



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

MARIA CÂNDIDA DOS SANTOS E SANTOS

**COMUNIDADES DE FUNDOS DE PASTO DO SERTÃO DO SÃO
FRANCISCO - BAHIA: O Desafio para Permanência e Uso
Sustentável das Terras Tradicionalmente Ocupadas**

JUAZEIRO - BA

2019

MARIA CÂNDIDA DOS SANTOS E SANTOS

**COMUNIDADES DE FUNDOS DE PASTO DO SERTÃO DO SÃO
FRANCISCO - BAHIA: O Desafio para Permanência e Uso
Sustentável das Terras Tradicionalmente Ocupadas**

Dissertação apresentada a Universidade Federal do Vale do São Francisco - UNIVASF, Campus Espaço Plural, como requisito para obtenção do título do Mestrado Profissional em Extensão Rural, na Linha de Pesquisa Identidade, Cultura e Processos Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Vanderlei Souza Carvalho

Co-orientador: Prof. Dr. Franklin Plessmann de Carvalho

JUAZEIRO-BA

2019

	Santos, Maria Cândida dos Santos e.
S237c	Comunidades de fundos de pasto do sertão do São Francisco - Bahia: o desafio para permanência e uso sustentável das terras tradicionalmente ocupadas / Maria Cândida dos Santos e Santos. – Juazeiro-BA, 2019 xii, 105 f.: il. ; 29 cm. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Espaço Plural, Juazeiro-BA, 2019. Orientador: Prof. Dr. Vanderlei Souza Carvalho. 1. Regularização Fundiária - Aspectos Sociais. 2. Política Pública. 3. Comunidades Tradicionais. I. Título. II. Carvalho, Vanderlei Souza. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.
	CDD 333.31

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL - PPGE_xR**

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARIA CÂNDIDA DOS SANTOS E SANTOS

**COMUNIDADES DE FUNDOS DE PASTO DO SERTÃO DO SÃO
FRANCISCO - BAHIA: O DESAFIO PARA PERMANÊNCIA E USO
SUSTENTÁVEL DAS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS**

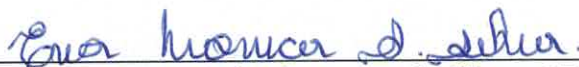
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, nível Mestrado Profissional, na Linha de Pesquisa: I – Identidade, Cultura e Processos Sociais, como requisito da obtenção do título de Mestre em Extensão Rural.

Aprovada em: 31 de 07 de 2019.

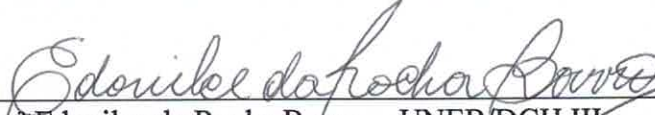
Banca Examinadora



Prof. Dr. Vanderlei Souza Carvalho – PPGE_xR/Univasf



Prof.^a Dr.^a Eva Mônica Sarmiento da Silva – PPGE_xR/Univasf



Prof.^a Dr.^a Edonilce da Rocha Barros – UNEB/DCH III

Dedico esse trabalho as comunidades de Fundos de Pasto que fazem do seu cotidiano uma luta pelo direito de existir.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador Maior, pela conquista e oportunidade de vivenciar novas experiências nessa trajetória da evolutiva;

À minha amada família e amigos, presentes divinos, que caminham sempre ao meu lado;

À primeira turma do Mestrado Profissional Interdisciplinar em Extensão Rural, pelas instigantes discussões em sala de aula e pela troca de conhecimentos e experiências;

Ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal do Vale do São Francisco-UNIVASF, pela iniciativa da criação de um mestrado que possibilita a formação interdisciplinar para profissionais que estão inseridos na Extensão Rural;

Ao meu Orientador Prof. Dr. Vanderlei Souza Carvalho, por seus importantes ensinamentos, pelo apoio, incentivo, paciência e, principalmente, pelo respeito e compreensão durante momentos decisivos nessa etapa da minha formação acadêmica;

Ao meu Co-orientador Prof. Dr. Franklin Plessmann de Carvalho, pelas conversas, sugestões e conselhos, que muito me ensinou mesmo com a distância e as diferenças na forma de pensar;

Aos colegas de trabalho do Projeto Pró-Semiárido, escritório Juazeiro - BA, e aqueles do período que estive desempenhando função junto a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), Salvador - BA, pelo apoio e disponibilidade em conceder informações importantes para o desenvolvimento deste trabalho;

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização desta pesquisa;

Aos agricultores familiares e as comunidades de Fundo de Pasto, pelo acolhimento, aprendizado que proporcionaram e a disposição em participar e contribuir com a pesquisa. Sem eles esse trabalho não seria possível.

Minha Gratidão!

A terra é nossa

*A terra é um bem comum
Que pertence a cada um
Com o seu poder além,
Deus fez a grande natura
Mas não passou escritura
Da terra para ninguém.*

*Se a terra foi Deus quem fez
Se é obra da criação
Deve cada camponês
Ter uma faixa de chão.*

*O grande latifundiário
Egoísta e usuário
Da terra toda se apossa,
Causando crises fatais
Porém nas leis naturais
Sabemos que a terra é nossa.*

*Quando um agricultor solta
O seu grito de revolta
Tem razão de reclamar,
Não há maior padecer
Do que um camponês viver
Sem terra pra trabalhar.*

(Patativa do Assaré)

RESUMO

Os Fundos de Pasto são comunidades tradicionais do sertão baiano caracterizados pelo trabalho familiar e uso comum da terra, com práticas agrícolas e valores culturais próprios. Ganham visibilidade final do século XX devido aos conflitos fundiários que ameaçaram seu modo de vida. O objetivo da pesquisa foi compreender como essas comunidades, no Território do Sertão do São Francisco-Bahia, vêm enfrentando os conflitos territoriais a partir da ausência/deficiência de uma política de regularização fundiária pelo Governo da Bahia, como as estratégias utilizadas na defesa do seu território. Partiu-se da experiência de cinco comunidades, localizadas em torno do distrito de Massaroca, município de Juazeiro-BA. Para isso foram realizadas visitas, reuniões e apontamento dos principais problemas vivenciados pelas comunidades; entrevistas com os representantes do segmento social e agentes públicos; análise do processo de territorialização; pesquisa documental para realizar um diagnóstico dos programas/políticas direcionadas a garantir a permanência nas terras ocupadas, bem como análise da legislação específica. E por fim, a elaboração de um manual, voltado para as comunidades, de caráter informativo, sobre as atuais ações desenvolvidas e seus procedimentos. O instrumento foi pensado em razão da dificuldade verificada no acesso e compreensão das exigências legais, e da pouca divulgação dos projetos/políticas públicas direcionadas aos Fundos de Pasto, além de ser um instrumento útil no fortalecimento da organização social diante do estabelecimento do limite temporal, pela legislação estadual baiana, ao direito dessas comunidades de requerer o certificado de reconhecimento e a regularização fundiária com vistas à manutenção de sua reprodução física, social e cultural.

Palavras-chave: Fundo de Pasto. Regularização Fundiária. Políticas Públicas Agrárias. Comunidades Tradicionais.

ABSTRACT

The Pasture Funds are traditional communities of the Bahia hinterland characterized by family work and common use of the Earth, with agricultural practices and cultural values of their own. They gained visibility at the end of the 20th century due to land conflicts that threatened their way of life. The aim of the research was to understand how these communities, in the Territory of the São Francisco-Bahia Hinterland, have been facing territorial conflicts based on the absence/deficiency of a land-regularization policy by the Government of Bahia, such as the strategies used in the defense of their territory. The experience of five communities, located around the district of Massaroca, municipality of Juazeiro-BA, has been taken as a starting point. To this end, visits have been made, meetings have been held, and the main problems faced by the communities have been identified; interviews have been conducted with representatives of the social segment and public agents; the process of territorializing has been analyzed; documentary research has been carried out to diagnose the programmes/policies aimed at ensuring permanence on the occupied lands, as well as an analysis of specific legislation. And finally, the elaboration of an informative manual for the communities on the current actions and their procedures has been made. The instrument was considered due to the difficulty verified in accessing and understanding the legal requirements, and the lack of dissemination of public projects/policies directed to the Pasture Funds, besides being a useful instrument in strengthening the social organization facing the establishment of the temporal limit, by the state legislation of Bahia, to the right of these communities to request the certificate of recognition and the land regularization in order to maintain their physical, social and cultural reproduction.

Keywords: Pasture Fund. Land Regularization. Agrarian Public Policies. Traditional Communities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Número de Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto Certificadas por Território Identidade – Bahia	44
Figura 2 - Quantidade de Processos para Certificação de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto por Territórios de Identidade.....	45
Figura 3 - Processos Administrativos para Certificação de Reconhecimento de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto.....	47
Figura 4 - Localização das comunidades estudadas dentro do município de Juazeiro-BA.....	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese de informações sobre as comunidades de Curral Novo, Lotero e Jacaré.....	61
Quadro 2 - Síntese de informações sobre a comunidade de Cachoerinha.....	62
Quadro 3 - Síntese de informações sobre a comunidade de Lagoa do Meio.....	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de entrevistas realizadas.....	41
Tabela 2 - Distribuição dos Quantitativos de Comunidades por Grupos de Áreas Coletivas.....	53
Tabela 3 - Regularização Ambiental de Áreas dos Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais.....	56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AEFFP** - Articulação Estadual de Fechos e Fundos de Pasto
- ACT** - Acordo de Cooperação Técnica
- ATER** - Assistência Técnica e Extensão Rural
- BIRD** - Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento
- CAR** - Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
- CAR** - Cadastro Ambiental Rural
- CCDRU** – Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
- CDA** - Coordenação de Desenvolvimento Agrário
- CEFIR** - Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais
- CAFFP** - Central das Associações de Fundo e Fecho de Pasto
- CORA** - Coordenação de Reforma Agrária e Associativismo
- CPT** - Comissão Pastoral da Terra
- EMBRAPA** - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FIDA** - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano
- INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
- INEMA** - Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
- INTERBA** - Instituto de Terras da Bahia
- IRPAA** - Instituto Regional da Pequena Produção Apropriada
- ITR** - Imposto Territorial Rural
- OIT** - Organização Internacional do Trabalho
- PDRI** - Programa de Desenvolvimento Rural Integrado
- PNPCT** - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
- PRÓ-SEMIÁRIDO** - Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia
- SEAGRI** - Secretaria da Agricultura do Estado da Bahia
- SEMA** - Secretaria do Meio Ambiente
- SEPLANTEC** - Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia
- SEPROMI** - Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial
- STR** - Sindicato dos Trabalhadores Rurais

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TSSE-BA - Território Sertão do São Francisco Bahia

UNIVASF - Universidade Federal do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 OBJETIVOS	18
2.1 OBJETIVO GERAL	18
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
3 REVISÃO DE LITERATURA	19
3.1 TRADIÇÃO E LUTA NO “JEITO DE VIVER NO SERTÃO”	21
3.2 O RECONHECIMENTO ESTATAL	27
3.2.1 Primeiras Ações Governamentais em Áreas de Fundos de Pasto	30
3.3 LIMITE AO DIREITO À EXISTENCIA: LEI 12.910/2013	33
4 MATERIAIS E MÉTODOS	38
4.1 ENTREVISTAS	40
5 DISCUSSÃO E RESULTADOS	43
5.1 CONSEQUÊNCIAS DO MARCO TEMPORAL (LEI N. 12.910/2013)	49
5.1.1 Projeto “Busca Ativa”	50
5.1.2 Chamada Pública para a Regularização Fundiária de Áreas Coletivas de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto	52
5.1.3 Acordos de Cooperação Técnica CAR/CDA/SDR e CAR/ SEMA/INEMA para a Regularização Fundiária e Ambiental de Fundos e Fechos de Pasto	54
5.2 A EXPERIÊNCIA DAS COMUNIDADES RURAIS DE MASSAROCA	57
5.2.1 As Peculiaridades dos Fundos de Pasto de Massaroca	60
5.3 UM RETRATO DA LUTA PELA PERMANÊNCIA NAS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS.....	65
6. CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS	78
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	80
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	85
ANEXO A - PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP	90
ANEXO B – PROJETO DE LEI Nº 22.018/2016	93
ANEXO C – PARECER DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO	96
ANEXO D: CONSIDERAÇÕES DA CDA SOBRE PARECER DA PGE.....	105

1 INTRODUÇÃO

Apesar de muito se falar que a questão agrária já foi superada no Brasil, dados confirmam a continuidade da histórica concentração de terras e as barreiras encontradas pelos grupos sociais que lutam pela permanência ou pelo acesso à terra. O clamor dos movimentos sociais do campo, em especial, povos e comunidades tradicionais que reivindicam seus direitos territoriais, demonstra que o problema persiste e reclama por solução. É o caso dos agentes sociais referidos a Fundos de Pasto, peculiar da estrutura fundiária baiana, que se organizaram para resistir as ações expropriadoras das terras que tradicionalmente ocupam.

As comunidades tradicionais denominadas de Fundos de Pasto, ocupam majoritariamente terras devolutas localizadas no sertão baiano e ganharam visibilidade no final do século XX, fazendo parte do conjunto do campesinato brasileiro que se reproduz socialmente mediante o trabalho familiar e uso comum da terra. São comunidades para as quais o controle dos recursos básicos ocorre através de normas específicas, definidas de maneira consensual e historicamente entre grupos familiares que compõem a unidade social.

O termo Fundo ou Fecho de Pasto¹ identifica um modo de vida nos cerrados do oeste e no sertão da Bahia, doravante, serão referidos apenas como Fundo de Pasto quando se tratar das comunidades localizadas no Sertão do São Francisco-BA. Tais comunidades possuem, de forma geral, sistemas produtivos caracterizados pela combinação da caprino/ovinocultura extensiva em áreas não cercadas; produção agrícola de autoconsumo; criação de suínos, galinhas e gado bovino; e/ou atividades extrativistas de baixo impacto. Todavia, as relações são estabelecidas para além do modo como organizam a produção e o manejo dos animais, possuindo a terra valor moral, não sendo apenas uma mercadoria.

A ausência de reconhecimento jurídico-formal no ordenamento jurídico baiano e a invisibilidade social desse modo de viver deixaram as comunidades Fundos de Pasto, por muito tempo, à margem das políticas de Estado e

¹ Na região norte do Estado da Bahia, onde se desenvolve a caprinovinocultura, as áreas coletivas tradicionalmente ocupadas são chamadas de Fundos de Pasto. Com características semelhantes, no cerrado do Oeste baiano, são chamadas de Fechos de Pasto as áreas de pastoreio comunitário com base na bovinocultura (CAR/SEPLANTEC/PAPP, 1987, p. 124).

vulneráveis ao avanço dos agentes econômicos do capital que passaram a ver nesses espaços uma nova possibilidade de expansão e de modernização do capital, suscitando a disputa da posse e do uso das terras que ocupam. Deste modo, com o propósito principal de obter o reconhecimento de seus direitos territoriais, vêm se mobilizando para exigir do Estado a elaboração de procedimentos administrativos e legais que garantam sua reprodução física, social e cultural.

Em diversos momentos históricos e contextos políticos, na Bahia, têm se observado uma resistência a estes processos de expropriação das terras tradicionalmente ocupadas. Entretanto, foi a partir da década de 1970 que iniciou a construção de novos padrões de relação política através do desenvolvimento de estratégias para assegurar a posse e uso dessas terras, no caso estudado, baseado na identidade coletiva de Comunidades de Fundos de Pasto. Neste sentido, o Estado, pressionado por mobilizações que tinham como um dos principais objetivos o reconhecimento de direitos territoriais, passou a elaborar procedimentos administrativos e legais que pudessem, minimamente, atender às reivindicações do grupo (CARVALHO, 2014).

O enfrentamento direto por esses agentes sociais contra a invasão e a apropriação das terras por eles ocupadas gerou muitos conflitos na região, sendo necessário deflagrar, na década de 1980, um processo de regularização fundiária executado por órgãos do estado da Bahia. O objetivo da ação governamental foi conter a tensão social e assegurar a continuidade de áreas de uso comunitário. Posteriormente, em razão da força adquirida pela expressão coletiva dos Fundos de Pasto e acompanhando o reconhecimento e a proteção garantidos aos povos e comunidades tradicionais pela Constituição Federal de 1988, esse modo de vida foi reconhecido no texto da Constituição Baiana de 1989.

Paradoxalmente, a conquista do reconhecimento jurídico-formal do seu modo de viver, não materializou grandes melhorias da situação social desse grupo. Uma vez que a ausência ou a precária implementação de políticas públicas pelo estado da Bahia no que tange a demarcação e regularização fundiária das áreas historicamente ocupadas por populações tradicionais, assim como, a inerte discriminação e destinação das terras públicas existentes para fins de reforma

agraria² colaboraram para o aumento da tensão pela expropriação dos seus territórios. Além de ser uma “fronteira aberta para o apossamento ilegal de terras devolutas, motivados pela acumulação de capital através da obtenção da renda da terra” (LIMA, 2016).

Apesar da força adquirida na ação coletiva e sua repercussão na vida social por esse grupo social, permanecem ainda os entraves políticos e impasses burocrático-administrativos que procrastinam a efetivação de dispositivos legais que garantem a permanência nas terras ocupadas (SAUER, 2008, pg.38). Já no que diz respeito ao fortalecimento do movimento de Fundos de Pasto, este proporcionou um aumento no número de comunidades solicitando o reconhecimento formal e a regularização fundiária de seus territórios junto aos órgãos competentes.

No entanto, ao mesmo tempo e em contrapartida, interesses desenvolvimentistas a serviço do capital, que almejam as mesmas terras/recursos naturais reivindicados por esses grupos³, representados em diversos setores se articulam na oposição à democratização das terras e direitos⁴. E para alcançar este fim, usam os mais diferentes instrumentos legais e ilegais, fazendo com que os conflitos sejam uma constante nesses locais.

Em vista disso, o pleito pela regularização fundiária passou a ter central importância para as comunidades de Fundos Pasto diante a constante ameaça de expropriação dos seus territórios. Por isso, o objetivo dessa pesquisa é justamente compreender como esses grupos sociais do semiárido baiano, vem enfrentando os conflitos territoriais existentes a partir da ausência/deficiência de uma política de regularização fundiária, pelo estado da Bahia, das áreas de uso comum e as

² Vale salientar que o Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual da Bahia de 1989 determina, no art. 38, o seguinte: “Estado deverá, no prazo de três anos da promulgação desta Constituição, promover ações discriminatórias das terras devolutas rurais”. Desta forma, por força constitucional o Estado da Bahia já deveria ter realizado, até 1992, a discriminação de suas terras devolutas e executado sua destinação para os trabalhadores e comunidades rurais, entre as quais se incluem as comunidades tradicionais de fundos e fechos de pasto.

³ Muitas vezes, o obstáculo é o próprio Estado, que apoia a expansão de empreendimentos econômicos, juntamente com grupos que historicamente monopolizaram a terra. Sua participação com incentivos a produção em larga escala vem, de certa forma, delineando o processo agrário brasileiro nos últimos anos de maneira contraditória e desigual.

⁴ A efetivação dos novos dispositivos da Constituição Federal/1988, contraditando os velhos instrumentos legais de inspiração colonial, tem se deparado com imensos obstáculos, que tanto são urdidos mecanicamente nos aparatos burocrático-administrativos do Estado, quanto são resultantes de estratégias engendradas seja por interesses que historicamente monopolizaram a terra, seja por interesses de “novos grupos empresariais” interessados na terra e demais recursos naturais (ALMEIDA, 2008 p.40).

estratégias utilizadas na defesa do seu território, a fim de garantirem o seu meio de reprodução e a manutenção de um modo de vida tradicional.

O foco deste estudo está nas demandas e lutas das comunidades de Fundos de Pasto pela permanência nas terras que tradicionalmente ocupam, diante de um contexto marcado pela insegurança causada pela especulação do grande capital no campo, nas suas mais diversas expressões, e da atual legislação que possibilita a desterritorialização dessas populações. Soma-se a isso, a insegurança da posse sem título e a luta permanente para a garantia da sobrevivência na convivência com o meio ambiente marcado pela seca e um deficiente apoio governamental, através de programas e políticas públicas direcionadas e adequadas a realidade dessas comunidades.

A experiência na execução de ações fundiárias⁵, direcionadas aos Fundos de Pasto, junto ao órgão estadual competente, foi determinante para a escolha do tema da pesquisa. As dificuldades encontradas no desenvolvimento dessas atividades⁶ permitiram enxergar como o reordenamento agrário, através da regularização fundiária, tem se mostrado um grande desafio quando voltado para territórios específicos, partindo do conhecimento e compreensão desses espaços e, ainda, considerando a diversidade que os compõem internamente. Além do mais, o reconhecimento que esse direito de permanência nos seus territórios precisa estar associado a medidas de responsabilidade no uso dos recursos que melhorem a qualidade de vida da comunidade e de forma adequada ao estilo de vida do grupo.

De certa forma, a experiência profissional possibilitou o conhecimento e o acompanhamento da discussão que vem sendo travada a respeito da celebração do contrato de concessão de direito real de uso com as comunidades de Fundos de

⁵ Função desempenada junto à Coordenação de Desenvolvimento Agrária (CDA) durante o período de 2008 a 2012, como Técnica Jurídica de Nível Superior, e atualmente, como Assessora Jurídica da equipe realizará a Regularização Fundiária e Ambiental em áreas de Fundos e Fechos de Pasto beneficiadas pelo Projeto Pró-Semiárido, executado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).

⁶ Como Técnica Jurídica de Nível Superior da CDA/SEAGRI, durante o período de 2008 a 2012, desempenhei as seguintes funções: suporte técnico de análise de documentação relacionada à composição dos processos de Regularização Fundiária e Reforma Agrária, individuais e coletivos, em especial a de áreas ocupadas por comunidades tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto e Quilombolas; participação na equipe multidisciplinar responsável pela execução das Ações Discriminatórias Administrativas Urbanas e Rurais, em especial de áreas ocupadas por comunidades tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto e Quilombolas; participação na equipe multidisciplinar responsável pela execução de assessoria técnica, social e ambiental junto às famílias assentadas e de comunidades tradicionais; acompanhamento de mediações de conflitos fundiários e de vistorias de áreas; dentre outras funções.

Pasto que ocupam tradicionalmente terras públicas e devolutas estaduais, como da legislação específica, procedimentos administrativos, decisões e programas/políticas públicas que versam sobre o assunto ora objeto da pesquisa. Além disto, foi possível perceber as dificuldades vivenciadas pelos gestores públicos e agentes de órgãos governamentais na execução das ações de regularização dessas áreas, principalmente, pela ausência ou pouco conhecimento do modo de vida desse segmento social e inadequação de determinados programas/políticas a suas realidades.

Por fim, todas as informações coletadas a partir dos caminhos metodológicos percorridos foram comparadas para que pudessem, posteriormente, ser consolidadas. A pesquisa ofereceu subsídios para elaboração do produto final que foi um Manual de Regularização Fundiária dos Fundos e Fechos de Pasto e a dissertação final para obtenção do título acadêmico no Mestrado Profissional em Extensão Rural. O objetivo da confecção desse instrumento foi contribuir para fortalecimento do movimento dessa expressão coletiva em razão dos entraves políticos e burocrático-administrativos, em especial, das recentes alterações normativas que vem dificultando a efetivação de outros dispositivos legais que garantem a permanência do grupo nas terras que tradicionalmente ocupam.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as percepções dos agentes sociais de comunidades de Fundos de Pasto sobre programas e políticas públicas, especialmente de regularização fundiária, como as estratégias utilizadas capaz de garantir o direito às terras que tradicionalmente ocupam e que possibilitem o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida desses grupos.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar as dificuldades encontradas por essas comunidades no procedimento administrativo de reconhecimento (certificação) como Fundo de Pasto e regularização dos espaços por elas ocupados;
- Avaliar a importância da regularização fundiária para permanência das comunidades nas terras tradicionalmente ocupadas diante do risco da desterritorialização;
 - Identificar e analisar programas e políticas públicas que se relacionam com a garantia a terra tradicionalmente ocupada pelas comunidades de Fundos de Pasto;
 - Identificar e analisar normas que regem o tema, e suas alterações ao longo do tempo;
 - Elaborar Manual de Regularização Fundiária dos Fundos e Fechos de Pasto, como resultado da pesquisa.

3 REVISÃO DE LITERATURA

A história agrária brasileira é marcada pela exclusão social e a expulsão de populações rurais que não lograram o reconhecimento legal pelo Estado com relação às terras que possuíam ou ocupavam. Nos primeiros momentos da colonização e durante todo o processo de consolidação da ocupação territorial no país, as formas e meios jurídicos, institucionais e administrativos utilizados pelo Estado para reconhecer e assegurar o acesso à propriedade da terra e sua respectiva legalização formal para determinadas camadas sociais foram determinantes para formação da estrutura fundiária nacional a medida que se basearam na apropriação e a legitimação privilegiadas (SILVA, 2003).

Observa-se, ao mesmo tempo, um processo de privatização das terras que se deu através da transferência do domínio das terras, originalmente públicas, para particulares. Como registra Hely Lopes Meirelles, no Brasil, todas as terras foram originalmente públicas, por pertencerem a nação portuguesa, por direito de conquista. Depois passaram ao Império e a República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares ocorreu, paulatinamente, por meio de concessões de sesmarias e de datas (instituto sesmarial), compra e venda, permuta e legitimação das posses⁷. Surgindo, assim, a regra de que toda terra sem título de propriedade particular seria de domínio público (MEIRELLES, 1971, p.447).

