

**A luta de ribeirinhos em meio a guerras na selva:
Ação e reflexão pela transformação social e pelo reconhecimento**

Julio José Araujo Junior¹

O que nos parece indiscutível é que, se pretendemos a libertação dos homens, não podemos começar por aliená-los ou mantê-los alienados. A libertação autêntica, que é humanização em processo, não é uma coisa que se deposita nos homens. Não é uma palavra a mais, oca, mitificante. É práxis, que implica a ação e a reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo.

Paulo Freire²

I

Francisco da Silva nunca pensou que sua vida fosse ficar tão movimentada. Morador da comunidade São Francisco do Mainã, pra lá do encontro das águas dos rios Negro e Amazonas, em Manaus, mas não tão longe assim da zona urbana, sempre viveu naquela região conhecida como Puraquequara, nome dado ao lago que se situa na confluência dos rios Mainã e Mainãzinho, próximo à comunidade.

Seu avô por parte de pai, que era cearense, e sua avó, mato-grossense, chegaram ao Amazonas pela região do rio Madeira. Sua mãe já era amazonense, lá do Puraquequara mesmo, e

¹ Procurador da República, membro dos Grupos de Trabalho Demarcação de Terras Indígenas e Ditadura e Povos Indígenas, da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

² FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 58ª ed. Paz & Terra: Rio de Janeiro, 2014, p. 93.

conheceu o pai do Francisco quando ele veio morar lá, com 18 anos. Na família são 10 irmãos vivos³.

Há outras comunidades na região, mais distantes da cidade, como Jatuarana, União e Progresso, São Pedro da Costa do Tabocal e Santa Luzia do Tiririca. Seus moradores vivem ali há mais de cem anos. Há registros de famílias de gerações que viveram no século XIX. Na comunidade Jatuarana, por exemplo, existe um cemitério que é tido como um dos mais antigos do Município de Manaus, datado de 1880⁴. Algumas famílias possuem até títulos de propriedade que datam do começo do século passado.

Na comunidade São Francisco do Mainã⁵, os moradores possuem forte relação de parentesco e dedicam-se a uma agricultura de subsistência. O solo é arenoso e ácido, e podem ser encontradas frutas como pupunha, ingá, açaí, abacaxi, banana, cacau, cupuaçu, laranja, manga e maracujá, além de serem cultivadas algumas espécies de uso medicinal (pião, carapanaúba, uxi, boldo, mangarataia, sacaca, sucuba, andiroba e hortelã). A pesca é difícil em razão do grande movimento de barcos na vila do Puraquequara, mas podem ser encontradas espécies como matrinxã, pacu, sardinha, tambaqui, cará, tucunaré, jaraqui, curimatá, surubim e pirarucu nos lagos Mainã, Mainãzinho, Puraquequara e do Caribe.

Na comunidade Jatuarana, existem ecossistemas de terra firme e de várzea. No ambiente de várzea, plantam-se sobretudo macaxeira, milho, feijão de praia, jerimum e melancia, além de haver cultivos de mandioca e feijão, banana, pupunha, abiu, ingá, carambola, graviola, abacaxi, uxi, acerola, biribá, cupuaçu, manga, caju, abacate, coco e laranja. Na terra firme, aproveitam-se tucumã, buriti, açaí, bacaba e patuá. Há também jenipapo, castanha, cacau, breu, além de madeiras como itaúba, cedrinho, angelim, sucupira, tanibuca, upiúba, aquariquara, cedro e louro. Utilizam-se ainda plantas medicinais como jucá, cumaru, sucubeira, carapanaúba, arruda, boldo, andiroba,

3 Todas as informações sobre Francisco e as menções a seus pensamentos foram extraídos do fascículo do projeto “Nova Cartografia Social” que trata desta e de outras comunidades da região do Puraquequara. NAKAZONO, Erika Matsuno et al (orgs). *Nova Cartografia Social da Amazônia: pescadores e pescadoras, agricultores e agricultoras do Lago do Puraquequara e Jatuarana: Luta e garra contra a opressão do exército à vitória das comunidades ribeirinhas, área rural de Manaus – AM, margem esquerda do Rio Amazonas*. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2011.

4 O cemitério São José do Jatuarana está catalogado na obra de Durango Duarte, juntamente com outros cemitérios da zona rural de Manaus. DUARTE, Durango. *Manaus: entre o passado e o presente*. Manaus, Midia.com, 2009, p. 153.

5 Os dados acerca das atividades econômicas e de subsistência das comunidades foram colhidos pelo Projeto Jatainá, realizado por integrantes da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), a pedido do Centro de Instrução de Guerra na Selva, em 2003, e são relatados pelo analista pericial do Ministério Público Federal Walter Coutinho Junior por meio do Parecer nº 001/2012-CÍVEL5/PR/AM, apresentado no Inquérito Civil Público nº 1.13.000.001253/2004-29.

capim santo, xexuá, jambu, cajuí, hortelã, unha de gato e malvarisco. Alguns moradores têm, ao redor de suas casas, pequenas criações de gado, porcos, cabras, carneiros, galinhas e patos.

A pesca dos membros das demais comunidades é realizada no rio Amazonas e em seis lagos (denominados do Macaco, do Orana, do Cemitério, do Jatuarana, do Jacinto e do Gela), sendo que o primeiro é o mais piscoso. No rio Amazonas, são encontrados peixes lisos (piracatinga, pirarara, dourado, surubim, paparaú etc.) e espécies de piracema (jaraqui, pacu, sardinha, aracu, matrinxã, curimatá, pirapitinga, tucunaré, cará, pescada, aracá, jatuarana, tambaqui, pirarucu etc.), sendo estas últimas também encontradas nos lagos.

As situações de conflito a que são expostas estas comunidades e serão narradas a seguir foram momentos singulares que permitiram a sua mobilização e a sua organização política, pautada na manutenção de modos de vida pré-existentes à situação de enfrentamento com o Exército brasileiro e o Estado do Amazonas, na qual a relação com os territórios que ocupam são fundamentais, moldando a própria identidade desses grupos sociais⁶.

A autodenominação como ribeirão podia não fazer qualquer sentido até o momento em que se estabeleceram os conflitos e a atuação estatal passou a inviabilizar as práticas do cotidiano. A partir de então, a reivindicação da identidade ganhou relevo e funcionou como elemento aglutinador dessas comunidades. Quando passaram a ser tratados como cidadãos e cidadãs de segunda categoria, a serem varridos por conta de ambiciosas empreitadas ou empreendimentos de efetividade duvidosa, tais grupos se apegaram a uma noção de sentido permanente - “ribeirinhos” - e, valendo-se das portas que o ordenamento jurídico pós-88 abriu, aliaram-se a parceiros e não abdicaram da reivindicação por respeito e consideração⁷.

Nesta construção da identidade por meio de embates, como decorrência dos conflitos na luta pela terra, a territorialização e a tradicionalidade foram além do aspecto histórico, sendo fruto da combinação de vários fatores, que envolveram a capacidade de mobilização em torno de uma política de identidade e os espaços de enfrentamento para reivindicar direitos junto ao Estado, sendo que a definição de uma fisionomia étnica e autodefinição coletiva acompanharam as formas de organização desses ribeirinhos na luta por direitos⁸.

6 ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombolas e novas etnias*. Manaus: UEA Edições, 2011, p. 16.

7 ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombolas e novas etnias*. Manaus: UEA Edições, 2011, p. 17.

8 ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de paso: terras tradicionalmente ocupadas*. 2ª ed, Manaus: PGSCA-UFAM, 2008, p. 121/122.

A legislação abarcada pela Constituição de 1988, pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, pela Convenção da Diversidade Biológica e outras leis representou um aceno a essas comunidades e a possibilidade de não assentir com visões unilaterais de mundo nem com a hierarquia quanto aos modos de vida. O Ministério Público Federal (MPF) também fez parte da história e contribuiu para a luta dessas comunidades.

II

Famílias como a de Francisco já estavam na região quando em 1967 foi publicada a Lei Estadual nº 672, que autorizou a doação de terras pelo Estado do Amazonas à União, as quais estariam “cobertas por floresta” (art. 2º). Em 1970, a Lei nº 975 redefiniu os limites da área, em razão da “reversão e permuta de glebas havidas nas testadas Norte e Leste das terras que situam em Puraquequara doadas pelo Governo do Estado” (art. 1º) e assegurou àqueles que ocupavam a terra o direito ao recebimento de indenização. As famílias, todavia, continuaram naquele local como se nada houvesse ocorrido, sem ter se consumado qualquer tentativa de remoção.

A doação daquela imensa área à União tinha por objetivo a instalação de um Centro de Instrução de Guerra na Selva – CIGS, projeto criado pelo Decreto Estadual nº 53.649, de 2 de março de 1964, para a preparação de militares em treinamentos de guerra. A área de treinamento, hoje consolidada, é maior que a do Município de Manaus, e a preparação é considerada por muitos como a melhor do mundo⁹.

Cerca de dezenove comunidades¹⁰ estão abrangidas pela área do CIGS, mas o Exército entende que apenas cinco são afetadas pelas atividades militares: São Francisco do Mainã, Jatuarana, União e Progresso (antiga São Lázaro), São Pedro da Costa do Tabocal e Santa Luzia do

9 “Brasil tem a melhor escola de guerra na selva do mundo, afirma Jaques Wagner”. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2015/03/brasil-tem-a-melhor-escola-de-guerra-na-selva-do-mundo-afirma-jaques-wagner>. Acesso em 10.06.2016.

10 Algumas delas são: São Francisco do Mainã, Jatuarana, União e Progresso, São Francisco do Tabocal, São Raimundo, Nazaré, São Pedro da Costa do Tabocal, Santa Luzia do Tiririca, Bom Sucesso, São Francisco do Caramuri, Santa Rosa, Monte Horebe, Nova Esperança, Nossa Senhora do Perpétuo do Socorro, Nova Vida e Canaã.

Tiririca. Existiam alguns treinamentos de guerra na área desde os anos 70, mas até os anos 2000 eram mais esporádicos e não haviam sido registrados maiores conflitos. Os moradores contam que a relação com os militares chegava a ser amistosa. Neste século, os treinamentos passaram a ser mais frequentes e regulares, sem prévio aviso à comunidade, e tornou-se corriqueira a entrada de militares na comunidade para ir ao meio da mata fechada realizar tais práticas, e uma base militar foi instalada na comunidade Jatuarana.

Os treinamentos ocorriam em alguns períodos do ano, mas, segundo Francisco, os cursos eram piores, pois neles havia trabalho com balas reais. Como as instruções eram feitas com artilharia pesada, logo começaram a restringir o acesso da comunidade a determinadas localidades, justamente nas áreas essenciais para as atividades de pesca. Havia também um acesso frequente dos participantes do curso à comunidade para se dirigir às áreas de treinamento, o que não era sutil. Naturalmente aqueles dois mundos começaram a se estranhar.

Em 2009, uma equipe do Exército estourou duas granadas à margem do igarapé do Mainã. Os explosivos foram localizados a quinhentos metros da comunidade São Francisco. No mesmo ano, os moradores relataram que uma bala perdida dos treinamentos militares atingiu a casa de um dos membros da comunidade.

