

REPUBLICA DO PARANÁ
SECRETARIA DE JUSTIÇA
N.º 1272/2008

ESTADO DO PARANÁ



Dr. Carlos Cavalcanti de Albuquerque
Presidente do Estado

Faz saber que tendo Pedro Streser
adquirido, á título de legitimação de posse feita
de acordo com o Art.º 4.º e 5.º da Lei N.º 68 de 20 de
Dezembro de 1892.

TERRA E CIDADANIA

MARCOS INSTITUCIONAIS E DOCUMENTOS

uma
de terras contendo mil e oitenta e sete mil e setecentos e cinco me-
quadrados (mil e oitenta e sete mil e setecentos e cinco hectares) no
denominado Rio da Areia do Município de
Marapuava e provando ter effectuado todos os pagamentos devidos, se acha o
no Pedro Streser.

presente título, investido do direito de dominio directo sobre as terras comprehendidas no referido area,
direito de terras e repellidas as presunções de leis e regulamentos anteriores
para fins de legitimação de posse e presente título.



TERRA E CIDADANIA

MARCOS INSTITUCIONAIS E DOCUMENTOS

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

GOVERNADOR DO ESTADO

Roberto Requião de Mello e Silva

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEMA

SECRETÁRIO DE ESTADO

Lindsley da Silva Rasca Rodrigues

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS - ITC

DIRETOR-PRESIDENTE

José Antônio Peres Gediel

TERRA E CIDADANIA 2
MARCOS INSTITUCIONAIS E DOCUMENTOS

CURITIBA 2008

EQUIPE TÉCNICA

Eduardo Faria Silva
Sílvia Cristina Trauczynski

Instituto de Terras, Cartografia e Geociências

Terra e cidadania. Curitiba : ITCG, 2008.

3 v.

Conteúdo : v. 1 – Legislação e estudos. v. 2 – Institucional.
v. 3 – Quilombolas e cartografia social.

1. Terra. 2. Cidadania. 3. Legislação agrária. 4. Quilombolas.
5. Cartografia social. I. Título.

REPIDISCA

7802

159

Capa

Foto do acervo da Família Andrade.

Registro do período de 1920 a 1930 de um depósito onde os carroceiros tratavam os animais (cavalos, burros, mulas), com milho e palha picada de trigo, arroz e centeio. Transportavam-se erva-mate de Imbituva para Ponta Grossa e, no retorno, açúcar e sal para as localidades de Turvo e Cerro Verde, no município de Guarapuava.

APRESENTAÇÃO

A série "Terra e Cidadania" abre espaço para a publicação de textos constitucionais, legislativos, estudos e documentos sobre a questão agrária, a estrutura fundiária e territorial, no Estado do Paraná, pondo em destaque a relação desses aspectos com o reconhecimento e exercício da cidadania.

Nessa perspectiva, o tratamento jurídico da questão agrária ganha especial relevo, no volume 1 da Série, pois desde 1850, com a Publicação da Lei n.º 601 (Lei de Terras do Império), o perfil socioeconômico da Província, e depois do Estado da Federação, desenha-se, sobretudo, a partir da política de titulação de terras públicas em favor de particulares.

Em virtude da importância dessa atividade estatal, no período republicano, ocorreram sucessivas alterações na legislação estadual de terras e múltiplos arranjos institucionais dos órgãos públicos responsáveis pela tarefa de gerir as terras devolutas e patrimoniais do Estado. Alterações que revelam, nas suas entrelinhas, não só a tensão entre as esferas pública e privada na disputa pela terra, mas também as nuances do federalismo nacional.

Em 1978, a Lei n.º 7.055, finalmente, estabelece critérios administrativos e técnicos para a titulação de terras estaduais que se inspiram no Estatuto da Terra e antecipam os princípios e parâmetros da Constituição Federal de 1988, sobre a posse e a propriedade, ao contemplarem a função social das terras devolutas, o valor social da posse-trabalho e a conexão entre a exploração econômica da terra e o equilíbrio ambiental, nas atividades agrárias.

Esse marco legislativo, ainda em vigor, só foi possível graças ao trabalho dos Procuradores Jurídicos do então ITC, Francisco José Ferreira Muniz e Antenor Ribeiro Bonfim, cuja orientação pode ser sintetizada nos comentários desses autores:

"A proposição de uma nova política de terras para o Estado do Paraná está assentada basicamente nos princípios da função social da propriedade, da produtividade da terra e da preservação dos recursos naturais.

O desenvolvimento rural só será alcançado mediante a fixação do homem à terra, orientando-o no sentido de explorá-la racionalmente para dela obter satisfatório índice de produtividade, sem prejuízo de preservação dos recursos naturais.

Para alcançá-lo, o Estado há de reestruturar o meio rural, editando medidas eficazes para a criação e florescimento da propriedade familiar.”¹

Na década de 1980, acirram-se as contradições do modelo agro-exportador vigente e aceleram-se as mudanças político-institucionais que serão inscritas na Constituição Federal de 1988. A Reforma Agrária volta a ser proposta pelos novos movimentos sociais e a Constituição recepciona, parcialmente, as demandas de democratização de acesso à terra formuladas por esses movimentos. Nessa mesma década, a defesa do meio ambiente equilibrado também ganha espaço constitucional.

Sob o impacto dessas transformações, a maior parte da legislação de terras torna-se obsoleta, as instituições públicas ressentem-se de ajustes para se adequarem ao Estado Democrático de Direito.

Neste início de século, um conjunto de documentos, tais como Diretrizes Institucionais, Termos de Referências e Cartas firmadas por movimentos sociais e outros fatores políticos, propõe diálogo entre Estado e sociedade e indica os rumos a serem seguidos na construção de espaços democráticos, que tratem da questão agrária. Alguns desses documentos compõem o volume 2 desta Série. As novas tecnologias também abrem espaço para a informação e comunicação, ampliando as possibilidades de participação dos cidadãos no planejamento, na execução e no controle de políticas públicas.

No volume 3 da Série, a questão agrária ganha novos contornos delineados no balanço das atividades do Estado do Paraná, Grupo Intersecretarial Clóvis Moura, na efetivação do direito constitucionalmente assegurado às comunidades remanescentes de quilombos e de comunidades negras tradicionais em relação as suas terras. A face oculta de uma cidadania tardiamente reconhecida torna-se visível, para compor o território paranaense.

Terra e território são termos que ainda exigem uma definição de sentidos, por isso os textos ora apresentados são apenas registros, instrumentos que se colocam à disposição das gentes que lutam pelo acesso à terra e que, em seu horizonte, vislumbram uma sociedade igualitária.

*José Antônio Peres Gediel
novembro de 2008*

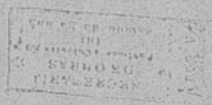
¹ MUNIZ, Francisco José Ferreira; BONFIM, Antenor Ribeiro. Comentários a Lei de Terras do Estado do Paraná. In: Terras Devolutas: processo discriminatório. Curitiba: ITCG, 1979. p. 15.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| <i>José Antônio Peres Gediel</i> | |
| DIRETRIZES INSTITUCIONAIS | 9 |
| 1 UMA INSTITUIÇÃO LIGADA À FORMAÇÃO TERRITORIAL DO PARANÁ | 11 |
| 2 PRESSUPOSTOS E ESTRATÉGIAS..... | 14 |
| 3 PROGRAMAS DO ITCG..... | 22 |
| 4 MEMÓRIA, PESQUISA E ESPAÇO PÚBLICO | 39 |
| TERMO DE REFERÊNCIA DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO ESTADO DO PARANÁ | 43 |
| 1 INTRODUÇÃO..... | 45 |
| 2 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO ZEE PARANÁ | 69 |
| 3 DEFINIÇÃO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS PARA O ZEE PARANÁ | 73 |
| 4 FASES DO ZEE PARANÁ..... | 76 |
| 5 ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO ESTADO DO PARANÁ..... | 79 |
| 6 ESPECIFICAÇÕES DOS PRODUTOS DO ZEE PARANÁ | 95 |
| 7 PRAZO DE ELABORAÇÃO DO ZEE PARANÁ..... | 96 |
| ENCONTRO TERRA E CIDADANIA - DOCUMENTOS E INTERVENÇÕES | 105 |
| I ENCONTRO TERRA E CIDADANIA | 107 |
| ENERGÍA, MEDIO AMBIENTE Y ALIMENTACIÓN: OPCIONES RACIONALES Y HUMANISTAS | 111 |
| <i>José Cademartori I.</i> | |
| CARTA FINAL DOS PARTICIPANTES DO I ENCONTRO | 123 |

| | |
|--|-----|
| II ENCONTRO TERRA E CIDADANIA..... | 125 |
| PARA ALÉM DO JURÍDICO: OS LIMITES MATERIAIS DA REFORMA AGRÁRIA | 127 |
| <i>Intervenção do Prof. José Juliano de Carvalho Filho</i> | |
| RESERVA PARA SEGURANÇA ALIMENTAR..... | 139 |
| <i>Afonso Henrique de Miranda Teixeira</i> | |
| A AGRICULTURA GLOBAL E SEUS EFEITOS NO BRASIL..... | 143 |
| <i>José Augusto Guterres</i> | |
| A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE E DA PROPRIEDADE E AS LIMINARES NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS | 161 |
| <i>Luís Christiano Enger Aires</i> | |
| A INTERVENÇÃO POLICIAL EM QUESTÕES POSSESSÓRIAS | 171 |
| <i>Afonso Henrique de Miranda Teixeira</i> | |
| CARTA DO II ENCONTRO TERRA E CIDADANIA | 181 |
| CARTA DE REPÚDIO À “POLÍTICA OFICIAL” DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL..... | 187 |

DIRETRIZES INSTITUCIONAIS



N.º 1640

ESTADO DO PARANÁ



Dr. Carlos Cavalcanti de Albuquerque
Presidente do Estado

Faz saber que tendo *Secho Strosser*
adquirido, á título de *legitimação de posse feita*
de accordo com o Art.º 4.º e 4.º da Lei N.º 68 de 20
Dezembro de 1892.

1 UMA INSTITUIÇÃO LIGADA À FORMAÇÃO TERRITORIAL DO PARANÁ

Criado pela Lei n.º 14.899, de 04 de novembro de 2005, o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) é sucessor de uma Instituição com muitos anos de existência cujas origens remontam quase aos tempos da emancipação política do Paraná.

Originalmente, os órgãos que antecederam o atual ITCG tiveram funções específicas, para o trato das questões de “terras e cartografia” e estiveram ligados à história da formação territorial paranaense.

Inicialmente foi a Secretaria de Estado de Obras Públicas e Colonização a responsável pelo cumprimento da primeira Lei de Terras do Estado do Paraná – Lei n.º 68 de 20 de dezembro de 1892 –, que disciplinava e estabelecia os critérios: de venda, de regularização, de legitimação e de colonização do patrimônio imobiliário estadual.

Sucederam-se, a partir daí, outras Instituições, como:

- Inspetoria de Terras e Colonização (1923);
- Departamento de Terras e Colonização (1928);
- Departamento de Geografia, Terras e Colonização - DGTC (1942);
- Fundação Paranaense de Colonização e Imigração - FPCI (1947);
- Fundação Instituto de Terras e Cartografia - ITC (1972);
- Instituto de Terras, Cartografia e Florestas - ITCF (1985).

Instituído como órgão de terras e cartografia, a partir de 1977, o ITC passou a desempenhar também as funções de fiscalização e controle da caça, pesca e cobertura florestal, até então desenvolvidas pela Secretaria da Agricultura. A essas funções foram acrescentadas outras atividades como as de produção de mudas, educação ambiental, fomento florestal, administração de parques e reservas.

Em 1985, o “F” foi acrescentado ao nome da Instituição e o ITCF consolidou-se como órgão oficial de definição e execução da regularização fundiária e da Política Florestal do Estado.

Em 1992, houve a fusão da Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente (SUREHMA) e do Instituto de Terras, Cartografia e Florestas (ITCF), dando origem ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP), vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA).

A criação do ITCG em 2005 ocorreu em função de uma demanda da própria sociedade, pois a questão fundiária apresenta-se como um fato urgente a ser tratado, além da necessidade de um órgão cartográfico oficial.

1.1 APRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL

O Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), autarquia estadual, criado pela Lei n.º 14.899, de 04 de novembro de 2005, vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), tem por atribuição pesquisar, formular, propor e executar as políticas públicas agrária, fundiária, cartográfica e geodésica, no Estado do Paraná.

A gestão territorial, a produção cartográfica e os instrumentos das ciências geodésicas em realização pelo ITCG, pautam-se pelos princípios das demandas públicas e privadas relativas à ocupação territorial no Estado do Paraná e têm por objetivo último a democratização do acesso e do uso da terra, de forma socialmente justa e ambientalmente sustentável.

A estrutura organizacional da autarquia apóia-se em quatro Diretorias: Terras, Geociências, Administrativo-Financeira e Jurídica.

1.1.1 Diretoria de Terras (DITER)

A Diretoria de Terras executa as ações no Estado do Paraná direcionadas ao reordenamento da estrutura fundiária rural, em terras públicas ou privadas, passíveis de regularização.

Na realização de suas atividades, a DITER promove o levantamento ocupacional de imóveis rurais para estabelecer, com segurança, sua titularidade. Os dados e as informações auferidos compõem e mantêm atualizados o Cadastro Gráfico Dominial, o Sistema de Terras Tituladas e o Cadastro de Imóveis Rurais do Estado.

Os resultados dessas atividades contribuem, também, para a definição de futuras ações do ITCG e para o planejamento integrado do Governo do Estado, na defesa do interesse público, em cooperação com as organizações de trabalhadores do campo e da agricultura familiar.

1.1.2 Diretoria de Geociências (DIGEO)

A Diretoria de Geociências é responsável pela administração e gerência da cartografia oficial do Estado do Paraná e executora do georreferenciamento dos imóveis rurais passíveis de regularização, consoante o disposto na Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001, no Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002, e na Norma de Execução n.º 01/INCRA, de 31 de julho de 2007.

Além dessas competências, a DIGEO tem como atribuição legal específica a coordenação do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná ZEE-Paraná. Esse programa é construído com a participação de outros órgãos da administração pública e de representantes da sociedade.