E desta forma, a configuração do espaço rural brasileiro foi sendo delineado, a partir de um processo que se desencadeia desde o período colonial, com distribuição de terra em favor de uma pequena parcela da população detentora de poderes e privilégios que tinha seus interesses atendidos pelas políticas públicas destinadas para o campo. Essa desigualdade no acesso e controle da terra foi agravada, principalmente, com a implementação de um plano econômico que visava a modernização e aumento da produção agrícola, colocando em segundo plano aqueles que se dedicavam a produção de alimentos.

As alterações pela qual o campo passou e continua passando com o avanço do capital denunciam a permanência do alto índice de concentração fundiária e o não cumprimento da função social da propriedade rural, revelando a subordinação

⁷ Lei nº 601/1850, primeira legislação brasileira sobre regularização fundiária.

da agricultura ao capital e, principalmente, o embate entre dois modelos agrícolas distintos: o agronegócio e a agricultura familiar camponesa. De tal modo, a disputa pela posse e o uso da terra, inclusive dos recursos naturais disponíveis, tem excluído milhares de trabalhadores do acesso à terra para nela produzirem, ao mesmo tempo em que obrigam diversos camponeses e povos tradicionais a “deixarem” seus territórios (LIMA, 2016).

Nesse sentido, Prado Júnior (1981) considera que a relação de causa e efeito entre a miséria da população rural e o tipo da estrutura agrária do País, consiste na acentuada concentração da propriedade fundiária. Logo discutir o tema é crucial na compreensão dos problemas socioeconômicos e territoriais que afetam campo e elementar para compreensão da luta pela terra daqueles grupos sociais que emergem da disputa pela terra como meio de produção e base para manutenção do seu modo de vida (ALCÂNTARA E GERMANI, 2010).

Apesar da relevância do tema, sobretudo, para aquelas expressões coletivas definidas a partir do uso comum da terra⁸, as lutas camponesas não se restringem a demanda políticas por terra, mas também por cidadania, inclusão social e democracia (SAUER, 2010). É na resistência à exclusão política e a marginalização social que movimentos sociais do campo vêm se reformulando e ganhando novos contornos sociais⁹. Pleitos, antes, focalizados no mundo do trabalho, sendo a questão do acesso à terra e a utilização/controlado de territórios o ponto principal, são deslocados para a vida cotidiana, com uma pluralidade de demandas materiais e simbólicas que giram em torno do reconhecimento de identidades e do modo de vida camponês (MIRANDA, FIÚZA, 2017).

A própria diversidade hoje presente no espaço rural brasileiro tem trazido significados bastante distintos para luta pela terra. Reivindicações populares do campo e processos de autodeterminação vêm reconstruindo os sujeitos sociais e instituindo novos temas sociais e políticos que transcendem os direitos de propriedade privada. E, neste contexto, “diferentes grupos sociais e culturais, reinventam os direitos de propriedade e de posse, colocando o Direito e a terra

⁸ A questão agrária é pauta permanente na agenda política de grupos sociais definidas a partir da terra de uso comum, reafirmando a importância do espaço, lugar e território na construção histórica dos seres humanos.

⁹ Os movimentos sociais rurais têm papel ativo na luta por direitos dos grupos excluídos dentro da sociedade brasileira. Através de ações coletivas, agem como resistência à exclusão e provocam novas dinâmicas sociais no campo. As suas ações e estratégias vêm criando condições para que as suas demandas sejam publicizadas e cheguem até as instâncias decisórias do Estado (MIRANDA, FIÚZA, 2017).

como territórios em questão, isto é, como conceitos, direitos e políticas públicas em constante construção e disputa” (SAUER, 2017).

A Constituição Federal 1988 veio confirmar essa natureza pluriétnica e multicultural do Estado Brasileiro¹⁰, uma vez que, seguindo a linha do direito internacional, “rompe a presunção positivista de um mundo preexistente e fixo, assumindo que fazer, criar e viver dão-se de forma diferente em cada cultura, e que a compreensão de mundo depende da linguagem do grupo” (DUPRAT, 2007). E, neste processo, reconhece outras noções de direito oriundas do campo social, das práticas concretas de seus agentes, do cotidiano popular e suas demandas, retirando do Estado o monopólio de produzir o Direito.

Foi diante da oportunidade de encaminharem suas demandas para terem suas identidades coletivas reconhecidas que grupos sociais, em diferentes regiões e momentos históricos, como os Fundos de Pasto do semiárido baiano, mobilizaram forças com objetivo de consolidar seus movimentos e articular estratégias de defesa de seus territórios. Para, assim, obterem o reconhecimento jurídico-formal de suas formas tradicionais de ocupação e uso dos recursos naturais que até então não encontravam correspondência formal do ordenamento jurídico e na ação do Estado¹¹.

3.1 TRADIÇÃO E LUTA NO “JEITO DE VIVER NO SERTÃO”

Dentro de um contexto de exclusão social, homens e mulheres do campo, na luta diária pela vida e na resistência ao processo de exclusão social, aprenderam a conviver, de forma solidária, com as inclemências do clima e a

¹⁰ A Carta Magna de 1988 passa a falar não só em direitos coletivos, mas também em espaços de pertencimento, em territórios, com uma configuração bem distinta da natureza individual e econômica da propriedade privada. E, mesmo que ainda não explicitamente, descreve-os como espaços onde os diversos grupos formadores da sociedade nacional têm modos próprios de expressão e de criar, fazer e viver. Reconhece de forma expressa, direitos específicos a índios e quilombolas, em especial seus territórios (DUPRAT, 2007).

¹¹ É através de formas peculiares de relação com os recursos naturais que cada um desses grupos constrói socialmente seu território, a partir de conflitos específicos em face de antagonistas diferenciados, ou seja, assinalando uma complexidade de elementos que parecem não comportar uma homogeneização jurídica. Situação confirmada com diversidade de figuras jurídico-formais estabelecidas a medida que diferentes modalidades de apropriação de “terras tradicionalmente ocupadas” são reconhecidas pelo Direito. E, não obstante os diferentes planos de ação e organização e de relações distintas com os aparelhos de poder, essas formas de existência coletivas, “foram instituídas no texto constitucional de 1988 e reafirmadas nos dispositivos infraconstitucionais, quais sejam, constituições estaduais, legislações municipais e convênios internacionais, nas leis e nos decretos” (ALMEIDA, 2008).

inospitalidade do meio ambiente, e com o seu semelhante, “conjugando força e esforços numa associação comunitária que vem desafiando o avanço do capital no meio rural” (GARCEZ, 1987, p.15). Essas comunidades caracterizam um modelo singular de posse e uso da terra que se convencionou chamar de “Fundo de Pasto”, cujas “áreas possuem marcos de delimitações estabelecidas pelas memórias sociais dos grupos comunitários nelas inseridos” (CARDEAL; REIS, 2016, p.176).

Constituem agrupamentos pequenos produtores rurais organizados comunitariamente, de modo geral, com origem familiar comum ou o compadrio, para o exercício do pastoreio extensivo em sistema de propriedade aberta, do extrativismo vegetal e de uma agricultura de subsistência, representando uma das formações mais específicas entre as que se observam na estrutura fundiária da Bahia. Utilizam de forma coletiva, geralmente sem cercas, os recursos naturais, configurando uma autêntica solução de vida que assegura a sobrevivência como grupo, com práticas agrícolas e valores culturais próprios.

Além de possuir uma forma específica de manejo da terra e dos recursos naturais, essas comunidades se constituem em forma jurídica de gestão do espaço, possuindo suas próprias regras, construídas comunitariamente e historicamente. Não é apenas um sistema produtivo, pois nelas são estabelecidas relações para além do modo como organizam a produção e o manejo dos animais. E por serem comunidades camponesas, a terra para elas possui um valor moral, não sendo simplesmente uma mercadoria, facilmente trocada e convertida ao mercado de terras. A terra possui, sobretudo, um valor de usufruto do trabalho, e não apenas um valor de troca, isto é, um mero valor econômico (REIS, 2010, p. 27).

O surgimento dos Fundos de Pasto, de forma geral, conforme Alcântara e Germani (2010), ocorreu a partir da crise da cana de açúcar, no período colonial, resultando no abandono das terras por parte dos sesmeiros, possibilitando, nas fronteiras do gado solto no sertão e na expansão para os Gerais, o aparecimento destas comunidades. Destacam os autores que “o povo foi ocupando a área sem haver uma preocupação com o processo legal que definia a propriedade. As terras então foram ocupadas sem uma documentação, porém o seu respaldo foi e é unicamente o seu uso pela comunidade que ali habitava e habita”.

Segundo Relatório, produzido pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), órgão de planejamento do estado da Bahia, datado do ano 1987, “os fundos de pastos estão geralmente situados em áreas de terras devolutas, com situação jurídica indefinida, sendo originárias de grandes fazendas, as chamadas ‘fazendas mães’, compradas diretamente das antigas sesmarias e repassadas através de herança ou venda da posse” (CAR, 1987, p.50).

Os colonizadores avançaram Sertão adentro, conquistando terra para rebanho. Naquela época, o gado corria solto pelas caatingas e pelos matos, pois não se usava cerca. Ocorre que a ausência de seus donos e a decadência da cana-de-açúcar fez a fronteira do gado solto perder seu alento. E parcelas do império de terras foram sendo alienadas sem medição ou demarcação das glebas. Muitas delas sem proprietários conhecidos acabaram devolvidas a coroa de Portugal, surgindo ainda outras fazendas sem limites exatos e sem cumprimento de qualquer lei que pudesse assegurar a legitimidade da posse. Com a Proclamação da República, em 1889, essas terras devolutas passaram a pertencer ao Estado e muitos antigos proprietários conseguiram títulos de propriedade. Por outro lado, boa parte das terras do gado nunca foi regulamentada por lei, sendo ocupada por moradores dedicados a criação de animais em regime extensivo, dando origem ao atual sistema de Fundo de Pasto (EHLE, 1997).

A partir da década de 70, o Fundo de Pasto enquanto unidade produtiva, constituída por grupos de famílias, passou a ter que proteger o seu território para não serem expropriados da terra e, desta defesa, resultou sua organização em torno da legalização formal das áreas ocupadas. Na luta pela terra e pela manutenção do seu modo de vida, essas comunidades começam a obter visibilidade junto a sociedade na resistência contra o processo de (re)ordenação espacial imposto pelos agentes do capital.

Como sinaliza Alcântara e Germani (2010), a questão agrária é um elemento imprescindível para compreender, nos dias atuais, a luta pela terra e é a base da discussão onde se pautam as comunidades que se definem a partir da terra de uso comum. Esclarecem os mesmos autores:

Como entender a questão das comunidades tradicionais sem olhar a questão agrária? É impossível desvincular a identidade de Fundo e Fechos de Pasto da luta pelo acesso a terra. Sua identidade é marcada pela necessidade de defender e auto afirmar-se, logo é

uma construção, também, política. Não há identidade sem este traço nas Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto. Auto afirmar-se enquanto membro de comunidade tradicional é sair da condição de posseiro e reivindicar a condição de cidadão de direito, é reconhecer na, caminhada histórica, o direito a reproduzir-se e manter seu modo de vida (ALCÂNTARA; GERMANI, 2010, p.16).

A partir dos conflitos, os agentes sociais que fazem o uso comum dessas áreas, que não possuíam uma denominação específica capaz de uniformizá-los, começam a se diferenciar devido a fatores organizativos singulares. Antes, portanto, não havia uma denominação comum e uma organização política dessas comunidades. Todavia, a qualificação como “Fundo de Pasto”, que é relativa à realidade local, foi politizada e apropriada pelo discurso do grupo enquanto identidade coletiva, dada a necessidade de se mobilizarem e se organizarem para garantir a titulação de suas posses (REIS, 2010).

Outro passo importante para esse sistema de uso de terra sair da invisibilidade foi a intervenção estatal nessas áreas que ocorreu através do Projeto Fundo de Pasto do Governo do estado da Bahia, a partir de 1982, após a constatação da necessidade de regularizar a ocupação dessas terras, proceder sua redistribuição na Microrregião Nordeste do Estado, preservar esse sistema produtivo e, principalmente, controlar as tensões sociais nessas áreas.

O reconhecimento da existência desse modo de vida, na Constituição Estadual de 1989, que foi o seu o marco legal, também viabilizou a mobilização, a organização e o reconhecimento dessa realidade organizacional singular frente à sociedade civil organizada, propiciando a consolidação de uma força política, uma identidade jurídica, antes inexistente, apesar de carecer de reformulação, segundo os próprios agentes sociais dos Fundos de Pasto, para expressar de forma efetiva os direitos e interesses dessas populações, como mostra texto legal:

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 (grifo nosso).

Em 2007, o reconhecimento dessas comunidades como tradicionais¹², trouxe um novo ânimo, pois, desde então, elas buscam de forma articulada nacionalmente o respeito e o reconhecimento legítimo de sua forma de viver e conviver com a terra. E, para isso, lutam pela implementação de políticas públicas que contribuam para que essa tradição possa continuar para as próximas gerações (DIAS, 2012). Ganham, a partir desse reconhecimento, visibilidade nacional com a conquista de assento na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), que hoje é um Conselho Nacional.

O território é, portanto, um elemento fundamental para a reprodução social desses grupos e, por essa razão, precisa ser preservado. Isso significa também preservar os recursos naturais neles existentes, as identidades, os costumes, os saberes, as linhas de produção etc., isto é, os modos de vida desses grupos, fundamentais para a sua integridade e sobrevivência. Por isso, faz-se necessário tanto reordenamento fundiário como o ambiental dessas áreas, pois esse modo de vida está ameaçado pela crescente pressão externa sobre seus recursos naturais em razão da inexistência de uma política agrária e agrícola adequadas às condições agroecológicas e às necessidades e aspirações dos agricultores (HOLANDA JR.; LIMA, 2006).

Em 11 de outubro de 2013, foi editada a Lei Estadual nº 12.910 que dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Fundos e Fechos de Pasto, regulamentando situação prevista no parágrafo único do art. 178 da Constituição Baiana. Esse processo ocorre através do auto reconhecimento e a auto identificação da comunidade como tradicional, e a demarcação do território pelos próprios membros do grupo. Desta forma, os trabalhadores rurais inseridos nessas áreas se organizam através de associações e passam a garantir, após a regularização fundiária, junto ao Governo do Estado, o direito de uso e posse dessas terras, o acesso a políticas públicas, bem como o financiamento de órgãos governamentais e não-governamentais.

Verifica-se, contudo, que o número de comunidades identificadas e cadastradas nos órgãos governamentais sempre esteve aquém da realidade,

¹² Com o reconhecimento como comunidades tradicionais foi garantido o direito de compor a Comissão Nacional Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais que tem como principal objetivo coordenar a elaboração e acompanhar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades.

sendo a imprecisão quanto ao número e extensões de Fundos de Pasto um obstáculo ao desenvolvimento de políticas públicas. E o próprio procedimento oficial utilizado dificulta a identificação dessas áreas à medida que depende dos seus próprios membros reconhecerem as características desse modelo de exploração comunitária das terras previstas em normas que muitos desconhecem. Além disso, a Lei nº 12.910/2013 limitou a 31 de dezembro de 2018, o tempo para que essas as comunidades possam realizar os pedidos de reconhecimento e regularização fundiária.

Aliado a isso, constata-se que uma deficiente regularização fundiária, como vem acontecendo, além de impedir o adequado uso de terras, estimula a ocorrência de conflitos agrários, com forte influência negativa na sustentabilidade das áreas ocupadas que ainda não foram reconhecidas formalmente pelo Estado. Desta forma, a regularização dos Fundos de Pasto é um dos principais desafios enfrentados por essas comunidades tradicionais que tem como alicerce “a organização social de famílias em torno do uso comum da terra no semiárido” (CAMAROTE, 2008).

O modelo de exploração comunitária da terra correspondeu a melhor alternativa na relação do homem com o meio e, por um longo período, essas comunidades não tiveram a necessidade de definir seus limites e foram criando estratégias de sobrevivência. Mas, com o avanço do capital no meio rural veio a valorização da terra, a pressão sobre os recursos naturais e a tensão social. E por consequência, uma insegurança recai sobre grande parte das comunidades que ainda não tiveram suas terras regularizadas, principalmente, em razão da previsão do marco temporal pela atual legislação. Por isso, elas vêm se articulando, sem perder a perspectiva de sua identidade tradicional, na defesa e pelo direito à terra que ocupam.

Então, é fazer justiça, aqueles homens e mulheres que estão atendendo à determinação constitucional de cumprir a função social da terra, o investimento em políticas públicas, agrárias e agrícolas, que atuem no reconhecimento e na regularização fundiária dessas áreas e que promovam o seu desenvolvimento, garantindo as suas populações a permanência na terra que ocupam e trabalham e a outros direitos mínimos que lhes foram negados ao longo da história. Entretanto, pensar essas políticas de forma integrada, não mais de forma pontual e pulverizada como tem ocorrido.

3.2 O RECONHECIMENTO ESTATAL

O reconhecimento explícito das comunidades de Fundos de Pasto pelo Estado teve início na de 1980.¹³ O Projeto Fundo de Pasto¹⁴, desenvolvido pelo Governo do estado da Bahia, iniciou, em 1982, o processo de regularização das áreas ocupadas por essas comunidades rurais. Teve sua justificativa no fato de estar se desenvolvendo nessas áreas, não cercadas, um processo acelerado de apropriação de terras e tentativas de reconhecimento de domínio particular com respaldo em títulos de idoneidade duvidosa.

Tal situação, além de gerar tensões sociais, inviabilizava a prática do pastoreio comunitário e do extrativismo, comum a região e as esses grupos, comprometendo as famílias que sobrevivem dessas atividades. Aliado a isso, existiam outras agravantes, como:

[...] o próprio isolamento em que vivem, sem nenhuma assistência e completo desconhecimento de seus direitos, inexistência de documentação ou documentação precária da terra, tornam essas comunidades vulneráveis as pressões de grupos interessados em suas terras. Portanto se faz necessário análises da viabilidade socioeconômica e das alternativas jurídicas para assegurar a continuidade de áreas com utilização comunitária, visto que, uma política de regularização fundiária sem o conhecimento adequado das relações de produção existentes nestas áreas e sem considerar as reais aspirações das comunidades, poderá trazer sérios transtornos 'a sobrevivência das mesmas (CAR, 1982, p.10).

Segundo Garzes (1987, p.16), o projeto visava garantir o direito permanente de posse e o uso da terra aqueles que nela trabalha através da emissão do título de propriedade, tanto no nível familiar (individual) como comunitário (coletivo). E ainda explicar a situação dominial das terras mediante ações discriminatórias¹⁵,

¹³ O Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI-Nordeste), em 1982, refere-se aos Fundos de Pasto desde sua primeira avaliação. Descreve-os, já com essa denominação, como áreas de pastoreio comunitário e atividades extrativistas. Assevera a importância dessas comunidades como garantia de sobrevivência em uma região pobre do país, ao mesmo tempo em que alerta para sua tendência ao desaparecimento, em função dos cercamentos com fins especulativos, da destruição da flora nativa e da carvoagem (FERRARO; BURSZTYN, 2008).

¹⁴ O Projeto Fundo de Pasto nasceu de um contrato celebrado entre o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Mundial, o Governo Federal através da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e o Governo do Estado da Bahia através do extinto Instituto de Terras da Bahia (INTERBA) e da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR (GARZES, 1987, p.49).

¹⁵ A discriminação de terras públicas, cujo objetivo principal é separar as terras devolutas das privadas, encontra guarita na Legislação de Terras do Estado da Bahia, nos artigos 9, 10 e 11 da Lei nº 3.038/1972 e entre os artigos 15 ao 20 do Decreto Regulamentador nº 23.401/73. O artigo 9

reconhecendo as propriedades legítimas, os direitos dos posseiros sobre as terras devolutas e destinando estas áreas com registros irregulares para distribuição aos pequenos produtores. Podemos assim dizer que diante da necessidade de esclarecer a situação das terras de uma determinada região, separa-se as terras públicas das privadas.

Nesse período, antes da entrada em vigor da atual Constituição Estadual, centenas de títulos foram concedidos às associações comunitárias, efetuando o destaque do patrimônio público com a transferência da propriedade. Entretanto, havia uma preocupação da assessoria jurídica do Projeto e representantes dos Fundos de Pasto com a transferência do domínio para as comunidades, das chamadas áreas coletivas. Isso pelo fato do Estado não promover a regularização dessas áreas de forma articulada com outras políticas públicas protetivas. Situação que poderia tornar as comunidades mais vulneráveis a pressão para alienar suas terras – o que de fato aconteceu em algumas localidades. Surge então a ideia de utilizar uma outra forma jurídica para a regularização desses territórios.

Assim, uma das consequências das mobilizações para o reconhecimento e regularização dos Fundos de Pasto, através do Projeto de Emenda Popular à Constituinte, foi a introdução do art. 178 na Constituição do estado da Bahia, em 1989, que vedava a transferência de domínio das áreas de uso comum. Mesmo assim, o estado da Bahia ignorou tal proibição, a identidade tradicional e jurídica dos Fundos de Pasto e continuou regularizando essas áreas sem utilizar o instrumento específico para esse fim, ou seja:

[...] o Estado continuou transferindo domínio porque existia, por um lado, uma pressão das próprias comunidades e lideranças nesse sentido e, por outro lado, porque ainda havia, mesmo com o término do Projeto Fundo de Pasto, o incentivo do Banco Mundial para que a regularização desses territórios ocorresse dessa forma, isto é, por meio da privatização de terras públicas para particulares. O que demonstra que os interesses desse Banco quando da aprovação do Projeto Fundo de Pasto eram de fato e fundamentalmente mercadológico e privatista (CARDEAL; REIS, 2016, p.189).

Vale salientar que a especificidade desse modo de vida está na articulação das áreas individuais e coletivos (uso comum). E de certa forma, ainda segundo os

da Lei acima citada determina que o “ órgão Executor da política agrária promoverá a discriminação das terras públicas, medindo-as; descrevendo-as e estremando-as das de domínio particular; sem ônus para os interessados”.

citados autores, a existência dessas áreas individuais dentro das comunidades influenciou a aprovação do Projeto pelo Banco Mundial, já que podem ser dispostas com maior facilidade no mercado de terras. Por essa razão, a regularização das áreas individuais foram priorizadas em relação as coletivas porque essas últimas dependiam da autorização dos associados.

A transferência de domínio e concessão de direito real de uso das terras públicas são instrumentos da regularização fundiária que obedecem a comandos legislativos. A primeira, transfere a propriedade do bem móvel para o possuidor que após 5 anos poderá dela dispor livremente. A segunda é contrato entre a administração pública e o particular que transfere o domínio útil ou posse, por tempo determinado ou não. Com o advento da Constituição Estadual de 1989, o procedimento de concessão de títulos de doação é substituído pelo da concessão de direito real (TORRES, 2013).

Desde então a regularização fundiária das áreas coletivas de Fundos de Pasto, só pode ser realizada através da concessão de direito real de uso. Sob esse argumento, em 2007, a Procuradoria Geral do Estado da Bahia proibiu a transferência do domínio para essas comunidades, pois estava em desacordo com disposto no art. 178 da Lei Maior do Estado, e sustou a entrega de 107 títulos de propriedade já prontos.

Essa alteração legal vem criando inúmeras discussões pois, a regularização fundiária através da concessão de direito real de uso gera uma enorme insegurança para as comunidades, uma vez que sendo o contrato por tempo determinado um título precário possibilita a sua extinção, a qualquer momento e de forma discricionária, pela Administração Pública. Segundo Torres (2013), são obstáculos a transferência do domínio “o que dispõe a Constituição Estadual que o veda e a dimensão de algumas áreas coletivas que estão acima do limite de 2.500 hectares estabelecido pela Constituição Federal casos em que depende da aprovação do Senado Federal” (TORRES, 2013, p. 113).

Há, portanto, desde a década de 1980, o reconhecimento pelo estado baiano da necessidade de regularização fundiária dos territórios das comunidades de Fundos de Pasto, como forma de lhes preservar a identidade, mas, na prática, até hoje, mais áreas individuais do que coletivas foram regularizadas. Isso em decorrência de uma legislação que tem dificultado o reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas por essas comunidades. Isto posto e passados 12 anos

desde o Parecer da Procuradoria do Estado, que suspendeu a emissão de títulos de domínio, nenhum contrato de concessão de direito real de uso ainda foi realizado com as comunidades.

3.2.1 Primeiras Ações Governamentais em Áreas de Fundos de Pasto

Importante retomar ao ano de 1987 para analisar a avaliação da intervenção governamental realizada pelo projeto de regularização de Fundos de Pasto¹⁶. Executado em 1983, o Projeto foi a primeira ação fundiária a ser desenvolvida pelo estado da Bahia direcionada especificamente a esse segmento social. A repercussão do trabalho possibilitou que novas ações pudessem ser desenvolvidas em outras regiões, em especial, no município de Juazeiro de onde parte a presente pesquisa. O objetivo é observar a semelhança nos problemas apontados nessa avaliação feita no ano de 1987 e os verificados na análise dos dados obtidos na presente pesquisa.

Foi na década de 1980 que iniciaram as primeiras ações na tentativa de regularizar as terras ocupadas por comunidades de Fundos de Pasto. O Governo Federal, na busca de soluções para as questões da pobreza e do subdesenvolvimento da região Nordeste, inicia o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE, composto de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado, os PDRI's. Em 1982, o PDRI-Nordeste¹⁷ já fazia referência aos Fundos de Pasto na sua primeira avaliação.