Ao longo das reuniões e discussões que se seguiram à aglutinação dos ribeirinhos contra as investidas sobre seus territórios, eles passaram a perceber a história de convivência com o Exército nos anos setenta a noventa de forma diferente. Aquela relação nunca fora amistosa, ela simplesmente ainda não havia explodido. Enquanto os incômodos da presença militar não eram maiores e os ribeirinhos não questionavam as medidas adotadas, havia uma falsa sensação de harmonia, na qual os moradores das comunidades eram vistos como grandes brasileiros que cooperavam com as atividades de segurança nacional. A partir do momento em que passam a ocorrer questionamentos sobre a ocupação, a relação passa a ser tumultuada, com ameaças de inquéritos militares e imposição do uso de credenciais para acessar as próprias áreas das comunidades, com regras para acesso e circulação¹¹.

11 Conforme Ofício nº 197-DU-Div Jur/12, de 18.11.2010, do Comando da 12ª Região Militar.

III

O tratamento conferido a essas comunidades remete às limitações do sistema político democrático liberal clássico e às suas incapacidades em lidar com uma sociedade multicultural. A concepção de que existem seres genéricos, desenraizados, desvinculados de seu tempo e de seu espaço e dotados de direitos iguais representou a universalização do indivíduo burguês¹² - branco, proprietário, heterossexual -, um ser concreto historicamente situado e dotado de vantagens que a sua posição de classe conferia para impor determinadas visões de mundo, não se conferindo a mesma condição a outros sujeitos.

A neutralidade do Estado liberal se mostra bastante questionável quando se observa o desrespeito às formas de vida e manifestações culturais não-hegemônicas, em razão do não reconhecimento de determinados grupos. Atento à irreabilidade contida na afirmação da neutralidade do Estado, Will Kymlicka propõe, por meio da categoria de “proteções externas de direitos de grupos”, a conciliação da visão liberal com a proteção de direitos de grupos minoritários, pois não vê contradição entre esta e a proteção de direitos humanos universais.

As proteções externas consistiriam em mecanismos para assegurar os direitos de um determinado grupo em face da sociedade hegemônica, notadamente contra decisões externas. Um exemplo clássico é a demanda por terras, mas podem ser citados direitos próprios de saúde e direitos de representação. Pode-se considerar também o direito à não ingerência estatal em seus modos de vida para o fim de adotar treinamentos militares ou o direito de consultar as comunidades em casos de determinadas empreitadas ou empreendimentos, como neste caso em estudo. Tais proteções seriam, na visão do autor canadense, consistentes com a democracia liberal, por promoverem a igualdade entre grupos e não permitirem a opressão de um sobre o outro¹³.

Já Daniel Bonilla Maldonado propõe a construção de um modelo multicultural pluralista, que aposte no diálogo, reconhecendo as características dos diversos grupos e quebrando-se a estrutura hierarquizada, que põe precedência à visão liberal. A fim de assegurar esse tratamento,

12 Marx sintetiza a questão de forma precisa: “Na sua realidade mais imediata, na sociedade burguesa, o homem é um ente profano. Nesta, onde constitui para si mesmo e para outros um indivíduo real, ele é um fenômeno inverídico. No Estado, em contrapartida, no qual o homem equivale a um ente genérico, ele é o membro imaginário de uma soberania fictícia, tendo sido privado de sua vida individual real e preenchido com uma universalidade irreal”. MARX, Karl. *Sobre a questão judaica*. Tradução de Nélcio Schneider e Wanda Caldeira Brant. São Paulo : Boitempo, 2010, p. 40.

13 KYMLICKA, Will. The good, the bad and the intolerable: minority group rights. In: GOODALE, Mark (Ed.). *Human rights: an anthropological reader*. Malden: Wiley-Blackwell, 2009, p. 60.

estabelece cinco condições¹⁴: i) o Estado deve ser efetivamente imparcial frente às comunidades culturais, acomodando-as e não impondo uma visão majoritária; ii) deve-se conferir o máximo de autogoverno às comunidades tradicionais, em especial aos povos indígenas; iii) existência de uma moralidade mínima, com pequena intervenção estatal e possibilidade de amplo diálogo entre as sociedades; iv) a possibilidade de saída da comunidade por parte de um membro, quando não concordar com suas práticas e modos de vida; v) a existência de diálogos interculturais. Ser imparcial, no caso concreto, é ter a capacidade de dialogar com as comunidades ribeirinhas e respeitar os usos de seu território, além de adotar mecanismos formais de consulta em caso de intervenções.

Os ordenamentos do chamado ciclo do constitucionalismo pluricultural, ocorrido em vários países da América Latina, na expressão feliz de Raquel Z. Yrigoyen Fajardo¹⁵, acolhem uma visão que respeita o pluralismo e a diversidade étnico-cultural, convertendo-os em princípios constitucionais. Nesse cenário, interculturalidade se apresenta como uma expressão mais feliz que multiculturalismo, pois não se contenta em apenas reconhecer o fato das múltiplas culturas e preconiza um diálogo que reconheça suas incompletudes mútuas e permita a troca entre os diferentes saberes, por meio da hermenêutica diatópica defendida por Boaventura de Souza Santos¹⁶.

A interculturalidade deve representar um efetivo projeto de descolonização e transformação, e não apenas ser funcional ao modelo existente, olvidando-se das assimetrias e das desigualdades sociais existentes, conforme ressalta Catherine Walsh, que recorre a Paulo Freire para enfatizar o papel da educação na construção de uma interculturalidade crítica, que pressupõe a transformação das estruturas institucionais e a construção de condições de estar, ser, pensar, conhecer, aprender, sentir e viver distintas¹⁷. A autora diferencia a interculturalidade crítica de uma interculturalidade

14 MALDONADO, Daniel Bonilla. *La constitución multicultural*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2006, p. 271-283.

15 FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen Fajardo. Pluralismo Jurídico y Jurisdicción indígena em el horizonte del constitucionalismo pluralista. In: BALDI, Cesar Augusto (coord.). *Aprender desde o sul: novas constitucionalidades, pluralismo jurídico e plurinacionalidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 38.

16 Daí surge a já consagrada expressão de que “temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza”. Nesse sentido, ver: SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 462.

17 WALSH, Catherine. Interculturalidad crítica y educación intercultural. In: VIAÑA, Jorge; TAPIA, Luis; _____. *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. La Paz: Conveio Andres Bello, 2010, p. 75-96. Um aspecto ressaltado pela autora diz respeito às reformas no âmbito da educação que, sob o pretexto de fortalecer o caráter multicultural da sociedade, reforça estereótipos e colonialismos: “Este problema se puede observar, entre otros ámbitos, en la producción de textos escolares, la formación de maestros y los currículos usados en las escuelas. Bajo el pretexto de la “interculturalidad”, las editoriales de libros escolares asumen una política de representación que, mientras incorpora imágenes de indígenas y negros, refuerza estereotipos y procesos coloniales de

meramente funcional, pois enquanto esta parte dos interesses e necessidades das instituições sociais dominantes, aquela enfatiza o problema do poder, seu padrão de racialização e a diferença, representando uma construção a partir das pessoas que sofreram um histórico de submissão¹⁸.

IV

O que intrigava Francisco é que o Exército dizia que preservava a área, mas para ele quem preserva não destrói. “É jogando bomba que se preserva? Estão destruindo a floresta, estão destruindo a mata, estão jogando bomba nos rios, a selva é o próprio alvo, a mata está toda torada de bala, de bomba, de tudo, porque eles atiram com artilharia pesada, atiram até por via aérea também, eles fazem sincronia, e muitas das vezes as bombas caem até dentro da água e atingem os peixes”, questionava. O ribeirinho gostava de contar que havia uma área onde se encontra açaí, tem abacaba, patoá, buriti, tem os uxis, que tem duas qualidades de uxi, o uxi coroinha e o uxi amarelo (que o pessoal da comunidade chama de uxi liso) e várias outras coisas que eles tiravam da natureza, como o próprio peixe que pescavam, e de repente o comando do CIGS impediu o acesso da comunidade à área.

O Exército negava as acusações e insistia que os treinamentos eram realizados a uma razoável distância da comunidade São Francisco (cerca de cinco quilômetros), mas reconhecia que no passado recente havia adotado práticas próximas ao cemitério da comunidade do Jatuarana, consistente na obtenção de informações, junto aos comunitários, sobre a área, com o fim de aprimorar as técnicas a serem utilizadas na chamada 'Guerra de Resistência', em que o apoio da

racialización (Granda, 2004)”.

18 “Esta matriz cuatri-dimensionada de la colonialidad evidencia que la diferencia, construida e impuesta desde la colonia hasta los momentos actuales, no es una diferencia simplemente asentada sobre la cultura y tampoco es reflejo de una dominación enraizada sólo en cuestiones de clase, como ha venido argumentando gran parte de la intelectualidad latinoamericana. Más bien, la matriz de la colonialidad afirma el lugar céntrico de raza, racismo y racialización como elementos constitutivos y fundantes de las relaciones de dominación y del capitalismo mismo. Es en este sentido que hablamos de la “diferencia colonial”, sobre la cual está asentada la modernidad, y la articulación y crecimiento del capitalismo global”. WALSH, Catherine. Interculturalidad crítica y educación intercultural. In: VIAÑA, Jorge; TAPIA, Luis; _____. *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. La Paz: Conveio Andres Bello, 2010, p. 75-96.

comunidade seria essencial¹⁹. Um apoio compulsório, no dia e na hora em que o Estado desejasse.

A adoção de treinamentos à revelia das comunidades e a clareza do pensamento estatal denotam uma postura recorrente de constante desrespeito a direitos fundamentais de comunidades tradicionais. No caso dos ribeirinhos, mais do que ofensa à privacidade, havia ainda a invisibilidade e a crescente demonização de suas lideranças²⁰, como se fosse desnecessário importar-se com aquelas pessoas, que viviam uma vida de menor importância, fadada ao atraso e à resignação.

A sucessão de conflitos fez crescer uma animosidade entre o Exército e as comunidades ribeirinhas e despertar o sentimento nestas de que a permanência na terra começara a correr riscos. Havia três opções: abdicar de viver naquele espaço, aceitar as regras das Forças Armadas ou lutar pelo reconhecimento e pela terra.

A terceira opção não só foi a escolhida, como se tornou um guia para a afirmação daquela e de outras comunidades da região contra as arbitrariedades do Estado e pela adoção de políticas de redistribuição e de reconhecimento na área. O conflito fez os ribeirinhos perceberem que, nesta luta, há uma premissa fundamental: direitos não são favores do Poder Público. Se o Estado não mede esforços para despossuí-los, é fundamental se contrapor a isso e buscar aliados e parceiros para a defesa do direito à terra.

Afinal, reconhecer o outro não é apenas identificá-lo, mas também valorizá-lo, sob pena de diminuí-lo. Proteger o reconhecimento é medida fundamental em favor dos povos e comunidades tradicionais, para as quais tende a haver um peso maior dos laços e valores compartilhados para a conformação da identidade, bem como uma constante exposição a riscos de destruição dos modos de vida e de suas territorialidades específicas, além do forte preconceito a que estão submetidas em razão de pretensões que as tratam como grupos inferiores²¹. Para tanto, deve-se assegurar a devida proteção aos seus territórios, à sua autonomia e às suas decisões.

Como afirma Charles Taylor, o reconhecimento incorreto não só implica uma falta do respeito devido, mas também pode marcar as suas vítimas de forma cruel, “subjugando-as através

19 Informação relatada no Parecer nº 001/2012-CÍVEL5/PR/AM

20 Oscar Vilhena Vieira utiliza esta classificação para tratar dos efeitos da desigualdade econômica e social: “O argumento central proposto aqui é que as exclusões econômicas e sociais, oriundas de níveis extremos e perversos de desigualdade, causam a invisibilidade daqueles submetidos à pobreza extrema, a demonização daqueles que desafiam o sistema e a imunidade dos privilegiados, minando a imparcialidade da lei”. VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de direito. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flavia (coords.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008, p. 207.

