

**AUTARQUIA EDUCACIONAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
FACULDADE DE CIÊNCIAS APLICADAS E SOCIAIS DE PETROLINA
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

FERNANDA GABRIELA LEAL DANTAS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS
DE FUNDO DE PASTO**

**PETROLINA
2015**

FERNANDA GABRIELA LEAL DANTAS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS
DE FUNDO DE PASTO**

Monografia submetida à Coordenação do curso de Direito da Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina – FACAPE, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Prof.^a. Msc. Juliana Cavalcanti Santiago.

PETROLINA

2015

FERNANDA GABRIELA LEAL DANTAS

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS
DE FUNDO DE PASTO**

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito da Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina – FACAPE, submetida à aprovação da banca examinadora, composta pelos seguintes membros:

Aprovada em: ___/___/___.

ORIENTADOR^(a): Prof. Msc. Juliana Cavalcanti Santiago

Assinatura _____

EXAMINADOR^(a): Phablo Freire Paiva

Assinatura _____

EXAMINADOR^(a): Gabriela Guimarães Cavalcanti

Assinatura _____

PETROLINA

2015

Às comunidades de Fundo de Pasto, que são um exemplo de resistência e luta no semiárido.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, sempre presente em todos os momentos da minha vida.

Aos meus pais, Simone e Fernando, pelos seus exemplos e lições dos quais levarei por toda minha vida.

Aos meus irmãos queridos, Filipe e Gabriel, pelo carinho e respeito.

Ao meu amor, Tito, pelo seu companheirismo, pelo constante e infinito apoio e incentivo, pelas discussões, pela dedicação, pela compreensão. Te amo.

À minha avó Maria Helena, pelo exemplo de luta e atitude perante os percalços da vida.

Aos demais familiares, por sempre terem me apoiado.

Aos meus amigos, pela preocupação e apoio.

À minha orientadora, Juliana Santiago, pelo seu discernimento, pela paciência e disponibilidade.

À CPT de Juazeiro, pelos textos e dados gentilmente concedidos.

.

RESUMO

São chamadas de Fundo de Pasto as comunidades localizadas no semiárido do Nordeste, as quais, unidas por fortes laços de parentesco e compadrio, utilizam tradicionalmente áreas sem cercamento e de forma compartilhada. Preserva-se nestas comunidades o grande valor histórico e cultural inerente ao modo de vida e à relação com a natureza, transmitida secularmente. Mesmo possuindo assento no Decreto nº 6.040/2007, que garante a proteção dos territórios ocupadas por comunidades tradicionais, existem vários conflitos decorrentes da ausência de regularização, demonstrando-se nesses locais um arranjo fragilizado, em que se apresentam várias tentativas de tomadas de terras. A Constituição Estadual da Bahia discrimina o instrumento específico para acesso à terra nessas comunidades, através de Concessão de Direito Real de Uso; no entanto, tal instrumento é um obstáculo para os Fundos de Pastos, por não transferir o domínio das áreas. Como requisito essencial para elaboração do contrato, a Lei nº 12.910/2013 destacou a necessidade de certificação de reconhecimento, estipulando um prazo limite para autodefinição quanto comunidade de fundo e para o seu autorreconhecimento como comunidade tradicional.

Palavras-chave: Fundo de Pasto; Regularização; Comunidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL	11
1.1 Evolução Histórica	11
1.1.1 <i>Sistema Sesmarial</i>	12
1.1.2 <i>Período do "Livre apossamento"</i>	13
1.1.3 <i>Lei nº 601/1850- Lei de Terras</i>	14
1.2 Legitimação da posse X Regularização de posses	15
1.3 Regularização Fundiária como reforma agrária	18
1.3.1 INCRA	19
1.4 Princípios Agraristas Fundamentais	20
1.4.1 Função Social da Propriedade Rural	21
1.4.2 Privatização das Terras Públicas	21
1.4.3 Justiça Social no Meio Rural	22
2 COMUNIDADES TRADICIONAIS DE FUNDO DE PASTO	24
2.1 Definição	25
2.2 Surgimento	26
2.3 Convivência como o semiárido	27
2.4 <i>Organização</i>	28
2.4.1 <i>Economia</i>	29
2.4.2 <i>Educação</i>	29
2.5 <i>Conflitos</i>	30
2.5.1 Grilagem de Terras	32

2.6 Regularização e Instrumentos Jurídicos	32
2.6.1 Projeto " Fundo de Pasto"	34
2.6.2 Posse Agroecológica	34
3 NORMATIVAS QUANTO À REGULARIZAÇÃO	37
3.1 Constituição da Bahia (1989)	38
3.2 Decreto n° 6.040/2007 e Parecer da Procuradoria Geral do Estado	40
3.3 Lei n° 12.910 (2013)	42
3.3.1 Contrato de Concessão de Direito Real de Uso	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

INTRODUÇÃO

Fundo de Pasto é a denominação dada às comunidades que tradicionalmente ocupam terras devolutas no Nordeste baiano, as quais se originam do sistema sesmarial, implantado no Brasil pela Coroa Portuguesa no período colonial. Geralmente, são compostas por grupos interligados por fortes laços de parentesco, vizinhança ou compadrio entre os seus membros, e suas principais características são: a convivência secular com o semiárido; o cuidado com os animais e com o meio ambiente, e a posse bastante antiga de terras, através da qual são expressas relações socioeconômicas, políticas, culturais e religiosas, historicamente desenvolvidas, e que figuram como forma “jurídica” de gestão do espaço, porquanto elaboradas ao longo dos anos, e repassadas entre as gerações.

Por serem comunidades camponesas, destaca-se a relação de ligação com a terra, não sendo um vínculo apenas de apropriação, exploração e usufruto. A terra para eles possui um valor moral, de uso como fruto do trabalho, e não apenas figura como um valor de troca; isto é, trata-se de um bem que transcende a valoração econômica, não sendo considerada simplesmente uma mercadoria. A mencionada relação legitima uma nova modalidade de posse, chamada de agroecológica, e que é diversa da clássica posse civil.

Resistir, produzir e preservar em pleno sertão, com recursos próprios, valorizando as relações locais e preservando o modo de vida histórico, são algumas das propostas defendidas por essas comunidades. Mesmo surgindo em meados do século XVIII, com o fracionamento das grandes sesmarias do Nordeste, quais sejam, as Casas da Torre e da Ponte (denominadas fazendas-mãe), o modo de vida e a relação dessas pessoas com a terra foram recentemente consideradas tradicionais, tendo em vista a promulgação do Decreto nº 6.040/2007, que prevê a forma específica de relacionamento com a terra, dentro de uma noção mais ampla de "território".

Por serem localizadas em terras devolutas do Estado, geralmente predomina nessas comunidades, a indefinição legal dos direitos de propriedade e dos seus limites. Justamente em virtude da falta de demarcação desses limites, atrelada ao fato de que os trâmites legais destinados à regularização dessas áreas ainda não foram devidamente cumpridos, ou se mostram inseguros para as comunidades, é que

ocorre, de forma contínua, a utilização de métodos fraudulentos, como é o caso da grilagem de terras.

Por consequente, em virtude deste contexto marcado pela grilagem de terra, pela violência dos conflitos fundiários e pela impossibilidade dos indivíduos de continuarem ocupando as suas terras de maneira segura, é que a regularização fundiária se faz necessária, passando a ser considerada, basicamente, a única forma de proteção desses territórios.

Em torno desta proposta regulatória, destacam-se dois diplomas legais: o Decreto nº 6.040/2007, que trata da perspectiva do reconhecimento da tradicionalidade como norteador de direitos atrelados à proteção dos territórios, definidos como espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica das comunidades; e a Constituição Estadual da Bahia, que especificou o tratamento jurídico das comunidades comunais do semiárido nordestino, apontando a elaboração de contrato de concessão de direito real de uso como única forma legal de permanência na terra.

Em suma, existe em torno das comunidades de Fundo de Pasto previsão normativa que lhes garanta o reconhecimento e a regularização, mesmo não contemplando totalmente os anseios e as reivindicações das comunidades

1.REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL

Desde quando o invasor, das caravelas,
Deu um grito dizendo "terra à vista"
Que um conflito terrível se avista
Com o sangue a sujar paisagens belas
"herdem a terra", em frases tão singelas
Garantiram "plantando tudo dá"
Destes tempos românticos para cá,
muitos foram plantados nestes chãos
por querer fecundá-los com as mãos.
Crispiano Neto

O processo de regularização fundiária rural está diretamente ligado ao sistema econômico do país, pois, segundo dados do Portal Brasil, o pequeno agricultor ocupa papel decisivo na cadeia produtiva nacional, sendo a agricultura familiar a principal responsável pela comida que chega à mesa (cerca de 70% dos alimentos consumidos). Porém, muitos destes produtores rurais vivem em terras irregulares, sem possuírem título oficial que lhes garanta segurança, de modo a viverem de forma considerada clandestina e ilegal no que atine à ocupação da terra. Além de forte influência sobre o aspecto econômico, a necessidade da prática regularizadora no Brasil também emerge em virtude da própria preservação ambiental gerada no meio rural ocupado, bem como em face da diminuição da desigualdade social no campo, considerada decorrente de marcas históricas. Conseqüentemente, nada adianta uma terra ociosa e improdutiva, quando se tem muitas mãos que nela querem trabalhar.

A regularização fundiária pode ser entendida, em seu conceito mais amplo, como sendo um instrumento da reforma agrária, por meio de medidas jurídicas implementadas pelo poder público, tais como cadastramento, georreferenciamento, titulação e registro, que visa à legalização das ocupações irregulares no meio rural, viabilizando a permanência na terra e garantindo segurança jurídica aos posseiros. Ademais, mesmo não possuindo previsão expressa no texto constitucional, é um instituto válido e legítimo, podendo ser encontrado em vários documentos e normas difusas no ordenamento jurídico brasileiro.

1.1. Evolução Histórica

Para mais satisfatoriamente compreender o surgimento das terras devolutas, bem como o aparecimento dos latifúndios e dos minifúndios, e a necessidade de

distribuição e regulamentação de terras no Brasil, faz-se necessária uma análise histórica do processo de colonização e de aquisição da propriedade rurícola no país, o que igualmente subsidia a compreensão do aspecto regulatório fundiário nacional, bem como os institutos jusagraristas pertinente ao tema.