1.1.3 Diretoria Administrativo-Financeira (DIAFI)

A Diretoria Administrativo-Financeira orienta a elaboração do planejamento dos programas, projetos e ações do ITCG, e, com as informações sistematizadas, constrói o orçamento anual e plurianual da Autarquia para a execução das atividades, manutenção da estrutura e garantia do pagamento exato dos vencimentos dos servidores.

Internamente, a DIAFI estimula a participação dos servidores em todos os momentos da preparação e posterior execução do planejamento do ITCG, destacando sempre a importância da comunicação e da centralidade do corpo funcional na efetivação das políticas públicas.

Na sua atuação, a transparência administrativa coloca-se como meta para atingir uma cultura institucional direcionada ao atendimento das demandas da sociedade e à democratização da informação, com base na política de uso de programas livres e na disponibilização de dados na página virtual da entidade.

1.1.4 Diretoria Jurídica (DIJUR)

A Diretoria Jurídica tem por finalidade fundamentar os atos da administração autárquica e também desenvolver pesquisas sobre os marcos jurídicos relacionados aos programas, aos projetos e às ações do ITCG.

A atuação da DIJUR está direcionada, primordialmente, para compreender e aplicar o Direito como um instrumento de defesa e de concretização da esfera pública e garantidor da função social da terra.

2 PRESSUPOSTOS E ESTRATÉGIAS

2.1 INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIOAMBIENTAIS

O levantamento cadastral do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), publicado no ano de 2003¹, registra a continuidade da elevada concentração da estrutura fundiária brasileira, ao constatar que 85,2% dos imóveis rurais, com menos de 100 hectares, ocupam 20% do território nacional. Desses imóveis, 57,6% têm menos de 25 hectares, ocupando apenas 6,3% da área, e os 31,6% restantes encontram-se no estrato de área de até 10 hectares e correspondem a apenas 1,8% da área total.

O documento aponta, ainda, que 13,2% dos imóveis com área entre 100 e 1.000 hectares abrangem 36,2% da área agrícola nacional, enquanto 1,6% dos imóveis com área acima de 1.000 hectares, ocupam 46,8% do território brasileiro. Verifica-se que nas regiões em que há maior concentração da propriedade, encontram-se os maiores índices de pobreza.

A situação fundiária e agrícola do Estado do Paraná é muito semelhante à do País. No Paraná, a necessidade de mudança no modelo de produção agrícola é reforçada pelo fato de que o Estado possui 327.611 estabelecimentos voltados à agricultura familiar, o que significa 90% dos estabelecimentos agropecuários ocupando 41% da área rural, sendo responsáveis por 48% da produção agrícola e pecuária.

Essa base produtiva e social representa um forte potencial para a produção de lavouras intensivas em tratos culturais e sistemas de produção baseados em rede de pequenos produtores, com destaque para a produção de leite, criação de pequenos animais (aves, suínos, ovinos e caprinos), hortifrutigranjeiros, fruticultura, palmito, plantas medicinais, canola, peixes, bicho-da-seda, café, mandioca, feijão, mel, além de atividades não-agrícolas, como o turismo rural.²

¹ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: Governo Federal, 2003. p. 11. Disponível em <http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf>. Acessado em 04 de novembro de 2008.

² GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Plano de Governo Paraná 2003-2006: desenvolvimento sustentável e inclusão social. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2003. p. 22. Disponível em <http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/plano_governo_2003_2006_divulgacao.pdf>. Acessado em 04 de novembro de 2008.

A diversidade produtiva da agricultura familiar, aliada a um aproveitamento não predatório da natureza, torna esta forma de organização da produção um instrumento privilegiado para a criação de um modelo agrícola que combine sustentabilidade econômica e social com sustentabilidade ambiental.

Fundamentados nos indicadores econômicos e socioambientais do Estado do Paraná, os programas e ações previstos pelo Governo – Gestão 2003/2006 e 2007/2010³ –, propõem políticas agrárias de redução da pobreza rural e de proteção ao meio ambiente, estabelecendo como prioridade a inclusão social, o desenvolvimento sustentável e a democratização do acesso e do uso da terra.

A criação do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências decorreu da necessidade de o Governo implementar uma política agrária e fundiária para o Estado do Paraná, que respondesse às demandas da sociedade e se apoiasse em instrumentos de Gestão Territorial integrados às políticas públicas federais e estaduais de inclusão social.

É importante ressaltar que a questão da terra, na ótica da reorganização das relações econômicas, sociais e ambientais, tem hoje uma amplitude que vai além do Estado e do País. A proposta de formação de um Bloco Latino-americano e do Caribe⁴, que tende ser protagonista de um projeto político para o continente, significa a construção geopolítica do projeto de integração da diversidade econômica, cultural, social, ambiental, e, mais especificamente, a criação de uma agenda de direitos socioambientais, para preservar as economias locais e as culturas tradicionais.

O exercício da negociação conjunta é um desafio político, pois significa o estabelecimento de diálogos para a construção de acordos que garantam uma igualdade substancial e que respeitem a diversidade econômica e cultural. A nova vertente de organização dos Estados que está surgindo na América Latina exige que qualquer pacto ou acordo não se restrinja a uma ação apenas entre governos, mas que inclua os movimentos sociais e a sociedade civil organizada. Quer dizer: um processo de resistência e de integração entre os povos, construindo uma aliança social continental.

³ A gestão iniciada em 2007 dá continuidade ao Plano de Governo 2003-2006, do primeiro mandato.

⁴ Reunião da Cúpula Social do Mercosul, em Brasília, nos dias 13 e 14 de dezembro de 2006, quando se discutiram questões relativas ao Meio Ambiente, Desenvolvimento e Participação Social, Reforma Agrária e Pequena Produção Familiar, Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais, entre outras temáticas, com a participação de representantes de Governo, das Universidades, dos movimentos sociais e da sociedade civil de vários países da América Latina (Chile, Argentina, Venezuela, Uruguai, Paraguai) e Cuba, do Caribe.

O quadro de referência para a execução dessas tarefas são, portanto, as questões econômicas, sociais e ambientais do Paraná, muito semelhantes aos quadros brasileiro e latino-americano, na forma de ocupação territorial e de desenvolvimento das atividades humanas, que garantam o trabalho e a vida digna no campo e nas cidades.

2.2 A QUESTÃO DA TERRA, OS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS POLÍTICAS AGRÁRIA E FUNDIÁRIA⁵

No Brasil, tradicionalmente, a gestão do Estado pelos governos beneficiou os segmentos economicamente dominantes da sociedade. No campo não é diferente, pois os incentivos maiores eram repassados aos grandes e médios proprietários de terra, em razão das políticas agrícolas voltadas à monocultura para exportação.

No entanto, na sociedade contemporânea, pós-industrial, o Estado tem sido desafiado a desenvolver novas formas de gestão, mais democráticas e participativas que atendam às reivindicações dos movimentos sociais. Esses novos atores políticos contêm um potencial de transformação da sociedade diferente da atuação política dos partidos e sindicatos, pois resistem e reagem às diversas formas de desenvolvimento econômico que neguem o exercício da cidadania plena.

Ao implementar qualquer política pública, essa nova forma de gestão do Estado deve estabelecer um diálogo com os movimentos sociais que, por meio de suas reivindicações – expressão de suas carências e de exigência de inclusão social –, lutam pelo reconhecimento de seus direitos como cidadãos.

Na questão do direito à terra, pode-se afirmar que os movimentos, em nosso País, não são recentes. Existem há mais de dois séculos, porém com características específicas, conforme o momento histórico. São expressão de conflitos entre trabalhadores rurais (posseiros, meeiros, parceiros, pequenos proprietários assentados nas “colônias de imigrantes”) e os representantes do latifúndio colonial, de grandes companhias imobiliárias, ou de construtoras de ferrovias.

Podem-se citar como exemplo desses conflitos os movimentos messiânicos – Canudos (século XIX) e Contestado (início do século XX) –, as Ligas Camponesas no Nordeste – meados do século XX – e movimentos mais recentes como Porecatu no norte do Paraná e o Movimento de 1957 no sudoeste paranaense.

⁵ Parte da análise deste item tem como referência o livro de Iria Zanoni Gomes. Terra e Subjetividade: a recriação da vida no limite do caos. Curitiba: Criar Edições, 2001.

Com o golpe militar de 1964, o governo instaurado reprime os movimentos sociais e implementa o modelo de modernização conservadora no campo. Os reflexos dessas políticas são expressas, na área social, com a desarticulação dos movimentos, a morte de trabalhadores, o aumento do êxodo rural, com a manutenção do latifúndio, a introdução do maquinário, o incentivo à monocultura, o uso em larga escala dos agentes químicos e a transformação dos alimentos em *commodities* para exportação. Esse modelo agrícola é inacessível a pequenos e médios agricultores.

No final da década de 1970, com a “abertura democrática”, a questão da Reforma Agrária ressurgiu nas Comissões Eclesiais de Base, na Comissão Pastoral da Terra (CPT) e no Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), significando novas formas de organização política, diferentes dos partidos e dos sindicatos. Abre-se um novo debate nacional sobre a Reforma Agrária, que inclui as propostas e ações do MST.

No final de 1986, havia no Paraná 44 assentamentos, envolvendo em torno de 4.620 famílias, com vários assentamentos já implantados. Em 1987, num cenário de muitos conflitos, do confronto com latifundiários, empresários rurais, polícia etc., o Governo agilizou as desapropriações nas áreas conflituosas, iniciando uma nova forma de gestão da questão agrária.

A partir de 1988, com a incorporação da estratégia da produção, vários assentamentos são viabilizados economicamente. A idéia de produzir, comercializar e beneficiar os produtos fundamenta a preocupação em construir um novo modo de vida e de trabalho que sirva de referência para viabilizar a Reforma Agrária, entendida como elemento imprescindível para a transformação da sociedade.

A Constituinte e a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, acolhem, em parte, as propostas dos movimentos sociais, apesar do fracasso da emenda popular e da redução do alcance das propriedades suscetíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária, devido às pressões da Bancada Ruralista.

Na atual conjuntura econômica, em que o modelo agroexportador é reafirmado, novas questões são levantadas pelos movimentos sociais no campo, que passam a exigir não só o acesso dos trabalhadores às terras produtivas, como também sua manutenção em condições que assegurem sua sobrevivência material, política e social.

Em 2003, o Governo Federal lançou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA), que tem como orientação a “[...] promoção da viabilidade econômica, da

segurança alimentar e nutricional, da sustentabilidade ambiental, para garantir o acesso a direitos e a promoção da igualdade – objetivos integrados a uma perspectiva de desenvolvimento territorial sustentável.”⁶

A perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável implica adequar o modelo de Reforma Agrária às características regionais e aos biomas, respeitando as tradições culturais dos diversos grupos que são beneficiários do PNRA, ou seja, os assentados, os posseiros, os agricultores familiares e os povos e comunidades tradicionais. Na construção dessa política de desenvolvimento,

[...] o PNRA reconhece a necessidade de abordagens próprias e específicas dirigidas às comunidades rurais tradicionais e à superação da desigualdade imposta às mulheres e aos jovens. Dessa forma, os assentamentos e os projetos para estas comunidades e segmentos terão parâmetros regionais flexíveis em relação à sua organização espacial e produtiva, integrados a um plano de desenvolvimento territorial, racionalizando e orientando investimentos, as políticas públicas de fomento, garantia da produção e a instalação de equipamentos e infra-estrutura social.⁷

Amplia-se, portanto, o espectro das políticas que compõem a Reforma Agrária e o reordenamento territorial. Novas demandas surgem da experiência democrática, dos atores dos movimentos sociais, revelando, inclusive, antigas questões agrárias como as terras dos quilombolas (Decreto n.º 4.887/2003), dos caiçaras e dos faxinais, no caso específico do Paraná.

Na linha de orientação do II PNRA, o Governo do Estado do Paraná tem tratado as terras de quilombolas, de faxinais e as terras públicas escassas, como espaços de preservação do patrimônio natural e cultural, e de sobrevivência da agricultura tradicional e familiar.

O ITCG, ciente de que a ação governamental deve combinar as práticas democráticas com o diálogo social, atua para legitimar a presença dos movimentos e organizações sociais e seu direito à terra e à cidadania.

⁶ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária...** p. 15.

⁷ REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária...** p. 16.

2.3 PLANOS DE GOVERNO

A atuação do ITCG tem como pressuposto as orientação do Plano de Governo de 2003 a 2006,⁸ do Plano Plurianual de 2008 a 2011,⁹ e do Plano Regional de Desenvolvimento Estratégico (PRDE)¹⁰, cujo eixo central é a redução da pobreza e a inclusão social, por meio da concretização de políticas públicas de acesso à terra, à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer e à moradia.

Nesse sentido, o planejamento das ações da Autarquia responde às demandas públicas e privadas relativas, prioritariamente, às linhas estruturais definidas pelo Governo para infra-estrutura e meio ambiente, expansão produtiva e gestão do Estado, o que não exclui a sua participação nas linhas de educação, de inovação e cultura, e de emprego, cidadania e solidariedade.

É na articulação dessas grandes linhas de ação que o ITCG orienta e constrói seus programas, projetos e ações, propondo, coordenando, executando e acompanhando as políticas públicas agrária, fundiária, cartográfica e geodésica do Estado do Paraná.

O caminho a ser percorrido para desenvolver os trabalhos está orientado pela perspectiva da sustentabilidade socioambiental, em âmbito estadual, regional e local, numa vertente voltada para a redução das desigualdades sociais e econômicas dos agricultores familiares, dos assentados e dos povos e comunidades tradicionais – indígenas, quilombolas, faxinalenses, caiçaras etc.

2.4 PLANOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO (PRDE)

A Secretaria de Estado e Desenvolvimento Urbano (SEDU) coordenou a elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Estratégico (PRDE). O documento

⁸ GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Plano de Governo Paraná 2003-2006... Disponível em <http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/plano_governo_2003_2006_divulgacao.pdf>. Acessado em 04 de novembro de 2008.

⁹ GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Plano Plurianual 2007-2011. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2007. Disponível em <http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/file/PPA_2008_2001_FINAL.pdf>. Acessado em 04 de novembro de 2008.

¹⁰ GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Planos regionais de desenvolvimento estratégico para o Estado do Paraná. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2006.