21 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 279.

de um sentimento incapacitante de ódio contra elas mesmas”. Desse modo, a recusa do reconhecimento igualitário, projetando-se no outro uma imagem de ser inferior e desprezível, pode gerar um efeito de distorção de opressão²².

V

Em 2004, integrantes da Comunidade Jatuarana já haviam relatado ao Ministério Público Federal²³ uma série de eventos relacionados à realização de treinamentos em áreas bem próximas às das residências dos comunitários. Na representação apresentada ao MPF, repudiava-se a “ocupação ilegal de nossas terras pelo exército (CIGS)”, pois a comunidade era “atormentada” há 30 anos pelo desrespeito e abuso de poder do comando do centro, e noticiava-se que “construíram uma base desta mencionada corporação em área titulada, área esta destinada à ampliação do cemitério da comunidade, o citado cemitério já está superlotado e necessita de urgente ampliação”.

Mas foi em 2009 que a situação se agravou, em razão da intensificação dos treinamentos e da tentativa, pela União, de remover as comunidades, inclusive a de Francisco, para o outro lado do Município, na região do rio Cuieiras, sem qualquer tentativa de diálogo.

Aquilo que era uma perturbação contra abusos ganhou contornos mais graves e gerou forte reação nas comunidades. Se os treinamentos já incomodavam os ribeirinhos, o que dizer das tentativas de tirá-los do lugar onde viviam e de onde retiravam seu sustento, justamente para favorecer aquelas práticas militares?

No início, o Exército não queria que as reuniões com o MPF tivessem a participação de representantes das comunidades. Quando estas participavam, tentava-se impedir a participação dos movimentos sociais que lhes prestavam apoio, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e a Cáritas Arquidiocesana, pois seus interesses “seriam políticos e eleitorais” e as comunidades supostamente

22 TAYLOR, Charles. A política de reconhecimento. In TAYLOR, Charles et al. *Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento*. Tradução de Marta Machado. Lisboa: Instituto Piaget, p. 56/57.

23 Informações que deram origem ao PA nº 1.13.000.001253/2004-29, posteriormente convertido em inquérito civil público.

estariam sendo insufladas a não buscar uma solução de consenso.

Audiências públicas foram realizadas, movimentos sociais se juntaram aos ribeirinhos e eles logo se viram em um espaço pouco conhecido, em que discursos deveriam ser proferidos e aquela realidade por eles vivenciada dificilmente seria devidamente transmitida. Mesmo assim, paulatinamente, Francisco, Doramir, Janice e outros já tinham entendido que as injustiças que sentiam e vivenciavam também poderiam ser contestadas por meio da reivindicação dos direitos das comunidades tradicionais, conforme a descrição do art. 3º, I, do Decreto nº 6.040/2007: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, possuindo formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, por meio da utilização de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

As comunidades se fortaleceram de uma maneira que surpreendeu o Exército e provocou um recuo naquele momento, suspendendo-se qualquer tentativa de remoção. Foi uma grande vitória, pois sinalizou que a defesa da propriedade pública atrelada à segurança nacional, como pretendia o Exército, não poderia desconsiderar o direito das comunidades tradicionais.

VI

Frustrada a tentativa de remoção das famílias, o Exército passou a defender a regularização fundiária da área. Porém, o modelo proposto estabelecia poucos direitos e muitos deveres àqueles ribeirinhos, de forma a permitir um melhor controle sobre a área. Com esse fim, passou a realizar o diálogo diretamente com cada uma das comunidades, propondo um modelo em que caberia a elas meramente aceitar a proposta e as regras de uso do lugar, notadamente a autorização para o livre ingresso dos militares, a prática de treinamentos e a impossibilidade de os descendentes permanecerem na terra. A regularização fundiária das áreas das comunidades seria feita por meio de concessão de direito real de uso da propriedade pública da União, a chamada CDRU²⁴.

24 A concessão de direito real de uso – CDRU – é um instrumento por meio do qual o Poder Público, em vez de transferir um imóvel de sua propriedade, concede um direito real – e não obrigacional, logo oponível contra todos – ao particular, que poderá nele viver, retirar seu sustento e transferi-lo apenas a herdeiros. A entrega deste documento

Duas comunidades – São Pedro da Costa do Tabocal e União e Progresso - se anteciparam e logo aceitaram os termos propostos, assinando um formulário pronto de requerimento de concessão de direito real de uso, com a minuta de um termo de concessão de direito real de uso, sem maiores possibilidades de alteração. Já as comunidades São Francisco do Mainã, Jatuarana e Santa Luzia do Tiririca se posicionaram contra as condições impostas, apresentando reivindicações e condições para assinar os formulários. O fato de alguns comunitários alegarem que possuíam títulos de propriedade tornou o conflito com o Exército ainda mais latente, pois este não reconhecia esses documentos, com base no decreto de desapropriação de 1967.

Não bastassem essas negociações diretas, que enfraqueciam as comunidades, o Exército passou a impedir a concretização do Programa Luz para Todos nas comunidades que não aceitassem a regularização fundiária proposta. O Ofício nº 005-SCOMSOC/12RM, subscrito pelo então comandante da 12ª Região Militar, apontou à empresa Amazonas Energia que as comunidades São Francisco do Mainã, Jatuarana e Santa Luzia do Tiririca não estariam autorizadas a receber o programa. A razão? Não havia sido realizado o processo de regularização fundiária. Ironicamente, a principal demanda das comunidades e que lhes fora constantemente negada era utilizada em seu desfavor para negar também o acesso ao programa de acesso à energia elétrica.

A possibilidade de inclusão das comunidades no programa serviu como um atrativo, por parte do Exército, para viabilizar a imediata adesão delas à concessão de direito real de uso na forma proposta. Se quisessem luz, deveriam assinar logo o consentimento com a regularização, pois a instalação de cabos de luz estava sendo feita nas outras duas comunidades. Outra medida de retaliação a essas três comunidades foi o ajuizamento de demanda reivindicatória pela União²⁵ em face dos principais líderes das três comunidades, bem como em face das suas associações. O diálogo se interditou por completo.

assegura aos ocupantes da terra pública não apenas segurança jurídica, mas o reconhecimento da utilização específica daquela terra. Aplicável em várias situações, este instituto é de especial valia para povos tradicionais, sobretudo os ribeirinhos, que geralmente ocupam áreas titularizadas pela União às margens de rio e vivem situação instável em razão de eventuais pressões de particulares e do próprio poder público. Embora bastante relevante, o documento ainda não atende à amplitude estipulada pela Convenção nº 169 da OIT quando tratou do reconhecimento de direitos de propriedade e de posse em terras tradicionalmente ocupadas. Além disso, é comum o Poder Público tentar utilizar o instituto não como uma forma de assegurar direitos, mas sim de exercer controle sobre a comunidade, como ocorreu no caso objeto deste artigo.

VII

A luta pela terra e pela energia elétrica, sem condicionamentos, apresenta o encontro inevitável entre as demandas de redistribuição e de reconhecimento. Nancy Fraser nota, de forma crítica, que as práticas dos movimentos sociais têm caminhado de forma separada, com movimentos que lutam por reconhecimento de diferenças culturais, de um lado, e outros que advogam pela redistribuição, de outro. Seu objetivo é demonstrar que a justiça requer ambas as coisas. A redistribuição estaria ligada à concepção liberal de esquerda (Rawls, Dworkin) e a uma visão de justiça procedimental calcada na moralidade, ao passo que o reconhecimento decorreria da filosofia da consciência de Hegel, com base em uma noção de ética e de uma concepção de boa vida²⁶.

A autora busca então articular os conceitos não de forma filosófica, mas como paradigmas populares de justiça (*folk paradigms of justice*). A despeito de certos traços distintivos entre redistribuição e reconhecimento, Nancy Fraser ressalta que os casos de opressão e dominação envolvem ambos, de modo que nenhuma das bandeiras deveria ser abandonada.

Para tanto, Nancy Fraser propõe que o reconhecimento seja entendido em uma lógica de *status* social – e, portanto, de justiça –, não meramente de identidade ou de boa vida –, de modo que se permita identificar a ausência do reconhecimento quando as instituições se estruturam de forma a bloquear a participação na vida social como igual, ou seja, a impedir a paridade de participação. Como exemplo, ela cita as políticas de bem-estar que estigmatizam "mães solteiras" como exploradoras sexualmente irreponsáveis e práticas de policiamento por meio de "categorização racial", que associam determinadas pessoas de determinada cor à prática de crimes. Ao retirar a apreciação do reconhecimento do campo das identidades, evita-se a essencialização destas e a reificação das culturas, sem negar sua importância²⁷.

Tal visão permitiria, segundo a autora, a conciliação de demandas por reconhecimento com demandas por redistribuição sob o tema da justiça, de modo que apenas mediante a paridade de

26 As observações sobre o trabalho de Nancy Fraser devem-se, em grande parte, à análise feita por João Feres Junior e Thamy Pogrebinski. FERES JUNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria política contemporânea*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2010.

27 FRASER, Nancy. Social justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, recognition and participation. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003, pp. 30-32.

participação poderão ser consideradas válidas determinadas normas. Nesse sentido, devem ser cumpridas duas condições. A primeira delas, objetiva, diz respeito à garantia de independência e voz na sociedade a cada indivíduo. A segunda, intersubjetiva, estabelece que os padrões de institucionalização cultural devem proporcionar respeito igual aos participantes e oportunidades iguais para obterem estima social.

No caso dos ribeirinhos, a articulação entre redistribuição e reconhecimento é fundamental, tendo em vista o vínculo que possuem com aquelas terras cuja regularização almejam, de maneira que a conferência de mesmo *status social* passa por identificar a relação intrínseca daquele modo de vida com aquele espaço territorial. Além disso, analisando a tentativa de impedir a implementação de uma política pública, nota-se claramente o bloqueio à participação das comunidades que não aceitaram determinado modelo de regularização e a utilização dessa postura para impedir o acesso à energia elétrica, por meio do Programa Luz para Todos.

A implementação do referido programa na Amazônia, principalmente nas regiões de comunidades, geralmente distantes entre si e ligadas por rios e lagos, depende de uma intensa mobilização de pessoal e de recursos. A não autorização do Exército custou aos membros das comunidades São Francisco do Mainã, Jatuarana e Santa Luzia do Tiririca a não implementação do projeto no momento em que havia os recursos e as equipes estavam mobilizadas, havendo ainda o risco de ele não ser implantado em outro momento, ainda que houvesse alguma autorização. Além disso, os moradores puderam ver a implantação do programa na comunidade União e Progresso, situada a 800 metros da comunidade Jatuarana, devido à aceitação da CDRU nos termos propostos.

Nesse contexto, coube ao MPF apresentar-se como um parceiro que poderia novamente oferecer apoio institucional e contribuir com subsídios que fossem capazes de contrapor-se ao discurso jurídico oficial e colocasse a fundamentalidade dos direitos daquelas comunidades em evidência, livre de pressões e das retaliações.

Além desse papel jurídico, o MPF poderia desempenhar um papel aglutinador, de catalisador de demandas sociais e de legitimador da visão das comunidades sobre seus direitos.