O Banco Mundial condicionou o financiamento do PDRI- Nordeste à elaboração e desenvolvimento de um Projeto Piloto, durante o ano de 1982, nos segmentos de Extensão Rural e Ação Fundiária, objetivando avaliar o desempenho dos órgãos envolvidos com os mesmos em razão da ineficiência constatada no atendimento dos objetivos propostos pelo programa em outras regiões da Bahia. E foi a partir de discussões a nível de campo com técnicos do INTERBA e CAR que

¹⁶ Em 1987 foi então realizada uma avaliação da intervenção governamental realizada pelo projeto de regularização Fundos de Pasto. Essa demanda decorreu da constatação da grande repercussão que o projeto adquiriu no contexto da região de planejamento Nordeste da Bahia.

¹⁷ O programa é voltado para a pequena produção e trabalhadores sem-terra (parceiros, arrendatários etc), objetivando uma melhoria de renda desse público pela sua inserção no mercado. Foi através do Programa de Produção de Alimentos de Ribeira do Pombal, ligado ao POLONORDESTE que, em 1980, o segmento de ação fundiária passou a ser desenvolvido na região Nordeste da Bahia, com atividades exclusivamente voltadas para a regularização fundiária (CAR/SEPLANTEC,1987, p.97).

se começou a questionar a política fundiária do órgão de terras do Estado, centrada exclusivamente, na titulação individual, independente das especificidades de cada Região.

Surgiu, então, a necessidade de se estabelecer uma discussão na porção norte da região, principalmente no município de Uauá e suas áreas limitadas pertencentes aos municípios de Monte Santo, Juazeiro, Curaçá, Euclides da Cunha, Jaguarari e Senhor do Bonfim, onde naquele momento, foram identificadas as áreas de Fundos de Pasto. A preocupação com as áreas chegou a sensibilizar a CAR, o INTERBA, e a FAO/Programa Cooperativo do Banco Mundial, sendo previsto um estudo de titulação para pastagens comunais (CAR/SEPLANTEC,1987).

Foram realizados três estudos, pelo Estado, a fim de obter um maior conhecimento sobre os Fundos de Pasto, assim como de uma proposta jurídica que tornasse viável a regularização da área comunitária diante da omissão legislativa. Desse modo, “a elaboração dos estudos e as discussões com os procuradores do INTERBA, técnicos de campo e os técnicos da CAR, forneceram elementos essenciais na determinação da uma forma jurídica encontrada para superar as limitações da Lei Estadual de Terras” que não contemplava a regularização de áreas em condomínio de pessoas físicas (CAR/SEPLANTEC/PAPP, 1987, p. 105).

O primeiro estudo, denominado “Projeto Fundo de Pasto” - aspectos jurídicos e sócio-econômicos, apresentou a identificação e caracterização das áreas de pastagens comunitárias, além de uma proposta jurídica, dando início a uma discussão quanto à viabilidade da regularização dos Fundos de Pasto. O segundo, “Fundo de Pastos” - Uma prática de trabalho comunitário na pequena produção, realizou um estudo de caso da comunidade São Bento, localizada no município de Uauá, aprofundando questões antropológicas e agro-sócio-econômico levantadas anteriormente. E, mais uma vez, ficou evidenciado que “este sistema de produção e a organização da comunidade representa efetivamente, uma alternativa subsistência na caatinga para os produtores que vivem na caprinocultura” (CAR/SEPLANTEC/PAPP, 1987, p.104). Por último, o terceiro trabalho, Estudo Agro-Sócio-Econômico e Jurídico para Regularização das áreas de Fundo de Pastos, aborda as áreas comuns sobre os diversos aspectos ao tempo que

identifica os Fundos de Pasto em condições de serem regularizados e a sua situação documental.

O Projeto Fundo de Pasto trouxe elementos novos para o processo de regularização fundiária por considerar as especificidades da região, procurando superar o caráter superficial e massivo de programas agrários desenvolvidos até então. Concebeu suas ações a partir das características das áreas de Fundos de Pasto, tendo como pressuposto a preservação do sistema produtivo, através da observância das práticas, normas, valores e costumes da comunidade, na perspectiva de avanço a partir da base organizativa existente. Por ser integrante de um segmento, o projeto também previu ações voltadas para o setor produtivo. Todavia, os órgãos responsáveis por este segmento não tinham qualquer conhecimento sobre essas comunidades, destaca o documento.

Salienta-se, ainda, a avaliação de 1987, que a base organizativa existente nas comunidades Fundos de Pasto, fortalecida pelas ações do projeto, poderia vir a facilitar uma maior capacidade de incorporação de propostas de ações integradas. Além disso, informa que para implementação do processo e realização das áreas comunitárias foi necessário acionar novos mecanismos jurídicos que superassem as limitações contidas na Lei de Terras. E a alternativa encontrada foi a criação de sociedades civis, sem fins lucrativos, onde os membros da comunidade estavam organizados na forma de associação. Essas associações procuram respeitar e preservar a organização interna das comunidades nos seus aspectos sócio-produtivos, incorporando valores, costumes e normas dos Fundos de Pasto.

Nessa avaliação foram apontados alguns limitantes ao desenvolvimento do projeto como: 1) insuficiência de recursos humanos disponíveis ao desenvolvimento, iniciados em campo e as medições em processamento e títulos emitidos; 2) inexistência de um sistema que gere as informações atualizadas para um melhor acompanhamento das atividades realizadas, bem com uma revisão no cadastro de imóveis rurais; 3) por fim, a omissão na Lei de Terras do Estado da regularização fundiária dos imóveis rurais utilizados comunitariamente, podendo gerar interpretações diferenciadas que possam vir a ocorrer quando ao seu conteúdo

Foram ainda analisados os impactos da intervenção governamental (sócio político e institucional), verificando-se a valorização das áreas individuais tituladas

e o acesso ao crédito rural de investimento; a contenção do processo de grilagem de terras e, conseqüentemente, a redução dos conflitos; contribuição ao equilíbrio ecológico já que, a reprodução dos camponeses da área de fundo de pasto está na dependência direta da preservação da caatinga; e, institucionalmente, foi a introdução do elemento novo nas ações fundiárias do Estado, a regularização de terras coletivas, atendendo uma demanda dos Fundos de Pasto. Finalmente, deve-se considerar que a consolidação do Projeto Fundo de Pastos na região nordeste da Bahia contribuiu bastante para a sua ampliação em outras áreas do Estado¹⁸.

3.3 LIMITE AO DIREITO À EXISTENCIA: LEI 12.910/2013

O reconhecimento jurídico-formal do modo de vida das comunidades tradicionais é resultado da intensa mobilização desses agentes sociais a partir do momento que assumem o papel de contestadores da realidade na qual estão inseridos, a fim de promover a ruptura de uma situação de ausência de direitos (SAUER, 2017). No caso dos Fundos de Pasto, a unificação da consciência de seu território com a consciência de si mesmos, manifestas pelos próprios agentes sociais em suas reivindicações face ao Estado (ações coletivas e autodefinições), indicando uma ruptura com o monopólio de classificações identitárias e territoriais produzidas historicamente pela sociedade colonial (ALMEIDA, 2013a, p.157).

Esses agentes sociais foram desenvolvendo estratégias para assegurar a posse e uso das terras tradicionalmente ocupadas e o Estado foi pressionado para a elaborar procedimentos administrativos e legais que pudessem minimamente atender às reivindicações deste grupo. E assim durante a elaboração do texto constitucional baiano, no final da década de 1980, propuseram, a partir da projeção pública que alcançaram, a inserção de dispositivos para assegurar seus direitos territoriais.

No entanto, só em 2013, foi editada pelo Estado da Bahia uma lei para regulamentar a regularização fundiária das áreas comunitárias tradicionalmente ocupadas por meio do instrumento do Contrato de Concessão de Direito Real de

¹⁸ Especialmente da Serra Geral, onde se desenvolve a caprinocultura com características semelhantes. Ampliou-se também para a região Oeste com os trabalhos de regularização dos Fechos de Pasto, caracterizado na avaliação como “pastoreio comunitário com base na bovinocultura” (CAR/SEPLANTEC/PAPP, 1987, p. 124).

Uso, prevista no art.178, parágrafo único, da Constituição Estadual: a Lei 12.910 que dispõe sobre regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por comunidades remanescentes de Quilombos e por comunidades de Fundo e Fecho de Pasto e dá outras providências.

A norma atribuiu, na sua redação original, à Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) o dever de emitir o certificado¹⁹ de reconhecimento das comunidades de Fundos Pasto. Atualmente, em razão do Decreto nº 17.471/2017²⁰, essa competência passa a ser do Governador da Bahia para declarar a existência da Comunidade de Fundos de Pasto após regular processo administrativo instruído no âmbito da SEPROMI. Determinou ainda que a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA)²¹, órgão integrante da estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), deverá realizar o processo de regularização fundiária das áreas tradicionalmente ocupadas por essas comunidades.

A certidão de reconhecimento da Comunidade Tradicional de Fundo e Fecho de Pasto declara o direito de autodefinição, conforme os critérios estabelecidos na Lei n.12.910/2013 e possibilita a comunidade ter acesso às políticas públicas de regularização fundiária. Conforme disposto na Portaria nº 0010/2017 da SEPROMI, a certificação é condição para celebração do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) destas comunidades em terras públicas estaduais, rurais e devolutas.

Contraditório verificar na redação da citada lei o estabelecimento dos critérios de autodefinição como indicadores de uma comunidade de Fundo de

¹⁹ De acordo com o art. 2, § 1º da Lei 12.910/2013, compete ao Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial - SEPROMI, **declarar a existência da Comunidade de Fundos de Pastos** ou Fechos de Pastos, mediante certificação de reconhecimento expedida após regular processo administrativo, dela cientificando a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (grifo nosso).

²⁰ Decreto nº 17.471, de 08 março de 2017, **altera a competência para certificação de reconhecimento de comunidade de Fundos e Fechos de Pasto**, passando a ser do Chefe do Poder Executivo, mediante certificação de reconhecimento expedida após regular processo administrativo instruído no âmbito da SEPROMI (grifo nosso).

²¹ Órgão em regime especial de Administração direta, integrante da estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR, na forma do disposto na Lei nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014, tem por finalidade promover, coordenar, supervisionar, acompanhar, executar e avaliar as políticas de reforma agrária, regularização fundiária e das diversas modalidades de associativismo rural no âmbito do estado da Bahia, bem como executar as atividades e procedimentos que forem delegados ao Estado, pela União, visando a agilização do processo de execução da reforma agrária.

Pasto e enumerar, ao mesmo tempo, algumas características que devem ser observadas como a do uso comunitário da terra, as formas de produção, o uso dos recursos naturais e o bioma de localização. Pois, acaba por subordinar a autodefinição as características indicadas ao grupo, condicionando a autenticidade da existência dos Fundos de Pasto a chancela estatal (CARVALHO, 2014, p.183).

Esse dispositivo jurídico destoa da própria Constituição Federal de 1988 que veio confirmar a natureza pluriétnica e multicultural do Estado Brasileiro, uma vez que, seguindo a linha do direito internacional, “rompe a presunção positivista de um mundo preexistente e fixo, assumindo que fazer, criar e viver dão-se de forma diferente em cada cultura, e que a compreensão de mundo depende da linguagem do grupo” (DUPRAT, 2007).

A Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto questiona esta Lei deste da sua formulação, enquanto ainda Projeto de Lei nº 20.417/2013, por entender que feria direitos historicamente conquistados, especialmente, a Constituição Federal, ao prever um limite temporal para o auto reconhecimento. Desrespeitando ainda outros dispositivos jurídicos nacionais e internacionais, ratificados pelo Brasil, que possibilitam condições para o reconhecimento desses grupos como a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e Convenção nº 169 da OIT que preveem o dever do Estado em garantir os territórios ocupados tradicionalmente para serem transmitidos segundo suas tradições e o fortalecer as formas próprias de expressão de sua identidade, bem como as formas organizativas que os representem.

Faz-se necessário destacar dispositivos desta lei que foram bastante contestados pelas representações das comunidades e da sociedade civil que apoiam a luta dos Fundos de Pasto. O primeiro, refere-se à regulamentação do art.178, parágrafo único da Constituição Estadual que trata da regularização fundiária das áreas comunitárias tradicionalmente ocupadas por meio do instrumento do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso e o tempo estabelecido para esta concessão (duração por 90 anos). O outro é o estabelecimento de um prazo limite, 31 de dezembro de 2018, para que as referidas comunidades possam protocolar os pedidos de certificação de reconhecimento e regularização fundiária ao Estado da Bahia²².

²² Art. 3º, da Lei 12.910/2013: O **contrato de concessão de direito real de uso da área** será celebrado por instrumento público com associação comunitária, integrada por todos os seus reais

Até a presente data nenhum contrato foi celebrado, pois suas cláusulas ainda estão em discussão com organizações de Fundos de Pasto para definição do melhor modelo a ser adotado. Segundo a Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto, toda essa demora é vista como um descaso do Estado em relação as comunidades. Não apenas na questão da regularização fundiária, mas também na promoção de condições de permanência na terra como forma de garantir a soberania alimentar, hídrica, cultural e socioambiental.

O estabelecimento do prazo para que essas comunidades possam protocolar pedido de certificação de reconhecimento e de regularização fundiária significa a restrição de direitos. E o que o Estado da Bahia faz é precisamente limitar o direito à existência dos Fundos de Pasto, ao definir um termo final para o processo de sua regularização fundiária. Visto que aquelas comunidades que nos cinco anos após edição da referida lei não protocolaram pedido de certificação do auto reconhecimento e de regularização fundiária não mais terão direito à posse de seus territórios tradicionais.

Ao instituir esse limite temporal o Estado viola frontalmente o arcabouço normativo de proteção aos povos e comunidades tradicionais e age na contramão do seu dever de proteção a estas coletividades, relegando estas comunidades à invisibilidade e à marginalidade após a referida data. Isso em razão do fato de muitas delas ainda viverem distantes da presença estatal e dos grandes centros, como também por desconhecerem essa exigência legal.

Convém então ressaltar a tramitação na Assembleia Legislativa da Bahia do Projeto de Lei nº 22.018/2016, que sugere a revogação do referido prazo. No mesmo sentido, o citado marco temporal está sendo questionado junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio da propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5783, apresentada pela Procuradoria Federal da República²³. Posto que a Constituição Federal não criou limite temporal algum para que tais comunidades

ocupantes, e gravado com cláusula de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade. § 1º - O **contrato terá duração de 90 (noventa) anos**, prorrogável por iguais e sucessivos períodos. § 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** (grifos nossos).

²³ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5783, proposta pela Procuradoria-Geral da República, com fundamento normativo nos artigos 102, inciso I, alíneas *a* e *p*, 103, inc. VI, e 129, inc. IV, da Constituição Federal, em face do art. 3º, §2º, da Lei n.12.910/2013 do Estado da Bahia, que prescreve termo final para a regularização fundiária dos territórios das comunidades tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto.

sejam reconhecidas como tradicionais e tenham resguardado seu direito à existência. Tampouco a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho²⁴, da qual o Brasil é signatário, que enfatiza a essencialidade do território para existência e reprodução dos povos e comunidades tradicionais.

É entendimento comum das organizações representativas desse grupo que a Lei 12.910/2013 cria limite ao exercício de um direito fundamental, reduzindo a eficácia da proteção constitucional as comunidades de Fundos de Pasto, que se definem precisamente a partir de uma forma de apropriar o território. Constata-se ainda o Estado da Bahia pouco executando os procedimentos que ele próprio elaborou e quando o faz acolhe uma série de justificativas que visam interromper a conclusão dos processos administrativos e impedir a efetivação dos direitos territoriais das comunidades tradicionais, por ser um forte aliado da expansão de empreendimentos econômicos que pretendem as mesmas terras reivindicadas por esses grupos (CARVALHO, 2014, p.14).

Assim, os entraves para o reconhecimento e regularização fundiária são inúmeros. E os bloqueios impostos a determinadas categorias sociais e as conquistas decorrentes de suas demandas, como é o caso dos Fundos de Pasto, objeto da pesquisa, não deixam de ser desdobramentos dos altos índices de concentração fundiária e vários processos sociais e políticos que marcaram a formação da sociedade brasileira, causas principais da luta pela democratização das terras e direitos.

²⁴ 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** (grifos nossos).

4 MATERIAIS E MÉTODOS

Nesta pesquisa de abordagem qualitativa, buscou-se analisar o entendimento dos agentes sociais das comunidades de Fundo de Pasto a respeito dos fatores que favoreçam ou dificultem a sua permanência nas terras que ocupam. Parte-se da premissa que as comunidades não são simples áreas de uso comum da terra, mas, expressão identitária traduzida por extensões territoriais de pertencimento. É o chamado processo de territorialização resultante de uma soma de fatores que “envolvem a capacidade mobilizatória, em torno de uma política de identidade, e um certo jogo de forças em que os agentes sociais, através de suas expressões organizadas, travam lutas e reivindicam direitos face ao Estado” (ALMEIDA, 2008, p.118).

Logo cada grupo constrói socialmente seu território de uma maneira própria, a partir de conflitos específicos em face de antagonistas diferenciados, e tal construção implica também numa relação diferenciada com os recursos ambientais. Desse modo, os Fundos de Pasto correspondem a uma territorialidade específica onde realizam sua maneira de ser e asseguram sua reprodução física, social e cultural. E é a partir da declaração de pertencimento a um grupo que encaminham organizadamente demandas face ao Estado, exigindo o reconhecimento de suas formas intrínsecas de acesso à terra (ALMEIDA, 2008).

Para isso, contudo, se faz necessário partir do conhecimento e compreensão desses territórios específicos, considerando a diversidade de grupos sociais que compõem internamente esse segmento. Por essa razão, foi feita a escolha da modalidade de entrevista enriquecida com narrativa, pois irá permitir o estudo de “acontecimentos específicos no desenvolvimento de políticas locais, projetos onde convivem variadas versões de diferentes grupos e atores sociais que constroem histórias diferentes” (CARVALHO, 2016, p. 3).

Primeiramente, então, buscou-se realizar um estudo bibliográfico, a ser empreendido a partir da análise de produções científicas de modo a possibilitar uma revisão da literatura sobre o tema. E, das observações realizadas durante as visitas e participação em reuniões, encontros, oficinas e eventos para familiarização aspectos inerentes ao segmento social que perpassa por questões como a dinâmica de ocupação territorial, significação dada ao espaço, articulação construída no uso da terra, demandas e condições de vida do grupo.

No segundo momento, foram realizadas pesquisas documentais e levantamentos de dados, junto aos órgãos governamentais e entidades não-governamentais que atuam em Fundos de Pasto, com a finalidade realizar um diagnóstico dos programas e políticas direcionadas a garantir a permanência dessas comunidades rurais nas terras tradicionalmente ocupadas. Também foi realizado uma análise da situação jurídica das áreas objeto de estudo, bem como da legislação sobre a temática ora apresentada.

Além disso, procedeu-se a revisão e sistematização de informações contidas em documentos oficiais dos órgãos que atuam e/ou atuaram com Fundos de Pasto, em especial, a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), através do Projeto Nordeste e Pró-Semiárido; o extinto Instituto de Terras da Bahia (INTERBA) e, hoje, Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA); e a Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI). Foram também consultados os programas atualmente desenvolvidos pelos órgãos competentes.

No terceiro momento, buscou-se a apreensão de informações através de uma pesquisa de campo que permitiu uma interação direta com os sujeitos da pesquisa e uma melhor compreensão da realidade que estão inseridos. Pretendeu-se, nesta etapa, a obtenção de um conhecimento mais detalhado das comunidades de Fundos de Pasto objeto da pesquisa, confrontando dados obtidos junto a órgãos responsáveis pela certificação e regularização fundiária, respectivamente, SEPROMI e CDA. A configuração espacial de cada Fundo de Pasto e a forma como está organizada formalmente (associação) também foi observada, pois são informações relevantes para a regularização da área. E por fim, análise da percepção dos agentes sociais sobre ações voltadas ao segmento que garantam a permanência nos territórios.

Para isso, foram utilizados quadros para a análise das especificidades de cinco comunidades de Fundo de Pasto, objeto da pesquisa, Curral Novo, Lotero, Jacaré, Cachoerinha e Lagoa do Meio, representadas por três associações legalmente constituídas, localizadas em torno do distrito de Massaroca, zona rural do município de Juazeiro-BA. Desta forma, foi possível avaliar a situação jurídico-formal das áreas de uso coletivo para melhor detalhamento das normas que versam sobre a regularização fundiária dos Fundos de Pasto.

Utilizamos, ainda, falas e observações realizadas basicamente em dois momentos específicos, antes e depois do marco temporal determinado pela

legislação baiana: a Oficina de Formação da Equipe da Segunda Etapa do Projeto Busca Ativa, realizada nos dias 30 de janeiro a 03 de fevereiro de 2018; e o VI Seminário Estadual das Comunidades Tradicionais de Fundos e Fechos de Pasto realizado nos dias 05 a 07 de junho de 2019, ambos no município de Senhor do Bonfim-BA.

4.1 ENTREVISTAS

São as particularidades na formação dessa territorialidade que reclamam um meio de evidenciar o ponto de vista desses atores sociais para compreensão dos fatores que levaram essas pessoas a se agruparem sob uma mesma expressão coletiva. A entrevista é assim indispensável, não somente como método para apreender a experiência dos outros, mas, igualmente, como instrumento que permite elucidar suas condutas, à medida que estas só podem ser interpretadas, considerando-se a própria perspectiva dos atores, ou seja, o sentido que eles mesmos conferem às suas ações e aos acontecimentos que lhes afetam (POUPART, 2008: 216).

Por essa razão, foi utilizada a entrevista narrativa, semiestruturada, que apresenta uma maior flexibilidade, como esclarece Carvalho (2016, p.31), pois permite aos sujeitos entrevistados narrar acontecimentos relevantes de acordo com suas perspectivas de mundo e a construir suas respostas sem ficar restrito a diretividade e mediação por parte da pesquisadora, bem como acontece no caso do uso de questionário ou de uma entrevista estruturada (esquema simples de perguntas e respostas).

Para a realização da entrevista narrativa, autores como Jovchelovitch e Bauer, recomendam a elaboração de um tópico inicial para a narração, auxílio visual ou linha do tempo do fato de interesse do entrevistador, mas que deve fazer “parte da experiência do informante e ter uma significância social ou comunitária”. A primeira fase inicia com a exploração do campo e com a formulação de questões gerais; em seguida é a formulação do tópico inicial; a seguir vem a narração central que não deve ser interrompida, apenas encorajada por gestos; a próxima fase é das perguntas surgidas na entrevista, evitando opiniões pessoais; e por último deve-se desligar o gravador e realizar outras perguntas, de forma mais

descontraída, para clarear as informações narradas e, finalizando a entrevista, anotar as informações (CARVALHO, 2016, p.32), como assim foi feito.

As entrevistas foram realizadas com lideranças do movimento, membros da Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto (AEFFP) que é um movimento, embora tenha cada comunidade sua forma de organização, articulação e mobilização, principalmente, através das associações comunitárias. Como também com atores de organizações da sociedade civil e técnicos de órgãos governamentais para avaliação dos instrumentos utilizados nos projetos e políticas públicas desenvolvidas nas comunidades de Fundos de Pasto.

Buscou-se realizar as entrevistas após eventos promovidos pela AEFFP ou reuniões das associações das comunidades de Fundos de Pasto, nas quais se debateu assuntos que são pautas constantes na agenda do movimento de Fundo de Pasto como a questão fundiária no estado da Bahia, os direitos territoriais, os programas/políticas direcionadas a realidade desses grupos, procedimentos administrativos de regularização e estratégias utilizadas pelas comunidades diante das tentativas de usurpação das terras ocupadas, dentre tantos outros. Não houve necessidade da montagem de infraestrutura física, pois foi utilizado apenas gravador em mp3, notebook, papel, caneta e prancheta. Todas as entrevistas estão sendo transcritas na íntegra e digitalizadas em formato word, seguidas de uma leitura atenciosa.

Tabela 1 - Quantitativo de entrevistas realizadas

ENTREVISTAS	
MEMBROS DA ARTICULAÇÃO ESTADUAL DE FUNDOS E FECHOS DE PASTO	TÉCNICOS DE ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS
Entrevistado n.1	Entrevistado n.9
Entrevistado n.2	Entrevistado n.10
Entrevistado n.3	
Entrevistado n.4	
Entrevistado n.5	
Entrevistado n.6	
Entrevistado n.7	
Entrevistado n.8	
TOTAL	10

Fonte: Dados da Pesquisa, 2018.

Foram entrevistados todos que consentiram participar da pesquisa, após contato da pesquisadora. Das 10 (dez) entrevistas realizadas, 08 (oito) foram com

membros da Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto (AEFFP) e 02 (dois) com funcionários do antigo Instituto de Terras da Bahia (INTERBA), os quais atuaram, sendo que um deles ainda atua, junto ao órgão responsável pela execução da Política Fundiária do estado da Bahia, a Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), conforme tabela acima.

Após a seleção e leitura dos documentos, estudo das observações feitas *in locu* e a transcrição das entrevistas foi utilizado o método de análise de conteúdo. É uma técnica utilizada na análise de dados qualitativos para descrição dos conteúdos das mensagens, texto ou entrevista, que permite captar a compreensão dos atores entrevistados, de modo a dar visibilidade às suas concepções da realidade social e de seu lugar nesta realidade (CARVALHO, 2016, p.35).

O presente trabalho foi submetido ao Comitê de Ética e Deontologia em Estudos e Pesquisa (CEDEP) da Univasf, junto com os dois Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), Apêndice A e B, sendo aprovado em 29 de janeiro de 2018 (Anexo B). A participação dos sujeitos foi de forma voluntária, mediante a assinatura do TCLE, após receber as informações sobre os objetivos da pesquisa e a garantia de sigilo sobre a fonte de informação. Foi respeitada a Resolução 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde que define as questões éticas para pesquisas envolvendo seres humanos. O Projeto apresentou riscos mínimos e os procedimentos usados não ofereceram riscos à dignidade do participante.

