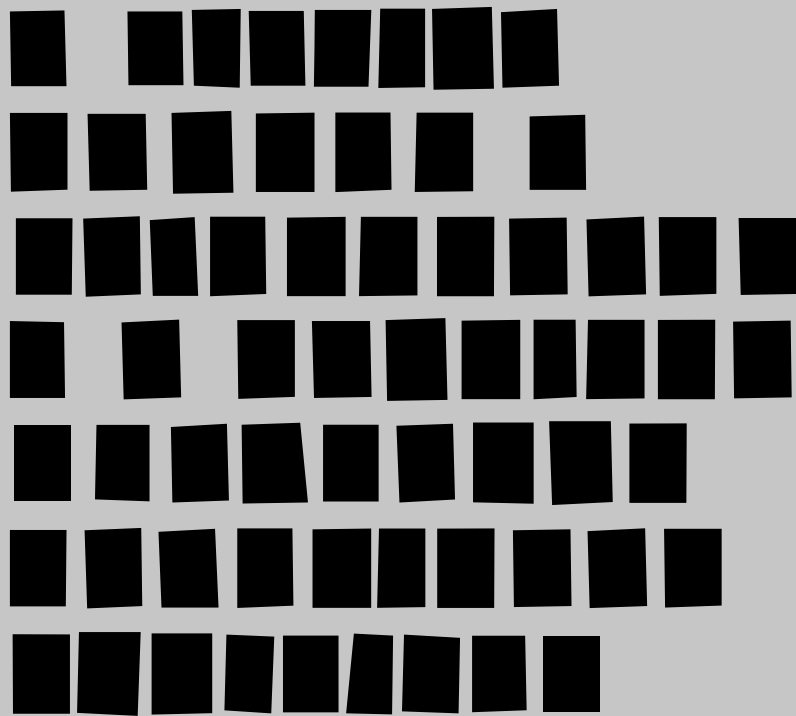
É nessa perspectiva que os assentados de Normandia buscaram fortalecer processos educacionais já implantados, em consonância com a produção de alimentos saudáveis. Isso fortaleceu a criação de associações e cooperativas ao longo dos anos, para potencializar os projetos educacionais e produtivos que embasam o projeto da reforma agrária popular. Os exemplos são a Associação dos Trabalhadores do Assentamento Normandia (ATRANOR), a própria Associação Centro de Formação Paulo Freire e a Associação de Mulheres Boleiras de Normandia, que compõem o conglomerado de entidades que fazem parte da produção, estruturação e sustentabilidade econômica dos trabalhadores/as daquele assentamento e comunidades circunvizinhas e corroboram seu projeto.

Vale destacar ainda a existência de uma agroindústria responsável pelo beneficiamento dos alimentos oriundos da produção dos trabalhadores locais e de outros trabalhadores assentados em diferentes regiões do estado de Per-

nambuco. Essa é uma forma de incentivar a qualidade e a diversidade na produção e de inserir alimentos saudáveis na mesa do brasileiro, agregando valor aos produtos através da cooperação e agroindustrialização e garantindo segurança e soberania alimentar ao povo trabalhador. Ao mesmo tempo, isso permite avançar na conscientização política ambiental e na formação técnica dos trabalhadores e trabalhadoras que acessam o Centro Paulo Freire, principalmente a da juventude rural, como forma de emancipação e continuidade do projeto de vida no campo e de materialização da reforma agrária popular. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil.
- BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil.
- LAUREANO, D. S. **O MST e a Constituição: um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- MOLINA, M. C. **Educação do campo e pesquisa: questões para reflexão**. Brasília: MDA, 2015.
- SOUSA JUNIOR., J. G. **O direito achado na rua: concepção e prática**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- VARELLA, M. D. **Introdução ao Direito à Reforma Agrária: o Direito face aos novos conflitos sociais**. São Paulo: LED, 1998.



A PRIORIDADE DA PRESERVAÇÃO DOS COSTUMES E CONHECIMENTOS TRADICIONAIS EM FACE DAS REGRAS DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA

Gladstone Leonel Júnior¹

Victória Lourenço de C. e Gonçalves²

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

1 Professor adjunto da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Direito pela Universidade de Brasília(UnB), com estágio doutoral realizado na Facultat de Dret, Universitat de Valencia, Espanha. Pós-doutor em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela UNESP. Especialista em Sociologia Política pela UFPR. Graduado em Direito pela UFV. Membro da Secretaria Nacional do IPDMS (2018-2020).

2 Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense.