VIII

Verificou-se que o Exército “autorizou” a instalação da luz em outras comunidades situadas na mesma região, por estas “estarem plenamente acordadas em celebrar um contrato com o Exército Brasileiro”, tendo assinado formulários por meio dos quais aceitariam as condições impostas em minuta redigida pelo órgão das forças armadas. Em relação às comunidades São Francisco do Mainã, Jatuarana e Santa Luzia do Tiririca, todavia, o Exército se manifestou expressamente em oposição à concretização do programa, por não se ter chegado a uma “solução consensual para sua permanência na área sob administração deste Grande Comando Territorial”.

E seria a luz um bem essencial àquelas comunidades?

É recorrente associar às comunidades tradicionais, como as ribeirinhas, a ideia de uma vida parada no tempo ou uma certa essência em sua cultura. Olvida-se que mesmo as formas de vida da sociedade envolvente compreendem transformações e que certos hábitos de cem anos atrás já não são os mesmos, compreendendo vestimentas, linguagem e hábitos alimentares que variaram, em maior ou menor intensidade, durante esse período.

Nas interações com a sociedade envolvente, em constante aprendizado recíproco, as comunidades valorizam certas práticas e incorporam-nas ao seu cotidiano, seja por mero deleite, seja em favor da produção e reprodução social. A utilização da tecnologia, por exemplo, pode auxiliar nas atividades econômicas e na organização comunitária, garantindo a realização de reuniões e a utilização de aparelhos eletrônicos nos encontros – religiosos ou festivos - ou para discutir assuntos relevantes para a comunidade.

Além dos fatores acima mencionados, a energia elétrica permite o melhor funcionamento de aparelhos públicos - como escolas e postos de saúde – que existem nas comunidades, os quais são fundamentais em razão do isolamento. Sem acesso ao programa, as comunidades vinham utilizando geradores, no período das 18 às 21h, rateando os altos custos entre os moradores.

Talvez não se possa vislumbrar um direito fundamental à energia elétrica, já que não existe uma previsão positivada na Constituição sobre o assunto. Isso não impede, porém, o reconhecimento de que o acesso a uma política pública de universalização de energia elétrica estaria abrangido pela ideia de mínimo existencial, conceito que integra o conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana.

O mínimo existencial compreende o exercício de condições básicas para uma vida digna, assegurando-se um núcleo essencial de direitos que deve ser conferido ao indivíduo para o desenvolvimento de seus projetos de vida²⁸. No Brasil, a adoção do conceito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se deu após a decisão do Ministro Celso de Mello na ADPF nº 45, que realça o papel da Constituição de 1988 na garantia de condições para o exercício da própria dignidade, “que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência²⁹”. Outras cortes constitucionais adotam este conceito, como a da Colômbia, que define o conceito de “mínimo vital” como o direito de uma pessoa a ter “as condições mínimas para levar uma vida digna, podendo interpretar-se a partir do direito à vida, do direito à saúde, do direito ao trabalho e do direito à seguridade social³⁰”.

No âmbito internacional, o nível essencial dos direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais vem sendo também apontado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, em sua Observação Geral nº 03, item 10, destaca que “corresponde a cada Estado-Parte uma obrigação mínima de assegurar a satisfação de ao menos níveis essenciais de cada um dos direitos”. Assim, caberia aos Estados garantir alimentos essenciais, atenção primária de saúde, níveis mínimos de moradia, entre outros direitos.

28 Historicamente, a utilização do conceito se deve à jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, noticiadas por Luís Roberto Barroso: BVerfGE 40:121, 1975 (In: Jürgen Schwabe, Cincuenta años de jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, 2003, p. 349-500); e BVerfGE 33:303 (In: Donald P. Kommers, The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany, 1997, p. 282). BARROSO, Luis Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação* (versão provisória para debate público). Disponível em http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em 16.06.2016.

29 Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004.

30 Corte Constitucional da Colômbia. Sentencias T-207/95, T-254/93, T-539/94 e T-431/94.

Há autores que justificam o mínimo existencial com base em seu caráter instrumental, com o fim de garantir o exercício da liberdade ou da democracia. Por outro lado, há a justificativa independente, que vê no mínimo uma vinculação com as necessidades humanas.

A fundamentação instrumental diz respeito à promoção do mínimo existencial para assegurar outros princípios, como a liberdade e a própria democracia³¹. Apenas quando há condições básicas mínimas as pessoas podem estar não apenas livres de constrangimentos estatais (liberdade negativa), mas também aptas a tomar decisões sobre a própria vida e de levá-las adiante (liberdade positiva).

Já a fundamentação independente ressalta que “a satisfação das necessidades materiais básicas de pessoas que não tenham condições de fazê-lo por si próprias é um componente central da ideia de justiça, que justifica a sua proteção jurídica, inclusive no plano constitucional³²”. Não se nega a importância do mínimo existencial para o exercício de outros direitos, porém sua existência independe disso, simplesmente em razão das necessidades humanas. A segunda visão parece mais acertada, pois assegura o mínimo a quaisquer grupos ou pessoas independentemente das condições para o exercício de outros direitos, o que permite uma proteção mais efetiva a vulneráveis, como crianças, idosos, pessoas com deficiência etc.

Independente da posição adotada, é evidente a conexão da ideia de mínimo existencial com a de dignidade da pessoa humana e a relevância desse conceito para a fundamentação de prestações positivas e negativas pelo Estado não protegidas por direitos fundamentais expressamente positivados. Daniel Sarmiento observa que o mínimo “pode lastrear pretensões ligadas, por exemplo, à água, à energia elétrica, ao vestuário adequado etc”, bem como servir de parâmetro para a ponderação entre o direito reivindicado e os princípios que com ele colidirem.

31 Para Luis Roberto Barroso, o conceito de mínimo existencial corresponde às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública. BARROSO, Luis Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação* (versão provisória para debate público). Disponível em http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em 16.06.2016.

32 SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte, Fórum, 2016, p. 207.

A recusa do Exército em dialogar quanto aos termos da regularização fundiária e quanto a regras de convivência com as comunidades levou a negociação a um impasse. A judicialização do tema se mostrou a única saída.

Aqui cabe discutir o papel do Ministério Público em conflitos sobre direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos, bem como a posição que deve adotar. É comum aludir-se a uma suposta dicotomia entre dois modelos de atuação: o Ministério Público demandista e o Ministério Público resolutivo.

O Ministério Público demandista se caracterizaria por uma atuação voltada ao ajuizamento de demandas judiciais, ao passo que o Ministério Público resolutivo primaria por um enfoque mais extrajudicial, no qual se evita o envio da questão ao Judiciário para garantir uma solução mais consensual e célere, por meio de instrumentos como termos de ajustamento de conduta e recomendações.

A distinção geralmente carrega uma visão negativa do chamado MP demandista, por limitar o repertório de atuação do órgão, ainda mais diante da ausência de respostas de um Poder Judiciário assoberbado ou pouco sensível ao trato de certos temas de direitos fundamentais. Assim, o ajuizamento de uma ação civil pública, por exemplo, poderia representar uma resposta do órgão ao conflito, mas não seria dotada de efetividade para resolvê-lo, já que haveria transferência (ou mera entrega) da questão ao Judiciário, onde reina a incerteza quanto à prestação da tutela jurisdicional efetiva e à razoável duração do processo.

O MP resolutivo, por sua vez, seria o oposto disso, já que permitiria ao órgão buscar junto à sociedade e ao poder público as respostas possíveis ao conflito – e em tempo hábil – com a garantia de resolução concertada, ainda que fosse fruto de concessões recíprocas.

É certo que muitas vezes o Judiciário não se apresenta como uma arena capaz de dar conta de certos conflitos complexos ou de oferecer respostas rápidas em favor da concretização de direitos fundamentais. Todavia, uma oposição absoluta entre MP demandista e MP resolutivo não parece adequada. Afinal, nem sempre os embates que tratam de direitos fundamentais podem ser transacionados – ou ao menos transacionados para atender a apenas a uma das partes no conflito

(geralmente a mais forte).

Assim, o MP resolutivo não pode necessariamente ser visto como um mantra ou como o símbolo de uma atuação eficaz, pois os resultados alcançados, ainda que momentaneamente comemorados pelo próprio grupo destinatário da proteção, podem ser limitados ou não assegurarem a máxima efetividade dos direitos fundamentais envolvidos. Além disso, se o Judiciário não for desafiado a exercer o seu papel de guardião de direitos fundamentais, dificilmente vai ter a oportunidade de rever entendimentos consolidados e de conferir maior densidade aos preceitos da Constituição. É por isso que deve ser considerada a alternativa de combinar atuações extrajudiciais e judiciais para a realização dos fins almejados.

Do ponto de vista jurídico, abrir mão de certos direitos em favor de uma postura conciliatória pode acarretar consequências graves a determinado grupo no curto ou médio prazo, dado o esvaziamento de certa proteção que lhe era garantida. Pode-se citar, como exemplo, a aceitação da construção de um determinado empreendimento que implique a limitação do uso de recursos naturais por determinado povo indígena e a celebração de um acordo quanto a obrigações ambientais por parte de uma fábrica poluidora que permita a manutenção de índices acima dos limites legais.

No caso dos ribeirinhos, a aceitação por uma comunidade tradicional de um regulamento que estabelece normas sobre o ir e vir da comunidade e impede os descendentes de viver naquele espaço em troca da concessão de direito real de uso certamente representaria, apesar do reconhecimento oficial, uma violação clara de seus direitos fundamentais, com esvaziamento do próprio regime jurídico constitucional e infraconstitucional que as protege.

Além do aspecto jurídico, há a necessidade de levar em consideração um viés estratégico, concernente às possibilidades de sucesso das demandas em juízo. Assim, demandas sobre direito à saúde e mínimo existencial podem ser mais bem-sucedidas do que aquelas que tratam do direito à moradia ou direito à terra.

Como consequência do papel atribuído ao Poder Judiciário na defesa de direitos fundamentais, a judicialização permite uma clara delimitação de aspectos irrenunciáveis quanto a direitos fundamentais e delimita o campo de debate com o Poder Público, atores privados e a sociedade acerca da percepção do Ministério Público sobre o conflito.

Garante ainda que eventual conciliação, enquanto ponto de chegada, possa ser muito mais benéfica à concretização dos direitos envolvidos do que se tivesse sido buscada, a qualquer preço, no início. A partir do momento em que se provoca o Judiciário durante um processo negocial, há impactos naturais nas relações com outros entes, que terão de se mexer para justificar o ato praticado ou a omissão alegada, com repercussões positivas nas negociações. Em caso de decisão favorável, ainda que em tutela de urgência, certamente os impactos serão ainda mais favoráveis. O que não se pode – reconheça-se – é abandonar as tratativas extrajudiciais simplesmente em razão do ajuizamento de uma demanda; em regra, os dois campos se fortalecem mutuamente.

É possível, pois, combinar as duas visões de atuação na defesa de direitos fundamentais, inclusive para um mesmo caso. Pode-se, por exemplo, adotar a judicialização para um aspecto de determinado conflito, deixando em aberto a resolutividade para a outra parte. Pode-se, ainda, adotar a judicialização num determinado momento, sem deixar de entabular as negociações necessárias para solucionar o conflito.

XI

Se houvesse uma negociação em curso, com posturas razoáveis por parte do Poder Público, talvez fosse desnecessária a ação civil pública e coubesse esperar uma definição sobre a regularização fundiária para, como consequência natural, ser autorizada a instalação de energia elétrica nas comunidades. Mas o que havia era um acirramento dos ânimos e a utilização desse direito como meio de barganha durante o processo de discussão acerca da regularização fundiária.