Por fim, todas as informações coletadas a partir dos caminhos metodológicos acima descritos foram comparadas para que pudessem, posteriormente, ser consolidadas. A pesquisa ofereceu subsídios para elaboração do produto final que foi um Manual de Regularização Fundiária dos Fundos e Fechos de Pasto e a dissertação final de mestrado. O objetivo da confecção desse instrumento foi contribuir para fortalecimento do movimento, dessa expressão coletiva, em razão dos entraves políticos e burocrático-administrativos, em especial, das recentes alterações normativas que vem dificultando a efetivação de outros dispositivos legais que garantem a permanência do grupo nas terras que tradicionalmente ocupam.

5 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Afirmar com exatidão o número de Comunidades de Fundos de Pasto é uma tarefa difícil, tendo em vista o longo período de invisibilidade, isolamento e desinformação que viveram e da inexistência de uma ação que tenha conseguido identificar a localização e condições de vida dessas comunidades dentro do estado da Bahia. Isso pelo motivo que grande parte das ações até o momento realizadas foram pontuais a determinadas regiões ou ainda estão em desenvolvimento.

A Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto (AEFFP) afirma existir mais de 1.000 (mil) comunidades com o modo de vida e características de Fundo ou Fecho de Pasto, porém apenas cerca de 700 (setecentos) delas se auto reconhecem enquanto comunidade tradicional²⁵. Ainda existe, hoje, uma diferença e imprecisão nos números quando comparados aos dados já divulgados pelos órgãos governamentais. Contudo, esses já seriam suficientes para demonstrar a importância socioeconômica, em especial, para a região do Sertão do São Francisco, no semiárido baiano, onde predomina a presença dessas comunidades.

Dados fornecidos pela Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI) confirmam uma concentração de comunidades de Fundo e Fecho de Pasto no Território de Identidade Sertão do São Francisco-Bahia que é composto por 10 (dez) municípios, sendo eles: Uauá, Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé e Sobradinho.

Os Territórios de Identidade da Bahia²⁶ foram reconhecidos, em 2010, como divisão territorial oficial de planejamento das políticas públicas do Estado da Bahia. O Governo da Bahia reconheceu estas unidades territoriais por entender que o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões depende de identificar prioridades temáticas a partir da realidade local e do envolvimento dos agentes locais. Essa abordagem territorial considera a diversidade cultural, ambiental,

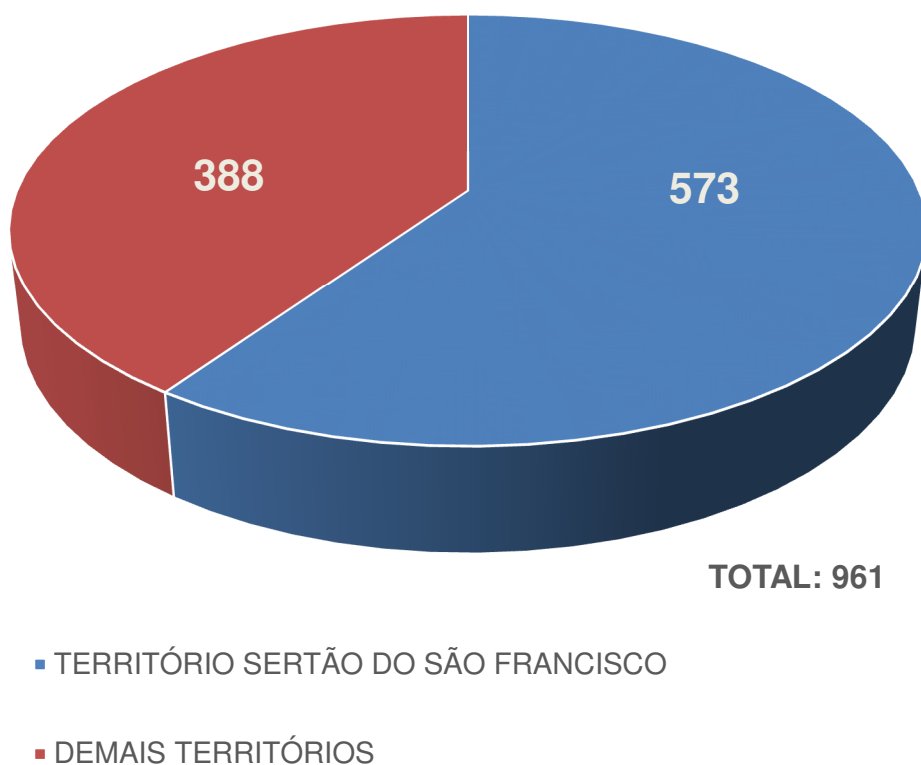
²⁵ São 07(sete) as regiões representativas da Articulação de Fundo e Fecho de Pasto, abrangendo 56 (cinquenta e seis) municípios baianos, organizada da seguinte forma: Barra; Correntina; CUCU; Senhor do Bonfim; Oliveira dos Brejinhos; Juazeiro; Vitória da Conquista.

²⁶ O conceito de Território de Identidade advém do processo iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, com toda a discussão para composição dos territórios rurais em 2003. Na Bahia, naquela ocasião, após diversos encontros e discussões entre atores sociais e gestores públicos, formaram-se 26 territórios rurais que, posteriormente, vieram a compor os 26 Territórios de Identidade da Bahia.

Atualmente, no Território de Identidade Sertão do São Francisco, existem 341 comunidades certificadas como Fundos ou Fechos de Pasto pelo Estado da Bahia (Figura 1). Quantitativo bastante superior quando comparado aos demais territórios com a presença dessas comunidades, vejamos: Bacia do Rio Corrente (35), Bacia do Rio Grande (01), Chapada Diamantina (06), Irecê (23), Itaparica (12), Litoral Norte e Agreste Baiano (01), Piemonte da Diamantina (06), Piemonte Norte do Itapicuru (52), Semiárido Nordeste II (03), Sertão Produtivo (04), Sisal (42), Sudoeste Baiano (04) e Velho Chico (37).

Verifica-se ainda 573 (quinhentos e setenta e três) Processos de Certificação de Reconhecimento de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto localizadas no Território Sertão do São Francisco, e 388 (trezentos e oitenta e oito) nos demais Territórios, somando tanto aqueles com certificados emitidos como os ainda em andamento (Figura 2).

Figura 2: Quantidade de Processos para Certificação de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto por Territórios de Identidade.



Fonte: Dados fornecidos pela SEPRMI, 2019.

Levantamentos ainda oficiais registram a existência de 596 (quinhentos e noventa e seis) Processos Administrativos de Regularização Fundiária de Fundos e Fechos Pasto, em trâmite ou concluídos (com título entregue), sendo que 272 (duzentos e setenta e dois) deles são referentes às comunidades localizados no Território Sertão do São Francisco, conforme dados da Coordenação de Desenvolvimento Agrário/Secretária de Desenvolvimento Rural (CDA/SDR). Com base nessa informação, constata-se assim a presença dessas comunidades em 51 (cinquenta e um) municípios espalhados por todo território baiano.

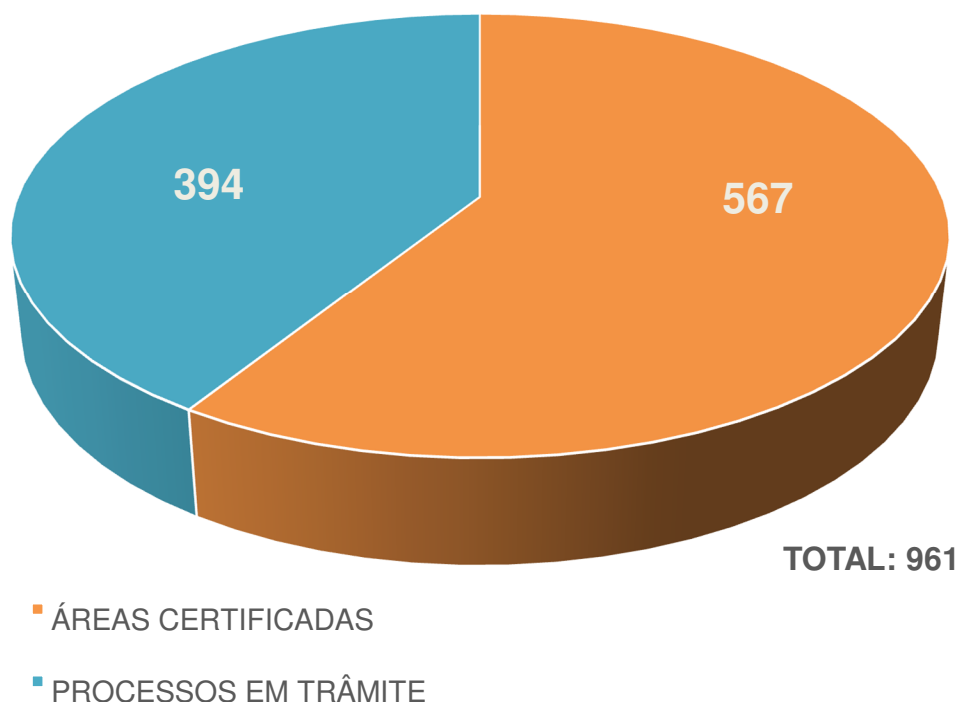
No entanto, o referido número de processos tem por base a quantidade de requerimentos realizados por associações legalmente constituídas, sendo a quantidade de comunidades bem maior. É importante registrar que uma única associação pode representar mais de uma comunidade, podendo estar ligada a mais de uma área de uso comum. Isso acontece, muitas vezes, em razão das áreas de uso comum serem vizinhas ou serem utilizadas por mais de uma comunidade e até mesmo pela burocracia e custo de criação/manutenção de uma associação para as comunidades. Logo, esses são acordos internos das comunidades como mecanismo facilitador para atender aos requisitos legais para a certificação e regularização fundiária.

Outra fonte de informação é o número de Certificados de Reconhecimento como Fundo e Fecho de Pasto emitidos pelo Estado da Bahia²⁹, em cumprimento à Lei Estadual nº 12.910/13 e à Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, conforme análise dos dados fornecidos pela SEPRMI (Figura 3). Até a presente data foram certificadas 567 (quinhentos e sessenta e sete) comunidades, outras 394 estão com seus processos em trâmite³⁰, totalizando 961 (novecentos e sessenta e um) Processos Administrativos para Certificação de Reconhecimento de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto na SEPRMI.

²⁹ O número de comunidades certificadas foi informado, através solicitação feita ao Coordenador Executivo de Política para Povos e Comunidades Tradicionais – CPPCT/SEPRMI, Cláudio Rodrigues dos Santos, em 26/06/2019. Sabe-se, todavia, que esse número será alterado, pois a SEPRMI continua recebendo novos requerimentos de certificação de reconhecimento mesmo após o término do prazo estabelecido pela Lei 12.910/2013.

³⁰ Através do Projeto de Mobilizar as Comunidades Tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto, executado recentemente, possibilitou a ampliação do número de certificados de reconhecimento emitidos pelo Estado da Bahia.

Figura 3: Processos Administrativos para Certificação de Reconhecimento de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto.



Fonte: Dados fornecidos pela SEPRMI, 2019.

O número de processo para certificação de reconhecimento é uma fonte insuficiente para o desenvolvimento de ações fundiárias, pois é requisito para habilitação ao processo de regularização que as comunidades sejam representadas por associação comunitária legalmente constituída. Já para requerer a certidão de reconhecimento não tem essa exigência, podendo ser feita por liderança da comunidade tradicional designada pelos membros da comunidade³¹.

Percebe-se, entretanto, que uma falta de comunicação, acesso e troca de informações/dados entre órgãos governamentais, executores de ações junto a essas comunidades, vem dificultando a elaboração e desenvolvimento dos programas/políticas públicas. Em vista disso, uma ação de busca e mapeamento dessas comunidades se fez importante, principalmente, em razão da homologação

³¹ Portaria SEPRMI nº 0010/ 2017, art. 4º - Podem requerer a certidão de reconhecimento da Comunidade Tradicional de Fundo e Fecho de Pasto, a Associação Comunitária, legalmente constituída, quando houver, ou liderança da comunidade tradicional designada por seus membros em reunião de deliberação a respeito da autodefinição da referida comunidade.

da Lei Estadual nº 12.910/2013 que impôs competências a SEPRMI, como: a declaração de existência das Comunidades Tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto³², mediante certificação de reconhecimento (art.2); e a identificação e ao mapeamento dessas comunidades no território do estado da Bahia, devendo desenvolver e manter sistema intersetorial e integrado de informações, envolvendo os órgãos e as entidades da Administração Direta e Indireta do Estado (art.9).

Em decorrência da citada Lei Estadual, nasce o projeto de Mapeamento das Comunidades Tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto no estado da Bahia que objetiva elaborar uma base de dados georreferenciados das comunidades com processos abertos na CDA na forma jurídica de associação. Foi uma demanda apresentada, em 2015, pela SEPRMI, através da Coordenação de Políticas para Povos e Comunidades Tradicionais, ao Grupo de Pesquisa GeografAR/UFBA que, a partir dos resultados do trabalho, irá possibilitar atividades de diagnóstico e planejamento tanto pelos órgãos governamentais como pelos movimentos sociais.

A presente pesquisa parte então da compreensão desse grupo social que emergiu da luta pela terra. Do processo de mobilização e organização para levarem suas demandas até o Estado, como também da resistência empregada ao avanço do capital no campo, nas suas mais diversas formas. E o desafio para permanecer nas terras que tradicionalmente ocupam, sobretudo, diante da paralização da política de regularização fundiária na Bahia desde o ano 2007 em razão do Parecer da Procuradoria do Estado.

Soma-se a essa situação, a incerteza sobre o futuro desse grupo social com a chegada do termo final estabelecido pela legislação estadual para o reconhecimento e regularização fundiária das Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, uma vez que o Estado se desobrigará da execução de programas e políticas públicas específicas para a salvaguarda do segmento a partir do momento que não mais o reconhece. Assim, através das entrevistas realizadas com os membros da Articulação Estadual a verificamos como os agentes sociais desse segmento social têm percebido todo esse processo que envolve diretamente o jeito de viver e a sobrevivência enquanto comunidade tradicional.

³² Competência posteriormente alterada pelo Decreto nº 17.47, de 08 de março de 2017.

5.1 CONSEQUÊNCIAS DO MARCO TEMPORAL (LEI N. 12.910/2013)

A Lei estadual 12.910/2013 foi uma reivindicação dos movimentos sociais organizados para proteger a existência de uma comunidade tradicional, porém, a forma como foi aprovada, não contemplou os anseios desse grupo. E o prazo por ela estabelecido é extremamente exíguo, sobretudo quando comparado à morosidade do Estado da Bahia em garantir a regularização fundiária dos Fundos e Fechos de Pasto, com procedimentos administrativos que se arrastam por anos e que tem contribuído para o agravamento dos conflitos fundiários que envolvem as terras por elas ocupadas.

Com o fim do prazo haverá a impossibilidade de solicitar o reconhecimento estatal como comunidade tradicional e a abertura de processos de regularização fundiária nos órgãos competentes, o que poderá ocasionar enfraquecimento e maior vulnerabilidade social dessas coletividades e a perda dos seus territórios, já que tais áreas estarão mais suscetíveis a invasões. Como ainda não poderão acessar as políticas públicas e demais direitos específicos para esse grupo social. Dentro desse contexto de insegurança e incerteza, a resistência e a luta é a estratégia desse grupo, que a tanto tempo convive com a omissão do Estado e com a negação a ações fundamentais para a permanência em seus territórios e preservação do seu jeito de viver no Sertão.

Dentro desse contexto, e em razão do marco temporal, algumas ações foram desenvolvidas pelo Estado Baiano. Vale salientar, todavia, a existência de posicionamentos diferentes frente as essas ações. Uma vez que apesar de não considerar o instrumento CCDRU o mais adequado para regularização de áreas ocupadas por comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, uma parcela das comunidades acredita que esse é o instrumento previsto em lei. E, o único meio para garantir o acesso a políticas públicas e a chegada de investimentos nessas áreas, como também, a segurança em relação ao avanço do capital e aos conflitos. Há uma resistência por parte de algumas comunidades em relação as ações que serão descritas, principalmente, nos municípios baianos de Casa Nova, Campo Alegre de Lurdes, Pilão Arcado e Remanso.

5.1.1 Projeto “Busca Ativa”

Em razão do marco temporal previsto pela Lei Estadual nº 12.910/2013, foi desenvolvido o Projeto de Mobilização Social das Diversas Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, conhecido como Busca Ativa³³, que teve por principal objetivo mapear, articular lideranças e mobilizar as comunidades para o autoconhecimento da identidade tradicional. O trabalho é viabilizado através de parceria entre a Secretária de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI), Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR/SDR) e Central das Associações Agropastoril de Fundo e Fecho de Pasto (CAFFP). Essas ações fazem parte dos esforços para interiorização das políticas de igualdade racial e desenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, e dar celeridade ao processo de reconhecimento destes segmentos sociais.

O projeto nasceu da necessidade de mobilizar as comunidades com características de Fundo e Fecho de Pasto para o auto reconhecimento da identidade tradicional, considerando a existência de número muito expressivo destas comunidades no estado da Bahia que ainda não tinham o conhecimento sobre a legislação que regulamenta o modo de vida e os tramites para certificação e regularização dos territórios tradicionalmente ocupados.

O projeto foi executado em duas etapas, pois no decorrer das atividades da primeira etapa, Convênio 123/2015 SDR/CAR/CAFFP, evidenciou que a demanda era bem maior do que o projeto previa e continuidade das atividades de busca ativa, Termo de Fomento nº 002/2017 SDR/CAR/CAFFP, era de grande importância para garantir que comunidades com estas características não fiquem de fora do processo de auto reconhecimento.

Outro motivo que justificou a proposta é a forma diferenciada da organização das comunidades cidades por regiões. Algumas se organizam através de associações e outras se articulam com Sindicato dos Trabalhadores Rurais, mas mantendo a sua característica principal, de convivência com o semiárido e de

³³ Foi possível uma maior aproximação da realidade e demandas das comunidades de Fundos de Pasto através das falas de suas lideranças e dos membros da equipe do Busca Ativa, durante a participação na Oficina de Formação da Segunda Etapa do Projeto de Mobilização Social das Diversas Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, em fevereiro/20018, na cidade de Senhor do Bonfim-BA

valorização das capacidades e potencialidades socioambientais e culturais da região.

A parceria se fez necessário, porque mesmo após a Lei n. 12.910/2013, das 447 comunidades registradas na CDA, somente 50% delas foram certificadas. A proposta ainda encontra respaldo por entender que as comunidades por si só não teriam condições de dar encaminhamento a este procedimento, em razão da falta de acesso aos marcos e normas legais, o que dificulta as comunidades de realizarem a tramitação burocrática dos documentos necessários para o requerimento de certificação junto ao estado da Bahia. Situação que gera uma insegurança jurídica por parte daquelas comunidades ainda não certificadas, que temem pela retirada de suas terras e a extinção do modo de vida.

Neste sentido a parceria com programa Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Pró-Semiárido), através da CAR, mostrou-se de extrema importância para efetiva estruturação e participação das comunidades de Fundos de Pasto, com o objetivo de assegurar a organização local como mecanismo de união, fortalecimento da identidade e de formulação de políticas de desenvolvimento comunitário com vista à melhor qualidade de vida. Colocando estas comunidades no mapa da visibilidade através de emissão do certificado através do governo do Estado.

Organizações da sociedade civil que atuam junto aos Fundos de Pasto, no semiárido baiano, como Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA), apoiaram o processo de Busca Ativa, na tentativa de levar essas informações às comunidades e, desta forma, possibilitar que o maior número de comunidades tivesse conhecimento do prazo legal antes do seu término, 31 de dezembro de 2018. Porém, há muitas críticas por parte das lideranças do movimento e organizações, em relação ao prazo de 5 anos contados da publicação da lei até o marco temporal, uma vez que o processo de auto reconhecimento não se processa de maneira imediata por demandar uma série de discussões e amadurecimento por parte do grupo social, conforme verificado no pedido de habilitação do IRPAA nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do art. §2º, da Lei n. 12.910/2013³⁴.

³⁴ O Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) tem atuado ao longo de toda a sua existência junto às comunidades de Fundos e Fechos de Pasto do sertão baiano, colaborando para que as famílias sejam protagonistas na conservação e recuperação do ambiente em que

5.1.2 Chamada Pública para a Regularização Fundiária de Áreas Coletivas de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto

A Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), órgão em regime especial vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural, por meio do Projeto Bahia Mais Forte Terra Legal, realizou seleção de Subprojetos de Regularização Fundiária de Áreas Coletivas de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto³⁵. A parceria com as Organizações da Sociedade Civil é uma tentativa do Governo do estado da Bahia, de acordo com a Lei Federal 13.019/2014, alterada pela Lei Federal nº 13.204/2015, e o Decreto Estadual nº 17.091/2016, de promover a garantia do direito à terra e à manutenção de reprodução física, social e cultural das comunidades tradicionais no estado da Bahia com foco na identificação e demarcação dos seus territórios.

O Projeto Bahia Mais Forte Terra Legal prevê ações integradas e descentralizadas para a regularização fundiária de terras públicas, rurais e devolutas ocupadas e beneficiadas de forma individual e coletiva por agricultores e agricultoras familiares em todo o estado da Bahia, visando assegurar a ampliação das metas de atendimento, bem como o aprimoramento dos procedimentos técnicos, e a eficiência e a celeridade na emissão dos títulos de terra. Entre os públicos prioritários do Projeto Bahia Mais Forte Terra Legal estão as populações e comunidades rurais de Fundo e Fecho de Pasto.

Constitui objeto da Chamada Pública o apoio técnico e financeiro, não reembolsável, para quatro Subprojetos de Regularização Fundiária de Áreas Coletivas de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, que foram selecionados a partir das propostas apresentadas por entidades da sociedade civil com

vivem. As ações têm se dado por meio da assessoria técnica na execução de projetos que auxiliam as comunidades na garantia do acesso à água, aos direitos territoriais, à produção, à comunicação e educação de qualidade, sempre respeitando os conhecimentos tradicionais. Tendo em vista a preocupação com marco temporal estabelecido pela Lei nº 12910/2014, para o reconhecimento e regularização fundiária dessas comunidades, o IRPPA solicitou de habilitação como *amicus curiae*, visando auxiliar e oferecer esclarecimentos ao Tribunal Superior que possam ser essenciais à resolução do processo, na ADI nº 5783, conforme análise dos autos do processo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5783, 15/09/2017).

³⁵ O Estado da Bahia vem investindo na regularização fundiária de áreas coletivas por meio de recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP), instituído pela Lei nº 7.988/2001 (e alterada pela Lei nº 7.988/2001), tendo destinado cerca de R\$ 3.700.000,00 (três milhões e setecentos mil) para as parcerias com Organizações da Sociedade Civil para execução de Subprojetos de Regularização Fundiária de Áreas Coletivas de Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, no âmbito da Chamada Pública 001/2018.

comprovada experiência de atuação em comunidades tradicionais. Os Subprojetos de Áreas Coletivas consistem em ações articuladas que visam promover a identificação e delimitação dos imóveis rurais ocupados tradicionalmente e de forma coletiva pelas comunidades tradicionais de Fundo e Fecho de Pasto por meio da confirmação dos seus limites e de sua efetiva utilização com fins de manutenção de reprodução física, social e cultural. A regularização fundiária se concretiza, com a celebração do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) entre o Estado da Bahia e as Associações representativas das Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto.

Constituem-se como público beneficiário 112 (cento e doze) comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, localizadas no estado da Bahia, que já possuem processo administrativo constituído no âmbito da CDA, aptas à regularização fundiária e que deverão ser reconhecidas pela SEPRMI, conforme Portaria SEPRMI nº 010 de 06 de julho de 2017.

Tabela 2: Distribuição das Comunidades por Grupos de Áreas Coletivas

Grupo de Áreas Coletivas	Território de Identidade	Entidade Selecionada	Municípios	Nº de Comunidades
01	Sertão do São Francisco	Barriguda-Centro de Desenvolvimento Socioambiental	Casa Nova	4
			Remanso	2
			Campo Alegre de Lurdes	1
			Pilão Arcado	13
			Sento Sé	1
			Sobradinho	5
			Juazeiro	4
Subtotal				30
02	Sertão do São Francisco	Centro de Assessoria do Assuruá-CAA	Curaçá	5
			Uauá	12
			Uauá	11
			Canudos	4
Subtotal				32
03	Piemonte Norte do Itapicuru/Sisal/ Piemonte da Diamantina/ Semiárido Nordeste II	Central das Associações de Fundo e Fecho de Pasto-CAFFP	Campo Formoso	1
			Jaguarari	10
			Pindobaçú	2
			Andorinha	5
			Mirangaba	1
			Umburanas	1
			Monte Santo	10
			Monte Santo	10
Euclides da Cunha	1			
Subtotal				37

04	Velho Chico/Bacia do Rio Grande/ Bacia do Rio Corrente	Central das Associações de Fundo de Pasto - CENTRAL	Oliveira dos Brejinhos	3
			Brotas de Macaúbas	1
			Barra	1
			Buritirama	1
			Serra Dourada	1
			Santa Maria da Vitória	2
			Correntina	2
Jaborandi	2			
Subtotal			13	
TOTAL			112	

Fonte: Dados fornecidos pela CDA/SDR

5.1.3 Acordos de Cooperação Técnica CAR/CDA/SDR e CAR/SEMA/INEMA para a Regularização Fundiária e Ambiental de Fundos e Fechos de Pasto

Trata-se do processo de cadastro, georeferenciamento e preparação de peças técnicas e processuais tendo em vista a regularização fundiária de áreas individuais e coletivas de Fundos e Fechos de Pasto e a respectiva inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), renomeado no estado da Bahia para Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR)³⁶, nos municípios da área de abrangência do Pró-Semiárido³⁷.