ENUNCIADO

Regras de vigilância sanitária aplicam-se às produções de origem animal e/ou vegetal oriundas de empreendedores familiares de pequeno porte, comunitários, camponeses, povos indígenas e comunidades tradicionais, desde que não contrariem ou impeçam a preservação dos costumes, hábitos e conhecimentos desses grupos, como forma de garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada. As mesmas regras aplicam-se quando tais produções são destinadas a atender demandas dos grupos aqui descritos. O ônus da prova de eventual proibição de circulação de produtos provenientes desses grupos é da Anvisa.

DA SEGURANÇA ALIMENTAR COMO ORIENTADORA NA FISCALIZAÇÃO DE PRODUÇÕES DE ORIGEM ANIMAL E/OU VEGETAL

A questão da segurança alimentar não se esgota no combate à fome, mediante o fornecimento de alimentos de qualidade, mas também passa pelo reconhecimento da existência da pluralidade das formas de produção dos alimentos e da diversidade de hábitos alimentares, que devem ser considerados quando da criação de mecanismos de estímulo à produção e durante o próprio fornecimento de alimentos pelo poder público, de modo que costumes, hábitos e saberes específicos sejam respeitados (Maniglia, 2009).

A esse respeito, a Lei 11.346/06, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, esclarece que a Segurança Alimentar e Nutricional:

Consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde **que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis** (Brasil, 2006, Art. 3º).

Da mesma forma³, o Art. 1º, III, do Decreto 6.040/07 elenca, como princípio da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais:

A segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, **tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis** (Brasil, 2007, Art. 1º, ênfases dos autores).

Na medida em que se destaca o direito desses grupos específicos a acessar uma alimentação adequada, com base no respeito às suas próprias práticas e saberes, re-alizam-se os mandamentos constitucionais que impõem a proteção da diversidade biológica e a salvaguarda do rico patrimônio sociocultural brasileiro (Art. 225 e Art. 215 da Constituição Federal), a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético (Art. 225, parágrafo 1º, II; Art. 225 e Art. 215 da Constituição Fede-

3 Poderíamos citar ainda o Decreto nº 7.272/10, que traz como um dos objetivos do Programa Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: “articular programas e ações de diversos setores que respeitem, protejam, promovam e provejam o direito humano à alimentação adequada, observando as diversidades social, cultural, ambiental, étnico-racial [...]”.

ral) e a valorização da diversidade étnica e regional (Art. 215, parágrafo 3º; Art. 225 e Art. 215 da Constituição Federal).

Ocorre que as exigências impostas pela ordem jurídica brasileira, regulamentando os processos de fiscalização do processamento das produções de origem animal e/ou vegetal, conduzem, no entanto, a um sentido uniformizante das práticas agrícolas/agropecuárias no que se refere tanto àquele que produz e a seus hábitos alimentares, quanto àquele que consome, em sentido oposto ao afirmado anteriormente.

Nesse caso, as normas sanitárias podem conduzir a incompatibilidades com a segurança alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada, já que tendem a promover uma excessiva homogeneização e industrialização dos produtos, em detrimento de sua identidade e tipicidade. Assim, as exigências estabelecidas tanto podem descaracterizar o próprio processo produtivo tradicional, quanto podem dificultar a forma de manutenção e preservação da agricultura de base familiar, embaraçando a comercialização de um conjunto de produtos como queijos artesanais (feitos com leite cru, sem pasteurização), doces, geleias e polpas de fruta, embutidos (linguiças, salames), farinhas artesanais (mandioca, milho) e produtos de origem animal agroecológicos e/ou produzidos em pequena escala, pois muitos produtores não dispõem de valores para investir, a fim de cumprir os critérios legais.

Essas leis têm influência direta sobre quem pode ou não permanecer legalmente no mercado e, com isso, favorecem processos exclusão social e concentração econômica que agravam problemas de pobreza e insegurança alimentar.

Com efeito, a fiscalização sanitária do alimento tem o condão de atestar

sua qualidade e integridade para que ele possa ser distribuído à população, justificando os cuidados que o próprio ordenamento jurídico adota. Entretanto, também é verdade que mesmo os processos de produção familiar, comunitários, de povos indígenas e comunidades tradicionais contam com suas técnicas de conservação e manipulação de alimentos, muitas vezes aptas a garantir uma mínima qualidade. Pois de nada vale exigir normas sanitárias descontextualizadas da realidade, visto que, em determinadas situações, não há sequer água potável em algumas comunidades/escolas para o preparo de alimentos.