Tornou-se necessário, então, em setembro de 2012, o ajuizamento de ação civil pública com o fim de determinar-se à União (Exército brasileiro) a obrigação de não-fazer consistente em deixar de impor qualquer obstáculo à implantação do Programa “Luz para Todos” nas comunidades São Francisco do Mainã, Jatuarana e Santa Luzia do Tiririca.

Entre os fundamentos, destacou-se a flagrante ofensa ao princípio da isonomia no atendimento das comunidades no âmbito da política pública de concretização do programa “Luz para Todos”, em violação concreta ao direito das comunidades tradicionais, além do direito à

moradia (digna) e, em última instância, ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Afinal, as comunidades São Francisco do Mainã, Jatuarana, Santa Luzia do Tiririca, São Pedro do Tabocal e União e Progresso estavam todas situadas na mesma região. Além disso, foram ocupadas por seus moradores havia muito tempo, e contavam igualmente com aprovação prévia de instalação do programa pelo Comitê do “Luz para Todos”.

Não haveria, assim, fundamento para a discriminação de algumas dessas comunidades pelo fato de serem mais organizadas e exigirem discutir com mais calma os termos de uma eventual concessão de direito real de uso que promovesse a regularização fundiária daquelas áreas.

Ressaltou-se ainda a ofensa ao princípio da proporcionalidade, decorrente da colisão entre os princípios da isonomia e da dignidade da pessoa humana, de um lado, e a segurança nacional, de outro. Estava em jogo, em último grau, a vida cotidiana dessas comunidades e a reprodução de seus modos de vida. A segurança nacional, por sua vez, não seria atingida de forma imediata, já que o acesso à energia em nada interferiria nos trabalhos militares e a área de que dispõe o CIGS para a realização de treinamentos é enorme, indo muito além das diminutas áreas em que se situavam as comunidades.

A Justiça Federal proferiu decisão liminar favorável ao pleito do MPF³³, na qual foram ressaltados aspectos importantes sobre a tradicionalidade das comunidades e sobre a compatibilização entre os princípios envolvidos. O fato de a União utilizar uma área da Amazônia para promover cursos de guerra na selva “não possui o condão de transformar a região discutida em área de interesse para a Segurança Nacional, menos ainda de modo a proibir a chegada do Programa Luz para Todos, já deferido e custeado pelo Governo Federal”. A decisão ainda menciona que “a troca constante de tiros em plena Amazônia, em área limítrofe a comunidades locais e tradicionais, é que precisa imediatamente ser revista, eis que a vida humana em sua relação harmoniosa e pacífica com a alteridade consentida da floresta (característica principal das comunidades tradicionais amazônicas) é que deve prevalecer”.

Houve recurso da União, sob o fundamento de que a área era de domínio da União, incumbindo a ela ordenar a forma como o seu patrimônio (público) será preservado e conservado³⁴. Houve decisão para suspender a liminar concedida, sob o fundamento de que o alcance social do

³³ Seção Judiciária do Amazonas. Processo nº 13324-75.2012.4.01.3200.

³⁴ Decisão proferida pelo juiz federal Marcelo Dolzany da Costa, relator convocado no Agravo de Instrumento nº 0067972-02.2012.4.01.0000/AM.

Programa “Luz par Todos” não poderia se confrontar com o interesse na defesa do patrimônio e da própria segurança física e patrimonial dos ocupantes, “considerando que suas posses se incluem na área de domínio parcialmente utilizada em atividades de treinamento militar”.

Tal decisão merece críticas, pois não enfrentou o acesso à política pública do programa Luz para Todos, tendo, ao contrário, enveredado para uma discussão acerca da titularidade da área. Sucede que não estava em discussão a permanência das comunidades naquele território, afinal a tentativa de remoção já fora superada anos antes. O que se debatia era a inclusão no programa independente das conclusões das tratativas sobre a regularização fundiária, uma vez que aquelas comunidades estavam nas mesmas condições das que foram beneficiadas pela política e continuariam na área, de modo que a falta de “autorização” da União se mostrava arbitrária. As comunidades permaneceriam em suas terras, e, ainda que não permanecessem, o programa em questão atenderia a um mínimo existencial que deveria ser garantido.

Balde de água fria para os ribeirinhos que esperavam ter a luz em casa logo após a decisão liminar. Uma derrota, porém, que era decorria de um posicionamento consciente de não ceder quanto a direitos para garantir uma política pública que lhes era devida. Em vez de enfraquecer, o acionamento do Poder Judiciário fortaleceu a luta das comunidades, pois lançou luz – com o perdão do trocadilho - a essa problemática para a sociedade e expôs uma postura muito dura no Exército no trato com aquelas comunidades, desmitificando uma concepção de que havia relações amistosas entre eles.

A judicialização do tema quanto ao direito das comunidades tradicionais ao acesso ao programa Luz para Todos independentemente de adesão à CDRU nos moldes propostos pela União permitiu também fortalecer fundamentos jurídicos aos anseios dos comunitários, afastando o senso comum de que “não eram proprietários” e que, por isso, não poderiam fazer jus a qualquer benefício na área. Ao fim, aquele sentimento de derrota representava uma não rendição.

Além disso, todo o processo de discussão que culminou com o ajuizamento da ação civil pública permitiu uma maior aproximação das comunidades entre si, ao lado do MPF, e uma maior permeabilidade da abordagem jurídica para fortalecer a mobilização em torno da concretização de direitos.

XII

Nas reuniões com as comunidades, era perceptível um sentimento de indignação e lamento com o Exército, tendo em vista o episódio de condicionamento da instalação do Programa “Luz para Todos” à assinatura do pedido de regularização fundiária nos moldes propostos pelas Forças Armadas.

A realização dos encontros permitiu a compreensão dos problemas enfrentados e a real ocupação física do espaço do Ministério Público Federal pelas comunidades. Ao mesmo tempo, estas compreendiam melhor os interesses em disputa e colocavam claramente seus anseios na mesa. Tornaram-se naturais a vinda de uma comitiva dos moradores ao MPF e a ida de equipe do órgão às comunidades. Nesses encontros, além de reuniões com o poder público, refletia-se sobre a importância de entender e utilizar a legislação existente em favor da densificação dos direitos fundamentais invocados.

Seria uma platitude dizer que receber as lideranças e os membros das comunidades com a mesma atenção que autoridades e outros integrantes do Poder Público é um dever do membro do Ministério Público que atua em defesa das comunidades tradicionais. Mais do que isso, é imprescindível estabelecer uma relação que permita uma efetiva troca e o entendimento sobre as preocupações dos oprimidos, de modo que se percebam as aflições, angústias e os impactos da legislação sobre o seu cotidiano.

Vale a lição de Paulo Freire, para quem se deve crer nos homens oprimidos, vendo-os como “capazes de pensar certo também”. Só assim será possível a descoberta de mais uma obviedade: que seu convencimento da necessidade de lutar “não lhe foi doado por ninguém, se é autêntico” e que “foi a sua inserção lúcida na realidade, na situação histórica, que a levou à crítica desta mesma situação e ao ímpeto de transformá-la³⁵”.

35 FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 58ª ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2014, pp. 73-75.

XIII

Dada a complexidade do tema da regularização fundiária, levar essa questão a juízo demoraria anos para ser resolvida e deixaria as comunidades numa grave situação de vulnerabilidade.

Diferentemente do debate acerca da instalação do Programa Luz para Todos, a questão da regularização fundiária possuía outros contornos, já que a maior parte dos comunitários não invocava títulos de propriedade na área, qualificando-se meramente como possuidores.

Nesse passo, a judicialização e a exposição do tema da energia elétrica garantiu a retomada do diálogo com o Exército, numa situação em que parte do conflito se encontrava judicializado e em que as comunidades se encontravam mais fortalecidas, o que poderia render, desta vez, frutos, independentemente da não manutenção da decisão liminar favorável à instalação do Programa Luz para Todos. A existência do processo judicial e a aproximação do órgão com as comunidades contribuíram para um recuo do Poder Público e para uma abertura concreta de diálogo sobre a regularização fundiária. Além disso, a ampla divulgação do cerceamento de um direito essencial para aqueles ribeirinhos, que culminaria em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, em Brasília, deixava os agentes do Exército em uma posição desconfortável, o que os fazia ter uma maior disposição em resolver a regularização fundiária.

Em dezembro de 2012, o MPF mediou a aproximação entre as partes e permitir a construção de uma solução consensual, a qual fosse além da proposta de um “contrato de adesão”, como queria o Exército.

A partir desse momento, o MPF, quanto ao tema da regularização fundiária, reconheceu as características do debate consensual – em que as partes devem ceder quanto aos seus pontos de vista, ao mesmo tempo em que há pontos que não aceitam negociar – e buscou apaziguar os ânimos para a construção de uma solução concreta.

Tal encaminhamento da questão foi possível também graças à disposição do Poder Público em dialogar com as comunidades e ver no MPF um interlocutor responsável e confiável para dar um direcionamento à questão que superasse os desgastes emocionais acumulados ao longo de um

processo árduo de conflitos e disputas.

A questão chegou a ser levada inclusive à Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, em 28 de maio de 2013, que realizou sessão especial para tratar dos embates em questão e propiciou a Francisco e Doramir, lideranças das comunidades São Francisco do Mainã e Jatuarana, exporem a conturbada relação com o Exército e cobrarem providências dos comandos mais elevados das Forças Armadas, tornando ainda mais evidente o constrangimento decorrente da “não autorização” de acesso ao Programa Luz para Todos. A questão sensibilizou, desde então, a Secretaria de Patrimônio da União, que a partir daquele momento passou a cooperar efetivamente no processo e contribuir com modelos de regularização menos rigorosos que aqueles até então propostos, baseados na experiência daquele órgão com comunidades tradicionais no resto do país.

Vale destacar as palavras de Francisco naquela audiência³⁶, ocorrida em 28 de maio de 2013:

Quero agradecer a oportunidade de estar aqui hoje, nesta audiência pública, que vem trazer a nossa problemática no Amazonas para ser resolvida aqui no Senado. Que bom! Que bom que as nossas autoridades estão tomando conhecimento de tudo aquilo que está acontecendo no Amazonas com as comunidades tradicionais.

Eu acredito que, depois de tudo que já foi comentado aqui, dito, talvez não tenha muita importância o que eu poderia dizer para vocês. Mas eu espero que daqui hoje saiam coisas concretas; que daqui para a frente possa se concluir tudo aquilo que for dito aqui, para que se possa resolver esse problema, para que amanhã nós não tenhamos que voltar aqui de novo para debater essa mesma situação.

Então, eu só tenho a agradecer a esta Comissão que fez esta audiência pública, que chamou essas autoridades que estão todas aqui, os Senadores, todas essas pessoas que compõem a Mesa, o Coronel Jaborandy, que a gente já conhece desde quando ele era Tenente e Capitão, passou a Comandante CIGS, lá na área; hoje é General, está comandando o Comando Militar da Amazônia.

A comunidade tem a preocupação de que essas coisas se resolvam o quanto antes, porque nós já sofremos muito. São 40 anos de atraso na vida da comunidade. A comunidade, hoje, praticamente está travada. A minha comunidade é a comunidade que praticamente não produz nada mais, porque dez anos atrás nós paramos de trabalhar, de exercer a nossa função de comunidade tradicional.