A Regularização Fundiária e Ambiental é uma demanda frequente dos beneficiários do Pró-Semiárido, uma vez que diversos agricultores (as) familiares enfrentam dificuldades de acessar políticas públicas sociais devido a necessidade de apresentação de documentos comprobatórios da regularização de seus imóveis. Logo, a execução dessas ações visa impactar positivamente esse grupo ao contribuir com a consolidação do desenvolvimento sustentável, ao permitir o

³⁶ Em dezembro/2018, houve a contratação, após processo seletivo, de equipe técnica permanente de pessoal especializado para a execução das atividades de inscrição no CEFIR; cadastro, georeferenciamento e preparação de peças técnicas e processuais tendo em vista a regularização fundiária na Região Semiárida da Bahia, no Projeto Pró-Semiárido, no âmbito do acordo de Financiamento n° 2000000435-Br com o FIDA.

³⁷ Municípios da área de abrangência de cada Serviços Territoriais de Apoio à Agricultura Familiar-SETAF do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Pró-Semiárido): 1) SETAF-Juazeiro: Juazeiro, Uauá, Curaçá, Sobradinho, Casa Nova, Remanso e Sento Sé, Pilão Arcado e Campo Alegre de Lourdes; 2) SETAF- Senhor do Bonfim: Senhor do Bonfim, Jaguarari, Andorinhas, Campo Formoso, Antônio Gonçalves, Pindobaçu, Filadélfia, Itiúba, Ponto Novo, Caldeirão Grande e Queimadas.;3) SETAF-Jacobina: Jacobina, Umburanas, Ourolândia, Mirangaba, Saúde, Caém, Várzea Nova, Miguel Calmon, Capim Grosso, Quixabeira, Serrolândia, Várzea do Poço.

planejamento de atividades rurais produtivas sem prejudicar o meio ambiente e a melhoria na qualidade de vida das famílias beneficiadas.

O Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR e a Coordenação de Desenvolvimento Agrário - CDA que prevê a parceria nos trabalhos de regularização fundiária, conforme determinam os normativos vigentes (Lei Estadual nº 3.3038/1972, na Lei nº 3.442/1975, na Lei nº 13.572/2016, Instrução Normativa SEAGRI/PGE nº 001/2012, Instrução Normativa Incra nº 82/2015, Norma Técnica de Georreferenciamento de Imóveis Rurais, Lei Estadual 12.910/2013, Decreto Estadual 11.850/2009, Lei 13.182/2014 e do Decreto 15.671/2014) tendo como público alvo os beneficiários dos projetos executados pela CAR, em particular, os Projetos Bahia Produtiva e Pró-Semiárido. Entre estas atividades estão:

I. habilitação do beneficiário/individual e da associação/coletiva, no que envolve o preenchimento de requerimento onde constam informações pessoais e declarações legais a serem prestadas, coleta e conferência de documento pessoais e do imóvel (CAR/Equipe Regularização Fundiária);

II. vistoria do imóvel visando atestar o seu efetivo beneficiamento (CAR/Equipe Regularização Fundiária);

III. levantamento topográfico georreferenciado e demarcação dos limites dos imóveis (CAR/ Regularização Fundiária);

IV. produção das peças técnicas correspondentes (CAR/Equipe Regularização Fundiária);

V. análises técnica, levantamento cartorial e análise jurídica (CDA);

VI. emissão do título de terra e/ou encaminhamento para PGE efetivar o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDA).

O Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais para Povos e Comunidades Tradicionais (CEFIR-PCT) é o registro público eletrônico das informações ambientais dos territórios de povos e comunidades tradicionais. A finalidade é identificar se a comunidade está de acordo com as exigências do novo código florestal; ajudar no planejamento do uso da comunidade; e combater o desmatamento, recuperar ou preservar áreas de mata importantes. Vale salientar que a inscrição no CEFIR é obrigatória para todos os imóveis rurais na Bahia, sejam de comunidades tradicionais ou não.

A Regularização Ambiental de Áreas dos Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais, segmento de Fundo e Fecho de Pasto, é um trabalho precursor no estado da Bahia e será realizado pela Secretaria do Meio Ambiente/ Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA/INEMA) em parceria com a CAR, através do Acordo de Cooperação Técnica³⁸, nas áreas de abrangência do Pró-Semiárido.

Tabela 3: Regularização Ambiental de Áreas dos Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais

OBJETIVOS	INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS
<ul style="list-style-type: none"> - Realizar o diagnóstico técnico ambiental nos territórios das comunidades tradicionais de fundo de pasto; - Realizar serviços de geoprocessamento nos territórios das comunidades de Fundo e Fecho de Pasto, para mapear a Área de Uso e Ocupação do Solo, Área de Preservação Permanente (APP) e Área de Reserva Legal (ARL); - Elaborar os mapas de representação das áreas; e preparar as informações georreferenciadas para a inscrição das comunidades no módulo do Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais (CEFIR). 	<ul style="list-style-type: none"> -Identificação da comunidade e associação (se houver); -Documentos que comprovem a propriedade ou posse (se houver); -Um mapa indicando os limites da área coletiva; -As áreas de preservação permanente (APP) (se houver); -As áreas de mata que formam a reserva legal (RL); -As áreas de uso coletivo (roças, pastos, construções). -Relação dos associados (nome completo e CPF).

Fonte: Projeto Pró- Semiárido/CAR, 2019.

O Pró-Semiárido, no momento, está atuado em 561 comunidades na zona rural de 32 municípios na região centro-norte do semiárido baiano. Destas, 216 são Comunidades Tradicionais de Fundos e Fechos de Pasto. Por esta razão, a CAR/ Pró-Semiárido investirá nestas atividades em parceria com a CDA, SEPROMI e a SEMA/INEMA dando efetividade ao processo de Regularização Fundiária e Ambiental, pois são ações necessárias para a segurança jurídica, social e

³⁸ A CAR será usuária primária do sistema, Módulo Específico CEFIR-PCTs, para a realização dos testes de uso, cancelar a sua eficiência e eficácia, e também contribuir com possíveis sugestões de melhorias ou inclusão de novas funcionalidades e ferramentas.

econômica dessas famílias, como também uma importante ação no fortalecimento das suas organizações e preservação do seu modo de vida.

5.2 A EXPERIÊNCIA DAS COMUNIDADES RURAIS DE MASSAROCA (JUAZEIRO-BA)

A região em torno da sede do distrito Massaroca, localizado a 70 km do município de Juazeiro, sertão da Bahia, tem sido palco de uma série de ações de pesquisa, formação e apoio à Agricultura Familiar. Desde a década de 1980, vem se realizando muitos programas de intervenção, de sistemas de financiamento ou de convênios de cooperação conduzidos por instituições diversas³⁹. As experiências nessa região vêm se opor ao discurso ultrapassado de incapacidade de organização de pequenos produtores do Nordeste no enfrentamento dos desafios, notadamente, o de acesso a políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida, que por muito tempo lhe foram negadas, sendo essas as razões determinantes na seleção das comunidades objeto do presente estudo.

A análise dos processos da ação coletiva em Massaroca permite compreender melhor ação externa na região com base na articulação entre transformações sociais, inovações técnicas e o contexto institucional (TONNEAU; SILVA, 2005). A dinâmica de organização dessas comunidades “pode ser considerada uma exceção na Região Nordeste e, portanto, constitui uma referência bastante original” (BARROS et al., 1996, pg.59), sobretudo pela capacidade de adaptação dos agricultores frente as importantes mudanças institucionais e socioeconômicas dos últimos anos.

A característica mais marcante da região, como de grande parte do norte da Bahia, é a existência de comunidades de Fundos de Pasto que estão tradicionalmente associadas a um espaço aberto de uso coletivo dos recursos naturais, em especial, a pecuária extensiva via pastoreio na caatinga. A

³⁹ Inspirado em experiências de desenvolvimento local, foi desenvolvido um projeto no qual se associaram a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária-Embrapa, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia (Emater-BA), a Associação de Desenvolvimento e Ação Comunitária (Adac) e o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (Cirad). Além desse projeto de cooperação, houve vários projetos de financiamento como o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), financiado pelo Banco Mundial e implantado pela SUDENE e muitos outros projetos formais conduzidos pelas demais instituições que atuavam na região.

generalização do acesso aos recursos de um território, segundo Sabourin et al. (1997, p. 08), de forma gratuita e inalienável para aqueles que a ele estão ligados, por nascimento ou por aliança, constitui uma das principais bases dos sistemas de reciprocidade rural ⁴⁰. E apesar desse modo de exploração de recursos naturais e de vida ter funcionado durante vários séculos, a partir dos anos 70, com evolução do contexto econômico⁴¹, o território passou a ser ameaçado por um processo de apropriação individual, em razão da especulação fundiária, das superfícies utilizadas por essas comunidades.

O histórico de intervenção nas comunidades de Fundos de Pasto localizadas no distrito de Massaroca parte da presença da Igreja Católica, através das suas atividades pastorais (Comunidades Eclesiais de Base-CEBs), e da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia (Emater-BA) estimulando os primeiros movimentos de organização comunitária e para mobilizar os recursos e serviços do Estado, viabilizados pelos programas de auxílio ou de desenvolvimento do governo federal (TONNEAU; SILVA, 2005), os Projetos Especiais voltados para o Nordeste, a exemplo do PDRI- Nordeste, Projeto Sertanejo, Projeto São Vicente, Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP, dentre outros.

A possibilidade de se incluir um item no Projeto Nordeste, para o segmento de Fundo de Pasto, acelerou a formalização dessas associações, dotando-as de uma estrutura legal de representação. E, assim, sob a palavra de ordem “União de todos”, as associações das comunidades de Massaroca foram sendo criadas, entre 1982 e 1985, principalmente, visando a proteção das áreas de Fundos de Pasto contra a eventual desapropriação das extensões de vertissolos para realizar o projeto de irrigação denominado “Salitrão” e para possibilitar acesso aos financiamentos públicos (BARROS et al., 1996).

Atualmente, não se percebe dentre as comunidades de Fundos de Pasto, localizadas no município de Juazeiro-BA, o envolvimento junto a Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto frente as discussões sobre as questões

⁴⁰ Para Sabourin et al. (1999, p.08), os Fundos de Pasto mais que uma propriedade coletiva, corresponde a uma ausência de propriedade e a um direito de uso generalizado entre os membros de uma mesma comunidade. São sociedades que desenvolveram direitos que reportam essencialmente sobre os recursos naturais, e não sobre o solo (Weber, 1995). Sabe-se que tais sistemas correm perigo quando seus recursos encontram um mercado (Hardin, 1968).

⁴¹ A intensificação da integração ao mercado, a inflação crescente com a transferência de investimentos para os imóveis e os primeiros projetos de irrigação no vale do São Francisco, estimularam novas especulações sobre as terras (Garcez, 1987), provocando muitos conflitos.

fundiárias como aconteceu quando se iniciou ações de regularização nessas áreas. Naquela época, a mobilização frente ao movimento seguiu os passos da experiência de Uauá-BA, onde ocorreu as primeiras ações governamentais de regularização fundiária de áreas de uso comum. Atualmente, as principais preocupações são referentes aos arranjos produtivos, manejo adequado e a adoção de medidas sustentáveis no uso da terra e criação dos animais.

A principal manifestação desse processo de organização comunitária foi a constituição do Comitê das Associações Agropastoris Comunitárias de Massaroca (CAAM), no ano de 1989. A ideia da criação de uma federação das associações locais nasceu de uma viagem de intercâmbio de alguns dos seus dirigentes a região de Montpellier, na França, onde os agricultores estavam organizados no seio do Comitê des Hautes Garrigues. O objetivo foi conjugar os esforços das comunidades para implementar uma série de projetos de desenvolvimento de interesse da população local, tanto do ponto de vista da produção agropecuária, como dos aspectos sócio-econômicos.

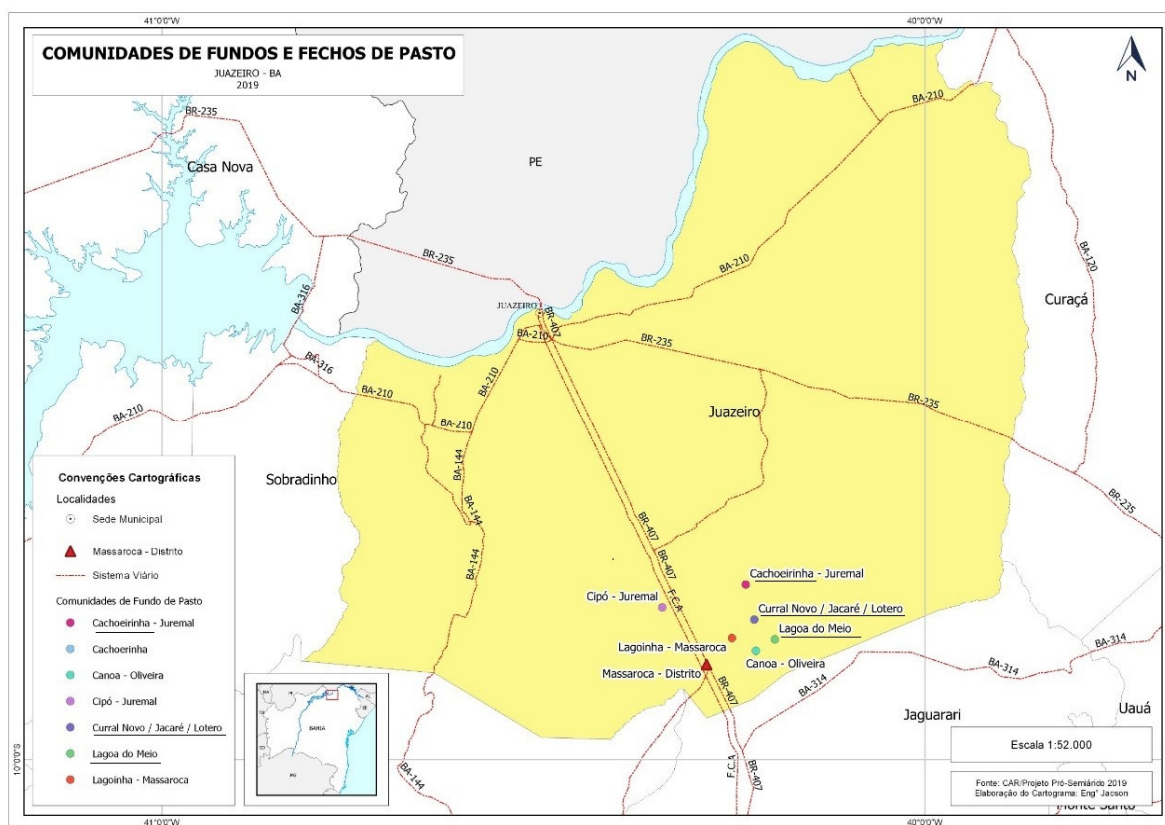
As potencialidades e principal fonte de renda dessas comunidades são a caprinovinocultura, a criação de galinhas e o extrativismo de frutas nativas. A cooperação internacional ajudou na formação da Escola Rural de Massaroca (ERUM), que formou grande parte das lideranças jovens locais, com metodologia de ensino apropriada a região, considerando três momentos no processo educativo: observar a realidade, compreender a metodologia e transformar a realidade. Possuem, ainda, a Cooperativa Agropecuária Familiar de Massaroca (COOFAMA) formada para comercialização dos produtos da agricultura familiar e como uma estratégia para melhorar a comercialização de todas as potencialidades locais.

As famílias das comunidades, após estarem regulamentadas em associações locais, inserem-se no CAAM constituído inicialmente por 09 (nove) associações e, atualmente, por 12 (doze) associações, representadas pelas comunidades de Lagoa do Angico, Lagoinha, Curral Novo/Jacaré, Cachoerinha, Caldeirão do Tibério, Lagoa do Meio, Canoa/Oliveira, Cipó, Juá, Papagaio, Lagoa do Jacaré e Lagoa do Caldeirão, como forma de fortalecer a organização social e o desenvolvimento local.

5.2.1 As Peculiaridades dos Fundos de Pasto de Massaroca

O histórico de organização e articulação política armazenado em um capital social formado ao longo da trajetória nessa região tem permitido que ações estruturantes sejam bem receptivas e com uma boa perspectiva de consolidação. Mas, os principais atores desta história são aqueles agricultores e criadores de caprinos e ovinos, que quando começou a intervenção das instituições de pesquisa e de extensão, estavam recém-organizados em associações comunitárias. E o maior ganho desse processo foi, seguramente, a aquisição de uma capacidade de construir e implementar projetos individuais e coletivos, por meio da dinâmica de desenvolvimento local, a qual possibilitou avanços visíveis na infraestrutura de educação, recursos hídricos, acesso ao crédito, eletricidade, assistência técnica e capacitação, melhorias na habitação e cuidados de saúde, dentre outros (TONNEAU; SILVA, 2005).

Figura 4: Localização das comunidades estudadas dentro do município de Juazeiro/BA.



Fonte: Dados fornecidos pela CAR/Projeto Pró-Semiárido, 2019.

Foram utilizados quadros para a análise das especificidades de cada comunidade de Fundos de Pasto, localizadas no distrito de Massaroca, município de Juazeiro-BA, e, desta forma, avaliar a situação jurídico-formal das áreas de uso coletivo para melhor detalhamento das normas que versam sobre a regularização fundiária dos Fundos de Pasto. Para isso, dentre as associações que compõem a CAAM, três foram selecionadas, representando as comunidades de Curral Novo, Lotero, Jacaré, Cachoerinha e Lagoa do Meio.

Buscou-se identificar a existência de processo administrativo de regularização (atual situação jurídica) e de certificação de reconhecimento; conflito agrário; configuração espacial da área coletiva do Fundo de Pasto; quantidade de famílias; principal atividade; estratégias de defesa do território; e experiências para uso sustentável da terra.

Quadro 1: Dados sobre as comunidades de Curral Novo, Lotero e Jacaré

Associação Comunitária Agropastoril de Curral Novo e Jacaré
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundada em 1987; ▪ Representa as Comunidades de Fundos de Pasto de Curral Novo, Lotero e Jacaré; ▪ Atualmente, possui cerca de 60 (sessenta) sócios; ▪ Recebeu o Título de Definitivo de Terras de uma área coletiva, medindo 1.396,73 hectares, emitido pelo INTERBA, e entregue em 27/08/1988; ▪ Área coletiva titulada está totalmente cercada como forma de evitar que pessoas estranhas as comunidades soltassem seus animais dentro dela; ▪ Certificado de Reconhecimento como Comunidade Tradicional de Fundo de Pasto: Curral Novo, em 29/01/2019 e, Lotero e Jacaré, em 30/01/2019; ▪ Forte a participação das mulheres nas atividades da comunidade, o que não se percebe quanto aos jovens; ▪ Principais atividades produtivas: criação de galinhas, caprinos, gado e o extrativismo de frutas nativas (maracujá do mato e umbu); ▪ Possuem uma unidade de beneficiamento de frutas; ▪ Uma área comunitária de 8,0 (oito) hectares, utilizada na agricultura; ▪ Implantado uma experiência de recaatingamento numa área de aproximadamente 100 (cem) hectares.

Até o ano de 2006, a regularização fundiária dos Fundos de Pasto utilizava o instrumento de título de domínio, através da doação, alienação simples ou excepcional. Mas, partir do 2007, conforme Parecer da Procuradoria Geral do Estado-BA, foi vedado por estar em desacordo com a Constituição Baiana.

Contudo, o Estado da Bahia não anulou os títulos já entregues, como assim tinha recomendado o parecer.

Como a situação descrita acima (Quadro 1), a invasão das pastagens pelo gado de fazendas vizinhas é um problema antigo para essas comunidades. Nos períodos de chuvas, esses animais são soltos nos pastos abertos, consumindo o alimento que seria destinado para o pastoreio comunitário e acelerando a destruição da vegetação local (EHLE, 1997).

Quadro 2: Dados sobre a comunidade Cachoeirinha

Associação Comunitária e Agropastoril de Cachoeirinha

- Foi fundada em 1986 e tem nível elevado de organização social;
 - Vivem 20 (vinte) famílias na comunidade;
 - Existência de conflito agrário com confrontante;
 - O andamento do processo administrativo de regularização fundiária de Cachoeirinha foi suspenso após a etapa de medição da área coletiva que totalizou em 1.336 (mil, trezentos e trinta e três) hectares. O protesto ao processo foi realizado por um confrontante;
 - Foi ajuizada ação de reintegração de posse pelo confrontante que alega ser dono de uma área de 4.500 hectares, englobando as terras ocupadas pela comunidade⁴²;
 - A comunidade cercou toda a área coletiva como estratégia de defesa, em razão do conflito com o vizinho;
 - O processo de certificação ainda está em tramite. Encontra-se, atualmente, na Casa Civil aguardando análise;
 - As mulheres são bastante presentes nessas nos trabalhos da associação;
 - Existe apenas 02 (dois) jovens na comunidade;
 - Possui uma vegetação bastante preservada, consequência da consciência da necessidade de preservar a caatinga;
 - É considerada uma unidade de referência;
 - A principal atividade econômica é a caprinovinocultura, criação de galinha e produção de ovos;
 - É realizado o controle da quantidade de animais por família na área de uso comum para evitar o superpastoreio;
 - Há um período para descanso da área, momento em que os animais ficam nas propriedades individuais;
 - Possuem cinco linhas de uso da água (para consumo humano, produção, comunidade, emergência e meio ambiente), o que tem possibilitado uma tranquilidade maior para famílias, principalmente nos períodos de estiagem.
-

Em situações como a descrita acima (Quadro 2), a continuidade do processo só ocorrerá após a resolução da lide. Não havendo acordo entre as partes,

⁴² Segundo informação de liderança local, a comunidade de Cachoeirinha está recebendo assessoria jurídica do IRPAA na Ação de Reintegração de Posse.

instaura-se um procedimento administrativo denominado discriminatória. A ação é executada pela CDA com objetivo de apurar o efetivo de terras públicas e privadas, separa as duas, reconhece o domínio das particulares e regulariza as devolutas em nome dos legítimos ocupantes, arrecadando e matriculando como patrimônio do Estado.

Existem muitos processos de reconhecimento de algumas comunidades que estão demorando para emitir o certificado, apesar do requerimento ter sido realizado no mesmo período de outras comunidades, já certificadas. A demora, possivelmente, é em razão da existência do conflito envolvendo as terras ocupadas pela comunidade. Informação confirmada durante o último Seminário Estadual promovido pelo movimento, através de fala membro da Articulação Estadual e Secretaria atual da SEPRMI, tendo sido estes processos encaminhados para análise pela Casa Civil por esse motivo.

Quadro 3: Dados sobre a comunidade de Lagoa do Meio

Associação Comunitária de Lagoa do Meio
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundada no ano de 1989; ▪ Nasce com o objetivo de fortalecer a organização e buscar melhorias para a comunidade, recebendo o apoio técnico da EBDA e da Pastoral da Igreja; ▪ Possui 46 (quarenta) moradores, sendo 40 (quarenta) sócios e 6 (seis) não sócios; ▪ Não há conflito agrário; ▪ Tem como confrontante outra comunidade Fundo de Pasto; ▪ Não possui processo administrativo de regularização fundiária; ▪ A comunidade não possui ainda processo administrativo de regularização fundiária; ▪ Possui três áreas coletivas, geograficamente separadas, com aproximadamente 240 (duzentos e quarenta), 75 (setenta e cinco) e 12 (doze) hectares. Situação um pouco atípica na região; ▪ As áreas de uso comum são abertas (sem cercas); ▪ A comunidade Lagoa do Meio foi certificada em 29/01/2019; ▪ A primeira conquista foi a construção do prédio escolar; ▪ Há uma grande participação das mulheres na organização social, produção, comercialização, dentre outras atividades; ▪ Os jovens, atualmente, vêm melhorando na participação, mas ainda existe dificuldade em relação a inserção destes no que se refere a organização social; ▪ As principais fontes de renda são a criação de caprinos, ovinos, galinha e agricultura de sequeiro; ▪ Possui uma área coletiva com plantação de palma; ▪ Existem diversas tecnologias de captação e armazenamento de água, como tanque de pedra, barreiros trincheiras e cisternas calçadão.

As condições de vida nessa região não permitiram que se criasse os bodes presos, pois isso exigia a oferta de ração. A frase “na caatinga o bode é rei” retrata a alternativa encontrada pelo sertanejo, pois permitia que o animal percorresse longos trajetos em busca do alimento. Isso é facilitado pela frequência de áreas abertas de Fundos de Pastos vizinhas ou próximas umas das outras, formando grandes territórios, como o caso acima (Quadro 3). Existe ainda quem afirme que é o bode que define os limites dessas áreas, ou seja, seu limite é até onde o animal vai no pastejo.

Assim como a comunidade de Lagoa do Meio (Quadro 3), outras não possuem ainda processo administrativo de regularização fundiária. Pois, não conseguiram protocolar o requerimento dentro do prazo estabelecido da legislação estadual, tanto para a certificação como para regularização dos Fundos de Pasto. Ocorreu, no entanto, uma situação, previamente acordada com a Coordenação Executiva da CDA, para que as entidades parceiras do movimento, como o Instituto Regional da Pequena Produção Apropriada (IRPAA), nos últimos dias de dezembro do ano de 2018, levassem os requerimentos de regularização daquelas associações que prestam assistência técnica. Esses pedidos que foram protocolados na CDA, como foi o caso de Lagoa do Meio. O mesmo foi realizado pela Central das Associações de Fundo e Fecho de Pasto (CAFFP)⁴³.