é um importante instrumento para orientar a espacialização das atividades do ITCG, de forma integrada com outras políticas públicas, em áreas de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O PRDE define as diretrizes de desenvolvimento auto-sustentável, considerando as demandas e potencialidades locais e regionais, para 10 Regiões do Estado do Paraná: Vale do Ribeira, Centro do Estado, Noroeste, Norte Pioneiro, Região Metropolitana de Curitiba, eixo Londrina-Maringá, eixo Cascavel-Toledo-Foz do Iguaçu, Região de Ponta Grossa, Litoral e a Região ao longo da calha do Rio Iguaçu.

Os indicadores apresentados no PRDE destacam a necessidade de se promover o desenvolvimento do “Centro Expandido do Estado”, de incentivar a desconcentração da Região Leste, de consolidar a evolução do Norte e de dinamizar a Região Oeste-Sudoeste.

Assim, as bases para atuação do ITCG, nessa conjuntura, estão voltadas para a Regularização Fundiária e para as questões socioambientais das Regiões do Vale da Ribeira, do Centro e Centro Sul do Estado e da Região ao longo da calha do Rio Iguaçu, pois são os locais onde existe maior número de agricultores ocupando terras sem titulação – posseiros ou assentados –, incluindo, ainda, a presença de formas tradicionais de ocupação e uso da terra – indígenas, quilombolas, faxinais e criadouros.

O Instituto tem também participação efetiva no Programa Territórios da Cidadania, uma estratégia de desenvolvimento regional e garantia dos direitos sociais realizada pelo Governo Federal em parceria com estados, municípios e a sociedade. Os territórios foram definidos com base em critérios como: o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), reduzido dinamismo econômico, número de assentamentos da reforma agrária, de agricultores familiares, famílias de pescadores, comunidades quilombolas, terras indígenas e beneficiários do Programa Bolsa Família.

Os Territórios da Cidadania do Paraná são Cantuquirigaçu, formado por 20 municípios e Vale do Ribeira, com 7 municípios, onde se registram a presença de 14 comunidades quilombolas e duas terras indígenas com aproximadamente 26,4 mil agricultores familiares e 2,4 mil famílias assentadas. Nesses Territórios há uma atuação efetiva do Instituto, pois a Regularização Fundiária é um dos fatores essenciais para o alcance do desenvolvimento.

Dessa forma, o Instituto reafirma a concepção do PNRA de que a construção de um novo modelo agrícola exige um forte envolvimento de todas as esferas de governo

(federal, estadual e municipal), numa ação complementar, integrada e co-responsável, incluindo a participação dos movimentos sociais e dos segmentos organizados da sociedade civil.

Do ponto de vista operacional, essa construção acontece por meio de planos, projetos, ações regionais e estaduais, no diálogo democrático entre todas as instituições, entidades e movimentos sociais envolvidos, com a integração e potencialização das iniciativas dos órgãos das diferentes esferas de governo.

2.5 AS BACIAS HIDROGRÁFICAS COMO UNIDADE DE PLANEJAMENTO

Pela Resolução n.º 024/2006 – SEMA/Governo do Paraná, a Bacia Hidrográfica é uma unidade físico-territorial que passa a ser uma unidade de planejamento e gestão ambiental do Estado do Paraná.

A estratégia administrativa, que torna as Bacias Hidrográficas unidades de planejamento, permite uma maior coerência e integração entre as políticas e ações dos órgãos públicos estaduais e a percepção da dimensão interestadual pertinente às políticas públicas nacionais e às relações internacionais.

Nesse sentido, a atuação da SEMA e suas vinculadas (ITCG, IAP e SUDERHSA) por Bacia Hidrográfica, combinada com as macro-orientações apresentadas no PRDE, contribui para uma ação articulada e integrada, mediante a gestão em rede inter-institucional e inter-regional.

O ITCG participa da construção dessa estratégia institucional e administrativa, organizando dados que permitam extrair indicadores da atividade agrária e da estrutura fundiária, para estabelecer uma sólida base de informações e subsidiar: a) ações de controle e proteção de determinadas áreas, ecossistemas, recursos e atividades ligadas ao meio ambiente; b) políticas e normas de ordenamento territorial ambientalmente equilibradas, socialmente democráticas e justas; e c) apoio ao desenvolvimento sustentável no Estado do Paraná.

Tal estratégia facilita, também, a compreensão do mosaico das questões socioambientais que estão presentes no Estado do Paraná e, por conseqüência, como subsídio ao Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná - ZEE-PR, que exige uma atuação unificada das políticas de planejamento dos órgãos públicos.

Destaca-se, ainda, que essa forma de atuação consolidará o Plano Cartográfico Estadual e o desenvolvimento de outras ações, como, por exemplo, o Projeto Cartografia Social, no qual as comunidades pertencentes às regiões indicadas apontarão os elementos que identificam a sua cultura, o seu espaço de convivência e o grau de acesso a políticas públicas.

3 PROGRAMAS DO ITCG

3.1. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, AGRICULTURA FAMILIAR E CIDADANIA

A implementação de Planos Regionais de Desenvolvimento requer a definição de diretrizes de governo para áreas de terras públicas e privadas, pois a estrutura fundiária é fator determinante para traçar o perfil das políticas agrícolas, sociais e ambientais voltadas ao desenvolvimento regional.

Os problemas decorrentes da ausência de Regularização Fundiária e os conflitos são fatores de instabilidade e insegurança para os agricultores, que limitam investimentos produtivos nas regiões e dificultam o acesso à políticas públicas, especialmente, creditícias e previdenciárias.

Como a concentração de agricultores estabelecidos em terras públicas ou privadas, sem titulação, e a presença de formas tradicionais de ocupação territorial e uso da terra, sem o adequado tratamento fundiário pelo Estado, são obstáculos à superação das desigualdades sociais e regionais e ao exercício da cidadania, a Política Fundiária do Estado do Paraná, orientada pela diretriz do desenvolvimento regional integrado, encontra no reordenamento fundiário o núcleo de um conjunto de programas, de projetos e de ações que têm por finalidade provocar alterações significativas, tanto na estrutura fundiária quanto nas relações socioambientais que a engendram.

A Regularização Fundiária é o instrumento governamental, por excelência, para definir e consolidar a ocupação de terras públicas devolutas e de terras particulares, por agricultores familiares que não têm títulos, ou estão em situação dominial e possessória irregular. A solução dessas realidades contribui, em sentido amplo, com o processo de reforma agrária, coordenada pelo INCRA, e com o processo de reordenamento fundiário, coordenado pelo MDA.

O cadastro das famílias e o georreferenciamento dos imóveis, realizado pelo ITCG, compõem o processo de Regularização Fundiária, e geram dados de uso multifuncionais para o Cadastro de Imóveis Rurais, o Zoneamento Ecológico-Econômico

e o Plano Estadual de Cartografia. Essas informações sobre as bases da estrutura fundiária facilitam e potencializam a construção de políticas públicas específicas para as áreas ocupadas por posseiros, agricultores familiares, territórios quilombolas, terras de faxinais e criadouros e outros povos tradicionais.

O Programa de Regularização Fundiária, Agricultura Familiar e Cidadania, do ITCG, tem como prioridade as Regiões do Vale do Ribeira, do Centro e do Centro Sul e do Cantuquiriguaçu, pela presença do maior número de agricultores ocupando terras sem titulação e por apresentar baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH).

3.1.1 Terras e Meio Ambiente

A atuação para a Regularização Fundiária deve pautar-se em experiências anteriormente bem-sucedidas de titulação de terras públicas, a exemplo do que ocorreu no Sudoeste do Paraná, na década de 1960, quando o GETSOP¹¹ tituló 32.256 lotes rurais e 24.661 lotes urbanos,¹² ocupados por posseiros que, em 1957, tomaram as cidades da região, exigindo a expulsão das companhias imobiliárias que lá se instalaram e se diziam proprietárias daquelas terras.

Embora o GETSOP não tenha respeitado o módulo mínimo da região, é consenso de que o movimento, conhecido como “A Revolta de 57”, foi fundamental para a consolidação da pequena propriedade no Sudoeste do Paraná, pois significou uma ocupação democrática da terra, já que o capital especulativo imobiliário foi expulso e a demarcação e divisão dos lotes respeitaram a posse e a decisão dos ocupantes¹³.

Outra experiência positiva de titulação de terras públicas aconteceu em 1980, quando a União, por meio de convênio com o Estado, expediu, aproximadamente, 30.000 títulos de ratificação, na faixa de fronteira.¹⁴

¹¹ GRUPO EXECUTIVO PARA AS TERRAS DO SUDOESTE DO PARANÁ. Criado pelo Decreto Federal n.º 51.431, de 19 de março de 1962. A criação do grupo executivo foi resultado de um acordo firmado entre a União e o Estado do Paraná, em que ambos renunciavam aos seus argumentos jurídicos de se tomarem proprietários daquelas terras, reconhecendo como legítimos proprietários seus ocupantes.

¹² GETSOP. Relatório de Atividades. Curitiba, 1974.

¹³ GOMES, Iria Zanoni. 1957: a revolta dos posseiros. 3ª. ed. Curitiba: Criar Edições, 2005.

¹⁴ Faixa de fronteira corresponde à faixa de terras com largura de 150 km, situada ao longo das fronteiras internacionais do Brasil. Conhecida, também, como Faixa de Segurança Nacional, as terras que a constituem são consideradas de domínio da União e compõem patrimônio nacional. Neste sentido, a

Hoje vigoram convênios, firmados entre o Governo do Estado do Paraná, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com o objetivo de regularizar propriedades rurais em regiões de baixo IDH como o Vale do Ribeira (municípios de Itaperuçu, Rio Branco do Sul, Adrianópolis, Cerro Azul, Tunas do Paraná e Doutor Ulisses) e o Centro e Centro-Sul do Estado (municípios de Quitandinha, Pinhão, Candói, Cantagalo e Pitanga).

a) Discriminação e Titulação de Terras

Entendem-se por terras devolutas¹⁵ as terras que foram incorporadas ao patrimônio do Estado nos termos do artigo 64, parágrafo único, da Constituição Federal, de 24 de fevereiro de 1891,¹⁶ e não passaram ao domínio particular por força da Lei Imperial de Terras¹⁷ e seu Regulamento¹⁸, da Lei Estadual de 1892, ou em virtude de alienação, de concessão e de reconhecimento por parte do Estado, sentença judicial com força de coisa julgada, ou por força de sentença declaratória, nos termos do art. 148 da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

Assim sendo, cabe ao ITCG

titular as terras devolutas, depois de vistoriado o perímetro discriminado, tendo em vista que é dever do Estado legitimar a posse aos que satisfizerem os requisitos de cultura efetiva e morada habitual, nos termos e prazos previstos na Lei, ressalvado o disposto em seu artigo 23.¹⁹

As terras devolutas encontradas vagas ou sem condições de serem legitimadas serão incorporadas ao patrimônio do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências

regularização dessas terras em favor dos seus legítimos ocupantes deve ser realizada pelo Poder Público Federal, representado pelo INCRA, ou por delegação de poderes conveniada aos governos estaduais, respeitados os limites constitucionais.

¹⁵ Este item se fundamenta na publicação de BONFIM, Antenor Ribeiro; MUNIZ, Francisco José Ferreira. *In Comentário à Lei de Terras do Estado do Paraná*. Curitiba: ITC. 1979.

¹⁶ Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

Parágrafo único – Os próprios nacionais, que não forem necessários para serviços da União passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.

¹⁷ Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850.

¹⁸ Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

¹⁹ BONFIM, Antenor Ribeiro; MUNIZ, Francisco José Ferreira. *In Comentário à Lei de Terras do Estado do Paraná...* p. 22.

(ITCG) para fins de pesquisa e fomento, de constituição de reservas florestais a cargo do Estado e de venda aos que se dedicarem à atividade agrícola ou pastoril.

O único modo pelo qual se opera a transferência das terras devolutas ao domínio particular é a legitimação, porém essa transferência não se faz sem que o legitimante assuma os encargos que lhe são devidos, nos termos da legislação em vigor.

b) Terras Particulares e Usucapião

A combinação de informações da Associação dos Municípios do Centro do Paraná (AMOCENTRO), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Paraná (FETAEP), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF/SUL-CUT) e do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG/DIGEO), mostra que, no ano de 2006, a movimentação de ações de usucapião superou os 20.000 processos no Estado do Paraná.

Tais dados apontam para a necessidade, urgente, de se propor políticas públicas para a questão das terras particulares, confirmando que essas iniciativas devem ser direcionadas para atender às regiões e aos municípios com baixo IDH e aos agricultores familiares, pois a emissão do título é pré-condição para a implantação de alternativas de desenvolvimento sustentável, além de garantia para a reprodução física, social e cultural dessas comunidades.

A Regularização Fundiária de terras particulares demanda a análise dos documentos que estão sob o poder dos ocupantes, pois as situações passíveis de atuação são diversas. Há agricultores, por exemplo, que não realizaram inventários, compraram posses ou tem divergências sobre divisas.

Nessa conjuntura, é necessária uma ação conjunta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para agilizar as demandas judiciais que irão equacionar as barreiras existentes. Uma importante alternativa para encaminhar as realidades mencionadas está no ajuizamento de ações de usucapião, com audiências concentradas, com todos os ocupantes e lindeiros.

A participação ativa da Corregedoria Geral do Estado é fundamental para a concretização dos processos de usucapião, pois a possibilidade de audiências coletivas, serviços cartoriais e registrais adequados encontram-se na esfera de competência e atribuição daquele órgão.

Essa Política Pública de regularização de terras privadas justifica-se:

- pela demanda permanente dos agricultores, das organizações de trabalhadores rurais da agricultura familiar, dos municípios e suas associações regionais e dos fóruns territoriais e regionais;
- pela existência de imóveis nas regiões de baixo IDH, em áreas de difícil acesso cujos titulares – ocupantes, posseiros, detentores de direitos hereditários – não têm recursos financeiros para custear sua regularização;
- pela exigência de georreferenciamento de imóveis nos termos da Lei Federal n.º 10.267/2001.

c) Unidades de Conservação

A execução de medições georreferenciadas, elaboração de cadastros domínial e ocupacional das 54 Unidades de Conservação Estaduais - UCs, totalizando 81.132,91 ha, é uma importante e estratégica ação ambiental, pois possibilita planejar ações de preservação e desenvolvimento ecologicamente sustentáveis.