Então, eu espero que daqui hoje saíamos felizes, alegres, porque vai se concretizar tudo aquilo... Eu espero que se concretize tudo aquilo que foi colocado aqui: o programa Luz para Todos, que é o que mais a comunidade almeja, ou seja, é ser contemplada com o programa. A gente acha um absurdo tudo isso que está acontecendo.

36 BRASIL. Senado Federal. Comissão de Direitos Humanos. Ata da 19ª reunião, extraordinária, da comissão permanente de direitos humanos e legislação participativa, da 3ª sessão legislativa ordinária da 54ª legislatura, realizada no dia 28 de maio de 2013, terça-feira, às 9 horas, na sala nº 2, ala Senador Nilo Coelho. Disponível em https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjFzP3fyfzOAhVJvZAKHVvgBM_YQFggiMAE&url=http%3A%2F%2Fwww19.senado.gov.br%2Fsdleg-getter%2Fpublic%2FgetDocument%3Fdocverid%3D3cc6bcf0-c68a-4452-b230-88d04d6b1370%3B1.0&usq=AFQjCNEcYNuaC-4rVpKZ4kHetmBap577gw. Acesso em 28.07.2016.

Com relação à comunidade São Francisco do Mainã, o processo avançou de tal modo que, em 28 de junho de 2013, foram finalmente definidas as novas condições da concessão de direito real de uso na área, por meio do uso coletivo da terra e do respeito às formas de vida da comunidade, com regras claras de compatibilização dos exercícios militares com a utilização da área, sem qualquer restrição aos descendentes ou prazo de utilização. Foram formalizados os seguintes consensos: a) a elaboração de um documento de concessão de direito real de uso da terra de forma coletiva ; b) a não imposição de restrições ao uso do igarapé do Mainãzinho e do igarapé Mainã Grande, salvo, neste último, quando houver treinamento, que deverá ser devidamente comunicado; c) a formalização de comunicação pelo Exército quanto à realização de treinamento, com identificação daqueles que o realizarão; d) maior rigor na utilização da bandeirola que avisa a existência de treinamentos, de modo a que esta não se mantenha hasteada quando não houver treinamento; e) nova área para o roçado; f) Ausência de restrição às visitas ao cemitério que está do outro lado do rio.

Em 04 de agosto de 2013, a comunidade pôde realizar uma cerimônia e comemorar a entrega do termo de documento da CDRU coletiva. Jatuarana e Santa Luzia do Tiririca também foram beneficiadas mais tarde, em processos de negociação um pouco diversos, dadas as características das comunidades³⁷, sobretudo da primeira, onde há uma quantidade maior de títulos de propriedade, que o Exército não reconhece.

E a luz? Com a assinatura do documento, as restrições do Exército já não faziam sentido. Foi necessária, porém, muita cobrança junto à Amazonas Energia para que houvesse nova mobilização de uma equipe para garantir a instalação da energia, inclusive por meio de novas recomendações do MPF. A empresa alegava que, como já havia passado pela área, não tinha como justificar nova mobilização de pessoal.

Graças, contudo, a um esforço muito grande da comunidade, que se mobilizou inclusive para ajudar a instalar cabos subaquáticos, bem como em razão da sentença que veio a ser proferida no processo judicial, a luz chegou em meados de 2014.

Os documentos de regularização fundiária das comunidades São Pedro da Costa do Tabocal e “União e Progresso”, que haviam sido assinados no início, foram reformulados para garantir os

³⁷ A CDRU, por exemplo, foi concedida por família, e não para a comunidade como um todo. Isso se deveu mais a um anseio dos moradores do que a um interesse do Exército. Resta pendente – em juízo - apenas a definição das áreas que são objeto de título de propriedade. O Exército não reconhece esses títulos; os moradores e não querem se submeter ao regime da CDRU e abrir mão do direito.

direitos conquistados após o processo de negociação.

XIV

Quando se finalizavam os processos de discussão da regularização fundiária na comunidade São Francisco do Mainã, no ano de 2013, uma nova ameaça começou a pairar sobre aquela região: o governo do Estado do Amazonas preparava a construção de um polo naval³⁸, sem prévio aviso às comunidades.

Foi por meio da revista do mandato de um parlamentar da base do governo estadual que as comunidades tomaram conhecimento do projeto. A publicação noticiava a desapropriação de áreas onde viviam as comunidades para a utilização de terreno cuja área correspondia a 34,8 quilômetros por 3,5 quilômetros em favor do polo, que representaria uma “nova frente de desenvolvimento regional” e a geração de vinte a trinta mil empregos. Na revista, havia ainda um mapa com a área dos terrenos que teriam sido declarados de utilidade pública.

O que mais indignou as lideranças das comunidades foi não haver qualquer menção, ainda que lateral, a elas, embora o parlamentar obviamente soubesse de sua existência e já houvesse tentado arregimentar votos junto a elas. Surpreendeu também o fato de que, a despeito de o embate com o Exército ter estado em evidência, não se procurou ao menos buscar uma conversa com os ribeirinhos.

O decreto de desapropriação (Decreto nº 32.876), de 10 de outubro de 2012, provinha de um processo que fora instaurado em julho de 2012, apontando a implantação do polo naval em duas áreas tidas como da União: a) “Lago do Jacinto”, com 1.900 hectares; e b) “Guajará”, com 6347 hectares. Previam-se, ainda, grande infraestrutura numa área de cem quilômetros quadrados: i) sistema de transporte e acesso viário; ii) porto e terminais; iii) energia; iv) gás, água e telecomunicações; v) mineroduto (Projeto Caulim); vi) aeroporto de carga e descarga (2ª Etapa); vii) área comum de administração, unidade de tratamento de efluentes líquidos, material particulado

38 O nome do empreendimento é Polo Naval, Mineral e Logístico do Amazonas.

e resíduos sólidos; viii) serviço bancário, de correios, de segurança, entre outros; ix) Cidade Operária; x) moradias, por meio do Programa “Minha Casa, Minha vida”; xi) Infraestrutura social (saúde e segurança), comércio local e lazer.

A previsão de uma “cidade operária” e do projeto “Minha Casa, Minha vida” na região exteriorizava o pensamento do Estado para a região. Saem os ribeirinhos, entram os operários da floresta. Ou melhor: deixa de ser ribeirinho, passa a ser operário da floresta. Faltava combinar com os russos.

A desapropriação e o pedido de cessão de terrenos à União representavam um risco iminente de nova tentativa de remoção das comunidades ou, no mínimo, um impacto sem precedentes nos modos de vida da população ribeirinha da região. E pior: sem qualquer tentativa de diálogo ou observância da consulta formal, prévia, livre e informada, conforme dispõe a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho.

XV

Todo o fortalecimento das comunidades em razão dos embates com o Exército não foi em vão. Quando o polo apareceu, o Estado encontrou uma comunidade ciente dos interesses na região e pronta para questionar qualquer discurso que as colocasse em uma posição de inferioridade ou que tentasse impor uma determinada visão como inexorável na marcha para o progresso.

Logo que souberam do empreendimento, os ribeirinhos se organizaram e cobraram do MPF e da Assembleia Legislativa uma audiência pública sobre o tema, a fim de que tomassem contato com o projeto e com as reais intenções governamentais.

Na audiência pública, o Secretário de Planejamento do Estado do Amazonas tratou a desapropriação como algo natural, com o fim de prevenir a especulação imobiliária na área, e por isso não teria sido ouvida a comunidade. Disse ainda que a ideia era integrar as comunidades ao

polo naval³⁹. Tal visão foi reforçada por um técnico da secretaria, que afirmou que não haveria retirada de famílias da região, pois pretendiam adensar a ocupação da área com a criação da cidade operária.

Atentos a esse tipo de discurso, os ribeirinhos passaram a defender enfaticamente a consulta prévia prevista na Convenção nº 169/OIT, com a qual já haviam se familiarizado por conta dos conflitos com o Exército, fruto de reflexões compartilhadas com o MPF e com os movimentos sociais. Rechaçaram a postura do governo de “desapropriar para depois discutir” e cobraram a imediata revogação do decreto, pois a consulta não poderia ser feita com o projeto em andamento.

A viabilidade do empreendimento devia ter sido discutida antes de se tomar a decisão administrativa, pois do contrário o diálogo com os ribeirinhos seria meramente homologatório. Mostrava-se imprescindível a justificação da decisão que escolheu aquele local para o polo naval e a análise fundamentada sobre a realidade dos ribeirinhos, a ser conformada apenas mediante a adoção do procedimento formal previsto na Convenção nº 169/OIT.

A mobilização das comunidades espantou as autoridades, que mantiveram, porém, o cronograma e tentaram apenas agregar algumas lideranças às discussões, com assentos no comitê que discutia o projeto e com a realização de reuniões informativas em suas terras. Na mente dos gestores, o destino estava traçado, mas poderia ser meramente humanizado com essas contribuições.

Tudo isso levou o MPF a concluir que o Estado do Amazonas não estava medindo esforços para promover a retirada das comunidades da região, impondo riscos à sua remoção ilegal, tendo em vista o início do processo de desapropriação de extensa área na região e o pedido de cessão de áreas à União e ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Mesmo que não promovesse a remoção das comunidades, o empreendimento em questão vinha sendo pensado e planejado sem considerar a realidade das comunidades tradicionais ribeirinhas que ali vivem há tempos e que certamente sofreriam fortes impactos quanto aos seus modos de vida.

O que estava em discussão não era necessariamente impedir o empreendimento, porém se devia garantir que os direitos fundamentais das comunidades tradicionais fossem respeitados, o que só ocorreria mediante a observância do procedimento adequado na definição dos seus rumos, por meio da consulta prévia, em atenção aos ditames da Convenção nº 169/OIT.

39 Fls. 291/292 do Inquérito Civil Público nº 1.13.000.000031/2013-80

Não havia espaço para a conciliação buscada pelo Estado do Amazonas, pois era impossível reparar os vícios causados pela instauração do processo administrativo e pela edição do decreto de desapropriação. Nenhuma consulta seria adequada se fosse refém dessa realidade, pois havia uma clara limitação ao processo dialógico e à sincera escuta dos anseios dos ribeirinhos. Novamente a atuação extrajudicial e judicial deveriam ser combinadas para garantir a melhor resposta ao conflito.

XVI

A declaração universal sobre a diversidade cultural proclama, em seu art. 4º, que a defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade humana, e implica o “o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones”. A Convenção da Diversidade Biológica, por sua vez, ratificada pelo Decreto legislativo nº 2, de 1994, estabelece, em seu art. 8º, j o dever dos Estados de, em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas.

Além disso, as disposições da Convenção nº 169/OIT são aplicáveis às comunidades tradicionais, tendo em vista o conceito de “povos tribais”, consistente em “povos que possuem condições sociais, culturais e econômicas que os distinguem de outros setores da coletividade nacional, e que estão regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.

As cortes internacionais e as cortes constitucionais da América do Sul têm assegurado a aplicação da Convenção nº 169/OIT não apenas à concepção de povos indígenas (*Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*⁴⁰), mas também à de povos tidos como tribais⁴¹. Tal entendimento

40 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Sentença de 27 de junho de 2012. *Fondo e reparaciones*. Par.341.2.

41 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Suriname*. Sentença de 28 de novembro de 2007. *Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas*.

vem sendo frequentemente reiterado pelos tribunais constitucionais da América Latina⁴².

Sobre a consulta prévia, a Convenção nº 169/OIT prevê em seu art. 6º, que os governos deverão consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente. Tais consultas deverão ser efetuadas com boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

O estudo do direito à consulta prévia dos povos tradicionais vem evoluindo ao longo dos anos para deixar de ser meramente um espaço de diálogo, mas também de consentimento das comunidades quanto a medidas administrativas ou legislativas que afetem seus territórios.