1.1.1. Sistema Sesmarial

Preocupado em garantir o domínio sobre o território recém descoberto e temendo as constantes ameaças de invasões de outros países europeus, Portugal inseriu no Brasil o sistema sesmarial, que foi o instituto utilizado no período colonial, baseado na divisão fundiária através da doação de grandes extensões de terras. Tal processo de certa forma era caracterizado por uma relação considerada como troca de favores entre o rei de Portugal e aquele que recebia os latifúndios (os sesmeiros), que costumavam ser aliados e amigos do monarca português. Não prevalecia a necessidade de fato, nem a capacitação para administração e prática rural. Como ensina Marques (2011, p. 24):

As concessões de terras eram feitas a pessoas privilegiadas que, muitas vezes, não reuniam condições para explorar toda um gleba de extensa área, e, não raro, descumpriam as obrigações assumidas, restringindo-se apenas ao pagamento dos impostos.

As sesmarias, como eram chamados os lotes de terra, não podiam ser alienadas pelo respectivo beneficiário, devendo ser transmitidas somente pela designação de sucessores provenientes da organização familiar, naquele que era denominado Regime do Morgadio, que considerava para fins de sucessão o primogênito não mestiço. Esse modelo de concessão já havia sido utilizado em terras lusitanas por Dom Fernando I, rei de Portugal à época, com a finalidade de combater a crise de alimentos que assolava o país no ano de 1375. No entanto, esta prática no Brasil deveria ter sido aplicada de forma distinta, uma vez que as terras objeto do instituto tinham características diversas. Como bem explica Marques: "Ali, eram consideradas um verdadeiro confisco, enquanto, no Brasil, guardava perfeita similitude com o instituto da enfiteuse, pois só se transferia o domínio útil" (2011, p. 23).

O regime sesmarial dividiu o Brasil em imensos latifúndios, com o fito inicial de promover o povoamento nas áreas distribuídas, o que traria maior segurança contra invasores estrangeiros e efetivaria a exploração econômica agrícola em larga escala para enriquecimento da Coroa Portuguesa. Como forma de garantir o controle das terras doadas, o rei de Portugal estabeleceu algumas condições para que os sesmeiros adquirissem e mantivessem o direito à utilização das terras.

Dentre as obrigações estabelecidas, estavam a prática do cultivo em até cinco anos, o efetivo registro da carta de doação e o pagamento de tributos pré-definidos. Ademais, o que historicamente caracteriza o mencionado período é a magnitude das terras doadas, cuja principal característica é a grande extensão de terras, adjetivadas como áreas "a perder de vista". De fato, o sistema das sesmarias foi o período em que surgiram as concentrações de terras, transformando o território nacional em um conjunto de latifúndios.

A primeira atividade agrícola explorada em grande escala foi a monocultura da cana-de-açúcar, principalmente nos Estados da Bahia e de Pernambuco, seguida pelo Maranhão, com o cultivo do algodão, e posteriormente pela região Sudeste com o início dos grandes cafezais. A mão de obra era composta pelo regime de escravidão, formada pelos povos indígenas e negros sequestrados da África.

1.1.2. Período do " livre apossamento "

Em 1822, o Brasil se torna formalmente independente de Portugal. Nesta época, em virtude de sua ineficácia e diante da constatação de várias irregularidades, ocorre a extinção do regime das sesmarias, por meio da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822. Contudo, como a abolição do sistema sesmarial não foi instituída de imediato, e nenhuma norma com a finalidade de substituir a maneira de concessão de terras brasileiras foi apresentada como novo modelo de organização fundiária, foi necessário aguardar-se um lapso temporal de 28 anos, compreendido entre o fim das sesmarias e a implementação da Lei de Terras, sendo assim constituído um período de vacância denominado de "livre apossamento" ou "regime de posses", durante o qual o acesso à propriedade no Brasil ficou sem nenhuma previsão em sede de norma oficial, e que predominava uma livre forma de aquisição das terras públicas, cuja regra era a posse e a ocupação na sua forma pura e simples.

Ao lado dos grandes lotes de terras, ainda em consequência das sesmarias, surgiram os minifúndios, considerados as terras margeadas ou residuais, e que eram objeto de posse por muitos camponeses. Também em consequência causada pela ausência de uma norma regulatória, foi conferido especial destaque aos conflitos de ordem agrária em todo o território nacional, marcado por várias revoltas junto aos posseiros que cultivavam as pequenas áreas de terras e os latifundiários.

A esse respeito, vejamos os ensinamento de Marques (2011, p.25):

Esse período considerado anárquico gerou o seguinte quadro:

1. Proprietários legítimos, por título de sesmaria concedidas e confirmadas, com todas as obrigações adimplidas pelos sesmeiros.
2. Possuidores de terras originárias de sesmarias, mas sem confirmação, por inadimplência das obrigações assumidas pelos sesmeiros.
3. Possuidores sem nenhum título hábil subjacente.
4. Terras devolutas, aquelas que, dadas em sesmarias, foram devolvidas, porque os sesmeiros caíram em comisso.

Assim, os apossamentos podiam ser cultivados ou não, e os particulares os tinham como propriedade particular. Por exclusão, aquelas que não estivessem na posse ou propriedade particular e que não estivessem destinadas a algum uso público, seriam categorizadas como "terras devolutas", uma vez que ou não tinham sido objeto de concessão, ou foram e voltaram ao domínio do império por desatendimento às exigências legais.

1.1.3. Lei nº 601/1850- Lei de Terras

Visando a suprir a lacuna do período posterior ao regime sesmarial, causada pela ausência de uma legislação de ordem fundiária, em 18 de setembro de 1850 foi votada pela Assembleia Geral e sancionada pelo imperador a lei nº 601, conhecida como a Lei de Terras. Além da inexistência de diploma legal oficial, outro fato importante que culminou com a implementação do texto normativo foi a crise do sistema escravista que emergia em meados do século XIX, com a explosão dos movimentos sociais de revolta e a formação dos quilombos em todo território nacional.

Contraopondo-se à realidade da época, que sugeria a libertação escravocrata, a classe dominante exigia do Estado algum tipo de regularização do acesso à terra, a fim de manter a mão de obra escrava dependente do trabalho nas fazendas, de modo que, mesmo alforriados, os escravos não tivessem a garantia do acesso à propriedade. A

Lei de terra, trouxe aspectos importantes para o direito agrário e, de forma inaugural, conceituou as terras públicas devolutas, caracterizadas como terras públicas utilizadas de forma residual, desde que não se encontrem sob a utilização do Estado, nem sobre domínio particular por meio de qualquer tipo de concessão, conforme previsão expressa no artigo 3º da mencionada lei:

São terras devolutas:

§1º - As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal;

§2º - As que não se acharem no domínio particular, por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de mediação, confirmação e cultura;

§3º - As que não acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei;

§4º - As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei.

Destarte, além de elaborar um tratamento jurídico para as terras públicas que não possuíam destinação, a Lei de Terras estabeleceu a forma através da qual seria possível a aquisição de propriedade no Brasil, sendo vedada outra forma de obtenção diversa ao instrumento da compra e venda. Consequentemente, a gleba tornou-se onerosa em sua aquisição, como prevê o artigo 1º: "Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título distinto ao de compra" [*sic*].

Em contrapartida, este encargo não se consubstanciou de maneira relevante para os grandes posseiros e os legítimos beneficiários do regime das sesmarias, que podiam avultar as suas alçadas, pois possuíam condições financeiras que garantiam a aquisição. Efetivamente, a Lei nº 601/1850 beneficiava, em regra, somente quem já se encontrava no poder, pois as terras não estavam ao alcance dos imigrantes que aqui adentravam, da mesma maneira que os escravos recém libertos não possuíam dinheiro para comprar os lotes, o que inclusive levou ao surgimento da expressão: "escravo cativo, terra livre; terra cativa, escravo livre."

1.2. Legitimação da posse X Regularização de posses

Ao longo da história fundiária do Brasil, desde a colonização portuguesa, tendo seu prelúdio com o sistema das sesmarias, e gerando a divisão das terras brasileiras

em grandes latifúndios, passando em seguida pela Lei nº 601/1850, que entre outras coisas gerou a formação da propriedade privada, observa-se que sempre existiu a figura dos trabalhadores livres, os quais, mesmo não possuindo nenhum documento oficial da terra, detinham a posse efetiva de pequenas áreas (minifúndios), sustentados por sua força de trabalho. No período do "livre apossamento", ocorreu uma maior incidência da ocupação não-oficial do imóvel, destituída de título legal, e que se manifestava somente pela prática direta e pelo cultivo da terra.

Visando a normatizar esta nova modalidade de acesso à terra, estipulou a Lei nº 601/1950, além da aquisição por meio da compra e venda, o instituto da validação da ocupação, através do exercício da posse, desde que fossem observados alguns requisitos elencados no art. 5º da citada lei, tais como a obrigatoriedade de fixar moradia e o cultivo, nas posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas de primeiro ocupante, e que se acharem cultivadas ou com princípio de culturas e moradia habitual.

Mesmo possuindo uma tímida previsão durante muito tempo a posse continuou sendo algo ilegal, havendo referência posterior acerca do tema em 1976, com a criação da Lei nº 6383, cujo o artigo 29 é previsto o instituto da legitimação da posse, como forma de garantia perante a permanência na terra pública, a partir do reconhecimento legal de um direito existente conferido pelo poder público. Considerando-se que para a seara jurídica legitimar é possuir habilidade para o exercício de certos direitos, a posse tornou-se um desdobramento de um direito, entendimento este corroborado por Stefanini, que ao conceituar a legitimação de posse explica se tratar da " exaração de ato administrativo, através do qual o Poder Público reconhece ao particular que trabalhava na terra a sua condição de legitimidade, outorgando, ipso facto, o formal domínio pleno" (1992, p. 92).