Para tanto, prevê-se que o ITCG dará o suporte técnico ao Instituto Ambiental do Paraná (IAP) nos projetos de criação de novas UCs e de ampliação das já existentes, com a disponibilização ou aquisição de imagens de satélite de fotografias áreas, de ortofotos ou de similares e para o trabalho de sensoriamento remoto. Acrescenta-se, ainda, a colaboração no desenvolvimento de atividades relacionadas ao processo de Regularização Fundiária.

3.1.2 Territórios Tradicionais e Agricultura Familiar

Os territórios tradicionais são áreas em que vivem comunidades que têm um sistema de vida muito específico, com uma história comum e uma cultura própria, que preservam suas tradições, apresentando uma forte integração com o meio ambiente e uma vida comunitária baseada na pequena produção familiar, normalmente de subsistência e, muitas vezes, com uso comum da terra.

No Paraná, existem comunidades tradicionais de quilombolas, de faxinais, de criadouros, de indígenas e de caiçaras. A maioria dessas comunidades luta contra a desagregação e extinção, pela afirmação de sua identidade, pela recuperação dos sistemas produtivos desenvolvidos pela tradição do grupo – e que correm risco de ser substituídos pelas monoculturas – e pela viabilização de propostas sustentáveis que permitam sua reprodução como grupo social.

O ITCG propõe construir, com a participação das comunidades e de outros órgãos do poder público, projetos que permitam a reprodução social e cultural desses grupos na ótica da sustentabilidade socioambiental.

a) Comunidades Negras Tradicionais e Quilombolas

As comunidades de remanescentes de quilombos estão em áreas que trazem consigo as marcas da história da resistência negra à escravidão no Brasil. Hoje, as comunidades quilombolas caracterizam-se pela especificidade cultural, com o reconhecimento da ancestralidade negra, que as distingue como comunidade negra de quilombos de outras formações socioeconômicas do território nacional.

Tendo clara, a necessidade de tratamento diferenciado aos cidadãos remanescentes das comunidades quilombolas, a Constituição Federal, no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), consagra-lhes o direito à propriedade de suas terras, sendo considerado um importante instrumento jurídico para fundamentar a construção de uma política fundiária baseada no princípio de respeito aos direitos territoriais dos grupos étnicos tradicionais.

Para além do estabelecimento legal, transparece no atual Governo Federal o intento de materializar as promessas constitucionais relativas aos remanescentes de quilombos, como evidencia o *Programa Brasil Quilombola*, o qual estabelece

[...] uma metodologia pautada em um conjunto de ações, possibilitando o desenvolvimento sustentável dos quilombolas em consonância com as especificidades históricas e contemporâneas, garantindo os direitos à titulação e a permanência na terra, à documentação básica, alimentação, saúde, esporte, lazer, moradia adequada, trabalho, serviços de infraestrutura e previdência social, entre outras políticas públicas destinadas à população brasileira.²⁰

As comunidades de remanescentes quilombolas diferenciam-se dos demais segmentos por praticar uma agricultura fundamentada em formas tradicionais de manejo, pelo uso comum da terra e na qual a utilização de agroquímicos e máquinas agrícolas é reduzida ou inexistente. A maior parte dos territórios quilombolas formou-se em áreas pouco agricultáveis, também chamadas de “terras dobradas” – por serem regiões de pouco interesse e difícil acesso aos recebidos para a colonização e

²⁰ SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL. Programa Brasil Quilombola. Brasília: SEPPPIR, 2005. p. 5. Disponível em <<http://www.mda.gov.br/aegre/arquivos/0788109471.pdf>>. Acessado em 23 de novembro de 2006.

ocupação de terras –, o que gerou o isolamento dessas comunidades e com isso uma série de especificidades no tratamento dos bens materiais e imateriais.

Diante desse quadro, cabe ao ITCG o papel de promover ações que busquem retirar as comunidades quilombolas do Estado do Paraná da invisibilidade e fazer sua parte na promoção das políticas públicas voltadas a este segmento social. Nesse sentido, a emissão do título é a base para a implantação de alternativas de desenvolvimento sustentável, além de garantir a reprodução física, social e cultural de cada comunidade.

b) Faxinais e criadouros²¹

Faxinal é uma forma de sistema produtivo existente nas Regiões Sul-Centro do Estado do Paraná onde a ocupação social do território foi determinada pelo uso da terra em comum, apesar de a propriedade ser privada.

Um faxinal se caracteriza pelo seu sistema de manejo das criações soltas e a presença das cercas separando áreas de lavouras de áreas de criação. Sua formação data do final do século XIX, e, atualmente, essas comunidades contribuem com a manutenção da paisagem florestal nativa do Bioma Floresta com Araucária e, principalmente, por um modo de vida tradicional, representado por uma sociabilidade particular, derivada do uso comum da terra e das relações de parentesco.

Com as transformações ocorridas na agricultura, a partir dos anos 70, os faxinais, da mesma forma que outros sistemas produtivos, viveram um forte processo de desagregação pelas pressões sofridas para reverter o sistema à monocultura química ou para reflorestar as áreas para as empresas madeireiras e de celulose, da região. As consequências foram o “desmanche” dos criadouros comunitários e a descaracterização socioambiental, com a transferência de áreas para a monocultura, expulsando centenas de famílias para as cidades.

Apesar da degradação da Floresta de Araucária, no Paraná, é na região dos faxinais que se encontra parte das áreas em bom estado de conservação, o que reflete o impacto positivo do sistema no uso sustentável da floresta. No entanto, essa sustentabilidade encontra-se ameaçada pela permanente pressão para a desagregação do Sistema de Faxinais, o que compromete sua reprodução como sistema de conservação ambiental, promoção social e preservação cultural.

²¹ INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. Anais do 1º. Encontro dos povos dos faxinais. Curitiba: IAP, 2005.

Um dos problemas que têm acelerado a desagregação é a falta de recursos para a manutenção das cercas que separam as áreas das lavouras das áreas de criação. Um estudo realizado pelo IAP, em 2004, constatou que de um total de 152 faxinais presentes no Estado, há mais de 10 anos, restavam em torno de 44 que ainda mantinham o sistema de criadouro comunitário ou o uso coletivo das terras.

Do total de faxinais ainda existentes, estimava-se que 20 criadouros estavam enquadrados como Área Especial de Uso Regulamentado (ARESUR), normatizado pelo Decreto Estadual n.º 3.477/97. Tal condição lhes garantia registro no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC), o que lhes permitia acesso a recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico para a conservação do Sistema Faxinal, nos aspectos socioambiental, cultural e econômico.

O Encontro dos Povos dos Faxinais, realizado em 2005, no município de Irati, Estado do Paraná, fundamentou-se em dois objetivos: a construção da identidade dos povos tradicionais para a categoria dos faxinalenses e o redirecionamento da elaboração de políticas públicas, reenquadrando as definições legais pertinentes a estas comunidades tradicionais. Deu ênfase, ainda, ao significado patrimonial das Terras de Faxinal, tendo em vista a importância da conservação no contexto do desenvolvimento sustentável dessas populações tradicionais.

O ITCG reconhece como legítimas essas reivindicações e, como no caso dos quilombolas, assume a responsabilidade de promover ações que valorizem essas comunidades, encumbindo-se de fazer sua parte na promoção das políticas públicas que lhes são devidas. A outorga de título, a que por direito fazem jus, é também pré-condição para a manutenção e conservação do Sistema Faxinal.

c) Indígenas

A identificação e a demarcação dos territórios indígenas são definidas como direito constitucional e fundamental para a produção e a reprodução física, material e simbólica dos povos indígenas.

O ITCG, em sintonia com princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, atua na área da cartografia e da regularização fundiária, com a produção de mapas que retiram da invisibilidade os povos que se encontram no Estado do Paraná e com as informações oriunda do cadastro de imóveis rurais.

d) Caiçaras

As comunidades tradicionais caiçaras que vivem no litoral dos Estados do Paraná, de São Paulo e do Rio de Janeiro, constituem-se em pequenos núcleos familiares, com estreita ligação com a natureza, e um modo de vida baseado na alternância entre a pesca e a agricultura.

Apresentam elementos culturais e étnicos resultantes, principalmente, da miscigenação entre o europeu lusitano e os índios que habitavam aquela região, sendo essa miscigenação um processo que atravessou séculos até resultar na atual comunidade caiçara.

Ao longo dos 140 km de extensão do Complexo Estuarino Lagunar de Iguape-Cananéia-Paranaguá vivem cerca de 80 comunidades caiçaras, formadas por 2.456 famílias. A população caiçara de Guaraqueçaba é estimada em 8.400 pessoas, e um agrupamento de 283 indivíduos, com tradições preservadas, vive na Ilha das Peças, no litoral norte do Paraná.

O modo de vida dessas comunidades, com características extrativistas, está diretamente relacionado à natureza, a seus ciclos e recursos renováveis. A atividade pesqueira de subsistência, realizada de modo artesanal e com baixo impacto ambiental, é a principal atividade econômica e suas atividades culturais e sociais são pautadas em torno da unidade familiar, domiciliar ou comunal.

A especulação imobiliária e a implantação de áreas de proteção integral têm forçado a migração de famílias caiçaras para as cidades, e assim como em outras comunidades tradicionais, a contribuição do ITCG será dada ao cartografar a presença dessas famílias no Estado por meio do levantamento e da disponibilização de informações sobre a titularidade das terras onde vivem.

3.1.3 Cadastro de Imóveis Rurais

O Cadastro de Imóveis Rurais é um sistema de informações descritivas e cartográficas a respeito de imóveis rurais, sua dominialidade, ocupação, atividade econômica e características socioambientais. Faz parte do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), criado pela Lei Federal n.º 10.267/2001, que propõe a unificação das informações dos registros de imóveis rurais dos Estados e Municípios com as informações do INCRA.

No âmbito dos Estados da Federação, o conjunto de dados e informações fornecidos pela implantação do Cadastro de Imóveis Rurais permite múltiplas aplicações cartográficas e físicas, que facilitam o planejamento integrado e a gestão democrática do território.

Uma base única de dados sobre a ocupação do território brasileiro é um instrumento eficaz para o planejamento e implementação de políticas públicas direcionadas à Reforma Agrária e às atividades agrícolas, contribuindo para a atuação segura do Estado nas questões fundiárias e socioambientais, tornando acessíveis, também, tais informações aos Órgãos Públicos e aos cidadãos.

A estruturação do Cadastro de Imóveis Rurais é resultado de um trabalho integrado das Diretorias do ITCG e exigirá a criação de um banco de informações descritivas, físicas e cartográficas seguras sobre os imóveis rurais.

A metodologia a ser utilizada na coleta das informações sobre as características físicas dos imóveis é o georreferenciamento apoiado na Rede Geodésica Estadual. Seu acervo pode ser compartilhado por Instituições Públicas (Federais, Estaduais e Municipais) e pelos Registros Imobiliários, servindo para melhor definição de divisas municipais, de perímetros urbanos e áreas que requerem proteção especial (socioambiental, cultural, histórica e arqueológica).

A área do Estado do Paraná abrange uma extensão de 19.972.681,62 ha, o total de imóveis cadastrados no INCRA é de 18.536.668,73 ha, restando uma área de 1.436.012,89 ha ainda por catalogar.

Dos imóveis constantes do cadastro, identificam-se: 493.833 imóveis rurais, sendo 151.226 pequenas propriedades e 295.260 minifúndios, com reincidentes problemas relacionados à titulação da terra. Nesses imóveis, faz-se necessária a atuação do ITCG para a expedição de títulos a esses trabalhadores rurais numa perspectiva de desenvolvimento socioeconômico com sustentabilidade e equidade.

Como sua base cadastral, reunirá os elementos necessários ao trabalho de Reforma Agrária e de ordenamento fundiário, o INCRA e o ITCG poderão planejar e executar de forma sistemática as ações de democratização do acesso à terra, combate à grilagem e fiscalização do uso da propriedade rural.

3.2 PLANO CARTOGRÁFICO ESTADUAL

A Cartografia ocupa posição fundamental dentre os conhecimentos técnicos necessários ao apoio das políticas públicas de intervenção territorial, articulando-se na questão da terra com a Regularização Fundiária e com o Cadastro de Imóveis Rurais e, na questão socioambiental, com o Zoneamento Ecológico-Econômico.

As tecnologias disponíveis na Cartografia permitem um alto nível de precisão de dados e informações do território, que exigem constante atualização para captar e representar a dinâmica social do espaço e servir de apoio à atividade pública estatal e privada. A elaboração de planos cartográficos deve levar em conta essa complexidade tecnológica e social e servir de base para a política cartográfica estatal.

A eficácia das ações governamentais na área de Cartografia depende do estabelecimento de um Plano Cartográfico Estadual, que inclua a atuação conjunta com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Plano Cartográfico tem ainda como objetivo a criação e manutenção atualizada de um Sistema de Informações Cartográficas e Fisiográficas Oficiais do Estado do Paraná, mediante inventário de produtos cartográficos e geográficos, mapoteca de dados cartográficos e geográficos, dados aerofotogramétricos, de sensoriamento remoto e de estruturas geodésicas, para atender às demandas dos órgãos da administração pública instituições privadas e ao público em geral.

Também resultará desse Plano a elaboração de uma coleção de mapas, organizados em volumes, contendo um conjunto coerente e completo de textos elucidativos, de estampas, de gráficos, de quadros e de outras informações referentes ao Estado do Paraná.

3.2.1 Adensamento da Rede Geodésica

O Sistema Geodésico Brasileiro vem sendo executado desde a década de 1940, com abrangência nacional e peculiar prestação de serviços à sociedade. A implantação e manutenção de uma rede geodésica é de extrema importância para o desenvolvimento de um município, estado ou país. Ela fornece uma estrutura posicional precisa, capaz de apoiar inúmeras atividades que utilizam tais informações, principalmente aquelas relacionadas à engenharia e regularização fundiária.

Além disso, visa estabelecer uma estrutura referida aos atuais padrões de precisão do Sistema Geodésico Brasileiro com a adoção de um sistema de referência geocêntrico, o SIRGAS2000, dando suporte para que todos os trabalhos sejam referidos a esse sistema.