A Corte Constitucional da Colômbia aponta decisões nessa direção, evoluindo do reconhecimento do direito fundamental à consulta prévia quanto a empreendimentos⁴³ para admitir a obrigatoriedade de consulta em caso de qualquer medida administrativa ou legislativa que afete as comunidades, declarando a inconstitucionalidade da lei florestal por falta de consulta prévia a esses povos⁴⁴.

Na sentença T-693/11, com o fim de delimitar o conteúdo da ideia de “consentimento livre e informado”, a Corte sintetiza que a consulta prévia tem a finalidade de: i) dotar as comunidades de conhecimento pleno sobre os projetos e decisões que lhes concernem diretamente; ii) esclarecer às comunidades sobre a maneira como a execução dos referidos projetos podem acarretar uma afetação ou diminuição dos elementos que constituem a base da coesão social, cultural, econômica e política, bem como o substrato para sua subsistência como grupo humano com características singulares; iii) conferir às comunidades a oportunidade de, livremente e sem interferências estranhas, mediante a convocatória de seus representantes ou integrantes, valorarem conscientemente as vantagens e desvantagens do projeto, serem ouvidas com relação a suas

42 Podem ser citados casos como os seguintes: *Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú*. Expte. nº. 0022-2009-PI/TC, par.36; *Corte de Constitucionalidad de Guatemala*, 21 de diciembre de 2009, *Apelación de sentencia de Amparo*, Expte. 3878-2007, V.a; *Corte Constitucional de Colombia*, *Sentencia T-129/11*, 7.1, p. 75, y 8.1.vi; *Tribunal Constitucional de Bolivia*, *Sentencia Constitucional 2003/2010-R*, de 25 de octubre de 2010, Expte. 2008-17547-36-RAC. III.5; *Decisión de 1996 de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela en Pleno*, citada en el expediente numero 2005-5648; *Corte Constitucional del Ecuador*, *Sentencia nº 001-10-SIN-CC*, Casos nº 0008-09-IN Y 0011-09-IN, *Sentencia* de 18 de marzo del 2010, p. 39 y 53. Agradeço a Isabela Amaral Sales pela compilação desses casos.

43 Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia T-194/1999*.

44 Corte Constitucional da Colômbia. *Sentencia C-030/2008*. Esta decisão reconheceu a inconstitucionalidade da Lei Geral Florestal (Lei nº 1.021/2006), pela ausência de consulta prévia às comunidades indígenas e afrodescendentes afetadas.

inquietudes e pretensões no que concerne à defesa dos seus interesses e poder pronunciar-se sobre a viabilidade do projeto.

No Brasil, o tema não tem sido objeto de preocupação do Supremo Tribunal Federal. Prova disso foi o estabelecimento de condicionantes no julgamento do caso Raposa Serra do Sol (Pet 3.388) que violam de forma flagrante o direito de consulta prévia, como as que tratam da instalação de bases militares, de equipamentos públicos, redes de comunicação, estradas e vias de transporte, colocando-as à parte do usufruto dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam⁴⁵.

Há, porém, uma crescente discussão sobre o tema, provocada pela judicialização de casos referentes a empreendimentos levados a cabo pelo Poder Executivo, notadamente em terras indígenas, mas também na elaboração de políticas públicas em favor de povos tradicionais, como a educação e a saúde. O Polo Naval do Amazonas é um dos casos pioneiros na discussão do tema quanto a comunidades tradicionais como as ribeirinhas.

XVII

Embora não fosse possível a transação quanto ao direito à consulta prévia, livre e informada, tentou-se o caminho extrajudicial, por meio da expedição de uma recomendação que exigia a declaração de nulidade do decreto de desapropriação, a aplicação da Convenção nº 169/OIT e a análise das alternativas locais existentes.

O Estado do Amazonas, porém, não estava disposto a mudar o seu planejamento e dispôs-se apenas a promover retificações no decreto e a realizar reuniões com as comunidades, a fim de mitigar os efeitos do empreendimento. Em todas essas reuniões, as comunidades foram claras quanto à necessidade de consulta e puseram-se em frontal oposição às tentativas de homologar a decisão de implantação do polo, recusando o debate quanto a eventuais benefícios que adviriam com o polo, pois não queriam transformar-se em operários florestais e não confiavam no Poder

⁴⁵ Supremo Tribunal Federal. [Pet 3388/RR, rel. Min. Carlos Britto, 27.8.2008. \(Pet-3388\)](#)

Público após terem sido ignoradas antes, durante e após a edição do decreto de desapropriação.

Não restou alternativa ao MPF que não fosse o ajuizamento de ação civil pública, com o fim de suspender os efeitos do decreto e determinar-se ao Estado que realizasse a consulta prévia, livre e informada. Pediu-se a suspensão imediata dos efeitos do Decreto nº 32.875, de 10 de outubro de 2012, bem como de todas as medidas atinentes ao projeto de implantação do Complexo Naval Mineral e Logístico enquanto não realizada a consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais ribeirinhas que vivem na região, nos termos dos artigos 6 e 15 da Convenção nº 169/OIT.

Foi formulado ainda pedido em face da União e do INCRA, proprietários de terras na região que não estavam abrangidas pelo decreto de desapropriação, a fim de que se abstivessem de realizar a transferência de imóveis de sua titularidade, a qualquer título, para o Estado do Amazonas e que não promovessem qualquer retirada das comunidades.

Todos os pedidos foram acolhidos por decisão liminar⁴⁶ que, por sua contundência, merece ser citada, em especial por conferir destaque à consulta prévia e pela defesa do pluralismo contra a imposição de formas de vida subjacente à concepção de transformar os ribeirinhos em operários florestais:

17. O pior e mais grave é a ausência de previsão de participação livre e informada das comunidades quanto à aceitação do Polo Naval e dos impactos que o empreendimento lhes causará. Ao contrário, o que se verifica, conforme acertadamente afirmou o MPF, é, *além da desapropriação de áreas, a previsão de construção de uma “cidade operária”, construindo-se moradias na região por meio do Programa “Minha Casa, Minha vida”.*

18. Ocorre que as disposições da Convenção nº 169/OIT são aplicáveis às comunidades tradicionais, tendo em vista o alcance da expressão *povos tribais*, a qual abrange todos os “povos que possuem condições sociais, culturais e econômicas que os distinguem de outros setores da coletividade nacional, e que estão regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”. (...)

19. No caso concreto, as comunidades ribeirinhas em questão estão situadas a leste

⁴⁶ A decisão foi proferida pela brilhante juíza Jaiza Maria Pinto Fraxe, na ação civil pública nº 0006962-86.2014.4.01.3200, que tramitou perante a 1ª vara federal da Seção Judiciária do Amazonas.

do Município de Manaus. Menciono, por enquanto, as seguintes: São Francisco do Mainã, Jatuarana, União e Progresso, São Francisco do Tabocal, São Raimundo, Nazaré, São Pedro da Costa do Tabocal, Santa Luzia do Tiririca, Bom Sucesso, São Francisco do Caramuri, Santa Rosa, Monte Horebe, Nova Esperança, Nossa Senhora do Perpétuo do Socorro, Nova Vida e Canaã. Não há limitação legal para o surgimento de novas populações tradicionais no curso do presente processo, na medida em que a *nova cartografia social da Amazônia*[2] está, a cada dia, revelando novos grupos adequadamente adaptados aos ciclos da natureza e ao modo de viver na Amazônia, em harmonia com a terra, floresta e água.

20. Por sua vez, a criação de um Pólo Naval descontextualizado da realizada social em que vivem há séculos as populações tradicionais não ouvidas, está propiciando de forma conflituosa um laboratório para as ciências sociais, na medida em que produz um cenário de lutas sociais por uma justiça cartográfica na Amazônia. No ponto, o surgimento de cartografias com denominações como nova cartografia social, cartografias participativas, cartografias da ação ou contra-mapeamentos, distinguem-se pela representação de aspectos da realidade pouco valorizados nas representações espaciais cartográficas hegemônicas – aspectos transformados em “não-existências”, como afirma Boaventura de Souza Santos. No caso, equivale a dizer que, para a cartografia imposta pelo Estado para o Pólo Naval, é como se as populações tradicionais afetadas simplesmente não existissem.

21. Quanto à área afetada pelo empreendimento, observo pelos documentos e mapas anexados com a petição inicial, que a maior parte é propriedade da União, já ressalvada no decreto, havendo algumas áreas particulares, as quais são diretamente atingidas. Todavia, como bem ressaltou o Autor (MPF), toda a área objeto do decreto será atingida pelos impactos do empreendimento. (...)

22. A imposição, pelo Estado do Amazonas, de um modelo de desenvolvimento econômico novo no seio da Amazônia Brasileira, denominado de *cidade operária*, sem que tenha havido a participação dos grupos envolvidos, causa perplexidade.

23. Atualmente, a Amazônia Brasileira já sofre 14 modalidades de conflitos sociais[3], relacionados com os seguintes temas: 1) Recursos Hídricos; 2) Queimada e/ou Incêndios Provocados; 3) Pesca e/ou Caça Predatória; 4) Extração Predatória de Recursos Naturais; 5) Desmatamento; 6) Garimpo; 7) Pecuária; 8) Monocultivo; 9) Extração de Madeira; 10) Grandes Projetos, especialmente hidrelétricas; 11) Regularização Fundiária; 12) Ordenamento Territorial; 13)

Violência Física Declarada e; 14) falta de moradia digna.

24. Com a criação do Pólo Naval, um 15º conflito social está posto: transformação compulsória de integrantes de populações tradicionais em operários florestais. O que ainda não foi possível identificar nos autos é a quem irão servir esses futuros operários florestais. Serviriam eles aos chineses que pretendem explorar caulim? Serviriam aos donos de estaleiros? Talvez a instrução processual possa revelar. Ou talvez a resposta venha daqui a vinte anos, após os cientistas sociais e antropólogos decodificarem as novas cartografias sociais. De uma forma ou de outra, não pode a Justiça ficar inerte e dar o beneplácito para esse quadro incerto e sombrio, onde o principal prejuízo está relacionado ao desaparecimento da identidade social da Amazônia, da cultura de suas populações tradicionais, da harmonia desses povos com a floresta e os ciclos da natureza. Importante observar que até mesmo quando foi criada a Zona Franca de Manaus, as autoridades tiveram mais cuidado e responsabilidade. Sabe-se que a política de incentivos fiscais para o desenvolvimento da Amazônia começou com a criação da ZFM, pela Lei 3.173/57, porém o projeto para desenvolver a região norte foi idealizado anos antes, por Getúlio Vargas nos anos 30. Note-se que entre a idealização do projeto e o começo de sua execução transcorreram mais de 27 anos. E mesmo assim ainda existem graves problemas a solucionar.

25. O fato é que as populações tradicionais possuem direito a uma consulta prévia, em atenção às normas da Convenção nº 169/OIT. A Constituição Federal, em seus artigos 215, 216, 231 e 232, reconhece as diversas manifestações culturais da sociedade brasileira, hoje reconhecidamente pluriétnica, as quais abrangem as populações tradicionais. Da mesma forma que a CF, a Convenção nº 169/OIT, a partir do art. 5º, assegura o reconhecimento e proteção *dos valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e deve-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente; deverá ser respeitada a integridade dos valores, práticas e instituições desses povos; deverão ser adotadas, com a participação e cooperação dos povos interessados, medidas voltadas a aliviar as dificuldades que esses povos experimentam ao enfrentarem novas condições de vida e de trabalho.*

26. Portanto, a ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no chamado “Pólo Naval” ou “Complexo Naval” torna a implantação do ilegal e ilegítima. Elaborar uma consulta depois de

decidido e iniciada a implantação do empreendimento pelo Estado é mera simulação.