Dessa forma, a dispensa de fiscalização que já existe para produções destinadas ao autoconsumo – vide o Art. 7º do Decreto 5.741/06 – poderia ser estendida àquelas que visam ao comércio/consumo, bastando a comprovação de risco mínimo de disseminação e veiculação de doenças. A Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 49/13 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) vai no mesmo sentido, ao prever, no Art. 5º, V e VI, a “proteção à produção artesanal a fim de preservar costumes, hábitos e conhecimentos tradicionais na perspectiva do multiculturalismo dos povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares” (ANVISA, 2013, Art. 5º) e a “razoabilidade quanto às exigências aplicadas” (ANVISA, 2013, Art. 5º) como diretrizes da regularização do exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário.

Seria possível, então, não apenas preservar os processos tradicionais de produção, mas também valorizar sua realização consentânea aos princípios eco-

lógicos e criar mecanismos de incentivo para o incremento da renda familiar.

Endossando esse raciocínio, soma-se a alteração da Lei 1.283/50, proporcionada pela edição da Lei 13.680/18, que cuida da segurança no processo de produção de produtos alimentícios de origem animal realizado de forma artesanal, de características e métodos tradicionais ou regionais próprios, que atenda às boas práticas agropecuárias e de fabricação e que tenha segurança sanitária. Enquanto aguarda regulamentação dos aspectos higiênico-sanitários e de qualidade a serem observados, essa Lei permite a comercialização daqueles produtos. Com isso, pode-se argumentar que a permissão legal de comercialização, pendente o estabelecimento de prescrições, conduz à percepção, pelo próprio legislador, de que a produção tradicional caminha para marcos jurídicos próprios, diferentes daqueles estabelecidos para os demais produtos. Assim, é devido afirmar o direito desses grupos a comercializar tais produtos e, com isso, o impedimento da ANVISA de proibir ou confiscar sua circulação sem antes demonstrar, com farto material probatório, as razões devidas para essa proibição. Diante disso, qualquer confisco discricionário de produtos por falta de certificação da vigilância sanitária, nesses casos descritos, acarretaria grave violação ao exercício de direito desses grupos.

Outro aspecto que toca a questão da segurança alimentar (e que já foi adiantado) diz respeito à alimentação diferenciada de determinados grupos, que deve ser considerada no planejamento de ações para atendê-los de forma adequada. A Nota Técnica 01/2017/ADAF/SFA-AM/MPF-AM oferece contribuições interessantes para esse tema.

A Nota trata do serviço de inspeção para a comercialização de produtos de origem animal, vegetal e de suas partes no fornecimento de merenda escolar a povos indígenas na região Norte do país, recomendando a possibilidade de dispensa de registro, inspeção e fiscalização para atendimento dessas populações. A Nota nasce da constatação de que tais grupos, localizados em todas as calhas de rios no estado do Amazonas – o Rio Negro, o Rio Solimões e seus afluentes ao sul, entre outros cursos d’água –, não estavam sendo atendidos de forma suficiente. Seus hábitos alimentares não eram respeitados e novas doenças relacionadas à alimentação prestada estavam surgindo entre os indígenas.

A introdução de determinados alimentos em grupos com hábitos específicos pode causar danos culturais e para a saúde. Em um primeiro caso, a referida Nota Técnica identificou, por exemplo a “interferência nos hábitos alimentares ocasionando a recusa de crianças indígenas aos alimentos tradicionalmente produzidos” (Brasil; MPF, 2017, s.p.) e o “abandono gradativo das práticas de cultivo tradicionais e desinteresse dos mais jovens” (Brasil, MPF, 2017, s.p.). Já no que se refere aos prejuízos à saúde, constatou-se o aumento exponencial de casos de diabetes e pressão alta.

O exemplo ilustra que o fornecimento descuidado de alimentos a determinado grupo, tão somente porque cumprem os critérios da vigilância sanitária, não significa garantir o Direito à Alimentação Adequada e à Saúde.

Tal vulnerabilização da segurança alimentar poderia ser evitada, outrossim, a partir da observância das próprias práticas alimentares do grupo visado, assim como da aquisição dos produtos de empreendedores familiares de pe-

queno porte, comunitários, de povos indígenas e comunidades tradicionais, cujos processos de processamento, via de regra, não se submetem à lógica da industrialização em grande escala e têm chance de estarem mais próximos da sua realidade.

Portanto, a segurança alimentar deve orientar a ação de fiscalização da vigilância sanitária, compreendida em uma dupla dimensão que alberga o fornecimento de alimento sadio e também o respeito aos processos de produção e aos hábitos alimentares de grupos familiares de pequeno porte, comunitários, de povos indígenas e de comunidades tradicionais. Isso quer dizer que deve haver um equilíbrio entre a saúde e a segurança dos alimentos e a valorização de práticas locais e tradicionais relevantes para a biodiversidade e a diversidade sociocultural. Para tanto, a atuação da vigilância sanitária deve ser relida a fim de atender às especificidades de cada grupo. Sugere-se, assim, a edição de normas específicas, inclusive com participação de seus destinatários, para disciplinar a inspeção e fiscalização sanitária nesses casos, de modo a garantir efetivamente o Direito Humano à Alimentação Adequada. ■

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto nº 5.471, de 30 de março de 2006.** Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei no 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5471.htm. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.680, de 14 de junho de 2018.** Altera a Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, para dispor sobre o processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13680.htm. Acesso em 28 nov. 2019.