A densificação da Rede GPS do Estado do Paraná, realizada em conjunto com IBGE, objetiva ampliar a já existente rede geodésica implantada em 1995, composta por 19 marcos. Essa rede é compatível com as tecnologias atuais, entretanto, não atende completamente às exigências da sociedade, visto não haver uma quantidade suficiente de marcos geodésicos no Estado.

O projeto engloba a construção, a medição e o processamento das observações GPS em 33 estações geodésicas ou marcos geodésicos, representados fisicamente no terreno por pilares de concreto com dispositivo de centragem forçada no seu topo, de maneira que atenda a boa parte dos trabalhos de posicionamento no Estado, capaz de assegurar aos usuários de informações espaciais, coordenadas de marcos com boa qualidade e integrados ao Sistema Geodésico Brasileiro.

A participação do ITCG, neste projeto, possui real significância para a manutenção das atividades e a otimização dos resultados. Além da implantação e medição dos marcos geodésicos, o adensamento da rede prevê:

- a) verificação da realidade física do SGB existente no Estado;
- b) cálculo das coordenadas e integração ao SGB mediante ajuste da rede;
- c) disponibilização e divulgação das coordenadas e descritivos de localização e acesso dos marcos geodésicos implantados por meio do Banco de Dados Geodésicos, sem custos para os usuários.

A densificação da Rede GPS paranaense dará suporte, principalmente, aos usuários que necessitam de informações para a aplicação da Lei n.º 10.267/01 e demais atividades que utilizam a informação georreferenciada compatível com as atuais técnicas de posicionamento e precisões associadas.

3.2.2 Divisas Municipais

Em 1951, o Estado do Paraná publicou a última Lei de Reforma Territorial do Estado, havia 119 municípios instalados. Desde então, foram criados mais 280 municípios por leis exclusivas, significando que a cada desmembramento territorial não

era reformado o município de origem, e as leis de criação desses novos municípios não estabeleciam a definição dos novos limites municipais

Tantos foram os problemas existentes em todo território nacional, que a própria Constituição Federal do ano de 1988 determinou em seu artigo 12.º, no ato das disposições transitórias, que:

Os Estados e os Municípios deverão, no prazo de três anos, a contar da promulgação da Constituição, promover, mediante acordo ou arbitramento, a demarcação de suas linhas divisórias atualmente litigiosas, podendo para isso fazer alterações e compensações de áreas que atendam aos acidentes naturais, critérios históricos, conveniências administrativas e comodidade das populações limítrofes.

O IBGE firmou com órgãos estaduais, convênio de cooperação técnica para solucionar os problemas de limites intermunicipais no Estado do Paraná. O convênio resultou no Projeto Arquivo Gráfico Municipal (AGM/PR), em desenvolvimento pelo ITCG, com objetivo de consolidar com os municípios um acervo de informações legais e cartográficas, de maneira clara e precisa, além da definição legal e a representação cartográfica das linhas de divisa político-administrativa dos municípios paranaenses.

Definidos os limites, são implantados marcos de divisas intermunicipais, principalmente, nos pontos de difícil identificação de divisas, a fim de evitar problemas no futuro. Para cada marco implantado é elaborado um laudo técnico com todas as informações sobre sua localização e um croqui da área onde ele foi implantado. Em campo, também, é feita a medição das coordenadas geográficas por meio do Sistema de Posicionamento Global (GPS).

As coordenadas e o número do marco de divisa registrados constam no memorial descritivo dos limites de cada município, sendo um subsídio fundamental para a Assembléia Legislativa elaborar a lei de Reforma Territorial do Estado do Paraná. A demarcação da divisa permite à União, ao Estado, aos municípios e à população visualizar e identificar a localização da divisa, evitando conflitos e litígios.

3.2.3 Mapeamento Sistemático do Estado do Paraná

O Programa de Mapeamento Sistemático tem por objetivo dotar o Estado do Paraná de um mapeamento digital sistemático planialtimétrico numa escala de uso geral, no caso, 1:50.000, com qualidade cartográfica e imagens atualizadas, para planejamento detalhado e desenvolvimento de projetos específicos.

Esse mapeamento permitirá a obtenção de imagens de todo o território paranaense em um curto espaço de tempo – antigamente, o imageamento completo do Estado, realizado com aviões, levava, aproximadamente, 10 anos para ser concluído.

Entre os produtos gerados pelas imagens de satélites estão mapas de uso e ocupação do solo, a atualização de cartas topográficas na escala 1:50.000, da Copel, e a elaboração de ortocartas, que são mapas topográficos impressos sobre as imagens de satélite corrigidas de distorções, ocasionadas pela grande distância do satélite à superfície da Terra.

Por meio desse Programa os dados cartográficos do Estado são levantados, atualizados, organizados, informatizados e disponibilizados para pesquisadores, prefeituras, cooperativas, organizações não-governamentais e outros segmentos que utilizam estes dados na elaboração de pesquisas, planejamentos, programas e projetos.

De acordo com a política de democratização de informações adotada pelo ITCG, todo e qualquer cidadão terá acesso gratuito às informações cartográficas – mapas e dados espaciais do Estado do Paraná.

3.2.4 Nomes Geográficos do Estado do Paraná

A Organização das Nações Unidas (ONU) realiza, desde a década de 1960, conferências e encontros com especialistas a fim de produzir e divulgar estudos e recomendações para a padronização e o uso de nomes geográficos.

O estudo dos Topônimos refere-se aos nomes próprios de lugares, sua origem e sua evolução. Além dos nomes de localidades (cidades, vilas, municípios, províncias e países), estuda também os nomes de rios, lagos, montes e relevos e o nome de subdivisões administrativas e de estradas, entre muitos outros, na representação gráfica.

A ausência de denominação de feições como cursos d'água, montanhas, vilarejos, estradas, entre outros, nos mapas oficiais podem gerar erros significativos de localização e de identificação geográfica do elemento cartografado.

No Estado do Paraná constatou-se que a ausência de padronização da toponímia gera, entre outras conseqüências, carência de subsídios para litígios fundiários e territoriais, bem como para a identificação e definição com segurança das divisas municipais.

Em parceria com a Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL) e com o IBGE – responsável pelo Projeto Nomes Geográficos do Brasil – o ITCG, por meio do projeto denominado “Nomes Geográficos do Estado do Paraná – Toponímia *passo a passo*”, pretende atualizar a identificação de rios, montanhas, estradas, povoados, entre outros nos mapas paranaenses.

A meta do projeto é trabalhar com mapas numa escala 1:50.000 e os rios serão os primeiros elementos a serem identificados – seguindo as diretrizes da política ambiental praticada no Estado, que tem a Bacia Hidrográfica como Unidade de Planejamento.

Com esse trabalho objetiva-se padronizar as informações geográficas com a Base Cartográfica Integrada Digital do Brasil ao Milionésimo, iniciativa brasileira do IBGE; com o EUROGLOBALMAP, iniciativa européia; com MapBSR, iniciativa da região escandinava; e com o MTN25, iniciativa Espanhola. Assim, será gerada uma nova base cartográfica padronizada em escala mundial.

A população terá participação ativa nesse trabalho, pois é detentora do conhecimento. As comunidades sairão da condição de objeto da cartografia para participar de um processo de construção de suas identidades, de reconhecimento de seus problemas e terão oportunidade de participar da formulação de políticas públicas.

3.2.5 Mapoteca

A Mapoteca e o acervo documental do ITCG são fundamentais para o desenvolvimento das atividades internas do Instituto, como também para subsídio às pesquisas aplicadas nas áreas da Cartografia, Geodésia, Política Agrária, Fundiária e Socioambiental.

A Mapoteca – composta por imagens de radar, mapas políticos, mapas de recursos minerais e hidrográficos, cartas topográficas e geológicas e outros que nos permitem fazer a leitura histórica do território paranaense – terá no Centro de Informação, Memória e Pesquisa um espaço específico e adequado, que garanta a conservação e preservação deste importante acervo.

3.3 ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO - ZEE-PARANÁ

O Zoneamento Ecológico-Econômico é um Programa do Governo Federal, contemplado no Plano Plurianual e instrumento de Política Nacional do Ministério de Meio Ambiente. Trata-se de um instrumento de planejamento integrado de

políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, que tem por finalidade a elaboração de um sistema de planejamento socioambiental, com gestão e utilização das informações e dados compartilhados entre órgãos públicos e sociedade.

O Governo do Estado do Paraná incluiu o Zoneamento Ecológico-Econômico como um Programa do seu Plano de Governo, pois entende o ZEE como instrumento de gestão democrática que objetiva estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental, integrando e priorizando políticas públicas coerentes com os princípios de sustentabilidade social e ambiental.

A coordenação do ZEE-Paraná é realizada pelo ITCG em cooperação com outras instituições públicas e privadas, tendo como premissa a construção coletiva, respaldada por ampla participação da sociedade civil. Sua construção exige uma compreensão integrada da realidade para evitar a setorização na interpretação e análise dos dados.

Os resultados do ZEE Paraná não se restringem a um arcabouço legal, mas têm um caráter propositivo e orientador das ações prioritárias para cada região, e com a participação das instituições regionais e locais no processo, amplia-se a legitimidade da proposição de legislação específica e dos programas e projetos para a viabilização das diretrizes indicadas.

3.4 DEMOCRATIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

A disponibilização de informações e materiais cartográficos, em meio digital, é uma demanda da sociedade que aos poucos vem sendo suprida no Estado do Paraná. Com os avanços da tecnologia e a democratização das informações, torna-se necessário oferecer esta alternativa de acesso às informações públicas.

Em consonância com a política de acesso gratuito às informações cartográficas, o ITCG disponibiliza por meio eletrônico os produtos resultantes dos programas, projetos e atividades, entre as quais:

- Uso da Terra: solo, declividade, degradação, geomorfologia, aptidão do solo, uso do solo 1989/1990 e 2001/2002;
- Unidades Territoriais: Limites municipais, áreas indígenas demarcadas e não demarcadas, Quilombolas e comunidades negras tradicionais, unidades de conservação;
- Cima, vegetação e hidrografia paranaense;

- Além de Mapas e dados espaciais do Estado do Paraná, Mapas históricos, Cartas topográficas rasterizadas, Mapas temáticos e arquivos vetoriais, Fotografias aéreas do litoral paranaense, Rede Geodésica de Alta Precisão.

3.5 ADEQUAÇÃO INSTITUCIONAL E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL

3.5.1 Gestão participativa e valorização profissional dos servidores

A gestão participativa adotada pelo ITCG possibilitará o envolvimento dos servidores no planejamento, na execução e na fiscalização das atividades desenvolvidas, garantindo uma ação integrada dos trabalhos realizados pela autarquia. É, na prática, uma tentativa de superação da fragmentação ocasionada pela setorização das áreas, o que é fundamental também para a concretização de relações igualitárias no ambiente de trabalho.

A implementação da gestão participativa ocorre, simultaneamente, com a atualização e o aperfeiçoamento contínuo do conhecimento dos servidores, por meio da realização e participação em cursos, em seminários e em outros eventos relacionados às atividades do ITCG.

3.5.2 Plano de Informática e implantação dos programas de código livre

É imperativo o investimento em infra-estrutura tecnológica, adotando e implementando um moderno plano de informática. A compra de equipamentos e programas de informática visa adequar-se estruturalmente à complexidade das atividades desenvolvidas pela Autarquia, nos programas de Regularização Fundiária, Zoneamento Ecológico-Econômico, Cadastro de Imóveis Rurais e Plano Cartográfico Estadual.

A modernização gradual da infra-estrutura do ITCG na área de tecnologia de informação possibilita a interligação de todos os computadores em uma rede comum, dando o suporte necessário para o desenvolvimento integrado de todos os trabalhos.

A adoção dos programas de código livre (Debian) e a disponibilização de todas as informações públicas na rede mundial de computadores têm como objetivo principal a ruptura na apropriação do conhecimento e a democratização da informação.

Esse objetivo se efetiva de acordo com as características apresentadas pelos programas de código aberto, pois há a possibilidade de ser modificado, estudado e distribuído livremente. A sua flexibilidade valoriza o conhecimento, a informação e, principalmente, liberdade e autonomia de seus usuários.

4 MEMÓRIA, PESQUISA E ESPAÇO PÚBLICO

4.1 CENTRO DE INFORMAÇÃO, MEMÓRIA E PESQUISA (CIMP)

Resgatar e preservar a história de uma sociedade é um preceito constitucional do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, o ITCG criou o Centro de Informação, Memória e Pesquisa (CIMP). A constituição desse espaço tem por objetivo a conservação do patrimônio cultural que se encontra sob a guarda do ITCG, por meio de uma administração segura, com recursos adequados e conhecimentos decorrentes da ciência e da técnica.

A existência de um rico acervo da história agrária, fundiária, cartográfica e documental do Estado do Paraná, a necessidade da sua conservação e a importância de torná-lo acessível à população, compõem um complexo de informações fundamentais e estruturais que reforçam a necessidade da permanência e consolidação do CIMP. Os diversos documentos cartográficos que compreendem o acervo deste Espaço de Memória e Pesquisa estão sendo identificados, higienizados e catalogados.

O espaço a ser constituído será aberto a pesquisadores, professores, estudantes e ao público que esteja interessado em conhecer a configuração da história paranaense, ampliando o acesso às informações e estimulando o desenvolvimento de projetos de pesquisa. Além disso, o êxito na conservação do acervo vincula-se diretamente a uma visão institucional preocupada com as informações que compõem a memória do povo do Paraná.

4.2 PUBLICAÇÕES

A produção e publicação de documentos de valor histórico e cultural encontram-se entre as prioridades do ITCG, com destaque para a reedição da Coletânea de Mapas Históricos do Paraná e a Coleção Terra e Cidadania, composta por 3 (três) volumes, com conteúdos relacionados ao tema – tratamento jurídico da questão agrária, Diretrizes Institucionais para o ITCG, Termos de Referência e artigos de profissionais que atuam na área, além de outros documentos. O objetivo é contribuir para elevar o nível de conhecimento, bem como subsidiar discussões, pesquisas etc. a respeito das questões agrárias e fundiárias.