Por fim, verificou-se uma flexibilização da exigência legal, quanto ao fim do prazo, em 31 de dezembro de 2018, por parte dos órgãos competentes para recebimento dos pedidos de certificação de reconhecimento e regularização fundiária. Isso devido ao curto período estabelecido, 05 (cinco) anos, da publicação da lei até o marco estabelecido. Pois, mesmo com a implementação de algumas ações governamentais, para a divulgação e cumprimento das exigências da norma, o período foi insuficiente, principalmente, diante da quantidade de comunidades com características de Fundos e Fechos de Pasto no estado da Bahia.

⁴³ A CAFFP é uma organização sem fins lucrativos, principal articuladora das comunidades Tradicionais de Fundo de Pasto da Região de Senhor do Bonfim, tendo em sua composição 39 Associações, distribuídas em 09 municípios que compreendem a Região de Senhor do Bonfim (Campo Formoso, Antônio Gonçalves, Pindobaçu, Umburanas, Jaguarari, Mirangaba, Itiúba, Monte Santos e Andorinha).

5.3 UM RETRATO DA LUTA PELA PERMANÊNCIA NAS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS

Através das entrevistas, falas e observações realizadas, observou-se qual o tratamento dado, pelo Estado da Bahia, as Comunidades Tradicionais de Fundos e Fechos de Pasto, através dos instrumentos jurídicos e administrativos construídos, desde da primeira intervenção até os dias atuais, com a chegada do marco temporal estabelecido pela lei estadual. Isso foi possível ao analisar os momentos que marcaram a trajetória de luta pela permanência dessas comunidades nas terras que tradicionalmente ocupam, utilizando tanto o discurso daqueles que compõe esse grupo social quanto dos agentes dos órgãos governamentais responsáveis pela execução das políticas públicas direcionadas ao segmento, especialmente, a de regularização fundiária que é um ponto de extrema relevância na pauta do movimento.

Trazemos uma lição de Dom José Rodrigues que dizia assim: “Nesse sertão quem tem a terra, tem água. Quem tem a terra e a água, tem poder econômico. Quem tem o poder econômico, tem o poder político. E quem tem terra, água, poder econômico e político só quer fazê-lo crescer, jamais compartilhar”. E seguindo a mesma linha deste ensinamento, mas sob o prisma da realidade dos Fundo de Pasto, o Entrevistado n.1 afirmou que “são três coisas elementares que garantem a permanência dessas populações no meio rural, principalmente, dessas comunidades. A terra, a água e as condições para viver na terra”. Parte-se daqui para compreender que a luta dos Fundos de Pasto não é somente por terra. É também por poder, por água, por melhores condições de vida, por um jeito de viver no Sertão.

Segundo o Entrevistado n.2, é através Articulação Estadual de Fundo e Fecho de Pasto (AEFFP), ao tratar da forma como se organizam, articulam e mobilizam, que esse segmento encaminha suas demandas para Estado. E como ainda são organizadas, periodicamente, as reuniões e encontros regionais, no qual é realizado avaliação da caminhada e o planejamento das ações, de acordo com as demandas levantadas, que farão parte da pauta do movimento.

A eficácia do sistema de Fundos de Pasto tem sido comprovada por gerações por ter conseguido sustentar a vida humana em harmonia com a natureza, visando instituir um novo desenvolvimento para a região com práticas

apropriadas as potencialidades e fragilidades ambientais. Os conflitos de terras nessas áreas, geralmente, são provocados por agentes de fora, enquanto as populações locais lutam para permanecer na terra. E foi a partir da década de 1980, na resistência aos processos de grilagens e cercamentos das terras que ocupavam, que começam a se organizar com o apoio de diversas entidades e organizações sociais na luta e defesa da posse e uso da terra.

Naquela época, existia um grande obstáculo que era a lei, ou melhor, a ausência de uma lei que conseguisse retratar aquela realidade local. As entidades e advogados comprometidos com os trabalhadores rurais enfrentaram muitas dificuldades de como incluir num título individual o direito a uma área coletiva. Por isso, os primeiros títulos foram emitidos em nome de uma pessoa, inserindo numa parte do documento o nome dos demais membros da comunidade⁴⁴.

Entretanto, pouco tempo depois, o extinto Instituto de Terras da Bahia (INTERBA) passou a exigir a organização dos moradores em pessoas jurídicas capazes de receber títulos coletivos, nascendo, desta forma, a associação agropastoril que passou a ser vista pelo grupo como um instrumento de luta dos pequenos criadores⁴⁵. Após requerimentos, medição das áreas e a titulação, a Associação teria condições de reivindicar recursos para investir em benfeitorias e produção.

Em 1984, inicia os processos de regularização fundiária das áreas coletivas de Fundos de Pasto pelo Governo do estado da Bahia, com a emissão de títulos de domínio, por meio do INTERBA. Até 1988, o Banco Mundial assumiu as despesas das medições e titulações, mas conflito entre órgãos do governo (INTERBA e INCRA) resultaram na suspensão do apoio. O governo da Bahia passou então a assumir a medição até 100 (cem) hectares das áreas coletivas e individuais, sendo o restante pago pela associação ou no caso das áreas individuais, pelo seu proprietário (EHLE, 1997).

⁴⁴ Como é o caso da Comunidade de Fundo de Pasto da Fazenda São Bento, localizada no município de Uauá. Foi a primeira a receber um título definitivo de uma área coletiva.

⁴⁵ A fundação de uma Associação de Fundo de Pasto, conhecida também como uma associação agropastoril, para diferenciá-la de outras associações de pequenos produtores que não tratam diretamente da questão fundiária. A associação agropastoril abrange usuários de uma determinada área coletiva, dando-lhes condições jurídicas de conseguir títulos coletivos (EHLE, 1997).

Foi forte a pressão popular frente ao projeto da Constituição da Bahia de 1989⁴⁶. Houve ampla mobilização, abaixo assinados e várias ocupações dos órgãos do governo até conseguir incluir o art. artigo 179, o qual veio possibilitar a regularização de terras coletivas. Segundo o Entrevistado n.1, “inúmeras vezes fomos a capital durante a Assembleia Estadual Constituinte e assim conseguimos incluir a modalidade de ocupação das terras como Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, no capítulo da Política Agrária da Constituição do Estado da Bahia”. Afirma que receberam um forte apoio dos movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias, da Igreja Católica, organizações da sociedade civil e dos próprios camponeses (as) das Comunidades de Fundos e Fechos de Pasto. Destaca ainda, acontecimentos do ano de 1987, importantes para o movimento, como a ocupação da Secretaria Estadual da Reforma Agrária e a extinção do INTERBA, transformado na Coordenação de Reforma Agrária (CORA), que é visto como um retrocesso.

Com o marco legal, abriu-se caminho para regularização dos Fundos de Pasto, sendo de suma importância para a preservação da tradição da criação do bode solto, bem como para conter a grilagem e o êxodo rural. Todavia, segundo a Articulação Estadual, houve um descompasso entre os avanços obtidos com o reconhecimento na Constituição Baiana e a criação do Projeto de Fundo de Pasto. Pois, o processo de regularização dessas áreas pelo estado da Bahia que se tornou bastante lento. As razões, segundo eles, envolveram a falta de vontade política e de recursos, entraves burocráticos, grande rotatividade dos funcionários, e interesses políticos. Sendo a pressão constante do movimento dos Fundos de Pasto o que tem permitido que essa discussão junto ao governo permaneça firme até os dias atuais.

A respeito do Contrato de Concessão do Direito Real de Uso (CCDRU) como instrumento para regularização dessas áreas, afirma o Entrevistado n.3:

O objetivo do Poder Legislativo da época era fazer deste instrumento jurídico um artifício de manutenção de poder, resquícios das raízes coloniais e escravistas que impedem o reconhecimento dos territórios tradicionais com a aprovação do artigo 178 na Constituição Estadual, onde sua escrita não

⁴⁶ A Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), e outras entidades da classe trabalhadora articularam a pressão popular em frente ao projeto da Constituição da Bahia.

correspondeu ao Projeto de Emenda Popular apresentado à Assembleia Constituinte” (ENTREVISTADO N.3).

Os próprios técnicos do extinto INTERBA, entrevistados, reconhecem as dificuldades enfrentadas para realizar os trabalhos em razão da falta de estrutura do Órgão competente. E afirmam que desde a década de 1980 até hoje, pouca coisa mudou. E empecilhos daquela época permanecem sem grandes avanços, como corpo técnico efetivo pequeno, grande rotatividade dos técnicos contratados de forma temporária, salários baixos, banco de dados devassado, dentre outros. Outra crítica, é de como a política vem sendo desenvolvida, pois, “não temos acompanhamento das áreas regularizadas, tituladas. Não possuímos nenhuma informação da situação atual dessas comunidades”, Entrevistado n.10.

Foi importante, naquele momento, somar forças com outros segmentos sociais para que o movimento conseguisse pressionar o Estado e ter acesso a programas/políticas públicas. Como aconteceu com o INCRA, órgão federal responsável pela implantação da reforma agrária, que reconheceu, em 1990, a modalidade Fundo de Pasto com direito de participar dos recursos destinados à Reforma Agrária. Destaca-se o Programa Especial para Reforma Agrária (PROCERA) que facilitou a participação de algumas associações em programas especiais de custeio e investimento nas atividades agropecuárias.⁴⁷

Ainda neste ano, com a discussão das Leis Orgânicas dos Municípios, havia na sua versão oferecida a obrigação do uso da cerca com quatro fios de arame, conhecida como a Lei dos 04 fios ou Lei do Pé Alto. Contra isso, houve forte reação das comunidades, o que impediu a aprovação da proposta em muitos municípios. Diante da pressão legal que “exigia que se os animais fossem mantidos presos e da falta de condições para cercar toda a área, surge a necessidade de se organizar e viemos conhecer o modelo de Uauá e nos identificamos com as características”, Entrevistado n.4. Assim, a identidade do grupo foi sendo construída através das histórias comuns, das semelhanças nas relações que marcam o cotidiano.

⁴⁷ O INCRA, por portarias, reconhece alguns Fundos de Pasto como área de assentamentos e cadastra as famílias dessas comunidades como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária. Isso devido a pressão do movimento Rural, “Grito da Terra Brasil” ampliou o acesso ao PRONAF. Estes programas são balizados dentro das normas dos bancos internacionais que financiam e, normalmente, são de juros mais baixos e carências maiores. No caso, o Programa Especial para Reforma Agrária (PROCERA) foi realizado com recursos do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial, administrado pelo Banco do Nordeste.

No mesmo ano do reconhecimento como comunidades tradicionais, em 2007, os Fundos e Fechos de Pasto foram surpreendidos com a posição do Estado ao atender o parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE) que recomendou não mais emitir os títulos de domínio para as áreas coletivos de Fundos e Fechos de Pasto, alegando que o texto da Lei Maior do Estado, prevê o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU).

Neste momento, inicia-se a discussão a respeito do conteúdo deste contrato, a partir de uma minuta apresentada pela Procuradora autora do Parecer, que previa, inicialmente, um prazo de 20 (vinte) anos e que não foi aceito pelo movimento. Houve ainda muito debate sobre o Parecer, inclusive, pelos agentes dos órgãos estatais, principalmente, quanto a recomendação de anulação dos 110 títulos emitidos, entregues e registrados (Anexo D). E a frustração na expectativa gerada por aquelas comunidades que já tinham dado início ao processo de regularização fundiária, afirma o Entrevistado n.9.

Em seguida, veio estabelecimento do marco temporal pela Lei nº 12.910/2013 que trouxe muita preocupação para o grupo pelo curto prazo de 05 (cinco) entre a data da publicação da lei, com a nova exigência, e o fim do limite previsto. Pois, questionavam-se como fazer todo processo de sensibilização, que por si demanda um tempo maior, principalmente, em razão da quantidade de comunidades com características semelhantes Fundos e Fechos de Pasto espalhadas por toda a Bahia.

Durante a Oficina do Projeto Busca Ativa⁴⁸, percebeu-se nas falas dos representantes das comunidades como é difícil colocar os Fundos e Fechos de Pasto dentro de um padrão definido, pois cada território possui sua singularidade. Em atividade realizada se falou muito que conceito partia do sentimento de pertencimento a um local, de uma identidade coletiva, marcada pelo elemento resistência, construída pelas diferentes histórias vividas por diversas culturas, de tempos e espaços diferentes. E que o tempo de existência dessas comunidades, a tradição, é bem maior que a própria denominação “Fundo de Pasto”, construída na década de 1970 a partir da necessidade de uma defesa organizada da terra.

Para o Entrevistado n.5, a organização regional tem se mostrado um desafio para o movimento diante das peculiaridades existentes até mesmo dentro de uma

⁴⁸ Oficina de Formação da Equipe da Segunda Etapa do Projeto Busca Ativa, realizada nos dias 30 de janeiro a 03 de fevereiro de 2018, no município de Senhor do Bonfim-BA.

mesma região. Aponta a dimensão territorial do estado como uma dificuldade para a mobilização e articulação, “como fazer articulação com regiões tão diferentes, respeitando cada organização local. Unificar o movimento é um desafio”. E indica a organização e do trabalho de base nas comunidades como alternativas para o fortalecimento da luta de defesa por esse modo de vida. A AEFFP é um movimento que vai além da localidade, embora tenha cada comunidade sua forma de organização, articulação e mobilização, principalmente, através das associações comunitárias que precisam se organizar para participar das ações coletivas tanto a nível local como regional e nacional.

Percebeu-se, ainda, no mesmo evento, nas falas e entrevistas dos membros da AEFFP, uma autocrítica que eles têm realizado durante todo o período que ficaram discutindo o conteúdo do contrato de concessão de uso. Isso porque o movimento acabou por deixar de cobrar do Estado outras ações para as comunidades. E, desde do ano de 2007, não houve avanço na política de regularização fundiária da Bahia. Para eles houve uma acomodação com a chegada ao poder de governo de esquerda que ajudaram a eleger, já que antes havia muita mobilização e ocupação de espaços públicos. E, nesse sentido, hoje, quase nada foi feito quando comparado as ações coletivas já realizadas pelo movimento. Assegura o Entrevistado n.6 que “a meta do Estado não é a mesma que a mesma da comunidade”, ao falar sobre a dificuldade no diálogo com a CDA e de acesso a PGE.

Segundo o Entrevistado n.1 a paralização da política de regularização fundiária é:

Um gargalo que a gente precisa, enquanto movimento social, estar pressionando o Estado. Eu tenho dito que nos perdemos 10 (dez) anos, do ponto de vista da política de regularização fundiária. Não se mede uma área de uso comum, comunitária das comunidades de Fundos de Pasto. O Estado abandonou essa política, imbuído simplesmente na discussão do que seria o instrumento a ser utilizado (ENTREVISTADO N.1).

Alguns momentos foram destacados pela AEFFP pela união de forças com outros movimentos sociais e populares que culminaram nas ocupações de órgãos públicos, a exemplo do INCRA, CDA e CONDER, e interdição de rodovias dos anos de 2003 a 2006. “ Com estas ações conseguimos por duas vezes a celebração de convênios entre Estado e União para regularização fundiária de áreas coletivas de Fundos e Fechos de Pasto”. E afirmam a necessidade de

retomada dessas ações. Chama atenção o Entrevistado n.5 para a importância do voto, pois “muitos ao assumir o cargo político esquecem os compromissos assumidos durante a eleição. Precisamos ocupar esses espaços, mas para isso precisa ter qualidade nessa participação e deixar de votar em político que retira nossos direitos”, assevera o Entrevistado n.1.

A Lei 12.910/2013 só veio para burocratizar ainda mais o processo e distanciar o exercício do direito de permanecer na terra, segundo o Entrevistado n.8:

O Estado quando pensa numa política, fazem é burocratizar, dificultar o acesso, trazendo uma limitação legal ao reconhecimento dessas comunidades, contrariando normas superiores. Existem leis injustas. Não precisamos que ninguém nos diga quem somos, pois sabemos. E não deixaremos de existir após o fim do prazo (ENTREVISTADO N.8).

Antes bastava realizar o requerimento de regularização junto ao extinto INTERBA, atualmente CDA. Hoje todo o processo envolve duas Secretarias distintas, SEPROMI e SDR (através da CDA). Primeiro é necessário encaminhar requerimento, individual por comunidade, a SEPROMI para obter o certificado de reconhecimento. E, assim, posteriormente, encaminhar requerimento de regularização fundiária da área coletiva, em nome da associação legalmente constituída, para a CDA. Muitos reclamam a falta de informações sobre as novas exigências e pela falta de comunicação entre os órgãos hoje competentes para a certificação e regularização fundiária.

O VI Seminário Estadual das Comunidades Tradicionais de Fundos e Fechos de Pasto⁴⁹, com o tema Terra e Território, reuniu pesquisadores da universidade, representações das comunidades tradicionais de todo o estado, e do poder público estadual. Foram debatidos temas como a regularização fundiária, análise da conjuntura atual, diferenças entre o conceito de terra e território, marcos legais, políticas públicas voltadas para o segmento, estímulo à permanência da juventude nessas comunidades, importância da organização das comunidades, alinhamento de questões dentro do próprio movimento e as estratégias de enfrentamento e defesa dos territórios, em especial, as relacionadas a grandes empreendimentos que impactam sobre a vida das comunidades.

⁴⁹ VI Seminário Estadual das Comunidades Tradicionais de Fundos e Fechos de Pasto realizado nos dias 05 a 07 de junho de 2019, no município de Senhor do Bonfim-BA.

Nesse encontro, percebe-se um discurso bastante afinado dos agentes sociais quanto a importância de uma comunidade organizada para a proteção do território. O título de domínio ou o contrato de concessão de direito real de uso seria uma segurança a mais, porém insuficiente sem a presença da mobilização popular de resistência diante das tentativas de expropriação das terras tradicionalmente ocupadas pelos agentes do capital. Vale reforçar que a construção histórica dos Fundos e Fechos de Pasto aconteceu à revelia do Estado. E, hoje, só está acontecendo toda essa discussão em razão da força adquirida pelo movimento social frente a ação estatal. Então é a força da organização a maior garantia da permanência no território.

A fala da coordenadora executiva da CDA, Renata Rossi, foi uma das mais aguardadas diante do desafio que vem sendo realizar a regularização fundiária das áreas coletivas de Fundos e Fechos de Pasto e, principalmente, o instrumento do contrato de concessão de direito real de uso que vem sendo debatido, por um longo período, entre organizações sociais e Governo do Estado. Esclareceu que o papel da CDA não é só com a regularização fundiária para emitir o título, mas também com o ordenamento fundiário, identificando a malha agrária para fazer a reforma agrária. Para identificar onde existe concentração de terra e terras públicas para assim garantir uma quantidade de terra mínima para que os trabalhadores possam viver.

Esclareceu algumas questões, as quais vinham sendo levantadas por aquelas comunidades que não aceitam o contrato, ao afirmar que o Estado da Bahia não obriga ninguém assinar o contrato. Muito menos as medições das áreas coletivas condicionam a assinatura do mesmo. Apenas estaria exercendo a missão de identificar os limites das áreas para fazer ordenamento fundiário e regularizar, conforme o interesse e entendimento dessas comunidades.

E ainda segundo a Coordenadora Executiva, a CDA está aberta ao debate sobre o contrato junto a PGE, sendo um desafio elaborar um contrato que consiga refletir as condições das comunidades. Afirma que “já se chegou ao meio termo quanto ao conteúdo do contrato”, mas, reconhece que o debate sobre as cláusulas deve acontecer e é legítimo, pois, a partir do momento que novos atores são incorporados, as visões também mudam.

Dentro desse contexto, algumas ações começaram a serem desenvolvidas pelo Estado Baiano. Todavia, há existência de posicionamentos diferentes frente as

essas ações dentro do próprio movimento. Uma parte, apesar de não considerar o instrumento CCDU o mais adequado para regularização de áreas ocupadas por comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, acredita que esse é o único instrumento, hoje, previsto em lei. “É o único meio para garantir o acesso a políticas públicas e a chegada de investimentos nessas áreas, como também, a segurança em relação ao avanço do capital e aos conflitos”, segundo o Entrevistado n.1.

Outra parte, não aceita de nenhuma forma o instrumento CCDU, e afirma que ela viola normas superiores. Percebe-se essa resistência por parte de algumas comunidades em relação as ações que vem sendo desenvolvidas, principalmente, na região de Casa Nova, Campo Alegre de Lurdes, Pilão Arcado e Remanso. Defendem, inclusive a alteração do texto da Constituição Estadual. Mas, há um consenso com a fala do Entrevistado n.7 “ Não precisamos de prazo para nos definir. Não aceitamos esse marco temporal”.

Para o Entrevistado n.1, um dos membros da AEFPP, o principal significado do evento foi o de reunir comunidades que estão dispersas pelas distâncias do estado da Bahia:

Temos comunidades em diferentes regiões, então esse é o momento para criar um intercâmbio e uma sintonia entre as comunidades, que têm as mesmas demandas e dificuldades. Isso nos ajuda a entendermos como funciona a dinâmica e como cada uma enfrenta seus problemas e dificuldades, além de ser uma oportunidade de comunidades que nem sabiam que eram de Fundo e Fecho de Pasto se reconhecerem (ENTREVISTADO N.1).

Dentro dessa trajetória de resistência, a Entrevistada n.5 destaca o momento que foi idealizado e elaborado pelo próprio movimento, no âmbito da Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pasto e com apoio das entidades de assessoria, a proposta “O Fundo de Pasto que queremos” (2003) na expectativa que esse documento fosse utilizado na orientação para a intervenção através políticas públicas na região semiárida, sendo a questão fundiária a principal reivindicação⁵⁰. Já o Entrevistado n.7, faz uma crítica ao próprio movimento ao

⁵⁰ O documento, encaminhado aos órgãos governamentais, denuncia a morosidade no processo de regularização de terras no Estado da Bahia, onde tal omissão contribui para o aumento da grilagem em áreas coletivas, estimulando o conflito violento entre grileiros e posseiros. Discute a política fundiária para os Fundos de Pasto e sugere como pontos estratégicos: a titulação das áreas coletivas, a discriminação das terras públicas e a participação e o controle social nas ações de regularização fundiária. Ainda apresenta demandas nos setores das políticas agrícola, ambiental e hídrica, descrevendo de forma sistematizada um programa de educação ambiental para as comunidades de Fundos de Pasto, social e cultural (ARTICULAÇÃO ESTADUAL DOS FUNDOS E FECHOS DE PASTO, 2003).

afirmar que houve um abandono desse projeto e um acomodamento com a mudança de governo, o qual eles ajudaram a eleger. Era um momento para “o movimento ter crescido e não ficar de braços cruzados aguardando ações para o grupo”.

O conteúdo abordado nesse documento é referência para muitos do segmento social, do ponto de vista de ter possibilitado o alcance de algumas demandas das comunidades através de ações/programas governamentais como as construções de cisternas, unidades de beneficiamento de frutas, Programa de Aquisição de Alimentos-PAA, Cabra Forte etc). Comprovando, desta forma, o quanto a mobilização desse grupo tem sido importante na melhoria da qualidade de vida das populações rurais do semiárido baiano.

Por tudo isso, fica inegável a necessidade da regularização fundiária para a proteção e defesa da posse do território dessas comunidades que historicamente vem reproduzindo o seu modo de vida e desenvolvendo suas atividades produtivas em consonância com os recursos da natureza, garantindo o trabalho e a sobrevivência das futuras gerações dessas famílias camponesas.

6. CONCLUSÃO

O número de comunidades se reconhecendo como Fundo e Fecho de Pasto tem crescido de forma significativa por todo território da Bahia. Através da análise dos dados governamentais e das entidades representativas do segmento e parceiras, constatou-se a presença desses grupos em mais de 51 municípios baianos. Sendo isso de suma importância para o processo político de afirmação e o fortalecimento dessa expressão coletiva quem vem resistindo, das mais diversas formas, as tentativas de usurpação do seu território.

Por outro lado, também se observou o aumento no número de conflitos pelas terras ocupadas por essas comunidades com o avanço do capital no campo, especialmente, naquelas regiões consideradas estratégias para o financiamento de recursos internacionais e investimento em projetos/políticas sob o argumento do desenvolvimento econômico do Estado. Pois, aqueles que ocupam secularmente essas áreas, acabam sendo excluídos dos benefícios advindos deste processo. Uma vez que o Estado não tem sido capaz de subverter o poder de um pequeno grupo que domina a terra e vem cedendo a um modelo de desenvolvimento que só majora a desigualdade social na região.

As reclamações das representações do movimento de Fundos e Fechos de Pasto sobre o encaminhamento de Processos de Certificação de Reconhecimento da SEPRMI para análise na Casa Civil, a paralização de Processos de Regularização Fundiária de Fundos e Fechos de Pasto na Coordenação de Desenvolvimento Agrário, por protesto ou deflagração de ação discriminatória, demonstra o aumento de conflitos fundiários nessas áreas.

Portanto, mesmo após a implementação de algumas ações voltadas para o segmento, muitas comunidades de Fundos de Pasto continuam passando por situações que envolvem tentativas ou a expropriação dos seus territórios. Segundo as falas dos agentes sociais, analisados no trabalho, as ações governamentais, que visam garantir a permanência na terra dessas comunidades, vêm fracassando por serem inadequadas ao modo de vida e por não serem acompanhadas por outras políticas necessárias para se viabilizar o desenvolvimento desses grupos que se baseiam no uso comum da terra.