BRASIL. MS. ANVISA. **Resolução-RDC nº 49, de 31 de outubro de 2013**. Dispõe sobre a regularização para o exercício de atividade de interesse sanitário do microempreendedor individual, do empreendimento familiar rural e do empreendimento econômico solidário e dá outras providências. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/anvisa/2013/rdc0049_31_10_2013.html. Acesso em: 28 nov. 2019.

BRASIL. MPF. **Nota Técnica nº 01/2017/ADAF/SFA-AM/MPF-AM**. Nota técnica sobre o posicionamento da Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas – ADAF, da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Amazonas – SFA/AM e do Ministério Público Federal/AM/5º Ofício, no que tange aos aspectos legais para a comercialização de produtos de Origem Animal e dos Vegetais e suas partes no Estado do Amazonas para os povos indígenas. Referência: Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950, Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989, Decreto nº 9.013, de 29 de março de 2017, Lei Estadual nº 4.223, de 8 de outubro de 2016 e Decreto nº 37.434, de 7 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/nota-tecnica-merenda-escolar-indigena/at_download/file. Acesso em: 28 nov. 2019.

ISPN. **Agricultura familiar e a regularização sanitária de alimentos: desafios e oportunidades**. Apresentação de Rodrigo Neto. Brasília: 20 jun. 2018. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/apresentacoes/2018/agricultura-familiar-e-a-regularizacao-sanitaria-de-alimentos-desafios-e-opportunidades/@@download/file/180619_Legisla%C3%A7%C3%A3o_sanit%C3%A1ria_consea.pdf. Acesso em: 28 nov. 2019.

MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

FIAN Brasil e O Direito Achado na Rua agradecem a Humberto Góes pelas fotografias cedidas para este livro. Góes é fotógrafo, professor do curso de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) e integrante de O Direito Achado na Rua. [@humberto.goes78](#)



Ao passo em que vivenciamos, desde as eleições de 2018, um ambiente de rápido e intenso retrocesso no cenário dos direitos humanos, no nosso país se desenvolvem também, desde a Constituição de 1988, agudas tendências de expansão e interferência judicial nas temáticas do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA), hoje talvez associadas ao ascenso do conservadorismo e ao retorno do neoliberalismo.

O DHANA é exercido quando uma pessoa, isolada ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, em todos os momentos, a uma alimentação suficiente, adequada e culturalmente aceitável, que se produz e que se consome de forma sustentável, mantendo-se o acesso à alimentação para as gerações futuras. A fome é somente uma das formas de violação, talvez a mais evidente e imediata, desse direito.

Diante destas tendências em perspectiva associada, a FIAN Brasil e O Direito Achado na Rua fomentaram uma agenda de discussão sobre os impactos do sistema de justiça na garantia ou violação do DHANA no Brasil e na América Latina, a partir das experiências e concepções de movimentos sociais, entidades de direitos humanos e advocacia popular, juristas e intelectuais. O resultado é uma obra coletiva voltada para a proteção e efetivação desse direito individual e social indispensável à dignidade humana e à própria vida.

VALÉRIA TORRES AMARAL BURITY
ROBERTA AMANAJÁS MONTEIRO
ANTONIO ESCRIVÃO FILHO
JOSÉ GERALDO DE SOUSA JÚNIOR
CARLOS MARÉS
BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS
RAQUEL Z. YRIGOYEN-FAJARDO
RENATA CAROLINA CORRÊA VIEIRA
OLIVIER DE SCHUTTER
FELIPE BLEY FOLLY
LUIZ ELOY TERENA
GLADSTONE LEONEL JÚNIOR
RAFAEL MODESTO

NAIARA ANDREOLI BITTENCOURT
EDUARDA APARECIDA DOMINGUES
GIVÂNIA SILVA
VERCILENE FRANCISCO DIAS
CAMILA CECILINA MARTINS
JOICE SILVA BONFIM
CARLOS EDUARDO LEMOS CHAVES
LARISSA AMBROSANO PACKER
LETICIA SANTOS SOUZA
DIEGO VEDOVATTO
EDGAR MENEZES MOTA
EUZAMARA DE CARVALHO
VICTÓRIA LOURENÇO DE C. E GONÇALVES

APOIO