4.3 PESQUISAS APLICADAS EM POLÍTICA AGRÁRIA, FUNDIÁRIA E SOCIOAMBIENTAL

O incentivo e a realização de pesquisas nestas áreas são exigências para o avanço e desenvolvimento adequado dos programas do Instituto, na elaboração de projetos de reordenamento fundiário, de reestruturação das atividades produtivas e de preservação/conservação dos ecossistemas e na proposição de formas de trabalho que venham a contribuir para a transformação das relações socioambientais no campo.

Para tanto, há necessidade de um sistema de informações que concentre os dados existentes sobre meio ambiente e biodiversidade, condições de vida, aspectos culturais e sociais dos produtores rurais, principalmente o pequeno produtor, os povos e comunidades tradicionais. Tais informações estarão disponíveis às Instituições Públicas e à população, buscando assim um salto de qualidade nas ações e políticas socioambientais.

Tal sistema exige pesquisa, coleta, qualificação e organização de todos os dados e informações referentes à política agrária e fundiária, às questões socioambientais, históricas ou recentes, coletadas por Instituições de pesquisa públicas ou privadas, Universidades, EIA-RIMAS, RAS, órgãos de classe, religiosos, movimentos sociais, organizações não-governamentais etc.

Esses dados serão reunidos num sistema operacional de organização e consulta georreferenciados e disponibilizados a todo e qualquer usuário, de escolas a instituições públicas ou privadas, na forma de fotos, mapas, textos, tabelas e gráficos.

Toda nova informação gerada será integrada ao sistema, alimentado por parceiros como universidades, instituições públicas e empresas privadas geradoras de dados socioeconômicos e ambientais.

4.4 PESQUISAS APLICADAS EM CARTOGRAFIA

4.4.1 Projeto de Cartografia Social

A responsabilidade da execução da política agrária e fundiária do Estado, tendo como eixo a inclusão social, poderá ser alcançada por meio de ações integradas, visando à melhoria das condições de vida e ao fortalecimento das comunidades rurais tradicionais, reconhecendo e valorizando suas características econômicas e culturais.

Buscando compreender as relações sociais historicamente estabelecidas e as formas com as quais populações tradicionais constroem o território, em sua relação com o meio ambiente, as políticas públicas e outros agentes sociais, será desenvolvido um trabalho relacionado à cartografia social, tendo como tema central “terra” e “cidadania”.

Ao combinar técnicas de mapeamento com atividades participativas, em reuniões para discutir temas sobre a realidade local, criam-se condições para que cada comunidade tradicional, levando em conta o que de fato é essencial e relevante para elas, possa se autocartografar.

Esse trabalho será construído em interação com as questões que norteiam o ITCG: Regularização Fundiária e Cidadania, Cadastro de Imóveis Rurais, Mapeamento Sistemático e outros programas e projetos em desenvolvimento pelo Instituto, especialmente, com o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE Paraná e os Nomes Geográficos do Estado do Paraná.

4.5 ENCONTROS TERRA E CIDADANIA

Considerando a complexidade da dinâmica fundiária e agrária brasileira, sua compreensão pressupõe a interlocução entre o Estado e os diversos setores da sociedade e áreas do conhecimento, num diálogo entre perspectivas socioambientais, jurídicas, antropológicas, políticas e econômicas.

Assim, caberá ao ITCG a organização de eventos denominados “Encontro Terra e Cidadania”, objetivando resgatar a temática da terra sob um olhar transdisciplinar, que combine técnica e subjetividade, meio ambiente e desenvolvimento social, movimentos sociais e cidadania.

REFERÊNCIAS

BONFIM, Antenor Ribeiro; MUNIZ, Francisco José Ferreira. *In Comentário à Lei de Terras do Estado do Paraná*. Curitiba: ITC, 1979.

GOMES, Iria Zanoni. **1957: a revolta dos posseiros**. 3ª. ed. Curitiba: Criar Edições, 2005.

_____. **Terra e Subjetividade: a recriação da vida no limite do caos**. Curitiba: Criar Edições, 2001.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. **Plano de Governo Paraná 2003-2006: desenvolvimento sustentável e inclusão social**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2003.

_____. **Plano Plurianual 2007-2011**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2007.

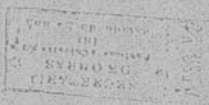
_____. **Planos regionais de desenvolvimento estratégico para o Estado do Paraná**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2006.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. **Anais do 1º. Encontro dos povos dos faxinais**. Curitiba: IAP, 2005.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: Governo Federal, 2003.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE SOCIAL. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília: SEPPIR, 2005.

**TERMO DE REFERÊNCIA DO
ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO
DO ESTADO DO PARANÁ**



Nº 1640

ESTADO DO PARANÁ



Dr. Carlos Cavalcanti de Albuquerque

Presidente do Estado

Faz saber que tendo *Sedro Streser*
adquirido, á título de legitimação de posse, feita
de accordo com o Art. 4.º e 4.º da Lei N.º 68 de 20
Dezembro de 1892.

EQUIPE TÉCNICA

Cláudia Sonda

Fernando Canesso

Oduvaldo Bessa Junior

Carmem Leal

Gislaine Garcia de Faria

Iria Zanoni Gomes

Haroldo Virgílio

Mariane Luiz Barberi

Rodolfo José Angulo

Lucas Bassfeld Maceno Silva

José Rubel

Luciano Daniel Túlio

NOTA

Este documento incorporou parte das discussões da Versão Preliminar do Termo de Referência do ZEE Paraná, concluído em 2007, feitas com as vinculadas do Sistema SEMA e com os técnicos do Consórcio ZEE Brasil. A Versão Preliminar teve como referência as orientações contidas nas *Diretrizes metodológicas para o zoneamento ecológico-econômico do Brasil* (MMA/SDS, 2003), com adaptações à realidade paranaense, incorporando parte das definições contidas na *Proposta para o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná*, elaborada pelo IPARDES em 2003.

Curitiba, novembro de 2008.

1 INTRODUÇÃO

O presente Termo de Referência tem como objetivo estabelecer as diretrizes gerais, a arquitetura institucional, as normas, os critérios, as indicações metodológicas e os produtos, para a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná - ZEE Paraná.

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um Programa do Governo Federal, contemplado no Plano Plurianual e instrumento da Política Nacional do Ministério de Meio Ambiente. Estabelece medidas e padrões de proteção ambiental para garantir o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população, da qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo, e a conservação da biodiversidade.

Como instrumento de gestão democrática, necessário ao planejamento territorial, o ZEE coloca de forma concreta para a administração pública e para a sociedade o desafio da necessidade de integração entre políticas econômica, social, cultural, territorial e ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável. Tem caráter dinâmico, e o monitoramento deverá ser implementado, após sua elaboração.

A eficácia do ZEE, como ação de ordenamento ou re-ordenamento territorial, exige a presença de quatro elementos: jurídicos (normativos), técnicos (indicativos), sociais (participativos) e políticos (institucionais) ¹.

Os elementos jurídicos regulam as ações e relações entre os diversos atores que usam os recursos naturais e o território de uma determinada área e(ou) região. Os técnicos fornecem as ferramentas e informações para a tomada de decisões dos diferentes atores envolvidos no processo de ordenamento/re-ordenamento. A importância dos elementos sociais está no fato de que a participação dos diferentes atores que realizam o ordenamento/re-ordenamento territorial é imprescindível para que ele se realize. E, os elementos políticos exigem que a decisão política incorpore ao processo de descentralização das ações uma visão estratégica de definição de competências nos âmbitos nacional, regional e local.

¹ BENATTI, J. H. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Tese. Doutorado. Núcleo de Altos estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará. Belém. PA. 2003

A incorporação na decisão política da visão estratégica de definição de competências nos diferentes âmbitos da administração não significa uma mera transferência das funções do governo federal para os governos estaduais e regionais, mas uma participação democrática dos diferentes poderes (União, Estados e Municípios), com seus distintos órgãos, junto com a sociedade civil organizada.

É importante ter claro que a participação democrática das diferentes instâncias da federação, com seus respectivos órgãos, e da sociedade civil organizada (...) *não se concretiza apenas com a realização de eventos, em atividades isoladas, mas será um processo (...) em constante atuação, realizando-se por meio do debate político, da participação "cidadã", que também ocorre por meio de eventos integrados (reuniões, seminários, audiências públicas, instâncias colegiadas etc.).*² Essa forma de participação exige uma metodologia flexível de construção do zoneamento, que permita incorporar os produtos que surgem no processo participativo da realidade político-social de cada região.

Sendo o zoneamento de um território a espacialização das políticas econômica, social, cultural e ambiental, seu funcionamento aponta para a necessidade de reconhecimento dos múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais, que interferem na organização do espaço, para que ocorra efetivamente o desenvolvimento sustentável nas diferentes regiões, ou seja, a melhoria da qualidade de vida das populações, a gestão responsável das riquezas naturais, a proteção e recuperação do meio ambiente e a participação dos diferentes segmentos da sociedade no processo de gestão do território.

Na distribuição espacial das atividades econômicas, o zoneamento leva em conta a importância ecológica, as limitações e fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo restrições e proposições de exploração do território, indicando e determinando, quando for o caso, a recolocação das atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Nesse sentido, o ZEE **se orientará por diretrizes, que definirão os conteúdos dos decretos, das resoluções ou instruções normativas e que serão elaboradas de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável, fundamentadas em informações de estudos já elaborados, em andamento e os que serão produzidos, num permanente diálogo com a sociedade.**

² BENATTI, J. H. Op. cit.

Como instrumento fundamental em qualquer ordenamento/re-ordenamento territorial, produtivo e de planejamento, o ZEE desempenha o papel de orientador das ações políticas do governo nos diferentes setores, como, por exemplo, a definição de critérios para aplicação de incentivos econômicos, linhas de crédito, medidas compensatórias etc. Funciona, portanto, (...) *como um sistema de informações e avaliação de alternativas, servindo como base de articulação às ações públicas e privadas que participam da reestruturação do território, segundo as necessidades de proteção, recuperação e desenvolvimento com conservação.*³

No Estado do Paraná, o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico foi iniciado em 1995, resultante de um convênio firmado entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), órgão de pesquisa vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL). Atualmente, o ZEE Paraná é um Programa do Estado do Paraná, coordenado pelo ITCG, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), com o objetivo de subsidiar a gestão de Políticas Públicas, como um instrumento político e técnico que possibilite a incorporação das questões ambientais ao planejamento estratégico do governo.

Na ótica contemporânea de políticas públicas, o Governo do Estado do Paraná incluiu o Zoneamento Ecológico-Econômico como um programa de seu Plano de Governo, pois entende o ZEE como instrumento de (...) *redução da desigualdade social e respeito ao pluralismo, contribuindo para a prática de uma cidadania ativa e participativa à medida que pressupõe a abertura de canais institucionais com a sociedade para fins de consulta, informação e co-gestão, articulando diversas escalas de abordagem, cada qual portadora de atores e temas específicos.*⁴

O ZEE Paraná orienta-se pelas diretrizes metodológicas do Programa ZEE do Ministério de Meio Ambiente (MMA), que se fundamentam no pressuposto da diversidade socioambiental e exigem uma gestão cada vez mais regionalizada do território, visando a aderência das políticas públicas, econômicas, sociais e ambientais, aos condicionantes dessa diversidade.

A relação de cooperação entre o MMA e o ZEE Paraná permitirá ampliar a revisão conceitual, metodológica e institucional do próprio ZEE, já iniciada pelo MMA a

³ MMA. Secretaria de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28>>. Acesso em: 11 de julho de 2006.

⁴ Plano de Governo Paraná 2003-2006: Desenvolvimento Sustentável e Inclusão Social.

partir das experiências realizadas em outros estados, possibilitando que a experiência paranaense sirva de referência para novos ZEEs, principalmente daqueles estados em que o território já está socialmente ocupado, tendo em vista que o desafio, no Paraná, é de re-ordenamento do território, indicando alternativas de recomposição dos ecossistemas, de recuperação de áreas degradadas e da floresta, de preservação da água e de re-alocação de atividades.

O re-ordenamento do território pressupõe um olhar sistêmico, o entendimento da realidade como processo. Nesta ótica, a análise se orienta no sentido de entender as relações entre processos. A questão que precisa ser respondida é: quais os processos que expressam a dinâmica econômica, social, ambiental e cultural de uma determinada região e como eles se conectam dentro da região e com outras regiões.

Ao trabalhar com processos, a ótica sistêmica permite entender a dinâmica das relações de mercado, interesses de grupos, conflitos sociais, impactos sociais e ambientais etc., de forma integrada, o que induz ao estabelecimento de estratégias políticas para o re-ordenamento do território.

No Estado do Paraná, a coordenação técnica do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é de responsabilidade do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, atribuição estabelecida pela lei de n.º 14.899, de novembro de 2005.

O ITCG orientará e coordenará o ZEE Paraná na perspectiva do Zoneamento Ecológico-Econômico como um instrumento de planejamento integrado de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, construído em cooperação técnica com o MMA e diversas Instituições Estaduais, com ampla participação política da sociedade e com gestão e utilização das informações e dados compartilhados entre os órgãos públicos.

Em todas as fases de sua elaboração, o ZEE Paraná deverá contar com a participação das universidades estaduais, órgãos de fiscalização e monitoramento, Instituições de Pesquisa, da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais, por meio da constituição de câmaras temáticas, realização de um considerável número de eventos integrados (seminários, audiências públicas, reuniões, instâncias colegiadas, comissões, comitês etc.) para ampla discussão junto à sociedade, o que facilitará levantar e sistematizar a experiência regional, a compatibilização dos estudos e informações existentes, agilizando as correções e intervenções políticas que se fizerem necessárias.

O ZEE Paraná, no processo de sua construção e implementação, respeitará os princípios da Agenda 21 de precaução, participação com envolvimento e de gestão compartilhada, executando ações integradas com os projetos de Agenda 21 Local, coordenados pelo Fórum Permanente da Agenda 21 Paraná, incentivando e fortalecendo o re-ordenamento do território na ótica do desenvolvimento sustentável.

1.1 OBJETIVOS DO ZEE PARANÁ

1.1.1 Geral

Subsidiar os processos de planejamento, norteados pelos princípios do desenvolvimento sustentável, visando à implementação de políticas públicas integradas de planejamento regional e de re-ordenamento territorial, tendo a bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento.