Em consonância com o que fora estabelecido na lei de terras, o direito adquirido através da legitimação da posse necessita de alguns requisitos para sua validade, pois ao que se parece somente no período colonial o domínio sobre uma determinada porção de terra foi fácil e desprovido de burocracia. Assim, as condições para a legitimação estão arroladas no mesmo artigo 29 da Lei nº 6.383, quais sejam: a não coexistência de título de propriedade em outro imóvel rural, e o cultivo efetivo no local em período mínimo de um ano. A área objeto da legitimação é limitada por lei, não podendo ser superior a 100 (cem) hectares.

Uma ponderação importante é quanto ao tratamento dado pelo legislador às terras objeto da legitimação, as quais são referenciadas de forma genérica, tão somente como "terras públicas", não se especificando que estas deveriam ser devolutas. Cabe destacar também que instituto da legitimação de posse já havia sido definido pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra, e em cujo artigo 99 está previsto que " a transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse".

A titulação da posse não é emitida de forma direta, mediante a demonstração dos requisitos, sendo previamente concedida, após a fase comprobatória, uma Licença de Ocupação, conforme estabelecido no § 1º artigo 29 da Lei nº 6383/76: " A regularização da ocupação de que trata este artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação pelo prazo mínimo de mais quatro anos".

Mesmo sendo abordada em vários textos legais, a legitimação da posse ainda é pouco utilizada diante da latente demanda nacional; contudo, pode ser considerada um grande avanço no cenário agrário, sobretudo no tange ao contexto social de integração rural (OPTIZ; OPTIZ, 2011, p. 121):

Legitimar a posse dos que tem nas terras devolutas morada e cultura, transformando posseiro de fato em proprietário de direito, é coisa que se recebe, sem grande esforço, como sendo de grande conveniência social. Isso significa nobilitar o posseiro, dando-lhe condições que o beneficiarão do ponto de vista social, econômico e jurídico.

Assim como ocorre com a legitimação, a regularização da posse também é uma maneira de reconhecimento de uma ocupação sem título de doação, alienação ou transferência. O que difere esses institutos um do outro, basicamente, é o *quantum* da área na terra pública ocupada. Como bem apregoa o artigo 29 da Lei 6.383/76, o limite para a obter o direito a legitimação é que área não seja superior a 100 (cem) hectares, de modo que, se a área for superior a esta medida, caberá o instrumento da regularização de posses. Outra peculiaridade diferenciadora é o caráter oneroso, pois ao utilizar-se do instituto regularização, o ocupante beneficiado assume a responsabilidade quanto ao pagamento de custas e taxas exigidas pelo poder público, além do próprio valor da terra nua, isto é, o valor da terra independentemente das especialidades do local e do tipo terra.

Tanto a legitimação quanto a regularização são procedimentos administrativos, ou seja, decorrem de liberalidade e interesse do poder público, o que leva ao questionamento acerca da possibilidade do reconhecimento da posse ser feito por via judicial.

Em suma, mesmo possuindo os dois institutos, de modo geral, a mesma finalidade de legalização, demarcação e redistribuição de terras públicas irregulares, são identificadas distinções que lhe são peculiares. Como aspecto principal, na legitimação o *quantum* estipulado como limitação de extensão de terras não pode ser superior a 100 (cem) hectares, diferentemente da regularização, que tem como limite uma área compreendida entre 100 a 2.500 hectares.

Outro aspecto diferenciador é referente ao prazo mínimo estabelecido de ocupação, que para a legitimação compreende 01 ano de posse, e que o prazo de 04 anos resultará no fornecimento de uma licença de ocupação, findo o qual o ocupante receberá o título de domínio. Já para fins de regularização o lapso temporal é maior, devendo o ocupante demonstrar posse mínima de dez anos. Cabe distinção, ainda, quanto à própria natureza do instrumento adotado, uma vez que a legitimação possui caráter meramente gratuito e facultativo, ao passo em que a regularização se dá de forma onerosa, sendo comparado ao negócio jurídico de compra e venda.

1.3. Regularização fundiária como reforma agrária

Os institutos da reforma agrária e da política agrícola são frequentemente confundidos entre si, sendo eles mecanismos distintos, porém diretamente relacionados. Enganosamente acredita-se que o primeiro é tão somente a partilha de terra pelo poder público, quando na verdade um dos principais objetivos da reforma agrária é a distribuição de terras, mas acima de tudo a busca da justiça social e o efetivo aumento da produtividade. Já o segundo termo consiste num conjunto de atos do poder público, que define planos e metas no setor agrário com a principal finalidade de otimizar a utilização da terra, provocando assim a interação entre economia rural e o processo de industrialização, visando à modificação na estrutura agrária do país.

Entre os diplomas que tratam sobre a política agrícola está o Estatuto da Terra, que a conceitua como um conjunto de providências que visam a dar suporte à propriedade da terra, destinadas a orientar quanto ao manejo da propriedade, tanto no interesse da economia rural quanto nas atividades agropecuárias, garantindo o

pleno emprego e harmonizando o procedimento com o processo de industrialização do país (art. 1º, § 2º - Estatuto da Terra). A Lei nº 8.171/1991 é a legislação específica acerca do tema, previsto ainda no artigo 174 do texto constitucional.

Atualmente, ainda há vestígios do contexto histórico em que está inserido o Brasil, no que diz respeito à origem da formação fundiária, principalmente ocorrida através do período sesmarial, uma vez que a concentração de terras continua sendo um dos principais problemas sociais enfrentados pelo Estado. Não é difícil ter conhecimento de alguma situação envolvendo conflitos agrários, principalmente com a participação dos movimentos sociais, que veementemente lutam para garantir seu direito de acesso à terra, e dentre os quais se destaca o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

A reforma agrária e a política agrícola interagem entre si, pois a distribuição de terras, para atender à justiça social e promover o aumento na produtividade, deve ser feita de forma planejada e por meio de políticas que venham a favorecer econômica e socialmente quem a recebe, no intuito de descentralizar a estrutura rural e de modificar verdadeiramente a conjuntura fundiária do país. Um dos mecanismos utilizados para assegurar este processo é a desapropriação, que limita o direito de propriedade privada, em contrapartida aos institutos mencionados no tópico anterior, que têm como objeto as terras públicas.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária atinge o imóvel que não cumpre função social, o que ocorre quando a propriedade não apresenta, de forma simultânea, a) o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; c) a garantia de conservação dos recursos naturais; d) a observância aos dispositivos legais que regulam as justas relações de trabalho entre aqueles que a possuem e os que nela cultivam (artigo 2º, § 1º, do Estatuto da Terra).

1.3.1. INCRA

A Carta Magna traz em seu artigo 184, a limitação imposta pelo Estado ao exercício da propriedade privada, possibilitando a desapropriação do imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social. Destarte, o referido texto demonstra que o direito à propriedade foi relativizado, não sendo considerado um direito absoluto:

Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos a partir do 2º ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

O órgão responsável para aplicação da reforma agrária é o Instituto de Colonização e Reforma Agrária, autarquia federal criada em 1970 pelo Decreto nº 1.110. Além da efetivação da reforma, incumbe ao INCRA a realização dos cadastros de imóveis rurais e a produção do ordenamento fundiário nacional.

1.4. Princípios Agraristas Fundamentais

Historicamente, a estrutura fundiária do Brasil foi construída de forma desigual, tendenciosamente privilegiando as pessoas que detinham poder, sobretudo financeiro. Para quitar essa dívida histórica, ao longo dos anos a legislação brasileira vêm se moldando a real necessidade de efetivar a regularização fundiária em seu sentido mais abrangente e eficaz, surgindo vários diplomas legais que tentam equiparar os direitos de possuidores e proprietários, além de efetuar a legalização perante distintas formas de aquisição de posses individuais e coletivas, e de promover a redistribuição de terras com a finalidade de consolidar a justiça social e a efetivação de direitos fundamentais, como a moradia e a dignidade da pessoa humana. Exemplo disto pode ser encontrado na Constituição Federal (1988), quando mitigou o direito de propriedade em face do descumprimento da função social.

Mesmo se tratando de um direito positivado, presente, inclusive, no texto constitucional, a predominância da defesa do título de propriedade sobre o instituto da posse nos conflitos agrários ainda é bastante observada. Quanto a esta problemática, as relações agrárias devem ser pautadas numa espécie de equilíbrio, constituindo-se na real necessidade de elaboração de normas que atendam a finalidade agrícola. Como ensina Oliveira, os princípios agrários desempenham um papel essencial neste contexto, pois "têm por escopo a orientação da elaboração, aplicação e aperfeiçoamento da legislação que versa sobre a atividade agrária, como fito de propiciar harmonia para o desenvolvimento eficiente" (2011, pg. 136).

Assim, não se pode contestar a importância dos princípios agraristas na aplicabilidade da relação homem e campo, principalmente na ruptura com a mentalidade civilista, buscando enfatizar o interesse coletivo em face do particular.

1.4.1. Função Social da Propriedade Rural

A concentração de terras ociosas nas mãos de poucos e o expressivo número de pessoas que necessitam de uma área para estabelecer sua habitação e dela tirar seu sustento ainda são considerados uma barreira social. A finalidade principal da reforma agrária, que é promover a distribuição de terras no Brasil, pode ser realizada com a aplicação do princípio da função social da propriedade rural, o qual possui disposições específicas, como é o caso do § 1º do artigo 2º do Estatuto da Terra, estando previsto também na Constituição Federal (artigo 186). Para que um imóvel cumpra de fato sua função social não basta que seja, considerado produtivo, pois tanto o texto constitucional quanto o Estatuto da terra traçam requisitos taxativos e cumulativos, ou seja, que devem ser aplicados de forma simultânea.

Além da manutenção de níveis satisfatórios de produtividade, a atividade agrária exercida deve atingir uma meta de retorno social, favorecendo o bem-estar dos proprietários e dos seus trabalhadores. Outro requisito para garantia da função social é a preservação dos recursos naturais, como o respeito aos índices de poluição e à vocação natural da terra. Por fim, as relações laborais devem ser respeitadas, aplicando-se a elas normas estabelecidas pelo direito do trabalho.