Além do mais, verifica-se ainda muitos avanços passando por retrocessos devido, principalmente, aos limites impostos ao exercício dos direitos já conquistados pelo segmento (como ao auto reconhecimento) e, em razão de políticas, motivadas por interesses desenvolvimentistas, que desregulam o mercado de terras e facilitam a sua concentração nas mãos de uma minoria. E até mesmo pela burocracia estatal que torna ineficiente a ação dos órgãos públicos responsáveis pela regularização dessas áreas, colocando em risco o direito a posse de seus territórios tradicionais, garantido constitucionalmente.

Assim, diante das dificuldades no acesso as exigências legais e a pouca divulgação em alguns projetos/políticas públicas para os Fundos e Fechos de Pasto, buscou-se a elaborar um manual com o objetivo informativo sobre as ações que estão sendo desenvolvidas e seus procedimentos (etapas), após o prazo final (marco temporal) estabelecido pela Lei 12.910/2013. A sistematização dessas informações tem por público alvo as comunidades de Fundo e Fecho de Pasto e foi elaborado a partir das dúvidas mais frequentes dos agentes sociais durante reuniões, encontros e mobilizações para início da execução de ações fundiárias junto ao grupo. Importante, frisar, que através do conhecimento mais detalhado permitirá a análise quanto sua adequação as expectativas e necessidades do grupo.

Sabe-se, que o reconhecimento jurídico-formal, com vista a obter regularização fundiária dos seus territórios e sanar os conflitos sociais sobre a posse da terra, foi consequência da força adquirida na ação coletiva desse segmento e sua repercussão na vida social. E essa tem sido a principal estratégia de luta do movimento, resistir na comunidade, pois, afirmam esses agentes, que nenhum “documento” por si só teria força suficiente para evitar as ameaças à posse da terra. Seria, no entanto, a comunidade organizada, consciente de seus direitos e no enfrentamento direito a maior garantia para sobrevivência desse modo de vida.

Constatou-se ainda, a partir da análise dos documentos oficiais e das ações governamentais desenvolvidas, que o próprio Estado da Bahia reconhece, desde da década de 1980, a importância da regularização fundiária para sobrevivência dos Fundos de Pasto. Negar esse direito agora é condenar essas comunidades a extinção. E a atual legislação estadual tem mantido essa direção ao estabelecer um marco temporal para o reconhecimento formal das comunidades ao ir na

contramão das normas superiores. Por isso, as comunidades vêm se articulando para retirar o prazo, 31 de dezembro de 2018, da lei que versa sobre a regularização dos seus territórios.

A chegada desse marco temporal, estabelecido pela legislação baiana, reacendeu o debate sobre a questão agrária envolvendo o segmento. Permitiu uma reflexão do próprio movimento sobre todo tempo dispendido na discussão do conteúdo do contrato de concessão de direito real de uso enquanto ocorria a paralização das ações de regularização dessas áreas. E ainda uma análise de como os programas/políticas vem sendo desenvolvidas e se estariam apropriadas as demandas e a realidade do grupo. Este processo foi importante para o amadurecimento desses agentes sociais, enquanto expressão coletiva e sujeitos de direitos, nas suas reivindicações junto ao Estado.

Reconhecem importância e reclamam pela construção de políticas públicas integradas e participativas, através do diálogo no sentido de conhecer necessidades e realidades do grupo. Ou seja, ações focadas na regularização fundiária e também na geração de medidas sustentáveis para as comunidades tradicionais, integrando várias frentes (como saúde, educação, assistência técnica, produção, crédito, comercialização, infraestrutura, lazer e cultura) e possibilitando a criação de condições necessárias para melhorar as condições de vida do grupo e garantir, juridicamente, seus territórios para as futuras gerações.

Concluimos, a partir o discurso desses agentes sociais, que o cenário atual e o futuro ainda é de incertezas. A resistência e o enfrentamento, na comunidade, são os mais seguros instrumentos na luta pela permanência nas terras que tradicionalmente ocupam. E, enquanto não houver um consenso entre o Estado da Bahia e as representações desse grupo social, a regularização fundiária continuará sendo o maior desafio das comunidades de Fundos de Pasto, especialmente, no Sertão do São Francisco, onde se percebe sua maior concentração. Possuindo, todavia, agora, um diferencial daqueles anos que viveram na invisibilidade e na ausência de direitos, o reconhecimento formal pelo Estado.

REFERÊNCIAS

- ALCÂNTARA, Denilson Moreira de; GERMANI, Guiomar Inez. **As Comunidades de Fundo e Fecho de Pasto na Bahia**: luta na terra e suas espacializações. Artigo Revista de Geografia. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 27, n. 1, jan/abr. 2010.
- ALMEIDA, A. W. B. D. **Terras de quilombo, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas. 2ª Edição. ed. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.
- BARROS, E. da R.; SABOURIN, E.; PERES, J. I. G.. **Associação de Pequenos Agricultores**: Uma alternativa de Convivência no Semiárido - O caso de Massaroca, 1996 (Artigo).
- CAMAROTE, Elisa M. **Comunidades de fundo de pasto**: uso comum da terra e construção identitária no semi-árido baiano. Salvador-BA, 2008.
- CAR/PDRI-NORDESTE. **“Projeto Fundo de Pasto”** – Aspectos Jurídicos e Sócio Econômicos”. Salvador, CAR/ SEPLANTEC, julho de 1982.
- CAR. **Avaliação da Intervenção Governamental no Sistema Produtivo Fundo de Pasto**. Salvador: CAR/ SEPLANTEC, abril de 1987.
- CARDEAL, Lídia Maria P. S. e REIS, Angélica Santos. **Fundo de pasto na Bahia**: por que regularizar é tão importante? In: DA CRUZ, Danilo Uzêda (Org.). O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidades. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.
- CARVALHO, Franklin Plessmann. **Fundos de Pasto**: organização política e território. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2008.
- _____. **Fundos de Pasto**: territorialidade, luta e reconhecimento. Tese Doutorado - Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2014.
- CARVALHO, Vanderlei Souza. **Gestão dos resíduos sólidos e inclusão sócio-produtiva dos catadores de materiais recicláveis no Vale do São Francisco** – Juazeiro-BA e Petrolina-PE. Tese (doutorado). Recife, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS, 2016.
- DIAS, Simone Conceição Soares. **Trajétoria dos Fundos de Pasto na Bahia**. 2012. (Apresentação de Trabalho/Congresso).
- DUPRAT, Deborah. Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais. Deborah Duprat, org. Manaus: uea, 2007.
- EHLE, Paulo. **Canudos, Fundo de Pasto no Semi-árido**. Instituto Popular Memorial de Canudos. Paulo Afonso: Editora Fonte Viva, 1997.
- FERRARO JR, L. A. e BURSZTYN, M. **Tradição e Territorialidade nos fundos de pasto da Bahia**: do capital social ao capital político. IV Encontro Nacional da Anppas, DF, 2008.

FERRARO JÚNIOR, Luiz Antônio; BURSZTYN, Marcel. **À margem de quatro séculos e meio de latifúndio: razões dos fundos de pasto na história do Brasil e do Nordeste (1534-1982).** IV Encontro Nacional da Anppas, 4-6 jun. 2008.

FURTADO, C. **Pequena introdução sobre o desenvolvimento.** São Paulo: Nacional, 1989.

GARCEZ, Angelina Nobre Rolim. **Fundo de Pasto: um projeto de vida sertanejo.** Bahia: INTERBA/SEPLANTEC/CAR, 1987.

HOLANDA JÚNIOR, E. V., LIMA, E. P. **Utilização de Áreas Comunitárias para Produção de Caprinos e Ovinos: O caso dos fundos de pastos do semiárido baiano. Manejo de la Vegetación Nativa para la Producción de Ruminantes Menores em las Zona Áridas de Latino América – Taller de Metodologías, Fortaleza, 2006.**

LIMA, V. R. **Comunidades tradicionais de fundos de pasto na defesa pelos direitos territoriais: o que esperar da lei 12.910/2013?.** In: XXIII Encontro Nacional de Geografia Agrária - ENGA, 2016, São Cristóvão - SE. Ajuste espacial x soberania(s): a multiplicidade das lutas e estratégias de reprodução no campo, 2016.

POUPART, J. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

REIS, Angélica Santos. **Fundos de pasto baianos: um estudo sobre regularização fundiária.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2010.

SAUER, Sérgio. **Lutas pela Terra no Brasil: sujeitos, conquistas e direitos territoriais.** Revista sobre acesso à Justiça e Direitos nas Américas. 2ª ed. Brasília, 2017.

TONNEAU, J. P.; SILVA, P. C. G. da. **Massaroca: aprendizagem coletiva e desenvolvimento da agricultura familiar no Sertão da Bahia.** In: DUQUE, C.; BARROS, A. de S.; OLIVEIRA, M. do S. de L. (Org.). Agricultura familiar: a diversidade das situações rurais. Campina Grande: GPAF-PPGS; UFCG, 2005.

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

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE
(Grupo 1: Agentes Sociais das Comunidades de Fundo de Pasto)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: “Fundos de Pasto: O desafio para permanência e uso sustentável das terras tradicionalmente ocupadas ”

Nome da Pesquisadora: Maria Cândida dos Santos e Santos

Nome do Orientador: Vanderlei Souza Carvalho

Participantes da Pesquisa/Grupo 1: Agentes Sociais das Comunidades de Fundo de Pasto

1. **Natureza da pesquisa:** O (A) senhor (senhora) está sendo convidado (a) a participar desta pesquisa para expressar sua opinião sobre programas, políticas públicas e estratégias direcionadas para garantir o direito às terras que tradicionalmente ocupam e que possibilitem o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da sua comunidade de Fundo de Pasto.

2. **Participantes da pesquisa:** A pesquisa será desenvolvida em duas comunidades, com realidades distintas, localizadas na zona rural dos municípios de Juazeiro e Casa Nova que compõem o Território Sertão do São Francisco, semiárido baiano, nos meses de fevereiro, março e abril do ano de 2018. Como também com atores e organizações da sociedade civil e gestores públicos para avaliação dos instrumentos utilizados nos projetos e políticas públicas desenvolvidos nas comunidades de Fundos de Pasto.

3. **Envolvimento na pesquisa:** Ao participar deste estudo o/a senhor/senhora permitirá que a pesquisadora Maria Cândida dos Santos e Santos faça, inicialmente, uma exploração do campo, formulando questões gerais para, depois, realizar a entrevista na forma de narração e poder ouvir o relato dos fatores que levaram os membros da comunidade a se agruparem sob uma mesma expressão coletiva, ou seja, como Fundo de Pasto. A entrevista será realizada no local indicado pelo entrevistado, não havendo, portanto, necessidade de deslocamento e terá duração em média de 01 (uma) hora. Após a seleção e leitura dos documentos, estudo das observações feitas na comunidade e a transcrição das entrevistas será utilizado o método de análise de conteúdo. É uma técnica utilizada para descrição dos conteúdos das mensagens, texto ou entrevista, que permite

captar a compreensão dos atores entrevistados, de modo a dar visibilidade às suas concepções da realidade social. Todo o estudo tem previsão para ser concluído até junho de 2018 e a apresentação do estudo completo será através da Defesa da Dissertação pública que tem previsão para ocorrer até o final de julho de 2018. O/A senhor/senhora tem liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para o/a senhor/senhora. Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa através do telefone da pesquisadora do Projeto e, se necessário através do telefone do Comitê de Ética em Pesquisa. Os contatos estão descritos no final deste termo.

4. Sobre as entrevistas: As entrevistas serão realizadas nos locais indicados pelos membros das comunidades de Fundos de Pasto, residentes na Zona Rural da cidade de Juazeiro e Casa Nova/BA, com intuito de compreender , ocupação do território e construção da identidade coletiva, como forma de organização e fortalecimento, para encaminharem suas demandas ao Estado, em especial o direito de permanecer nas terras tradicionalmente ocupadas; as dificuldades encontradas por essas populações no procedimento administrativo de reconhecimento (certificação) como Fundo de Pasto e regularização dos espaços por elas ocupados; e verificar a sustentabilidade econômica, social e ambiental dessas comunidades. Será explicado que a pesquisa espera oferecer informações para elaboração de um instrumento a ser utilizado por agências públicas e organizações sociais, facilitando o trato com essas comunidades que se definem a partir do uso comum da terra.

5. Riscos e desconforto: A participação nesta pesquisa não infringe as normas legais e éticas e os procedimentos adotados obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução no. 510 de 2016 do Conselho Nacional de Saúde, como também nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade. O Projeto apresenta riscos mínimos, todavia, pode haver algum tipo de constrangimento ou desconforto, em razão da entrevista, devido a exposição de suas experiências ou algo de natureza semelhante. No entanto, algumas medidas, serão adotadas para evitar que isso ocorra. Assim, será solicitado ao (a) senhor (a) a leitura de uma prévia dos resultados obtidos, a partir da sua participação, para que indique as conclusões que podem ou não ser publicadas; e o (a) senhor (a) poderá ou não receber a pesquisadora para realizar

a entrevista, após consentimento prévio dado por telefone, ocasião em foi agendado dia, local e horário indicados pelo (a) senhor (a) em que teria disponibilidade para receber a pesquisadora. Lembramos ainda que, mesmo após consentimento prévio, caso tenha desistido ou não tenha condições de receber a pesquisadora ou não deseje dar prosseguimento a entrevista iniciada, tal recusa não trará qualquer problema ao (a) senhor (a), pois não é intuito da pesquisadora atrapalhar a rotina pessoal e de trabalho ou causar qualquer outro prejuízo ao seu bem-estar e privacidade.

6. **Confidencialidade:** Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente a pesquisadora e seu orientador terão conhecimento de sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa. É garantido ainda que (a) senhor (a) terá acesso aos resultados com o (s) pesquisador (es).

7. **Benefícios:** Ao participar desta pesquisa o/a senhor/senhora não terá nenhum benefício direto. Entretanto, diante das dificuldades no desenvolvimento de projetos/políticas públicas para os Fundos de Pasto, esperamos que este estudo traga informações importantes para elaboração de um instrumento a ser utilizado por agências públicas e organizações sociais, facilitando o trato com essas comunidades que se definem a partir do uso comum da terra. Pois, será sistematizado os registros, observações, relatos e análises das experiências, obtidos a partir das perspectivas dos agentes sociais e de acordo as necessidades e realidades desse grupo. É esperado ainda dar uma maior visibilidade a essas comunidades e a estratégias utilizadas diante das tentativas de usurpação dos seus territórios, fortalecendo seus processos de organização, para que possam garantir a permanência no território que tradicionalmente ocupam, bem como, fornecer informações úteis para as comunidades locais com características e demandas semelhantes as estudadas.

8. **Pagamento:** O/A senhor/senhora não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação, mas caso haja alguma despesa garantimos o ressarcimento desde que seja decorrente da participação na pesquisa. O/A senhor/senhora terá direito a indenização, nos termos da Lei, e também receberá assistência integral e imediata, de forma gratuita, pelo tempo que for necessário em caso de danos decorrentes da pesquisa.

9. **Armazenamento:** Os dados serão armazenados em forma de arquivos digitalizados em banco de dados, formato Word, nos arquivos do computador da pesquisadora e, ainda, terão versões impressas que serão armazenadas em armário fechado com chaves na Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Extensão Rural da Univasf. Ressalta-se que este projeto somente será iniciado mediante aprovação deste no Comitê de Ética. Além disso, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) será feito em 02 (duas) cópias, sendo que uma via ficará com o responsável pela pesquisa e outra com o participante, após a assinatura.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem: Confiro que recebi uma via deste Termo de Consentimento, e autorizo a execução do trabalho de pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Obs: Não assine esse Termo se ainda tiver dúvida a respeito.

Consentimento Livre e Esclarecido

Tendo em vista os itens apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa.

Local da entrevista,____, de _____de 2017.

Nome do Participante da Pesquisa

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador

Assinatura do Orientador

Pesquisador: Maria Cândida dos Santos e Santos – (74) 98805-1987

Email do Pesquisador: candyssantos@gmail.com

Orientador: Vanderlei Souza Carvalho – (74) 99813-0588

Email do Orientador: vanderlei.carvalho@univasf.edu.br

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar:

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – CEP-UNIVASF

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP-UNIVASF) é um órgão colegiado interdisciplinar e independente, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, que visa defender e proteger o bem-estar dos indivíduos que participam de pesquisas científicas.

Endereço: UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO – UNIVASF. Av. José de Sá Maniçoba, S/N – Centro - Petrolina/PE – Prédio da Reitoria – 2º andar

Telefone do Comitê: (87) 2101-6896

E-mail do Comitê: cep@univasf.edu.br

Coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa: Luciana Duccini

Vice Coordenador: Rodolfo Araújo da Silva

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE
(Grupo 2: Atores e Organizações da Sociedade Civil e Gestores Públicos)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da Pesquisa: “Fundos de Pasto: O desafio para permanência e uso sustentável das terras tradicionalmente ocupadas ”

Nome da Pesquisadora: Maria Cândida dos Santos e Santos

Nome do Orientador: Vanderlei Souza Carvalho

Participantes da Pesquisa/Grupo 2: Atores e Organizações da Sociedade Civil e Gestores Públicos

1. **Natureza da pesquisa:** O (A) senhor (senhora) está sendo convidado (a) a participar desta pesquisa para expressar sua opinião sobre programas, políticas públicas e estratégias direcionadas para garantir o direito às terras que tradicionalmente ocupadas e que possibilitem o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da comunidade de Fundo de Pasto.

2. **Participantes da pesquisa:** A pesquisa será desenvolvida com os membros em duas comunidades, com realidades distintas, localizadas na zona rural dos municípios de Juazeiro e Casa Nova que compõem o Território Sertão do São Francisco, semiárido baiano, nos meses de fevereiro, março e abril do ano de 2018. Como também com atores e organizações da sociedade civil e gestores públicos para avaliação dos instrumentos utilizados nos projetos e políticas públicas desenvolvidos nas comunidades de Fundos de Pasto.

3. **Envolvimento na pesquisa:** Ao participar deste estudo o/a senhor/senhora permitirá que a pesquisadora Maria Cândida dos Santos e Santos faça uma avaliação dos instrumentos utilizados nos projetos e políticas públicas desenvolvidos nas comunidades de Fundos de Pasto. A entrevista será realizada no local indicado pelo entrevistado, não havendo, portanto, necessidade de deslocamento e terá duração em média de 01 (uma) hora. Após a seleção e leitura dos documentos, estudo das observações feitas durante a entrevista e a na transcrição dessas será utilizado o método de análise de conteúdo. É uma técnica utilizada para descrição dos conteúdos das mensagens, texto ou entrevista, que permite captar a compreensão dos atores entrevistados, de modo a dar visibilidade às suas concepções da realidade social Todo o estudo tem previsão para ser

concluído até junho de 2018 e a apresentação do estudo completo será através da Defesa da Dissertação pública que tem previsão para ocorrer até o final de julho de 2018. O/A senhor/senhora tem liberdade de se recusar a participar e ainda se recusar a continuar participando em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer prejuízo para o/a senhor/senhora. Sempre que quiser poderá pedir mais informações sobre a pesquisa através do telefone da pesquisadora do Projeto e, se necessário através do telefone do Comitê de Ética em Pesquisa. Os contatos estão descritos no final deste termo.

4. **Sobre as entrevistas:** As entrevistas serão realizadas nos locais indicados pelos atores e organizações da sociedade civil e gestores públicos, com intuito para avaliação dos instrumentos utilizados nos projetos e políticas públicas desenvolvidos nas comunidades de Fundos de Pasto; a importância e as dificuldades encontradas para o desenvolvimento do procedimento administrativo de reconhecimento (certificação) como Fundo de Pasto e na regularização dos espaços por ocupados por e essas comunidades; da sustentabilidade econômica, social e ambiental dessas comunidades. Como também, para a identificação e análise normas que regem o tema, e suas alterações ao longo do tempo. Será explicado que a pesquisa espera oferecer informações para elaboração de um instrumento a ser utilizado por agências públicas e organizações sociais, facilitando o trato com essas comunidades que se definem a partir do uso comum terra.

5. **Riscos e desconforto:** A participação nesta pesquisa não infringe as normas legais e éticas e os procedimentos adotados obedecem aos Critérios da Ética em Pesquisa com Seres Humanos conforme Resolução no. 510 de 2016 do Conselho Nacional de Saúde, como também nenhum dos procedimentos usados oferece riscos à sua dignidade. O Projeto apresenta riscos mínimos, todavia, pode haver algum tipo de constrangimento ou desconforto, em razão da entrevista, devido a exposição de suas experiências ou algo de natureza semelhante. No entanto, algumas medidas, serão adotadas para evitar que isso ocorra. Assim, será solicitado ao (a) senhor (a) a leitura de uma prévia dos resultados obtidos, a partir da sua participação, para que indique as conclusões que podem ou não ser publicadas; e o (a) senhor (a) poderá ou não receber a pesquisadora para realizar a entrevista, após consentimento prévio dado por telefone, ocasião em foi agendado dia, local e horário indicados pelo (a) senhor (a) em que teria disponibilidade para receber a pesquisadora. Lembramos ainda que, mesmo após

consentimento prévio, caso tenha desistido ou não tenha condições de receber a pesquisadora ou não deseje dar prosseguimento a entrevista iniciada, tal recusa não trará qualquer problema ao (a) senhor (a), pois não é intuito da pesquisadora atrapalhar a rotina pessoal e de trabalho ou causar qualquer outro prejuízo ao seu bem-estar e privacidade.

6. **Confidencialidade:** Todas as informações coletadas neste estudo são estritamente confidenciais. Somente a pesquisadora e seu orientador terão conhecimento de sua identidade e nos comprometemos a mantê-la em sigilo ao publicar os resultados dessa pesquisa. É garantido ainda que (a) senhor (a) terá acesso aos resultados com o(s) pesquisador(es).

7. **Benefícios:** Ao participar desta pesquisa o/a senhor/senhora não terá nenhum benefício direto. Entretanto, diante das dificuldades no desenvolvimento de projetos/políticas públicas para os Fundos de Pasto, esperamos que este estudo traga informações importantes para elaboração de um instrumento a ser utilizado pelas próprias agências públicas e organizações sociais, que serão participantes da pesquisa através de seus atores, facilitando o trato com essas comunidades que se definem a partir do uso comum terra. Pois, será sistematizado os registros, observações, relatos e análises das experiências, obtidos a partir das perspectivas dos agentes sociais e de acordo as necessidades e realidades desse grupo. É esperado ainda dar uma maior visibilidade a essas comunidades e a estratégias utilizadas diante das tentativas de usurpação dos seus territórios, fortalecendo seus processos de organização, para que possam garantir a permanência no território que tradicionalmente ocupam, bem como, fornecer informações úteis para as comunidades locais com características e demandas semelhantes as estudadas.

8. **Pagamento:** O/A senhor/senhora não terá nenhum tipo de despesa para participar desta pesquisa, bem como nada será pago por sua participação, mas caso haja alguma despesa garantimos o ressarcimento desde que seja decorrente da participação na pesquisa. O/A senhor/senhora terá direito a indenização, nos termos da Lei, e também receberá assistência integral e imediata, de forma gratuita, pelo tempo que for necessário em caso de danos decorrentes da pesquisa.

9. **Armazenamento:** Os dados serão armazenados em forma de arquivos digitalizados em banco de dados, formato Word, nos arquivos do computador da pesquisadora e, ainda, terão versões impressas que serão armazenadas em

armário fechado com chaves na Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Extensão Rural da Univasf. Ressalta-se que este projeto somente será iniciado mediante aprovação deste no Comitê de Ética. Além disso, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) será feito em 02 (duas) cópias, sendo que uma via ficará com o responsável pela pesquisa e outra com o participante, após a assinatura.

Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento de forma livre para participar desta pesquisa. Portanto preencha, por favor, os itens que se seguem: Confiro que recebi uma via deste Termo de Consentimento, e autorizo a execução do trabalho de pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo.

Obs: Não assine esse Termo se ainda tiver dúvida a respeito.

Consentimento Livre e Esclarecido

Tendo em vista os itens apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa.

Local da entrevista, _____, de _____ de 2017.

Nome do Participante da Pesquisa

Assinatura do Participante da Pesquisa

Assinatura do Pesquisador

Assinatura do Orientador

Pesquisador: Maria Cândida dos Santos e Santos – (74) 98805-1987

Email do Pesquisador: candyssantos@gmail.com

Orientador: Vanderlei Souza Carvalho – (74) 99813-0588

Email do Orientador: vanderlei.carvalho@univasf.edu.br

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar:

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – CEP-UNIVASF

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP-UNIVASF) é um órgão colegiado interdisciplinar e independente, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, que visa defender e proteger o bem-estar dos indivíduos que participam de pesquisas científicas.

Endereço: UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO – UNIVASF. Av. José de Sá Maniçoba, S/N – Centro - Petrolina/PE – Prédio da Reitoria – 2º andar

Telefone do Comitê: (87) 2101-6896

E-mail do Comitê: cep@univasf.edu.br

Coordenadora do Comitê de Ética em Pesquisa: Luciana Duccini

Vice-Coordenador: Rodolfo Araújo da Silva

ANEXO A - PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: FUNDOS DE PASTO: O DESAFIO PARA PERMANÊNCIA E USO SUSTENTÁVEL DAS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS

Pesquisador: MARIA CANDIDA DOS SANTOS E SANTOS

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 80823317.2.0000.5196

Instituição Proponente: UNIVASF

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.477.364

Apresentação do Projeto:

1. O projeto de pesquisa está ligado ao Programa de Pós-graduação em Extensão Rural da Universidade Federal do Vale do São Francisco (PPGExR/UNIVASF) e a sua equipe executora é composta por: Maria Cândida dos Santos e Santos e Vanderlei Souza Carvalho. O projeto contempla todas as seções essenciais para a análise ética.