1.1.2 Específicos

1.1.2.1 - Sistematizar, em um banco de dados georreferenciados, as informações existentes ou geradas em todas as instituições do estado, formalmente participantes das atividades do ZEE Paraná ou como futuras usuárias do zoneamento;

1.1.2.2 - Identificar os impactos resultantes da evolução da matriz energética sobre a realidade econômica, social e ambiental do Estado do Paraná;

1.1.2.3 - Elaborar diagnósticos integrados, apontando as limitações e potencialidades naturais, econômicas e sociais;

1.1.2.4 - Identificar atividades econômicas estratégicas para o Estado do Paraná;

1.1.2.5 - Identificar áreas legalmente protegidas e a proteger;

1.1.2.6 - Identificar áreas destinadas à recuperação ambiental: áreas degradadas por desmatamentos, perda ou degradação do solo e da água, por práticas inadequadas de agricultura e pecuária, usos inadequados ou permissivos das águas superficiais e subterrâneas, pesca e caça predatórias, exploração irregular das florestas e da biodiversidade e a ocupação urbana descontrolada;

1.1.2.7 - Identificar áreas sociais e ambientais críticas, merecedoras de estudos detalhados;

1.1.2.8 - Identificar os assentamentos rurais implantados no Estado;

1.1.2.9 - Identificar povos e comunidades tradicionais (Indígenas, Quilombolas, Faxinais e Caiçaras), as áreas por eles ocupadas e as dinâmicas produtivas, culturais e ambientais, utilizando a metodologia de Cartografia Social⁵;

1.1.2.10 - Identificar áreas potenciais para o desenvolvimento de atividades econômicas específicas, de caráter convencional ou alternativo ao atual processo de desenvolvimento econômico;

1.1.2.11 - Identificar os cenários decorrentes das temáticas definidas como orientadoras do zoneamento: matriz energética atual e futura do Estado do Paraná (energia elétrica, etanol/cana-de-açúcar, carvão etc.), uso múltiplo das águas, silvicultura e outras;

1.1.2.12 - Aprofundar a relação entre estrutura fundiária, atividades econômicas e sustentabilidade ambiental;

1.1.2.13 - Articular o re-ordenamento do território com os Planos de Bacia, os Planos Diretores Municipais, o Planejamento Urbano e as Regiões Metropolitanas;

1.1.2.14 - Definir unidades de planejamento ou de sistemas ambientais, com base na análise das temáticas orientadoras do zoneamento e da análise integrada dos diagnósticos físico-biótico, socioeconômico e jurídico-institucional de cada bacia hidrográfica do Estado;

1.1.2.15 - Propor as diretrizes legais e programáticas para cada unidade de planejamento ou de sistema ambiental identificado, respeitando as orientações do desenvolvimento sustentável;

1.1.2.16 - Estabelecer a normatização para o uso e a ocupação do território rural para cada unidade de planejamento ou de sistema ambiental identificado.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO

1.2.1 ZEE Brasil⁶

O Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE), nas suas origens, respondeu à demanda de integrar aspectos naturais, econômicos e sociais na gestão do território,

⁵ A cartografia social está sendo incorporada na metodologia do ZEE, pelo MMA. O Paraná será a primeira experiência nesse sentido.

⁶ A análise deste item está baseada no documento do MMA, Caderno de Referência: Subsídios ao Debate. Programa Zoneamento Ecológico-Econômico/Subprograma de Políticas de Recursos Naturais. Brasília, maio/jun. de 2006.

explicitada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo, quando se começa a discutir a relação entre desenvolvimento e meio ambiente saudável e a necessidade de se proteger o meio ambiente.

No Brasil, no início dos anos 80, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), cujo objetivo era (...) *preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental* propícia à vida (...), sendo que um de seus instrumentos era o zoneamento ambiental.

O Zoneamento como instrumento de ordenamento do território foi inicialmente planejado para a Amazônia Legal, dentro da (...) *idéia de uma Amazônia com processo de desenvolvimento compatível com diretrizes ecológicas e econômicas*, respondendo à exigência de visibilidade da floresta amazônica nos organismos internacionais, à pressão das entidades ambientalistas e ao uso inadequado dos recursos naturais da região.

A idéia de uma Amazônia com processo de desenvolvimento compatível com diretrizes econômicas e ecológicas criou corpo no *Programa de Meio Ambiente e Comunidades Indígenas (PMACI)*, vinculado ao Ministério do Interior e ao *Programa Grande Carajás*, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, por meio do *Projeto Ordenamento Territorial em Áreas Específicas*.

Paralelamente, na mesma época, ocorreram outras iniciativas de zoneamento ambiental como a criação de *Áreas de Proteção Ambiental (APAs)* – e, a partir de 1988, o *Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei n.º 7.661/1988)*, que mencionava o *zoneamento na Zona Costeira como instrumento de gestão (...) territorial*.

A expressão Zoneamento Ecológico-Econômico foi usada pela primeira vez no Relatório do Grupo de Trabalho, criado em 1979, pelo Decreto nº. 83.518, que estudou e propôs medidas para uma política florestal para a Amazônia brasileira. Embora muito distante da atual concepção como instrumento de gestão territorial, seus resultados foram publicados no *Relatório Zoneamento Ecológico-Econômico Preliminar – Unidades de Conservação, Florestas Nacionais e Áreas de Colonização*.

Na década de 1980, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) inicia trabalhos na área de diagnósticos integrados e zoneamentos, por meio do mega-projeto RADAMBRASIL, que teve início nos anos 70 e tinha o objetivo de mapear o país, inclusive o potencial dos recursos naturais da Amazônia. Produziu-se uma coletânea de mapas e relatórios, baseados em imagens de radar, considerada o ponto de partida do ZEE da Amazônia Legal. O RADAMBRASIL, incorporado tecnicamente ao IBGE,

passou a ser responsável pelo mapeamento integrado dos recursos naturais de todo o território brasileiro, o que foi feito por radar.

A primeira proposta de um ZEE, na esfera governamental, foi elaborada pelo próprio IBGE, em 1986, no documento *Termo de Referência para uma Proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil*, a qual nunca foi implementada, embora tenham sido desenvolvidos vários trabalhos de zoneamento e diagnóstico em diferentes regiões do país.

Em 1988, o Governo Federal estabeleceu as diretrizes do Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal (Decreto n.º 96.944), conhecido como *Programa Nossa Natureza*, que, fundamentado no Ordenamento Territorial, tinha como objetivos disciplinar a ocupação e a exploração racional da Amazônia Legal. O Programa definiu o Zoneamento Ecológico-Econômico como instrumento para ordenamento territorial, estabeleceu seus objetivos, selecionou critérios, padrões técnicos e normas, sob a forma de *Diretrizes Básicas para o ZEE*, contidas no Projeto de Lei do Executivo n.º 4.691/1990.

Em 1990, o Governo Collor, por meio da Medida Provisória n.º 150/1990, depois convertida na Lei n.º 8.028/1990, criou a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR) – órgão de assistência direta e imediata da Presidência da República. Entre as duas medidas, foi instituído o Decreto n.º 99.193/1990, que dispunha sobre o ZEE e foi criado, pelo Presidente da República, um Grupo de Trabalho, com a tarefa de conhecer e analisar os trabalhos do ZEE, objetivando o Ordenamento do Território e a proposição, no prazo de 90 dias, das medidas necessárias à agilização de sua execução, com prioridade para a Amazônia Legal.

O Grupo de Trabalho, composto de representantes da Secretaria da Ciência e Tecnologia, da Secretaria Nacional do Meio Ambiente, da Secretaria do Desenvolvimento Regional e do Estado-Maior das Forças Armadas, concluiu pela necessidade de realização do diagnóstico ambiental da Amazônia Legal, do ZEE de áreas prioritárias e de estudos de caso em áreas críticas e de relevante significado ecológico, social e econômico. Recomendou, ainda, a criação de uma Comissão Coordenadora para orientar e executar o ZEE em todo território nacional.

A Comissão foi criada pelo Decreto n.º 99.540/1990, cujo artigo 3º estabelecia que o ZEE do Território Nacional, no nível macrorregional e regional, deveria ser realizado pelo Governo Federal, observados os limites de sua competência. Definia,

ainda, a relação entre zoneamento e ordenamento do território: “O ZEE do Território Nacional norteará a elaboração dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social.”

Em 1991, o Governo Federal criou um *Programa de Zoneamento para a Amazônia Legal (PZEEAL)*, celebrando um Convênio entre a SAE/PR e o IBGE para a execução do *Diagnóstico da Amazônia Legal*, que deveria desenvolver os estudos iniciais para a elaboração do Diagnóstico Ambiental, por meio do macrozoneamento da Região.

O principal produto desse convênio foi o *Relatório Preliminar do Diagnóstico Ambiental da Amazônia Legal*, encaminhado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) à Secretaria de Assuntos Estratégicos, vinculada à Presidência da República (SAE/PR), contendo um relatório, um banco de dados georreferenciados e um conjunto de mapas temáticos digitalizados, na escala 1:2.500.000 (base cartográfica, geologia, geomorfologia, vegetação, pedologia, socioeconomia, uso da terra, biodiversidade e antropismo), que poderiam ser cruzados com o banco de dados.

Outros órgãos federais realizaram algumas experiências isoladas. Entre 1994 e 1996 foi elaborado um macrodiagnóstico da Zona Costeira (MMA, 1996); em 1993, a proposta de Zoneamento do Estado do Mato Grosso; em 1994, a proposta de Zoneamento do Estado de Rondônia e a proposta de zoneamento da Bacia do Alto Paraguai.

Em 1995, a SAE/PR, percebendo a necessidade de ter uma melhor definição dos procedimentos para a elaboração do ZEE, em parceria com a SCA/MMA solicitou a vários especialistas, por meio de carta-convite, propostas de metodologia de zoneamento. Foi eleita a proposta inicial do Laboratório de Gestão Territorial da Universidade Federal do Rio de Janeiro – LAGET/UFRJ, cujo documento preliminar foi posto em debate ainda no mesmo ano, sendo discutido com representantes dos Estados da Amazônia Legal, em maio de 1996. A nova orientação metodológica foi publicada no documento *Detalhamento da Metodologia para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal* (MMA & SAE/PR, 1997).

Apesar de discussão prévia, houve resistências à adoção dos procedimentos estabelecidos no documento, sendo que o Amapá foi único Estado que, com algumas adaptações, conseguiu executar os procedimentos e produtos definidos no Detalhamento.

Em 1999, a SAE/PR foi extinta através da Medida Provisória n.º 1795. No mesmo ano, a Medida Provisória de n.º 1.911 transferiu a responsabilidade pela ordenação territorial ao Ministério da Integração Nacional, atribuindo ao Ministério de Meio Ambiente (MMA) a responsabilidade pelo ZEE, cuja confirmação aconteceu em 2003, pela Lei n.º 10.683. O ZEE passa a integrar o PPA 2000-2003, sob a denominação *Programa Zoneamento Ecológico-Econômico*.

O primeiro desafio do MMA foi organizar a estrutura geral do ZEE, resolvendo impasses institucionais de cunho técnico e político e reconstruindo uma estrutura de gestão para o Programa, o que ainda hoje não está totalmente equacionado.

O segundo desafio se refere à necessidade de interlocução entre as políticas públicas, que, no Brasil, têm uma tradição corporativa, o que as transforma em ações fragmentadas e desconexas. Essa tradição ficou evidente no diagnóstico do ZEE-Brasil, realizado em 2000, que constatou a existência de projetos fragmentados em pequenas áreas, metodologias diversas, informações indisponíveis, e falta de referência nacional. Além disso, os executores de ZEE, com ações no PPA, orientaram projetos para as mesmas áreas, sobrepondo atividades, contradizendo a proposta inicial de integração do programa.

Constatada essa situação, desencadeou-se um processo nacional de discussão do ZEE, com a participação de autoridades, pesquisadores e representantes da sociedade civil. Foram realizados cinco seminários regionais (um em cada região do país) de discussões, consultas e troca de experiências e dois seminários nacionais.

A partir desses seminários consolidou-se uma metodologia para organização do Programa e se articularam os procedimentos operacionais de zoneamento pelo que se chamou de "trégua metodológica". Elaborou-se o documento *Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional* (MMA, 2001), que consolidou e sistematizou as discussões regionais sobre a metodologia do ZEE, definiu as diretrizes metodológicas e os procedimentos operacionais mínimos para a execução e implementação do ZEE nos níveis táticos e estratégicos e formalizou os requisitos necessários à execução de projetos de ZEE.

O documento foi apresentado no *Encontro Consolidação da Metodologia do ZEE para o Brasil*, no auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados, no período de 11 a 13 de dezembro de 2001.

A nova proposta incorporou os temas biodiversidade e recursos hídricos e as atualizações necessárias de uso e ocupação da terra e ultrapassaram a visão

analítica da socioeconomia, centrada em indicadores quantitativos. Realizou, ainda, uma ampla articulação interinstitucional, criando um consórcio de empresas públicas – *Consórcio ZEE Brasil* – cuja parceria disponibiliza técnicos dos órgãos envolvidos e a capacidade instalada, maximizando os recursos financeiros e humanos preexistentes. O Consórcio, sob a coordenação do MMA, tem como objetivo executar o ZEE no âmbito da União, apoiando os Estados, municípios e outros órgãos executores. Insere-se “na concepção do Plano Plurianual, uma conquista da Constituição de 1988, no qual as parcerias são valorizadas e estimuladas, visando maximizar a utilização de recursos públicos, tanto financeiros quanto humanos, em busca de melhores resultados”.

O processo de implementação do ZEE em território nacional foi regulamentado como Política Nacional de Meio Ambiente pelo Decreto n.º 4.297/2002, que estabeleceu os objetivos, as diretrizes, os produtos e as condições para a execução dos projetos, conforme a orientação das Diretrizes para o ZEE no Território Nacional.

Na primeira gestão da Ministra Marina Silva a questão do desmatamento foi redimensionada, deixando de ser um problema exclusivo do MMA, exigindo a interlocução entre as políticas públicas setoriais, principalmente aquelas que envolvem a questão do território. Isso significou uma proposta de transversalidade da política ambiental, que, apesar de resistências, tem sensibilizado parte do setor público, permitindo uma aproximação entre o ZEE e os programas de outros setores governamentais.