A ideia de que o bem coletivo se sobressai em face do individual se torna mais visível por meio mencionado princípio, visto que, se o imóvel rural não cumprir tais requisitos, pode ser objeto da intervenção do Estado por meio do instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conforme apregoa o artigo 184 da Constituição Federal: "Compete à União desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel que não esteja cumprindo sua função social". Basicamente, e em caráter excepcional, são insuscetíveis deste tipo de mecanismo somente a propriedade produtiva e o imóvel rural de área compreendida entre um e quinze módulos fiscais, contanto que seu proprietário não possua outra.

1.4.2. Privatização das terras públicas

Consiste numa forma de aplicação da política agrícola, através da qual o poder público transmite as terras públicas para particulares. Tal princípio guarda algumas semelhanças com o sistema das sesmarias, adotado no Brasil no período colonial quando ainda era colônia de Portugal. Sua eficácia se dá estrategicamente se entende que o particular possui maiores condições de administração sobre a terra, garantindo-lhe uma destinação mais produtiva. Tal princípio está previsto expressamente no artigo 188 da Constituição Federal.

A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Semelhante ao antigo sistema da sesmarias, este princípio possui aplicabilidade no tocante à distribuição de terras públicas como forma de regularização, através da transferência do domínio ou da propriedade da administração pública para o particular.

1.4.3. Justiça social no meio rural

A sociedade é baseada na totalidade das riquezas formada pelos bens originados e propiciados pela terra, que devem ultrapassar o aspecto individual e particular, atingindo principalmente o coletivo e as necessidades de toda a população universal (ZIBETTI, 2005, pág. 17). Entende-se como justiça um instrumento de equiparação entre os indivíduos, garantindo-se a todos, por meio de direitos e deveres, uma harmonia na vida da sociedade. A regularização fundiária possui o escopo da promoção da justiça social, atendendo às demandas sociais frente ao acesso a terra, e inserindo o homem do campo como um detentor de direitos que lhes garantem a segurança jurídica e rompimento ao legado histórico de desigualdade da estrutura fundiária no Brasil.

Neste sentido, a reforma agrária é um exemplo de prática através do qual é exercida a justiça social no meio rural, sendo considerado um dos principais instrumentos para a regularização fundiária rural, bem como principal garantidor da inserção e equiparação do homem do campo, não somente do ponto de vista

econômico e estritamente agrícola, mas, sobretudo social como política pública, resultado de um processo que visa a participação ativa das organizações rurais nas políticas agrárias e no espaço público, rompendo a antigo entendimento e condição de subalternos, criado pelo estigma do atraso.

Assim, toda construção de cunho político e moral que tem como escopo a igualdade de direitos, motivados por interesses econômicos e sociais é válida na promoção de um espaço mais justo. Tendo tal aplicabilidade, acima de tudo em face das classes menos favorecidas, que ao longo da história foi estipulada uma notória segregação.

2.COMUNIDADES TRADICIONAIS DE FUNDO DE PASTO

Quem vive pelo sertão já vive sertanejado
 Pois a chuva não choveja, nem tropeja no
 serrado
 E o sertanejo valente guarda sempre uma
 semente
 Pro inverno abençoado.

Jessier Quirino

A formação histórica do Brasil foi marcada por uma imensa miscigenação, a mistura gerou reflexos não somente no aspecto físico dos brasileiro, mas também transformando o país em um caldeirão cultural. Desta diversidade surgem vários agrupamentos com característica distintas baseadas principalmente em uma forma própria de organização social, cultural e econômica, e que utilizam conhecimento muitas vezes adquiridos de forma empíricas, transmitidos especialmente pela tradição. Como nos explica Carvalho: "ainda que as comunidades tradicionais possuam sua formação a partir de uma matriz, novas categorias vão surgindo, como forma de afirmação de uma existência coletiva e a politização de modos de vida" (2005, p. 405).

São exemplos de grupos que possuem formação a partir da tradicionalidade e territorialidade os indígenas, remanescentes de quilombos, seringueiros, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, faxinais e comunidades de fundo de pasto, os quais eram originalmente denominados pela antropologia rural como categorias de posseiros e ocupantes de "terras de preto", "terras de caboclos", "terras de santo", "terras soltas" e "terras abertas" (FERRARO JUNIOR, 2008, p.165).

No que diz respeito às comunidades tradicionais, destacam-se dois elementos primordiais para sua compreensão: o autorreconhecimento e a tradição. O primeiro está ligado ao sentido de adoção de identidade social comum, característica do grupo, é o critério fundamental para o reconhecimento de direitos face o território. Neste sentido, apregoa o artigo 1º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). " A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção." Desta forma, a auto definição ou autorreconhecimento passa a ser legitimado como critério de reconhecimento; pertencer a determinada comunidade implicada na perspectiva do sujeito se identificar como integrante de um determinado grupo social.

O segundo elemento inerente ao conceito de comunidades tradicionais diz respeito à tradicionalidade, inicialmente utilizada como forma de resistência pelo direito ao território, reforçada pelos conceitos e noções de ancestralidade, ou seja, legado que rompe a marca temporal construída e transmitida ao longo dos anos. Acerca disto apregoa Stedile: " nas resistências à expropriação e lutas pelo direito ao território, a a contraposição entre o universal e local é reforçada pelo uso da ancestralidade, mas especialmente pela tradição" (2013, p. 177). Do ponto de vista teórico, é fundamental rejeitar a noção de comunidade tradicional como grupo sociocultural, em oposição à noção de progresso e desenvolvimento. A tradição, neste caso, não se vincula à imutabilidade e atraso (ob. cit., p. 179). A diferença entre tradicional e não tradicional está na possibilidade de circulação econômica adquirida pelas pessoas que se preparam para ocupar empregos, frente à relativa dificuldade de inserção de pessoas que se formam no trabalho específico de produção de bens a partir de um bioma.

A ampliação do conceito de comunidade tradicional na legislação, a partir do Decreto nº 6.040 de 2007, permitiu que outros grupos sociais que possuíssem como principal característica a tradicionalidade fossem alcançados pela legislação, além dos indígenas e quilombolas. Neste sentido, as comunidades de fundo de pasto foram identificadas recentemente, pelo direito, como população tradicional baiana. O reconhecimento público dos fundos de pastos, como organização de modo tradicional, é observado pelo fato de possuírem amparo pela Comissão dos Povos e Comunidades Tradicionais, acrescentando a territorialidade como aspecto fundamental (CNPCT, 2007).

2.1. Definição

Segundo Torres, os fundos de pastos constituem "um sistema que integra tanto a ocupação individual quanto a coletiva de terras por comunidades, em geral, ligadas por um grau de parentesco ou compadrio" (2013, p. 51). Tais comunidades integram um conjunto de forças sociais e políticas, com o intuito de viabilizar um novo olhar sobre o contexto sertanejo, partindo da valorização cultural. Para estas comunidades, a terra não se resume ao espaço físico de ocupação nem somente a um meio de produção, a terra é encarada, sobretudo, como um espaço de reconhecimento

histórico, de vida própria da cultura dos (as) sertanejos(as), sendo uma forma singular de ocupação e produção na caatinga.

Segundo a Articulação Estatual de Fundo de Pasto, são traços em comum que caracterizam o sistema de Fundo de Pasto:

- As posses bastante antigas de terras, utilizadas em pastoreio extensivo ou semi-extensivo;
- A livre utilização destas áreas pelos membros da comunidade;
- Ausência de delimitação com cercas e uso de variantes;
- Forte laço de parentesco e compadrio entre membros da comunidade;
- Aspectos culturais próprios de cada comunidade como festas, artesanato, rezado.
- Cuidado com os animais e o meio ambiente (2003, p. 4).

De acordo com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, os fundos de pasto estão geralmente situados em terras devolutas, possuindo situação jurídica indefinida, e em que habitam pequenos produtores que viabilizam o aproveitamento dos recursos naturais da região a partir da atividade econômica da capricnocultura extensiva (CAR, 1987, p.50).

2.2.Surgimento

Para melhor compreensão acerca do surgimento dos fundos de pasto, faz-se necessária uma breve explanação sobre a inserção dos currais baianos das grandes sesmarias Casa da Torres e Casa da Ponte. A estrutura econômica do nordeste teve sua fase inaugural com a implementação da prática agrícola nos grandes engenhos, sendo a cultura canavieira considerada a base econômica da colonização de Portugal, com o seu declínio ocorrendo no século XVIII, ocasionado principalmente pela baixa do preço de mercado gerada pela competição internacional, pois, como nos ensina Galeano, as Antilhas Holandesas e o sul dos EUA tinham uma produção aproximada de 350 a 400 arrobas por ano, enquanto a produção nos engenhos era de 100 a 120 arrobas (1994, p. 307).

Outro ponto que culminou com o declínio do ciclo do açúcar foi a escassez da mão de obra escrava, vez que muitos escravos foram transferidos para Minas Gerais, e que foi determinada a proibição do tráfico de escravos, com a implementação da Lei Eusébio de Queirós, que proibia o tráfico negreiro. Tal fato evidenciou a prática pecuária, dominada principalmente pelos chamados senhores dos currais, e em que se destacam as famílias D'Ávila e Guedes de Brito, proprietários da Casa da Torres e

da Casa da Ponte (respectivamente), as quais eram consideradas as maiores em abrangência de domínio, e que detinham as maiores criações de gado do Nordeste. Como afirma Feres (1990, p. 37):

Na Bahia, Garcia D'Ávila iniciava o estabelecimento dos currais. Seus descendentes já eram os maiores criadores de gado da capitania, chegando a possuir 250 léguas de terras, às margens do rio São Francisco e mais 70 léguas, entre o São Francisco e o Parnaíba.

Com o passar do tempo, motivados pela promissora vida na cidade e o alto custo de manutenção das grandes fazendas, os proprietários das sesmarias demonstravam desinteresse na permanência local, abandonando ou vendendo partes dos lotes. Conforme entendimento de Cotrim, "o fracionamento das grandes sesmarias das Casas da Torres e da Ponte iniciou-se no final do século XVIII e foi provocado pela ausência dos proprietários, pela decadência do açúcar e pela busca pelo ouro de Minas Gerais" (1991, p. 107). Ainda acerca da dispersão do patrimônio da Casa da Torre, ensina Dantas: "muitas vendas foram feitas ao rendeiros, iniciando-se o desmanche na segunda metade do século XVIII, feitas pela viúva do Capitão Garcia D'Ávila Pereira para diferentes compradores" (2002, p. 799).