27. No ponto do decreto de desapropriação, impossível negar razão ao Autor, na medida em que se mostra realmente efetiva a tomada dos bens, que pode ser feita no prazo de 05 (cinco) anos (art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41). Ao autorizar a desapropriação de área onde vivem comunidades tradicionais sem ouvi-las previamente e sem permitir que elas tenham expressado de forma livre e informada[4] seu consentimento, o decreto permite, viabiliza e impõe a remoção de suas terras, desafiando a Convenção 169 da OIT. Há, portanto, clara ilegalidade no Decreto.

28. Todos os itens acima demonstram o *fumus boni juris*, enquanto o *periculum in mora* se verifica pelo perigo de dano irreversível de remoção bruta, forçada e indevida, a causar a desestruturação e o desaparecimento das comunidades tradicionais São Francisco do Mainã, Jatuarana, União e Progresso, São Francisco do Tabocal, São Raimundo, Nazaré, São Pedro da Costa do Tabocal, Santa Luzia do Tiririca, Bom Sucesso, São Francisco do Caramuri, Santa Rosa, Monte Horebe, Nova Esperança, Nossa Senhora do Perpétuo do Socorro, Nova Vida e Canaã.

29. Por todo o exposto, concedo a liminar para determinar a suspensão dos efeitos do Decreto nº 32.875, de 10 de outubro de 2012; suspensão imediata de todas as medidas atinentes ao projeto de implantação do Complexo Naval Mineral e Logístico, enquanto não realizada a consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais ribeirinhas que vivem na região, nos termos dos artigos 6 e 15 da Convenção nº 169/OIT”.

A decisão judicial permitiu mostrar ao Estado do Amazonas a incorreção do procedimento adotado. Mesmo assim, o governo estadual passou a insistir em algum tipo de acordo junto ao MPF – e não junto às comunidades – para garantir a realização da consulta. O órgão, por sua vez, condicionava qualquer possibilidade de consulta prévia à revogação do decreto e tentava demonstrar, juntamente com os ribeirinhos, a necessidade de definição conjunta do procedimento a ser adotado, bem como a necessária assunção, pelo Estado do Amazonas, de que a decisão administrativa do local do empreendimento dependeria da consideração de alternativas locacionais, de questões ambientais e também do consentimento prévio e informado das comunidades tradicionais.

A combinação da atuação dos modelos resolutivo e demandista convivia com o risco de reforma da decisão liminar. Por isso, o acompanhamento do processo no tribunal se fez necessário, a fim de evitar um revés similar ao da questão da luz. Assim, ao mesmo tempo em que se discutia abertamente com o Estado o que viria ser uma consulta prévia se este revogasse o decreto e adotasse um procedimento transparente e obediente à Convenção nº 169/OIT, buscava-se a manutenção da decisão que suspendera os efeitos do ato normativo e impedira a realização do empreendimento sem a observância do referido tratado.

Isso só foi plenamente possível porque, quando do ajuizamento da ação, já havia uma forte comunhão entre as comunidades ribeirinhas, os movimentos sociais e o MPF, a qual permitiu um aprofundamento das discussões sobre a Convenção nº 169/OIT – que já era uma velha conhecida - e o empoderamento delas na busca pelo reconhecimento e uma confiança de que a práxis adotada visava ao bem daquele grupo. Foi graças a essa simbiose que se pôde impedir as tentativas frequentes de cooptação de lideranças e de oferecimento de vantagens pontuais em troca de uma concordância com o empreendimento.

XVIII

O Tribunal manteve, em junho de 2015, a decisão de tutela de urgência e ressaltou a aplicação da Convenção nº 169/OIT⁴⁷. A vitória nesta batalha permitiu às comunidades ter tranquilidade e impediu o governo estadual de tentar acelerar a construção do empreendimento. Não

47 “PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. IMPLANTAÇÃO DO POLO NAVAL DE MANAUS/AM. COMUNIDADES RIBEIRINHAS. CONSULTA PRÉVIA. OBRIGATORIEDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL. BRASIL. PAÍS SIGNATÁRIO. OBSERVÂNCIA. PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL COMPLEXA. NECESSIDADE. 1. Não foram infirmados no presente recurso os fundamentos da decisão agravada, que deram azo à determinação de que tanto a União quanto o INCRA não realizassem nenhuma transferência de seus imóveis, a qualquer título, para o Estado do Amazonas, ora agravante, além da proibição de retirar ou remover as comunidades ribeirinhas de suas terras durante o curso da ação civil pública em trâmite no juízo de origem. 2. Para a implantação do Polo Naval no Estado do Amazonas, faz-se necessária a observância às normas supralegais – Convenção 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica e Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, da qual o país é signatário -; constitucionais – artigos 215 e seus § 1º, 216, 231 e 232 -; e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos inerentes às populações tradicionais. 3. A Ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima. (...)” (TRF1, Agravo de Instrumento nº 0032360-32.2014.4.01.0000/AM, Terceira Turma, Rel. Des. Fed. Ney Bello, julgado em 09 de junho de 2015).

se desistiu do polo naval, porém viu-se que a questão deveria ser tratada com seriedade e que os meros ajustes ao projeto em andamento eram insuficientes.

Em maio de 2016, finalmente houve a sentença de procedência dos pedidos, mantendo a decisão liminar. Todas as alegações do Estado foram rechaçadas e reconheceu-se a nulidade do decreto. Resta a via recursal.

Com essas decisões, houve um esfriamento das discussões e o Estado momentaneamente distanciou-se do projeto. O efeito pedagógico das decisões permitiu que outros grupos demandassem a mesma proteção e colocou uma luz de alerta em cada novo projeto estatal. Há, no entanto, sempre um risco de que, em sede de recurso, a questão seja reapreciada ou mesmo que no futuro o Estado remodele o projeto e tente fazê-lo de uma maneira mais palatável às comunidades ou por meio de um arremedo de consulta prévia.

Essa sequência de batalhas vencidas, porém, além de emblemática para essas comunidades, lhes dá tranquilidade para seguirem adiante, conduzindo suas vidas e não precisando lembrar a todos que são ribeirinhos e, por isso, são comunidades tradicionais detentoras de certos direitos fundamentais.

XIX

A vida de Francisco mudou, sofreu turbulências, mas não mudou pra pior. Ele ficou mais consciente, mais atento aos interesses daqueles que se aproximam daquela comunidade privilegiada por estar em um local tão bonito. Todos os moradores ficaram mais atentos, sabem melhor que quem aparece por lá impondo deveres certamente esquece os direitos das comunidades tradicionais. Mas o Mainã continua o mesmo, agora com luz na comunidade e com mais tranquilidade na convivência com o Exército, graças a termos escritos que não podem ser suprimidos pelo comandante de ocasião. Não há tampouco ameaça iminente de empreendimento que vai afetar os modos de vida daquelas pessoas. As coisas mudaram para continuarem como estavam, à custa de muita mobilização.

Já os agentes do MPF puderam aprender com aquelas pessoas, sujeitos de carne e osso, sem essencializá-los, e acompanhar os anseios delas por meio de um diálogo franco e aberto, no qual não se exerce a mera advocacia dos seus interesses, mas se escutam seus anseios, discorda-se, mas não se perde de vista que há uma posição de vulnerabilidade inicial que deve ser constantemente combatida.

Não se trata de o MPF assumir um papel de defensor incondicional das comunidades, mas de reconhecer que estas foram colocadas em posição inferiorizada que muitas vezes impede que o diálogo com o Poder Público seja feito com paridade de armas. Nesse ponto, o papel do órgão ministerial, mesmo quando realiza a mediação, é o de promotor da equiparação das partes, reconhecendo a sua desigualdade inicial e oferecendo mecanismos às comunidades para ter voz e confiabilidade nos caminhos jurídicos para a concretização dos seus problemas. Não há imparcialidade possível diante de posições desiguais. Não obstante, não se pode perder de vista o protagonismo das próprias comunidades, sob pena de o MPF assumir um papel de tutor que não agrega conhecimento e conscientização de direitos junto a elas.

Deve-se, sim, colocar à disposição a ampla gama de mecanismos necessários à garantia dos direitos das comunidades, nos âmbitos judicial e extrajudicial. A esse respeito, deve-se observar que não há incompatibilidade entre os dois caminhos (MP demandista x MP resolutivo) que se colocam para o MPF, os quais podem ser manejados até simultaneamente, conforme o caso. Pode também ser um aglutinador e cooperar com a reflexão, para que se identifiquem os interesses envolvidos e os embates identitários se fortaleçam no *front* da concretização de direitos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Quilombolas e novas etnias*. Manaus: UEA Edições, 2011

_____. *Terras de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de paso: terras tradicionalmente ocupadas*. 2ª ed,

Manaus: PGSCA-UFAM, 2008

BARROSO, Luis Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação (versão provisória para debate público)*. Disponível em http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em 16.06.2016.

DUARTE, Durango. *Manaus: entre o passado e o presente*. Manaus, Midia.com, 2009

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen Fajardo. *Pluralismo Jurídico y Jurisdicción indígena em el horizonte del constitucionalismo pluralista*. In: BALDI, Cesar Augusto (coord.). *Aprender desde o sul: novas constitucionalidades, pluralismo jurídico e plurinacionalidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 38.

FERES JUNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria política contemporânea*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2010.

FRASER, Nancy. *Social justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, recognition and participation*. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso, 2003, pp. 30-32.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 58ª ed. Paz & Terra: Rio de Janeiro, 2014

KYMLICKA, Will. *The good, the bad and the intolerable: minority group rights*. In: Human rights: an anthropological reader / edited by Mark Goodale. Singapore: 2009, p. 60.

MALDONADO, Daniel Bonilla. *La constitución multicultural*. Bogotá: Siglo del Hombre editores; Facultad de Derecho: Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar, 2006, pp. 271-283.

MARX, Karl. *Sobre a questão judaica; apresentação [e posfácio] Daniel Bensaïd*. Nélío Schneider. Wanda Caldeira Brant (trans.). São Paulo : Boitempo, 2010

NAKAZONO, Erika Matsuno et al (orgs). *Nova Cartografia Social da Amazônia: pescadores e pescadoras, agricultores e agricultoras do Lago do Puraquequara e Jatuarana: Luta*

e garra contra a opressão do exército à vitória das comunidades ribeirinhas, área rural de Manaus – AM, margem esquerda do Rio Amazonas. Manaus: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia / UEA Edições, 2011.

SALES, Isabela do Amaral. *Consulta prévia, livre e informada: garantia de direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais à luz da Constituição Federal de 1988*. 2015. 183f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental). Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Amazonas, Manaus, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2010

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016

TAYLOR, Charles. *A política de reconhecimento*. In TAYLOR, Charles et al. *Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento*. Trad. Marta Machado. Lisboa: Instituto Piaget

VIAÑA, Jorge; TAPIA, Luis; WALSH, Catherine. *Interculturalidad crítica y educación intercultural*. La Paz: Conveio Andres Bello, 2010, p. 75-96.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A desigualdade e a subversão do Estado de direito*. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flavia (coords.). *Igualdade, diferença e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2008