Objetivo da Pesquisa:

2. Os objetivos estão bem delineados, são exequíveis, estão em acordo com a metodologia proposta e podem ser atingidos no prazo estipulado pelo cronograma.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

3. A análise dos riscos foi corrigida, incluindo estratégias para minimizá-los, assim como foram apresentados os potenciais benefícios que a pesquisa pode propiciar aos seus participantes.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

4. Foi acrescentada previsão de divulgação dos resultados.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

5. Quanto às pendências anteriores neste item:

5.1 Foi incluída, no TCLE, a informação de que os participantes terão acesso aos resultados do estudo;

Endereço: Avenida José de Sá Maniçoba, s/n
Bairro: Centro **CEP:** 56.304-205
UF: PE **Município:** PETROLINA
Telefone: (87)2101-6896 **Fax:** (87)2101-6896 **E-mail:** cedep@univasf.edu.br

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO



Continuação do Parecer: 2.477.364

5.2 Foi retirada qualquer limitação às formas de assistência;

5.3 Foi incluída uma breve explicação sobre o que é o CEP;

5.4 As informações de contato do CEP foram atualizadas.

Além disso, a pesquisadora atualizou as informações da análise de riscos de acordo com as alterações realizadas no corpo do projeto.

Recomendações:

6. Recomenda-se aprovação.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

7. O projeto foi corrigido e atende aos aspectos éticos de proteção aos participantes da pesquisa.

Considerações Finais a critério do CEP:

É com satisfação que informamos formalmente a V^ª. Sr^ª. que o projeto FUNDOS DE PASTO: O DESAFIO PARA PERMANÊNCIA E USO SUSTENTÁVEL DAS TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UNIVASF. A partir de agora, portanto, o vosso projeto pode dar início à fase prática ou experimental. Informamos ainda que no prazo máximo de 1 (um) ano a contar desta data deverá ser enviado a este comitê um relatório sucinto sobre o andamento da pesquisa.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_090039.pdf	06/01/2018 01:06:42		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Grupo_2.pdf	06/01/2018 01:05:54	MARIA CANDIDA DOS SANTOS E SANTOS	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Grupo_1.pdf	06/01/2018 01:05:28	MARIA CANDIDA DOS SANTOS E SANTOS	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura	Projeto.pdf	06/01/2018 01:05:05	MARIA CANDIDA DOS SANTOS E	Aceito

Endereço: Avenida José de Sá Maniçoba, s/n
 Bairro: Centro CEP: 56.304-205
 UF: PE Município: PETROLINA
 Telefone: (87)2101-6896 Fax: (87)2101-6896 E-mail: cedep@univasf.edu.br

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO



Continuação do Parecer: 2.477.364

Investigador	Projeto.pdf	06/01/2018 01:05:05	SANTOS	Aceito
Outros	Carta_Resposta.pdf	06/01/2018 01:04:03	MARIA CANDIDA DOS SANTOS E SANTOS	Aceito
Outros	Termo_de_Compromisso.PDF	30/11/2017 15:31:22	MARIA CANDIDA DOS SANTOS E SANTOS	Aceito
Orçamento	Orcamento.PDF	30/11/2017 15:10:51	MARIA CANDIDA DOS SANTOS E SANTOS	Aceito
Cronograma	Cronograma.PDF	30/11/2017 15:09:19	MARIA CANDIDA DOS SANTOS E SANTOS	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_Rosto.PDF	30/11/2017 15:08:25	MARIA CANDIDA DOS SANTOS E SANTOS	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

PETROLINA, 29 de Janeiro de 2018

Assinado por:
Luciana Duccini
(Coordenador)

Endereço: Avenida José de Sá Maniçoba, s/n
Bairro: Centro CEP: 56.304-205
UF: PE Município: PETROLINA
Telefone: (87)2101-6896 Fax: (87)2101-6896 E-mail: cedep@univasf.edu.br

ANEXO B – PROJETO DE LEI Nº 22.018/2016

PROJETO DE LEI Nº 22.018/2016

Altera a Lei nº 12.910, de 11 de outubro de 2013, que dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombos e por Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**DECRETA:**

Art. 1º - O Art. 3º, § 2º da Lei n.º 12.910, de 11 de outubro de 2013 passa a contar com a seguinte redação:

(...)

§ 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, a qualquer tempo, nos termos da Constituição Federal.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 27 de outubro de 2016

Deputado Marcelino Galo

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei visa corrigir uma distorção na Lei nº 12.910, de 11 de outubro de 2013, que dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombos e por Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos e dá outras providências.

Reza a referida lei, em sua redação atual, que:

"§ 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**".
(grifo nosso)

Entendemos, entretanto, que o prazo estabelecido fere os direitos dos remanescentes das comunidades de quilombos, bem como os direitos das comunidades de Fundos de Pastos ou Fechos de Pasto, uma vez que restringe indevidamente o prazo para as associações protocolizarem os pedidos de certificação de reconhecimento e de regularização fundiária nos órgãos competentes.

Em seus atos das disposições constitucionais provisórias, a Constituição Federal brasileira dispõe que:

"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".

Por sua vez, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade, nos termos da legislação em vigor.

Observa-se então que a Constituição Federal não restringe com nenhum prazo a busca pelo reconhecimento e a regularização fundiária, não podendo a lei infraconstitucional restringir direitos quando a Constituição assim não permite, nem autoriza.

Não se pode, por imperativo lógico, restringir em um prazo processos que são oriundos de uma "autodefinição" da própria comunidade, uma vez que essa autodefinição ocorre de forma diversa e em tempos diferentes, a depender de cada comunidade.

Além disso, a dificuldade oriunda da falta de acesso de informações quanto a esse prazo, e ao conjunto da lei, pode acarretar na perda de direitos por conta do prazo previsto.

Por todo o exposto, apresento a presente proposição visando corrigir uma distorção na lei em tela, de forma a assegurar que essas comunidades tenham assegurados, a qualquer tempo, seus direitos, sobretudo no que se refere aos contratos de concessão de direito real de uso das áreas em que vivem.

Sala das Sessões, 27 de outubro de 2016

Deputado Marcelino Galo

ANEXO C – PARECER DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: PGE2015217553
 PGE.Net Nº: 2015.02.002178
 ORIGEM: COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - CDA
 INTERESSADO (A): CDA
 ASSUNTO: PATRIMÔNIO - Uso de Bem Público - Concessão de Direito Real de Uso

DESPACHO

O presente processo tem como objeto o exame da minuta do **Contrato de Concessão de Direito Real de Uso** para a regularização de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente, de forma coletiva, pelas comunidades de **Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos**, regido especialmente pela Lei Estadual nº 12.910/2013.

Após aprovação final da minuta de fls. 47/52 pelas chefias desta Procuradoria (fls. 53 e 54), a i. Coordenadora Executiva da Coordenação de Desenvolvimento Agrário – CDA/SDR, Dra. Renata Alvarez Rossi, através do despacho de fl. 55, retornou o processo a esta Procuradoria, em face das novas contribuições propostas pela Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pastos na reunião realizada no dia 03/11/2016, na sede da CDA, com a presença da Procuradora ora subscritora, da Promotora Luciana Khoury do Ministério Público do Estado da Bahia e demais participantes identificados na lista de presença anexa.

As alterações propostas pela Articulação Estadual de Fundos e Fechos de Pastos são as seguintes:

I – Proposta de alteração da CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO:

"O presente Contrato tem por objeto a outorga, pelo CONCEDENTE, da área indicada na Cláusula Primeira deste instrumento, à CONCESSIONÁRIA, com natureza de concessão de direito real de uso, direito real resolúvel, por prazo determinado, para que seja a mesma utilizada, explorada e cultivada por seus reais ocupantes, ~~todos membros da Associação CONCESSIONÁRIA~~, com vistas à manutenção da reprodução física, social e cultural da comunidade de Fundos de Pastos XXXX (ou Fechos de Pastos)."



ESTADO DA BAHIA
 PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
 PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



Considerações PGE:

A previsão desta Cláusula se fundamenta na norma constante do parágrafo único do art. 178 da Constituição Estadual que assim estabelece: “*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*”. Consta também do art. 3º da Lei estadual nº 12.910/2013.

Pode-se, contudo, conferir outra redação a esta Cláusula, assegurando a regra constitucional, na forma ora sugerida:

"O presente Contrato tem por objeto a outorga, pelo CONCEDENTE, da área indicada na Cláusula Primeira deste instrumento, com natureza de concessão de direito real de uso, direito real resolúvel, por prazo determinado, à CONCESSIONÁRIA, legitimamente constituída e integrada por todos os seus reais ocupantes, para que seja a mesma utilizada, explorada e cultivada sob forma comunitária, com vistas à manutenção da reprodução física, social e cultural da comunidade de Fundos de Pastos XXXX (ou Fechos de Pastos)".

2 – Proposta de alteração do inciso II da CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES:

"A CONCESSIONÁRIA obriga-se a:

(...)

II – responder por todos os encargos civis, administrativos, tributários e de qualquer outra natureza que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel as atividades da CONCESSIONÁRIA e suas rendas, sem prejuízo das situações de imunidades previstas;"

Considerações PGE:

A previsão desta Cláusula se fundamenta na norma constante do art. 7º, §2º, do Decreto-Lei nº 271/1967 que assim estabelece: “*Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas*”. - grifo nosso

Ademais, a regra de imunidade prevista no inciso VI do artigo 150 da Constituição Federal se refere à vedação de instituição de **impostos** apenas.

Recomendo, assim, a manutenção da redação original.

3 – Proposta de exclusão do parágrafo terceiro da CLÁUSULA QUARTA – DAS



OBRIGAÇÕES:

(...)

PARÁGRAFO TERCEIRO — *A partir do início da vigência deste instrumento a CONCESSIONÁRIA passa a ter o direito real de uso sobre o Fundo de Pasto ou Fecho, para os fins aqui estabelecidos, passando a responder por todos os encargos administrativos e tributários que sobre ele incidam.*

Considerações PGE: Concordo com a exclusão deste parágrafo terceiro, pois a vigência da concessão já consta da cláusula quinta e a responsabilidade da Concessionária já consta do inciso II da cláusula quarta.

4 – Proposta de alteração do inciso I da **CLAUSULA SÉTIMA – DA EXTINÇÃO:**

"A presente concessão de direito real de uso será rescindida pelo **CONCEDENTE**, resolvendo-se a concessão antes de seu termo, nas seguintes hipóteses:

I – *por motivo de interesse público, por ato unilateral do **CONCEDENTE**;*"

Considerações PGE: Recomendo para este inciso a redação prevista no inciso I do art. 167 da Lei estadual nº 9.433/2005: "por razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante, exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato".

5 – Proposta de alteração do inciso IV da **CLAUSULA SÉTIMA – DA EXTINÇÃO:**

"A presente concessão de direito real de uso será rescindida pelo **CONCEDENTE**, resolvendo-se a concessão antes de seu termo, nas seguintes hipóteses:

(...)

IV – *quando houver alteração dos objetivos estatutários para os quais foi a CONCESSIONÁRIA constituída que desvirtue o objeto desta concessão;*"

Considerações PGE: Concordo com a alteração proposta, com o acréscimo da expressão "a juízo do **CONCEDENTE**".

6 – Proposta de alteração da **CLAUSULA NONA – DA TRANSFORMAÇÃO, CISÃO, FUSÃO OU EXTINÇÃO:**

"Em caso de ~~transformação, cisão, fusão ou~~ extinção da **CONCESSIONÁRIA** por qualquer motivo, será o presente contrato rescindido, não podendo o direito real de uso do Fundo ou Fecho de Pasto ser transferido, ainda que para Associação de idêntica natureza, retornando ao **CONCEDENTE**, sob pena da adoção de medidas pertinentes à sua recuperação e



indenização."

Considerações PGE:

Sugiro a seguinte redação para esta cláusula:

CLAÚSULA NONA – DA TRANSFORMAÇÃO, CISÃO OU FUSÃO

*A transformação, cisão ou fusão poderá ser admitida pelo **CONCEDENTE**, a pedido da **CONCESSIONÁRIA**, quando não desvirtuar o objeto da presente concessão, mediante a celebração de termo aditivo.*

PARÁGRAFO ÚNICO – *Em caso contrário, será o presente contrato rescindido, não podendo o direito real de uso do Fundo ou Fecho de Pasto ser transferido, ainda que para Associação de idêntica natureza, retornando ao **CONCEDENTE**, sob pena da adoção de medidas pertinentes à sua recuperação e indenização.*

Em face da alteração da cláusula nona, sugiro a inclusão do inciso VI à cláusula sétima:
*"VI - em caso de extinção da **CONCESSIONÁRIA**, por qualquer motivo, não podendo o direito real de uso do Fundo ou Fecho de Pasto ser transferido, ainda que para Associação de idêntica natureza."*

Neste contexto, oferto em anexo a este opinativo a nova minuta do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, com as alterações revisadas e devidamente destacadas.

À superior deliberação da ilustre Procuradora Chefe desta Procuradoria Administrativa.

NÚCLEO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO E MEIO AMBIENTE,
26 de dezembro de 2016.

assinatura eletrônica
Gertha Mericia R. P. de Almeida
Procurador do Estado

MINUTA



ESCRITURA PÚBLICA DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE ÁREA DE FUNDOS DE PASTO OU FECHO, que entre si celebram o ESTADO DA BAHIA e a ASSOCIAÇÃO XXXX na forma abaixo.

O ESTADO DA BAHIA, pessoa jurídica federativa de direito público interno, através SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL - SDR, com sede na xxxx, nesta Capital, inscrita no CNPJ/MF sob o nº xxxx, neste ato representado por seu titular, Sr(a). xxxx, devidamente autorizado(a) pelo Decreto publicado no Diário Oficial do Estado na edição de xxxx, como **CONCEDENTE** e assim doravante designado, e, do outro lado, a **ASSOCIAÇÃO XXXX**, entidade civil de fins não lucrativos, constituída na forma do seu Estatuto Social, devidamente registrado no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas, inscrita no CNPJ/MF sob o nº xxxx, com sede na xxxx, neste ato representada na forma do seu Estatuto Social, conforme ata de reunião de eleição anexa, por seu Presidente XXXX (*qualificar com nacionalidade, estado civil, RG, CPF e residência*), como outorgada **CONCESSIONÁRIA** e assim doravante designada, celebram a presente **CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO**, na forma do disposto no artigo 178, *caput* e parágrafo único, da Constituição do Estado da Bahia, no art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, no Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, e na Lei Estadual nº 12.910, de 11 de outubro de 2013, de acordo com as condições a seguir clausuladas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO IMÓVEL

O **CONCEDENTE** é titular do domínio da área de xxxx hectares, constituída de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, localizada na xxxx, Município de XXXX-BA, descrita e caracterizada na Planta e no Memorial Descritivo que constituem respectivamente os Anexos I e II deste instrumento, como partes integrantes e indissociáveis.

PARÁGRAFO ÚNICO – O imóvel descrito nesta Cláusula é ocupado tradicionalmente, de forma coletiva, pela Comunidade de Fundos de Pastos XXXX (*ou Fechos de Pastos*), com certificação de reconhecimento pelo Estado da Bahia.

CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO

O presente Contrato tem por objeto a outorga, pelo **CONCEDENTE**, da área indicada na Cláusula Primeira deste instrumento, com natureza de concessão de direito real de uso, direito real resolúvel, por prazo determinado, à **CONCESSIONÁRIA**, legitimamente constituída e integrada por todos os seus reais ocupantes, para que seja a mesma utilizada, explorada e cultivada sob forma comunitária, com vistas à manutenção da reprodução física, social e cultural da comunidade de Fundos de Pastos XXXX (*ou Fechos de Pastos*).

PARÁGRAFO ÚNICO – A concessão ora pactuada é gratuita e sem qualquer ônus ou encargo para o **CONCEDENTE**, salvo aqueles decorrentes do art. 7º da Lei Estadual nº 12.910/2013,



ESTADO DA BAHIA
 PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
 PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



ou para a **CONCESSIONÁRIA**, salvo às obrigações previstas na Cláusula Quarta deste Contrato.

CLÁUSULA TERCEIRA – DOS ÔNUS REAIS

Fica o imóvel descrito na Cláusula Primeira deste Contrato gravado com as cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade durante a vigência da presente concessão de direito real de uso.

CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES

A **CONCESSIONÁRIA** obriga-se a:

- I – manter o uso, a exploração e o cultivo da área concedida por todos os integrantes da Associação que sejam reais ocupantes da terra, e apenas por estes;
- II – responder por todos os encargos civis, administrativos, tributários e de qualquer outra natureza que incidam ou venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas;
- III – não alienar o direito de uso da terra;
- IV – não parcelar o Fundo ou Fecho de Pasto;
- V – preservar o meio ambiente em conformidade com as tradições das comunidades e a legislação vigente;
- VI – desenvolver suas atividades de modo a garantir a preservação dos recursos naturais existentes, utilizando-os racionalmente em harmonia com a conservação da natureza;
- VII – em face da ocupação, utilizar as terras de Fundo ou Fecho de Pasto observando os conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição da comunidade;
- VIII – permitir a fiscalização do uso do imóvel a qualquer momento, por parte da **CONCEDENTE**, assegurando-lhe acesso amplo e irrestrito a todas as áreas e atividades;
- IX – restituir a área objeto desta concessão de direito real de uso, quando findo o prazo estipulado ou nas demais hipóteses de sua extinção;
- X – apresentar declaração expressa das acessões e benfeitorias existentes no imóvel, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data da assinatura deste Contrato, cuja validade está condicionada a vistoria e confirmação do **CONCEDENTE**, para fins da indenização de que trata a Cláusula Oitava do presente instrumento.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – A **CONCESSIONÁRIA** poderá ceder o uso de parte da área objeto do presente Contrato, em regime de arrendamento, desde que não desvirtue a finalidade da concessão ora pactuada, mediante prévia e escrita autorização do **CONCEDENTE**.

PARÁGRAFO SEGUNDO – A **CONCESSIONÁRIA** terá livre acesso à área concedida, devendo exercitar os direitos de proteção e resguardo da integridade do imóvel, contra danos ou atos turbatórios de terceiros, inclusive através de medidas possessórias, com os mesmos direitos, deveres e faculdades inerentes à concessão, de modo a garantir a ocupação e exploração útil da área concedida aos seus associados ocupantes, na forma estipulada neste

Contrato.

CLÁUSULA QUINTA - DO PRAZO

O prazo de vigência da presente concessão de direito real de uso é de 90 (noventa) anos, contados a partir da data do registro dessa Escritura no Cartório de Registro de Imóveis competente, podendo ser prorrogado por períodos iguais e sucessivos, se convier ao **CONCEDENTE**, e cuja duração se condiciona à manutenção das condições estabelecidas neste Contrato e na lei pertinente.

CLÁUSULA SEXTA – DA FISCALIZAÇÃO

O **CONCEDENTE** terá livre acesso à área concedida, podendo exercitar também os direitos de proteção e resguardo da integridade do imóvel contra danos ou atos turbatórios de terceiros.

CLAÚSULA SÉTIMA – DA EXTINÇÃO

A presente concessão de direito real de uso será rescindida pelo **CONCEDENTE**, resolvendo-se a concessão antes de seu termo, nas seguintes hipóteses:

- I – por razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade do Poder Executivo Estadual, exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;
- II - por descumprimento de qualquer cláusula deste ajuste, por parte da **CONCESSIONÁRIA**;
- III – quando a **CONCESSIONÁRIA** der ao imóvel destinação diversa da estabelecida neste Contrato, o que tornará nula a presente concessão;
- IV – quando houver alteração dos objetivos estatutários para os quais foi a **CONCESSIONÁRIA** constituída que, a juízo do **CONCEDENTE**, desvirtue o objeto desta concessão;
- V – se a **CONCESSIONÁRIA** alienar, transferir, ou ceder a qualquer título o uso, ainda que parcial, gratuito e temporário, dos Fundos ou Fecho de Pasto ora concedidos, ressalvando-se a hipótese descrita no parágrafo primeiro da Cláusula Quarta deste Contrato;
- VI – em caso de extinção da **CONCESSIONÁRIA**, por qualquer motivo, não podendo o direito real de uso do Fundo ou Fecho de Pasto ser transferido, ainda que para Associação de idêntica natureza.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – O presente Contrato se extingue de pleno direito com o advento de seu termo final, pactuado na Cláusula Quinta deste instrumento.

PARÁGRAFO SEGUNDO – Em qualquer hipótese de extinção deste Contrato, ficará a **CONCESSIONÁRIA** obrigada a restituir o imóvel com seus recursos naturais preservados, bem como com acessões e benfeitorias existentes.

CLÁUSULA OITAVA – DAS BENFEITORIAS E ACESSÕES

Extinto o contrato de Concessão de Direito Real de Uso, por qualquer das hipóteses previstas na Cláusula Sétima deste instrumento, serão indenizadas as benfeitorias necessárias e úteis realizadas no imóvel durante o prazo da presente concessão, aí incluídas as prorrogações, se houver.

PARÁGRAFO PRIMEIRO – O **CONCEDENTE** não indenizará quaisquer benfeitorias anteriores a este Contrato e/ou estranhas aos fins objetivados nesta Concessão de Direito Real de Uso, bem assim aquelas que sejam consideradas meramente voluptuárias, não cabendo também direito de retenção por benfeitorias de qualquer espécie, mesmo que necessárias e úteis, ainda que autorizadas.

PARÁGRAFO SEGUNDO – É vedado à **CONCESSIONÁRIA** construir benfeitorias estranhas aos fins objetivados nesta Concessão de Direito Real de Uso.

CLÁUSULA NONA – DA TRANSFORMAÇÃO, CISÃO OU FUSÃO

A transformação, cisão ou fusão poderá ser admitida pelo **CONCEDENTE**, a pedido da **CONCESSIONÁRIA**, quando não desvirtuar o objeto da presente concessão, mediante a celebração de termo aditivo.

PARÁGRAFO ÚNICO – Em caso contrário, será o presente contrato rescindido, não podendo o direito real de uso do Fundo ou Fecho de Pasto ser transferido, ainda que para Associação de idêntica natureza, retornando ao **CONCEDENTE**, sob pena da adoção de medidas pertinentes à sua recuperação e indenização.

CLÁUSULA DÉCIMA – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

O presente instrumento subordina-se exclusivamente ao regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO FORO

O foro competente para dirimir quaisquer questões decorrentes deste Contrato é o da Comarca da Capital do Estado.

E por estarem acordes com as condições aqui clausuladas, assinam o presente em 3 (três) vias de igual teor, para os efeitos de direito, devendo ser publicado no Diário Oficial do Estado sob a forma de extrato.



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - PGE
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



Salvador, xxx de xxxxx de 20xx.

ESTADO DA BAHIA
SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO RURAL - SDR

ASSOCIAÇÃO
Presidente (*juntar ata da eleição, conforme estatuto social*)

Testemunhas: _____
Nome: _____
CPF: _____

ANEXO D: CONSIDERAÇÕES DA CDA SOBRE PARECER DA PGE



Governo do Estado da Bahia
Secretaria de Agricultura Irrigação e Reforma Agrária
Coordenação de Desenvolvimento Agrário



Considerações sobre a questão das titulações em áreas de Fundos de Pasto

Considerando o parecer (n° PA-79/2007), emitido pela Procuradora Assessoria Especial/PGE/Governo do Estado, no processo n° 2007016233-0, relativo a possibilidade do Estado, via CDA, em titular as áreas coletivas das comunidades de Fundos de Pasto, transferindo-as a dominialidade plena, a emitente Procuradora externa a impossibilidade legal de tal procedimento, com fulcro no que dispõe o artigo 178, parágrafo 1°, da Constituição Estadual, que textualmente diz:

“Art 178:

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 da cláusula de inalienabilidade, à associação legitimamente constituída e integrada por todos os seus reais ocupantes, especialmente nas áreas denominadas de Fundos de Pasto ou fechos e nas ilhas de propriedade do Estado, vedada a este transferência de domínio”.

Esta Coordenação – respeitando a posição da Procuradoria Geral do Estado – não poderia deixar de demonstrar enormes preocupações sobre a questão, conhecendo os anseios, nesses quase 30 (trinta) anos de trabalho, das mais de 300 (trezentos) comunidades de Fundos de Pasto existentes em nosso Estado. A expectativa de terem frustrados a possibilidade de que seus imóveis não sejam medidos; titulados; regularizados e reconhecidos como áreas de Reforma Agrária, causarão grandes frustrações aos milhares de trabalhadores rurais que são beneficiados por este tipo de exploração coletivo, em terras devolutas do Estado.

Ademais, os 110 (cento e dez) títulos já emitidos, entregues e registrados, terão que ser anulados, posto que - desde a promulgação as Constituição Estadual em 1989 – os trabalhos de regularização fundiária nunca foram interrompidas.

A parecerista indica como a única saída jurídica possível, a celebração do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso de Bem Público, a ser firmado entre o Estado da Bahia e as Associações correspondentes.

Embora entenda como incontroverso a argumentação e a posição da egrégia Procuradoria, alerta sobre a “onda de insatisfação” que irá gerar entre os beneficiários dessa modalidade (alienação excepcional, prevista pela Lei Estadual n° 3038/72) de titulação.

Recomendo, nesta oportunidade, que alternativas outras sejam buscadas, inclusive aquelas relativas à mudança na Legislação Agrária do Estado da Bahia.

São essas as breves considerações sobre o assunto em pauta.

Salvador, 11 de junho de 2007.