Esse movimento faz surgir, principalmente no nordeste baiano, grandes porções de terras ociosas, que posteriormente vêm a ser ocupadas ou adquiridas, de forma precária, por famílias que moravam próximas ao local, formadas por negros libertos e vaqueiros livres, que exploravam de forma comunal.

Segundo relatos mais antigos, os Fundos de Pastos surgiram a partir dos currais formados por estas duas grandes fazendas, chamadas de "fazendas-mães", adquirindo-se esta terminologia devido ao fato dos animais se afastarem das áreas próximas à moradia dos produtores, em direção ao interior das pastagens- os fundos de pastos (CAR, 1987, p. 50).

2.3. Convivência com o semiárido

Durante muito tempo (aproximadamente 200 anos), as intervenções do poder estatal junto ao semiárido nordestino foram direcionadas ao combate à seca. Neste entendimento, a região nordeste passou a ser considerada uma área-problema, em decorrência das calamidades climáticas. A seca, até os dias atuais, é considerada

por alguns como o fator responsável pela miséria e dependência de milhares de sertanejos, e a imagem de atraso e miséria é reforçada pela literatura nacional e pelo que é transmitido através dos meios de comunicação de massa, como ensina Ramos:

Realmente, os nossos ficcionistas do século passado contaram tantas cenas esquisitas, derramaram no sertão ressequido tantas ossadas, pintaram o sol e o céu nordestino com tintas tão vermelhas, que alguns políticos, sinceramente inquietos, pensaram em transferir da região maldita para zonas amenas toda a população da região (apud ALBUQUERQUE JÚNIOR, 1999, p. 200).

De fato, a forma de organização e o comportamento das pessoas que vivem inseridas no semiárido são determinados de acordo com o cotidiano de resistência e luta destes indivíduos. São exemplos desta afirmação as comunidades de Fundo de Pasto, que remontam a uma nova perspectiva no semiárido, abandonando a temática antigamente implementada de combate à seca e criando a lógica da convivência com o semiárido. Neste sentido, há 25 anos, o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA), com sede em Juazeiro e atuação em vários municípios das regiões norte e nordeste da Bahia, vem trabalhando para esta mudança, estabelecendo entre seus princípios o conhecimento e a valorização dos sujeitos sociais que nela vivem.

Assim, segundo o IRPAA,

as comunidades de fundos de pastos estão promovendo o "enfrentamento da pobreza" na região do semiárido do Nordeste da Bahia através da convivência com as condições climáticas da região, fazendo da natureza uma aliada, tirando dela o essencial para sobreviver e construir uma vida digna, mas ao mesmo tempo protegendo-a e revitalizando-a (2010).

Ainda é arraigada a ideia de ser o Nordeste uma região problema, considerada atrasada e habitada por gente pobre e incapaz, com a manutenção de uma política clientelista. No entanto, tal noção de "flagelo das secas" vem sendo combatido pela noção de convivência com o semiárido, tendo como um dos principais responsáveis por essa mudança o IRPAA, que entre outras atividades procura correlacionar o semiárido e as relações sociais, culturais e econômicas.

2.4. Organização

Segundo a Articulação Estadual de Fundo de Pasto (2003), a organização das comunidades se dá de forma diferenciada nas diversas regiões; algumas se organizam através de associações, outras se articulam com Sindicato dos Trabalhadores Rurais ou outras organizações existentes, mas mantendo a sua característica principal, de convivência com o semiárido e de valorização das capacidades e potencialidades sócio-ambientais e culturais da região.

No que tange à organização através de articulações e associações, nos ensina Torres:

Ao longo dos últimos 40 anos, as comunidades de fundo de pasto vêm se organizando em associações agropastoris, fortalecendo a luta por regularização fundiária iniciadas na década de 1980, a luta de posse e propriedade da terra e o enfrentamento dos conflitos na defesa de seus territórios (2013, p. 71).

Como forma de resistência, as comunidades de fundo de pasto ao longo dos anos vêm se organizando em associações e constituindo representações. Desta forma, são realizadas reuniões, nas quais são discutidas e deliberadas questões das comunidades, referentes a reivindicações frente aos poderes públicos, estratégias de defesa perante os conflitos, e troca de experiências vivenciadas em cada comunidade.

2.4.1. Economia

Em algumas comunidades foi implementado o sistema agrossilvipastoril, caracterizado pela prática do manejo de forma integrada e utilizando a terra de maneira sustentável, integrando espécies florestais, agrícolas e a criação de animais numa mesma área.

As comunidades de fundo de pasto têm suas casas e quintais muito próximos, mantendo área de cultivo que, devido a escassez da chuva, desenvolvem uma agricultura de alto risco, reservando o criatório para as áreas mais afastadas. Nesse sentido, esclarece Garcez: "desenvolve-se uma atividade econômica baseada quase exclusivamente na criação de caprinos, realizada de modo coletivo" (1987, p.17).

2.4.2. Educação

Outro ponto importante é a preocupação com a educação, levando à criação de uma educação contextualizada ao meio rural, com aplicabilidade na realidade vivenciadas nas comunidades, desenvolvendo-se, assim, a educação baseada na pedagogia da alternância, através do qual o aluno intercala 15 dias em regime de aulas intensivas (na sala de aula) e 15 dias na comunidade, desenvolvendo tarefas teóricas e práticas no campo (LOPES, 2010). Este é um modelo criado na França, em 1935, e introduzido no Brasil a partir de 1970, cujo principal objetivo é evitar a evasão escolar dos jovens da área rural, conseqüentemente garantindo o direito a educação e preservando suas raízes camponesas.

A Implantação da Escola Família Agrícola possui aplicabilidade em muitas comunidades de fundo de pasto, a exemplo da Escola Família Agrícola do Sertão (EFASE), no município de Monte Santo, que possui atualmente 260 alunos, proporcionando a adequação do conhecimento adquirido com a realidade agrícola local (NASCIMENTO, 2004, p.6)

2.5. Conflitos

O processo de resistência nas comunidades de Fundo de Pasto está relacionado à organização de forma comunal, exercida pela prática de uso comum das terras no sertão. Ao longo do seu surgimento até os dias atuais, estas comunidades vêm resistindo à seca, a fortes pressões fundiárias geradas pela grilagem de terras, questões econômicas e de estigma social, abordado através da perspectiva do atraso frente às propostas de modernização para o campo e à insegurança jurídica. Os primeiros grandes registros de conflitos envolvendo agricultores de Fundo de Pasto podem ser observados a partir do ano de 1970, quando foi elaborado o Ideal Estatal de Desenvolvimento do Semiárido a partir do lema "combate a seca", tendo em vista a implementação da chamada "modernização capitalista" que entre outras ações visava à implantação dos pacotes tecnológicos, conforme dados do Centro de Planejamento da Administração Pública (CEDAP, 1987):

Na década de 1970 a pecuária ganha novo impulso, com crédito subsidiado e a abertura de agências bancárias no interior para facilitar as transações, tais novidades coincidem com os registros dos primeiros grandes conflitos das comunidades comunais de Fundo de Pastos com fazendeiros.

Neste contexto, em que foi evidenciada a intervenção estatal, além da abertura de crédito bancário para os fazendeiros, observa-se também a implementação de grandes projetos de industrialização, irrigação, criação de hidrelétricas e projetos de reflorestamento e financiamento de terras (CEDAP, 1987). A facilitação para apropriação privada da terra e a criação de legislação que estimulava a ocupação de terras por grandes pecuaristas, que entre outras limitações obrigava a criação de caprinos e ovinos somente em áreas cercadas, podem ser observadas na Lei Municipal de Paulo Afonso, datada em 4 de maio de 1981, a qual ficou conhecida popularmente como "lei do pé alto" ou "lei dos quatro fios":

Art. 1º. A criação de caprinos e ovinos no município deverá ser em área cercada e os rebanhos guardados e vigiados com cuidado preciso a fim de evitar prejuízos em propriedades alheias.

Art. 2º. Aos agricultores e pecuaristas fica assegurado o direito de construir cercas para a proteção de suas lavouras ou para o critério de gado vacum com apenas 3 ou 4 fios de arame farpado.

Essa obrigação era uma das ameaças que se somavam a outras enfrentadas pelas comunidades, que tinham como única forma de resistência a própria convivência com o semiárido e a organização do grupo. O aumento da vulnerabilidade das populações comunais locais e de sua conseqüente desterritorialização decorre também de ações do governo como o "Projeto Sertanejo" (OLIVEIRA; ROTHMAN, 2007).

Desta forma, a chamada "revolução verde" consistia no retorno financeiro através do processo de industrialização, juntamente com a implementação de meios tecnológicos, estimulando a agricultura e a pecuária empresarial e visando principalmente a monocultura, tornava-se prioridade frente às técnicas consideradas de baixo custo, baseadas na diversidade e preservação ambiental, renovação dos recursos naturais, segurança alimentar e agricultura familiar. O modo de vida simples, com base na agricultura de subsistência, passou a ser um obstáculo na implementação do modelo moderno, pois as comunidades de fundos de pasto ocupavam uma considerável extensão territorial. Os conflitos ocorreram entre as comunidades tradicionais e grandes empresas extrativistas, bem como os fazendeiros, que utilizavam a prática da grilagem para obter a terra de forma ilegal.

Esse momento de instabilidade e conflitos demonstrava a vulnerabilidade da população local, formada por famílias de posseiros que não tinham nenhum instrumento jurídico que lhes garantisse a permanência na terra, e desenvolvendo como forma de subsistência e atividade econômica, a criação uma forma específica, de relação com a terra e a criação de caprinos e ovinos (FERRANO, 2008, p.57).

2.5.1. Grilagem de terras

A grilagem de terras é um dos principais instrumentos de domínio que visa a garantir a concentração fundiária no meio rural; é a utilização de método fraudulento para garantir o direito de propriedade. O termo " grilagem" surgiu a partir da prática de colocar um título falso de propriedade dentro de uma gaveta junto com alguns grilos.

Conforme explicação dada pelo INCRA, no Livro Branco da Grilagem:

A prática consiste na utilização de títulos imobiliários falsos, recém elaborados que eram colocados em uma caixa metálica ou de madeira juntamente com diversos grilos, fechando-a em seguida. Assim, após algumas semanas, os documentos já apresentavam manchas amarelo-fosco-ferruginosas, decorrentes dos dejetos dos insetos, além de ficarem corroídos nas bordas e com pequenos orifícios na superfície, tudo a indicar a suposta ação do tempo (2014, p. 4).

A grilagem de terras é uma prática antiga no Brasil, utilizada ao longo do anos principalmente por grandes fazendeiros, sendo até hoje uma das principais causas de conflitos no campo. Com esta prática buscava-se o aumento das terras além dos limites originais ou a garantia de um direito à propriedade em terras devolutas.

Atualmente, a atuação dos grileiros nem sempre ocorre por meio da confecção de documentos aparentemente antigos, podendo ser feita de várias formas, que muitas vezes são difíceis de ser descobertas.

Segundo a última publicação do INCRA, os relatos e quadros apresentados demonstram casos de imóveis comprovadamente grilados em todo o território nacional, possuindo uma extensão total superior a 100 milhões de hectares (2014, p. 7).

2.6. Regularização e Instrumento Jurídicos

As comunidades de fundo de pasto inicialmente tiveram o seu reconhecimento legal a partir da Constituição do Estado da Bahia, em que consta previsão da

concessão do direito real de uso; contudo é o Decreto nº 6040/2007 que prevê a garantia, aos povos e comunidades tradicionais, de acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para a sua reprodução física, cultural e econômica, o que é inserido como objetivo principal da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Apesar de ter seus direitos territoriais garantidos por força da tradicionalidade na sua relação com a terra, distinta dos modos de exploração agrária usuais, alguns dispositivos surgem trazendo certas contradições quando à forma de reconhecimento destes territórios ocupados secularmente.

A esse respeito, segundo o entendimento de Torres, observa-se que os constantes conflitos agrários, a insegurança da posse sem nenhum amparo legal, a ausência de controle nas áreas ocupadas e a permanente luta para a garantia da sobrevivência, culminado com a falta de política pública voltada para o reconhecimento dos Fundos de Pasto, mantém o processo de exclusão de tais comunidades, tornando-se pertinente a necessidade de regularização fundiária (2013, p.103 e 104).

Neste sentido, como forma de regularização fundiária das comunidades pastoris, destacam-se dois instrumentos jurídicos: o da transferência de domínio e o da concessão de direito real de uso, que segundo Torres consiste na "utilização legal que obedecem a comandos legislativos ou decisões políticas" (2013, p. 112). O primeiro consiste na transferência da propriedade do bem imóvel para o possuidor, que decorridos cinco anos poderá dispor dele livremente; e o segundo se dá na forma de contrato entre a Administração Pública e o particular ocupante, em que é transferido o domínio útil por tempo indeterminado ou não.

A atual Constituição da Bahia regulamentou a concessão de direito real, como instrumento jurídico específico referente às áreas de Fundo de Pasto, nos termos do artigo 178. Antes, a regulamentação era feita por meio de concessão de título de doação, no entanto, o procedimento através da concessão de direito real de uso não é um instrumento jurídico eficaz e seguro para os possuidores de terras devolutas, uma vez que é baseado em um contrato por tempo determinado, obedecendo, ainda, a conveniência da Administração Pública, podendo ser suspenso, interrompido ou cassado a qualquer tempo. Outro aspecto que deve ser abordado é a regularização fundiária de forma comunal, ou seja, abrangendo não só um indivíduo mas a comunidade em sua totalidade.

2.6.1. Projeto "Fundo de Pasto"

A principal justificativa acerca da impossibilidade de concessão de titulação de terras de forma coletiva se apresentava principalmente por conta da proibição legal, bem como pelo fato de a extensão territorial ser superior a das áreas que o Estado estava acostumado a doar por meio de títulos individuais. Além disso, o sistema criatório de animais, sem cercas e de forma extensiva, forma bem característica das comunidades objeto do estudo, não é considerado um projeto agropecuário racional.

Assim, nas áreas de fundo de pasto, a intervenção estatal se deu a partir do ano de 1982 com a implementação do Projeto Fundo de Pasto, no qual o Governo do Estado da Bahia e o governo federal celebraram um convênio com o Banco Mundial, o qual seria executado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e pelo Instituto de Terras da Bahia (INTERBA) (GARCEZ, 1987, p. 49).

Vale destacar a importância do Banco mundial como principal apoiador das políticas públicas de regularização fundiária no Brasil, sendo caracterizado por ser uma organização internacional, ligada às Nações Unidas (ONU), e que engloba programas ao redor do mundo de apoio à regularização, como o cadastro e o georeferenciamento dos imóveis rurais, a titulação de posses, a mercantilização da reforma agrária, entre outros.

A base jurídica para o estabelecimento destes “condomínios de pastagens” foi o *compásquo*, modo coletivo de ocupação de pastos, previsto e tratado no artigo 646 do Código Civil Brasileiro. Ainda que oportuna, a percepção dos Fundos de Pasto pelo Estado foi tardia; certamente havia muitos outros, que foram progressivamente expropriados das terras, degradando a caatinga (COTRIM, 1991).

2.6.2. Posse Agroecológica

A palavra posse deriva do latim *possessio*, que significa um poder que se prende a uma coisa. A posse difere da propriedade, podendo ser considerada uma extensão desta, pois enquanto aquela se baseia numa relação fática esta é formada de natureza jurídica.

Para melhor compreensão do instituto posse, foram elaboradas duas grandes teorias: a subjetiva e a objetiva. Segundo Garcia (2010), a primeira teoria, elaborada

por Friedrich Karl von Savigny, caracteriza a posse pela existência do elemento objetivo formado pela detenção física da coisa, denominada corpus, e pelo elemento subjetivo, aninus, entendido como a intenção de exercer sobre a coisa o poder; já a segunda teoria, abordada por Rudolf von Ihering, defende que basta o corpus para a caracterização da posse, expressado pela conduta do possuidor. Para o autor, tem posse quem se comporta como dono, e nesse comportamento já está incluído o animus. Esta última teoria é a utilizada no ordenamento jurídico brasileiro, quando apresenta, no artigo 1.196 do Código Civil, o conceito de possuidor: “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

Superando a mentalidade civilista, que extrai o conceito de posse da relação entre o sujeito e a coisa, surge no direito agrário outra perspectiva sobre a posse, que agrega ao elemento subjetivo (aninus), a vontade do trabalho exercido sobre o objeto de posse, superando a vontade de ser somente dono da coisa, como ensina Lima (1992, p.84): "A posse agrária é realizada através do exercício direito , contínuo, racional e pacífico pelo possuidor , de atividades agrárias desempenhadas sobre a terra, dedicando-se exploração rural para sua sobrevivência".

Assim, no tocante ao acesso à terra ocupada tradicionalmente pelas comunidades de Fundo de Pasto, em que a característica principal é o apossamento de forma coletiva, baseado no trabalho de forma familiar, e com finalidade principalmente na conservação dos recursos naturais existentes no semiárido, incide uma nova modalidade possessória, atribuída por meio de políticas públicas de reforma agrária, quando os sujeitos da relação estão inseridos em comunidades tradicionais.

A posse agroecológica vem sendo um importante instrumento da regularização fundiária nacional, podendo ser utilizada pelos fundo de pasto para obtenção do acesso à terra e reconhecimento do seus territórios, pois além da forma coletiva é também característica a forma sustentável da utilização da terra. Deste modo, entende Benatti (2011, p. 94):

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

Destarte, para as comunidades de fundo de pasto a terra não se resume somente ao espaço físico de ocupação, não estabelecendo apenas uma relação de necessidade de moradia, nem tampouco de produção. A terra é encarada, sobretudo, como espaço de reconhecimento histórico e para preservação cultural e utilização dos recursos naturais de forma respeitosa.

3. NORMATIVAS QUANTO À REGULARIZAÇÃO

Imagine que não há posses
 Eu me pergunto se você consegue
 Sem a necessidade de ganância ou fome
 Uma irmandade de homens
 Imagine todas as pessoas
 Partilhando o mundo todo
 Você pode dizer que eu sou um sonhador
 Mas eu não sou o único
 Eu espero que um dia você se junte a nós
 E o mundo viverá como um só.
 (Imagine – John Lennon)

A noção do reconhecimento dos direitos coletivos, inclusive no âmbito rural, pode ser considerado fruto do caráter multiculturalista das novas constituições latino-americanas, incluindo a nacional, datada de 1988. Existe uma crescente abertura acerca do entendimento de que os territórios não estão, necessariamente, pautados somente na produtividade e eficiência econômica, como é o exemplo do Código Civil, que faz evoluir a noção de função da propriedade, destacando a função socioambiental, bem como da Lei nº 9985/2000, que estabelece os critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação, conforme seu artigo 18:

A reserva extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade, referindo-se expressamente a populações tradicionais.

Durante muitos anos os grupos diferenciados, que surgem a partir da miscigenação cultural, eram considerados tão somente exóticos e destacados do contexto jurídico, político e social. Contudo, com o intuito de conceituar e regulamentar tais agrupamentos, que possuem como principal característica a tradicionalidade, passaram a surgir várias normativas acerca do tema, tanto no âmbito nacional quanto no internacional.

Em contrapartida, para efetivação de direitos e como forma inicial de regulamentação, mostra-se extremamente necessário um rompimento da chamada ideologia territorial, que, como bem explana Little (2002, p. 5): "se fundamenta no conceito legal de soberania, que postula a exclusividade do controle do seu território nas mãos do Estado". Ademais, é igualmente imperiosa a realização de um trabalho

de base, voltado não somente ao reconhecimento e acesso à terra, mas também à implantação de políticas públicas específicas.

As populações tradicionais necessitam de poder e autonomia para determinar os objetivos e os métodos vigentes no território que ocupam. Nesse sentido, temos como exemplo alguns diplomas ligados ao tratamento legal dado aos territórios tradicionais, dentre os quais destaca-se a Portaria nº 22/2010 do IBAMA, que instituiu o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), e o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza. Da mesma maneira, a Lei nº 10.678, de 2003, estabeleceu a Secretaria Especial de Políticas Públicas da Promoção da Igualdade Racial (SEPRMI), entre cujas principais finalidades estão a assessoria direta e imediata, e a formulação, coordenação e avaliação de políticas públicas afirmativas para as comunidades tradicionais. Na esfera internacional, temos a Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário e que dispõe acerca do reconhecimento, aos povos interessados, dos direitos de propriedade e posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 14).

Mesmo com tais diplomas legais, que preveem a proteção da territorialidade e tradicionalidade dos agrupamentos diferenciados, a regularização das terras ocupadas e a segurança jurídica ainda não são uma realidade. Esta afirmação pode ser confirmada a partir dos últimos dados demonstrados pela Coordenação de Direito Agrário (CDA), ao indicar que das 447 comunidades tradicionais de fundo de pasto registradas, apenas 107 receberam os títulos de terras concedidos pelo Estado até o ano de 2007.

3.1. Constituição da Bahia (1989)

O Projeto Fundos de Pastos destacou a existência das comunidades, dando visibilidade ao modo de vida transmitido secularmente; entretanto, o reconhecimento legal da posse coletiva de terras do semiárido baiano, das comunidades de fundo de pasto, teve seu primeiro tratamento jurídico a partir da Constituição Estadual de 1989, entendimento corroborado por Torres, ao afirmar que:

Ocorrem duas importantes intervenções estatais nas áreas ocupadas e utilizadas coletivamente por comunidades tradicionais da região do semiárido: o Projeto Fundo de Pasto, como política pública e a Constituição

Estadual de 1989, no artigo 178 e seu parágrafo único, dispõem a respeito do modo de vida e regularização (2013, p.103).

Cabe ressaltar, neste sentido, a atuação dos sindicatos e associações, tais como a Articulação dos Fundos e Fechos de Pastos da Bahia, a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR) e outras entidades, que realizam uma série de atividades como "mobilizações, assembleias, cursos, plenárias regionais e seminários estaduais que favorecem o intercâmbio de experiências, a solidariedade e o fortalecimento da identidade desses povos, dando visibilidade perante a sociedade" (CPT, 2009).

Todavia, mesmo sendo um direito positivado, o reconhecimento jurídico presente na Constituição da Bahia não trouxe efetiva resolução dos problemas, pois muitas comunidades encontram-se em litígio há vários anos e continuam sem ter suas terras regularizadas, na expectativa de terem suas vidas melhoradas e de que o Governo da Bahia assumira suas responsabilidades junto a essas comunidades.

A constituição baiana trouxe um novo elemento no tocantes às comunidades tradicionalmente ocupadas, denominadas fundo de pasto, positivando o instrumento jurídico de concessão de direito real como forma de acesso à terra, e em substituição ao procedimento de concessão de títulos de doação anteriormente exercitado pelo Estado, como prevê o art. 178:

Sempre que o Estado considerar conveniente, poderá utilizar-se do direito real de concessão de uso, dispondo sobre a destinação da gleba, o prazo de concessão e outras condições.

Parágrafo único - No caso de uso e cultivo da terra sob forma comunitária, o Estado, se considerar conveniente, poderá conceder o direito real da concessão de uso, gravado de cláusula de inalienabilidade, à associação legitimamente constituída e integrada por todos os seus reais ocupantes, especialmente nas áreas denominadas de Fundos de Pastos ou Fechos e nas ilhas de propriedade do Estado, vedada a este transferência do domínio.

Três aspectos devem ser observados nas disposições deste artigo: o primeiro ponto a ser mencionado é o reconhecimento, por parte do Estado, da existência de área de uso e cultivo da terra sob forma comunitária; tal reconhecimento se dá através de um tratamento jurídico específico, que tem como maior consequência conferir visibilidade a estas comunidades. É vislumbrada uma conceituação anterior, através do Projeto Fundo de Pasto, porém como política pública e não de forma positivada.

O segundo aspecto é o estabelecimento do acesso à terra sob a concessão de direito real de uso, como instrumento regulatório, cujos termos, dispostos no texto

constitucional, não geram segurança para os possuidores das terras devolutas, pois se trata de contrato determinado, em obediência ao princípio da conveniência da Administração Pública, e podendo ser suspenso, interrompido ou simplesmente cassado a qualquer tempo. Nesse sentido, Torres esclarece:

Para as comunidades não é interessante ficarem sujeitas à discricionariedade da Administração Pública e do administrador, além de terem um título precário, que não lhes garante a permanência na terra (2013, p. 113).

O terceiro aspecto, por fim, diz respeito à proibição da transferência do domínio, isto é, a efetiva transferência da propriedade para o possuidor. Antes da vigência da mencionada constituição, muitos títulos foram concedidos às associações comunitárias que representavam as comunidades, sendo que tais títulos transferiam a propriedade, destacando as áreas do patrimônio público. Muito embora o texto constitucional se referisse à concessão de direito real de uso, desde a sua edição os poucos títulos de terra que foram emitidos em nome das associações de fundo de pasto eram fundamentados através da transferência simples (área até 500 hectares) e, na forma excepcional, por meio da alienação (área superior a 500 hectares).

Evidencia-se, portanto, que a questão fundiária está presente e exige maiores investimentos em políticas públicas e uma legislação eficaz, que interfiram diretamente, seja em relação às terras particulares, que não cumprem a função social, seja no caso das terras públicas, cuja função social está sendo cumprida pelos possuidores que, com poucos recursos oficiais, lá moram e fazem a terra produzir. Como bem ensina Torres:

A não inclusão das especificidades das comunidades de fundo de pastos nas possibilidades de regularização fundiária põe em risco sua condição tradicional, que se contextualiza na contemporaneidade, viabilizando-se social, econômica e ecologicamente (ob. cit., p.116).

Assim, conclui-se que a constituição baiana é um avanço no processo de luta e resistência das comunidades de fundo de pasto, porém não delimita de forma robusta a regularização das terras ocupadas, possuindo conjuntura frágil e insegura para tais povos tradicionais.

3.2. Decreto nº 6.040/2007 e Parecer da Procuradoria Geral do Estado

De forma inédita, as comunidades de fundo de pasto tiveram o seu reconhecimento inicialmente previsto na Constituição da Bahia de 1989; a caracterização, enquanto comunidades tradicionais, contudo, veio com o Decreto de 13 de julho de 2006, que estabelece o atual formato da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), possuindo o objetivo central de viabilizar a atuação conjunta de representantes da Administração Pública direta e de membros do setor não governamental, em busca do fortalecimento social, econômico, cultural e ambiental dos povos e comunidades tradicionais, e a partir da propositura de novos princípios e diretrizes para políticas governamentais vinculadas à temática do desenvolvimento sustentável dos povos e das comunidades tradicionais.

Todavia, é o Decreto nº 6.040, datado de 07 de fevereiro de 2007, que prevê a forma específica de relacionamento com a terra, dentro de uma noção mais ampla de "território". Senão vejamos:

O decreto na perspectiva de norma legal engloba as características culturais, históricas, religiosas e econômicas, visando proteção aos saberes transmitidos tradicionalmente na lida com a terra, bem como aos próprios assim denominados territórios tradicionais, definidos como espaços pelo decreto como "espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica" (AATR, 2011).

Cabe destacar a importância do Decreto, que além de conceituar as comunidades tradicionais, tratou o território em que estão localizadas como sendo os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais (art. 3º), bem como introduziu a noção de reconhecimento, com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), estabelecendo procedimentos mais adequados ao seu satisfatório tratamento, como é o caso do chamado Cadastro de Glebas, caracterizando-as como ocupações especiais, de competência do INCRA.

São nesses territórios em que se encontram as comunidades de fundo de pasto, compreendendo áreas tradicionalmente ocupadas por um grande número de famílias, na região do semiárido baiano. No mesmo ano da promulgação do Decreto nº 6.040, a Procuradoria Geral do Estado, mediante consulta do Governo Estadual, elaborou um parecer em que manifesta o entendimento de que as terras deveriam ser

regularizadas somente mediante contrato de concessão de direito real de uso, ratificando a proibição da transferência de domínio para as comunidades, e conseqüentemente tornando o acesso à terra mais burocrático e menos seguro do ponto de vista jurídico.

3.3. Lei n. 12.910 (2013)

Promulgada no dia 11 de Outubro de 2013, a Lei nº 12.910 trata da regularização das ocupações de terras rurais e devolutas estaduais pelos remanescentes quilombolas, bem como por comunidades de fundos de pastos e fechos de pastos. A referida lei diferencia os instrumentos jurídicos utilizados especificamente para a regularização de terras públicas ocupadas por comunidades quilombolas e por comunidades de fundo de pasto no Estado da Bahia.

Destacam-se na lei vários pontos considerados incontroversos, mas que não contemplam os anseios das comunidades. Logo no preâmbulo, por exemplo, é utilizado o termo "terras ocupadas", que por sua vez não significa o mesmo que território, conferindo-se a segunda expressão uma característica mais ampla, constituindo um espaço não somente destinado à moradia, mas que representa toda uma estrutura social, política e cultural, podendo assim ser considerado como um termo legitimado historicamente. Entende também por essa distinção Gallois, ao dizer que " terra seria uma simples parcela, parte do território, parte historicamente mais ampla" (2004, p.5).

O instrumento jurídico estabelecido por lei continuou sendo a concessão de direito real de uso, incluindo como requisito de regularização a estipulação de prazo para o autoreconhecimento da tradicionalidade e da autodeclaração como requisito de obtenção da certificação, que por sua vez é emitida pela Secretaria de Promoção da Igualdade Racial – SEPROMI.

Art. 2º - Fica autorizada a concessão de direito real de uso das terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente, de forma coletiva, pelas comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos, com vistas à manutenção de sua reprodução física, social e cultural, segundo critérios de autodefinição.

Assim, a partir da Portaria SEPROMI nº 7, datada em 31 de março de 2014, foi instituído o Cadastro das Comunidades de Fundos de Pasto e Fechos de Pasto do Estado da Bahia, reafirmando a necessidade de autodenificação como critério de certificação. Na mesma Portaria, inclusive, foi relacionada uma lista com os documentos necessários para que seja emitida a certidão de reconhecimento, a qual é condição para a celebração do contrato de concessão de direito real de uso destas comunidades em terras públicas estaduais, rurais e devolutas.

No entanto, o autoreconhecimento enquanto comunidade tradicional, segundo a lei, deverá respeitar um prazo, conforme prevê o seu artigo 3º:

§ 2º - Os contratos de concessão de direito real de uso de que trata esta Lei serão celebrados com as associações que protocolizem os pedidos de certificação de reconhecimento e de regularização fundiária, nos órgãos competentes, até 31 de dezembro de 2018.

Ocorre que essa imposição de uma data limite para efetuar a protocolização é uma demonstração de desrespeito à própria formação da comunidade, pois o autoreconhecimento deveria ser elaborado de forma natural, conforme a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

3.3.1. Contrato de Concessão de Direito Real de Uso

Conforme dito anteriormente, só poderão celebrar o contrato de concessão de direito real de uso das áreas coletivas, as comunidades devidamente certificadas pela SEPROMI. Desta forma, a Articulação Estadual de Fundo e Fecho de Pasto, em conjunto com as comunidades e entidades de apoio, estão realizando uma busca ativa, incentivando o autoreconhecimento e a autodeclaração das comunidades juntos aos órgãos competentes.

A esse respeito, é necessária uma breve explanação acerca da concessão de direito real de uso, previsto no artigo 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967:

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus

meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007).

Neste caso, o contrato será realizado por instrumento público, com a associação comunitária que representa a comunidade de fundo de pasto, e tem duração de 90 anos, podendo ser prorrogável por iguais e sucessivos períodos.

Segundo estimativa da Articulação Estadual de Fundo de Pasto, atualmente existem de 700 a 1000 comunidades de fundo de pasto em todo o Estado que não tiveram suas áreas regularizadas, ou que nem mesmo se auto identificaram como comunidades tradicionais (IRPAA, 2014). Um dos principais motivos para estes números é a burocracia, associada à falta de organização e articulação e, principalmente, à falta de interesse por parte do poder público.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Plantemos novas sementes,
colhamos frutos maduros,
rompamos todas as frentes e obstáculos
futuros.

Sejamos mais conscientes e, juntos,
onipotentes, prostremos todos os muros.

Eugênio Lyra

As comunidades de Fundo de Pasto ocupam tradicionalmente terras devolutas no seminário nordestino. Apesar de terem seus direitos territoriais garantidos por força da tradicionalidade na sua relação com a terra e pelos princípios *jus agraristas*, como a função social da propriedade rural e da privatização das terras públicas, grande parte dessas ocupações encontram-se irregulares, pois a maioria dos Fundos de Pastos não possui nenhum instrumento jurídico que lhes garanta a permanência na terra. A ausência de regulamentação é considerada um dos principais motivos de conflito, pois tal vulnerabilidade proporciona a prática da grilagem, ainda muito comum.

É impossível falar em Fundo de Pasto sem mencionar a questão agrária que envolve suas áreas, uma vez que a ausência de regularização continua sendo um dos principais problemas enfrentados, ocorrendo de forma lenta e não eficaz, e contemplando muitas vezes interesses somente políticos. Tal instituto é considerado o principal meio jurídico que visa à garantia da ocupação em seus territórios e, assim, na continuidade do modo de vida secular.

O primeiro tratamento jurídico quanto à regulamentação foi a Constituição Estadual da Bahia, que trouxe, em seu artigo 178, um instrumento jurídico específico referente às áreas de Fundo de Pasto, positivando a Concessão de Direito Real de Uso como forma de acesso à terra. Porém, tal instrumento, abordado na Constituição Estadual, não trouxe a efetiva resolução dos problemas, pois no mesmo artigo referencia-se a conveniência com a Administração Pública, podendo o título ser suspenso, interrompido ou cassado a qualquer tempo, além de haver previsão no sentido de proibir a transferência do domínio.

Outro ponto que gera discussão é a Lei nº 12.910/2013, que prevê a inclusão do requisito da certificação de autorreconhecimento da tradicionalidade e da autodeclaração como comunidade tradicional, para elaboração do contrato de Concessão de Direito Real de Uso, sendo que a emissão deste certificado, através da SEPROMI, está limitada até o dia 31 de dezembro de 2018. Esse requisito se mostra

extremamente burocrático e desrespeitoso com a própria formação histórica da comunidade, tendo em vista que o autorreconhecimento é pessoal, devendo ocorrer de forma natural e livre.

Mesmo após a Lei n. 12.910. 2013, das 447 comunidades registradas, foram certificadas somente 168, informação da qual se pode extrair dois pontos importantes: o desinteresse do Estado, relacionado a não credibilidade no potencial produtivo dessas comunidades, que utilizam mecanismo tradicionais, respeitando o meio ambiente, e na contramão do agronegócio, diferente das propostas que visam somente ao cunho desenvolvimentista e econômico da região; bem como a insegurança jurídica das comunidades não certificadas, que temem a retirada das suas terras e a extinção do modo de vida secular.

Neste sentido, mostra-se de extrema importância a efetiva estruturação e participação das comunidades, sendo atualmente realizadas através de articulações e organizações que pressionam o Estado, para que ocorra a implementação de políticas públicas nesses territórios. Destacam-se nesse processo apoiadores como o IRPAA, a CPT e a AATR, que motivam as comunidades a continuarem lutando por seus objetivos, ou seja, por melhores condições de vida, ainda que nem sempre a organização comunitária e a resistência definam os rumos dos processos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTICULAÇÃO ESTADUAL DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTO. **O fundo de pasto que queremos**. Salvador. 2003

ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS. Direito agrário e fundos de pasto. 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília: Presidência da República. Brasília, 2007

BRASIL. O livro branco da grilagem. INCRA. 2014. Disponível em: < http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas >. Acesso em: 25 out. 2015.

CARVALHO, Horácio Martins de. **O campesinato no século XXI: possibilidades e condicionantes do desenvolvimento do campesinato no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

CEDAP- Centro de planejamento da administração pública. **Dinâmica de participação de pequenos produtores em projetos de desenvolvimento rural: do FP às associações fundiárias**. Salvador, fev. 1987. (Disponível na biblioteca da CAR)

COMISSÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS- CNPCT. 2007. Disponível em <www.planalto.gov.br/consea/static >. Acesso em: 14 out. 2015.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO RURAL- CAR. Avaliação da intervenção governamental no sistema produtivo fundo de pasto. Salvador: CAR/INTERBA. 1987, 2v.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT. Conflitos no campo, Brasil 2008. Goiânia: CPT, 2009.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Senado Federal, Brasília, 2004.

COTRIM, Dione Vinhas Nascimento. **O pastorei comunitário em Uauá: uma expressão da subordinação do trabalho ao capital**. 1991. 107 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – UFBA, Salvador.

DANTAS, Mônica Duarte. O feudo: A casa da torre de Garcia d'Ávila: da conquista dos sertões á independência. Hispanic American Historical Review, Durham, EUA, v. 82, n. 4, 2002.

FERRANO Jr., L. A. & BURSZTYN, M. Á margem de quatro séculos e meio de latifúndio: Razões dos fundos de pastos na história do Brasil e do Nordeste (1534-1982). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIEDADE E AMBIENTE-ENANPPS, 5., 2008, Brasília.

FERES, João Bosco. Propriedade da terra: opressão e miséria: o meio rural na história social do Brasil. Amsterdam, Holanda: CEDLA, 1990.

FRANCISCO, Wagner De Cerqueira E. "Revolução Verde"; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/geografia/revolucao-verde.htm>>. Acesso em 26 out. 2015.

GALENO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 36. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 307 p.

GALLOIS, Dominic. Terras indígenas e unidades de conservação da natureza. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. São Paulo. 2004.

GARCEZ, Angelina N. R. **Fundo de Pasto**: um projeto de vida sertanejo. Salvador, INTERBA/SEPLANTEC/CAR, 1987.

GARCIA, Wander. Como passar em concurso jurídicos. Ed. Foco jurídico. São Paulo. 2010.

IRPAA – INSTITUTO REGIONAL DA PEQUENA AGROPECUÁRIA APROPRIADA. Disponível em:< <http://www.irpaa.org/modulo/terra> >. Acesso em 17 nov. 2015.

LIMA, Getúlio Targino de. A posse agrária sobre o imóvel rural. Ed. Saraiva. São Paulo. 1992.

LITTLE, Paul Elliot. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Anuário Antropológico, Rio de Janeiro, v. 2003.

LOPES, Nelson Jesus. Coordenador da Escola Família Agrícola do Sertão (EFASE), Monte Santo. Depoimento concedido à CPT-JUAZEIRO em 06.08.2010.

MARQUES, Benedito Ferreira. Direito agrário, 9ª edição. Ed. Atlas S.A. São Paulo. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Economia e emprego. BRASIL. 2015. Disponível em: < www.brasil.gov.br >. Acesso em: 25 set. 2015.

NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do. Escola Família Agrícola: uma resposta alternativa á educação no meio rural. Revista da UFG, v. 7, n.1, 2004.

OLIVEIRA, Humberto Machado de. Princípios de direito agrário na Constituição vigente. Ed. Juruá. 2011.

OPITZ, Oswaldo & OPITZ, Sílvia C.B. Curso completo de direito agrário. 5ª edição. Ed. Saraiva. 2011.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS- PNPCT. Brasília, DF. 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br/consea/static >. Acesso em: 14 out. 2015.

SEPROMI - Secretaria de Promoção da Igualdade Racial do Estado da Bahia. Disponível em: Acesso em: 12 nov.2015

STEDILE, João Pedro. A questão Agrária no Brasil. Ed. Expressão popular, v.8. São Paulo. 2013.

TORRES, Paulo Rosa. Terra e territorialidade das áreas de fundos de pasto no semiárido baiano. Feira de Santana: UEFS Editora, 2013.

ZIBETTI, Darcy Walmor. Teoria tridimensional da função social da terra no espaço rural. 1ª Ed. Curitiba: Juruá, 2005