Apesar de contradições dentro do poder público, o MMA conseguiu transformar o ZEE em um instrumento efetivo de gestão do território. De instrumento de ordenação do território, passou a ter características normativas e mandatárias, voltado à regulação, ao comando e controle. A gestão territorial incorporou essa função, mas tem como fundamento uma concepção dos recursos naturais como ativos ambientais, cuja proteção é uma estratégia para minimizar custos sociais e ambientais.

Nesse sentido, o ZEE, que na sua construção transformou-se num Programa do Plano Plurianual (PPA) para todo o país, é um *instrumento indicativo e propositivo, orientador do planejamento (planos, programas e projetos)* e da administração do território, o que exige um desenvolvimento pactuado entre os agentes envolvidos, uma gestão descentralizada, com envolvimento e participação pública. Na prática, isso ocorreu pela descentralização dos projetos e pela possibilidade de interlocução com a sociedade civil.

A necessidade de descentralização e de flexibilização, no caso do Brasil, é de extrema importância, tendo em vista a diversidade socioambiental da realidade brasileira, o que exige (...) *uma gestão cada vez mais regionalizada e multiescalar de seu vasto território*, (...) no sentido de promover a integração entre políticas públicas e a diversidade cultural e ambiental.

Hoje, no Brasil, existe base técnica e institucional para suprir a demanda de dados, informações, análises, capacitação e viabilidade técnica de execução do ZEE em várias escalas. Além do Consórcio ZEE-Brasil, várias instituições têm sido parceiras na execução de projetos como as universidades, órgãos estaduais, prefeituras e organizações não-governamentais, otimizando os custos de sua execução. O desafio maior é compatibilizar as ações federais, estaduais e locais, articulando as esferas de competência territorial, sem sobrepor atividades, o que exige uma articulação político-institucional que integre todas as instâncias e a política territorial, ambiental e de desenvolvimento.

Como instrumento de gestão negociada, democrática e participativa, o ZEE (...) *tem se consolidado nas demandas de amplos segmentos sociais e de gestores públicos*, o que exige uma constante tarefa de aperfeiçoamento institucional e de diálogo com a sociedade.

1.2.2 Construção do Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado do Paraná

A primeira experiência de Zoneamento no Estado do Paraná foi o Macrozoneamento do Litoral Paranaense, elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), órgão de pesquisa ligado à Secretaria de Estado e Planejamento, concluído em 1989 e instituído pelo Decreto Estadual n.º 5040.

Outras iniciativas tiveram como objetivo conhecer as dinâmicas sociais e ambientais do território paranaense, para a tomada de decisões que potencializassem os aspectos positivos e reduzissem as situações de risco. É o caso das ações realizadas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) e pelo IBAMA **para organizar e conservar as parcelas remanescentes de florestas e biomas do Estado**, que resultaram em 351 unidades de conservação, das quais 308 de proteção integral e 43 de uso sustentável. Algumas dessas Unidades de Conservação já dispõem de Planos de Manejo, apoiados em Zoneamento; outras foram objeto de estudos específicos e muitas, ainda, carecem de zoneamento adequado e das respectivas normas de uso.

O IPARDES participou também de duas outras experiências regionais de Zoneamento: o Zoneamento Ecológico-Econômico – Região Sudoeste e o Zoneamento da Área de Proteção Ambiental (APA) de Guaraqueçaba⁷.

O Programa Zoneamento Ecológico-Econômico, para o Estado, foi iniciado em 1995, quando foi firmado um Convênio entre a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e o IPARDES - Secretaria de Estado e Planejamento. Como resultado desse convênio, as atividades vinculadas ao programa, até dezembro de 2006, perseguiram dois objetivos fundamentais: a elaboração e divulgação de estudos, envolvendo a produção e sistematização de informações sobre as interações entre os sistemas físico-biótico e socioeconômico, no território paranaense, e a articulação interinstitucional visando construir uma aliança para atingir a meta do programa, que é a promoção do desenvolvimento sustentável.

Os principais produtos já alcançados para a construção do ZEE Paraná são: implementação de um sítio na rede mundial de computadores, hospedado no portal do Governo do Estado do Paraná; o estudo “Dimensão Físico-Biótica e Sócio-Econômica do Projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná”, de 2005, realizado pelo IPARDES; a elaboração do estudo “ZEE-PR – Potencialidades e fragilidades das rochas do Estado do Estado do Paraná”, realizado pela Minerais do Paraná (MINEROPAR), de 2005; o estudo “Referências Ambientais e Socioeconômicas para o uso do território do Estado do Paraná: Uma contribuição ao zoneamento ecológico-econômico – ZEE”⁸, concluído em 2006, pelo IPARDES; “A Concepção da arquitetura institucional do processo decisório do ZEE-PR”, realizado pelo Instituto de Terras, Cartografia e Geociências; e a promoção dos *Diálogos* – Seminários Técnicos de Discussão dos caminhos possíveis para o ZEE-PR, no segundo semestre de 2006.

A primeira ação implementada, o sítio na rede mundial de computadores, tem vinculação com o portal do Governo do Estado do Paraná. Neste sítio, podem ser acessados diversos documentos técnicos (textos e mapas), definições sobre a missão do ZEE Paraná e informações a respeito da legislação básica que rege o tema. Há a possibilidade de interação com os usuários do sítio, que podem registrar perguntas ou comentários.

⁷ Tais experiências são relatadas nos documentos: IPARDES. Zoneamento Ecológico-Econômico do Paraná: aspectos socioeconômicos. Curitiba, 1998; e IPARDES/IBAMA. Zoneamento da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba. Curitiba, 2001.

⁸ O projeto completo de Zoneamento Ecológico-Econômico do Paraná incorporará outros estudos temáticos e jurídico-institucionais desenvolvidos por outras instituições do Estado, e conhecimentos específicos de profissionais da área socioeconômica e ambiental.

O endereço eletrônico do ZEE Paraná pode ser acessado a partir de um enlace vinculado ao portal do Governo do Estado do Paraná [www.pr.gov.br/zee], e a CELEPAR é responsável pela sua implantação e manutenção (atualização das informações).

O Documento “Dimensão Físico-Biótica e Sócio-Econômica do Projeto de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná” é um estudo desenvolvido pelo IPARDES, para o ZEE Paraná, concluído no segundo semestre de 2005.

Seus principais objetivos foram: fundamentar e sistematizar as bases de conhecimento para subsidiar o planejamento da ocupação do território paranaense; construir um referencial básico para explorar as possibilidades de definição de zonas de ordenamento territorial; apresentar indicativos para políticas públicas em “macroespaços”; e identificar situações de risco e de inadequação de uso, particularmente no que se refere aos riscos a remanescentes florestais e à conservação da biodiversidade.

Em termos metodológicos e operacionais, o estudo incorpora a construção das Unidades Referenciais de Uso, que se definem como territórios relativamente homogêneos, mas ainda incompletos para atender aos objetivos do ZEE Paraná, tendo em vista que se restringem às dimensões Físico-Biótica e Socioeconômica.

Sua execução deu-se com adaptações aos procedimentos propostos na metodologia do Ministério de Meio Ambiente (MMA) e constou de duas fases: diagnóstico e identificação de tendências nas dimensões ambientais e socioeconômicas do Estado do Paraná, cujo produto avançou no sentido de identificar as distintas dinâmicas e tendências de uso e ocupação do território, que permitirão referenciar a construção das unidades de planejamento ou sistemas ambientais, produto final do Zoneamento Ecológico-Econômico do Paraná.

Além da produção técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), dois estudos subsidiaram a execução do projeto: “Subsídios para o desenho e formulação do ZEE-PR”⁹, que trata das bases do ZEE através das questões: articulação institucional, participação pública, categorias de risco e funções ambientais, Unidades de Intervenção e projeções de risco ambiental por unidade territorial básica a partir do uso atual relevante. E *Subsídios à elaboração do ZEE do Estado do Paraná*¹⁰, que teve como objetivo contribuir na definição da

⁹ URBAN, Tereza e PAUPITZ, Júlio. Consultores.

¹⁰ ÂNGULO, Rodolfo. Consultor.

metodologia de elaboração do ZEE e especificamente na delimitação e caracterização de unidades biofísicas. Propõe uma metodologia para definir as Unidades dos Sistemas Ambientais, a partir de parâmetros físicos, biológicos, sociais e econômicos, tendo como referência o conceito integrador de paisagem. Propõe, ainda, a elaboração de diversas cartas temáticas, necessárias para identificar os conflitos de uso, as áreas de intervenção e as zonas e cartas temáticas, elaboradas em escalas compatíveis, de remanescentes das formações vegetais; da situação da fauna; das terras indígenas; dos faxinais; das unidades de proteção e conservação; das bacias hidrográficas; das barragens existentes, projetadas e previstas; do uso do solo agrícola; da aptidão agrícola do solo e das paisagens como potencial turístico relevante.

O estudo “Potencialidades e Fragilidades das Rochas do Estado do Paraná”, realizado pela autarquia Minerais do Paraná (MINEROPAR), enfoca as potencialidades e fragilidades das rochas do substrato do Estado do Paraná, com base nos critérios de vulnerabilidade para o tema geologia. O termo vulnerabilidade, neste estudo, se refere à vulnerabilidade à denudação (intemperismo e erosão) das rochas mais comuns presentes em cada unidade lito-estratigráfica. O documento informa que, em relação a trabalhos anteriores, houve maior detalhamento no que se refere a: compartimentação tectônica no embasamento cristalino; área de afloramentos da Bacia Sedimentar do Paraná e informações sobre o terceiro Planalto, incorporando os detalhes das mais recentes pesquisas geológicas. As unidades litoestratigráficas foram representadas no Mapa Geológico do Estado do Paraná em escala de 1:250.000.

O estudo do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), *Referências ambientais socioeconômicas...*¹¹, aprofundou e ampliou o estudo concluído em 2005 e teve como objetivo *construir as bases do conhecimento de situações consolidadas nas interações ambientais e socioeconômicas por meio de um conjunto de variáveis que expressam as condições de uso e ocupação do território*¹², identificando (...) *potenciais conflitos de uso de recursos naturais, (...) possíveis riscos a remanescentes florestais e à conservação da biodiversidade. Usou como referência básica o estado atual do território em termos de: alterações da cobertura vegetal, presença de unidades de conservação de uso sustentado e de proteção integral,*

¹¹ IPARDES. Referências ambientais e socioeconômicas para o uso do território do Estado do Paraná. Uma contribuição ao Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE. 2ª edição revista. Curitiba, 2006.

¹² Op. cit. Nota 8.

*proposição de áreas prioritárias e de corredores para conservação e proteção da biodiversidade, áreas suscetíveis à degradação ambiental, categorias de uso atual da superfície e contexto socioeconômico.*¹³

Os resultados desse estudo indicam a necessidade de se estabelecer inter-relações entre estrutura fundiária, atividade econômica agrária, desenvolvimento social e humano e sustentabilidade ambiental, nas mesorregiões paranaenses, inter-relações que permitem estabelecer pontos de partida para a construção de um planejamento estratégico coerente com as políticas propostas no Plano de Governo do Estado e no Plurianual, e nos Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico (PRDEs), dos quais o ZEE-PR é uma ação complementar de planejamento.

Para dar início a uma arquitetura institucional e aos procedimentos metodológicos que permitissem uma definição governamental das instituições que participarão da construção e consolidação do ZEE Paraná, foram realizados, no segundo semestre de 2006, quatro seminários – intitulados *Diálogos* –, por órgãos do Governo Estadual e Federal, para sintetizar as discussões referentes ao ZEE e facilitar a elaboração de metodologia e instrumentos normativos para as tomadas de decisão.

No documento “Relatório sobre os fins, os meios e as próximas etapas”¹⁴ alguns assuntos foram tratados na forma de perguntas e respostas, como é o caso dos pressupostos, em que alguns exemplos de questões foram: *Qual a finalidade de um zoneamento ecológico-econômico? Porque até agora só avançaram os ZEEs da Amazônia e pouco se produziu no Sul e Sudeste? É realmente possível sintetizar a complexidade do espaço em uma zona geográfica homogênea? A bacia hidrográfica deveria ser eleita como o espaço que fundamenta o zoneamento?*

Na publicação *Síntese dos Diálogos*¹⁵ uma das questões tratadas diz respeito à metodologia. Houve um entendimento no sentido de que a disponibilidade e a qualidade técnica dos recursos humanos e materiais são pré-requisitos necessários, mas não suficientes, para construir o ZEE Paraná. É preciso, acima de tudo, uma boa articulação política para apoiar o desenvolvimento do projeto.

¹³ Op. cit. Nota 8.

¹⁴ RUBEL, José. Relatório sobre os fins, os meios e as próximas etapas. Curitiba, 2006, 13 p.

¹⁵ SEMA/ITCG. DZEE. Síntese dos Diálogos. 2007. www.pr.gov.br/itcg.

Discutiu-se, ainda, a necessidade de construção coletiva do ZEE, para fazer com que expresse os anseios dos vários segmentos sociais envolvidos. Por exemplo, a força do pacto firmado entre diversas organizações da sociedade civil foi muito importante para garantir que o processo de aprovação do ZEE de Rondônia pela Assembléia Legislativa não desrespeitasse o que havia sido acordado com a maioria dos interessados. Assim sendo, os participantes dos Diálogos alertaram para o fato de que nenhum trabalho técnico consegue viabilizar-se pela imposição de uma particular visão de mundo para distintos grupos sociais.

Sugeriu-se que uma alternativa para iniciar o ZEE seria trabalhar com demandas específicas de ordenamento territorial, ao invés de abordar todo o universo de possibilidades de planejamento. No entanto, ressalta-se que é indispensável ter uma visão prévia macroregional para não se perder tempo e nem a capacidade de avaliar as prioridades de demandas específicas.

Os participantes entenderam que o ZEE deve ser multi-escalar, pois os fenômenos naturais e sociais apresentam variadas dimensões, desde a local até a global.

1.2.3 Aspectos Normativos e Institucionais

O Zoneamento Ecológico-Econômico do Paraná - ZEE Paraná deve ser elaborado de acordo com as diretrizes do Planejamento Participativo, respeitando os determinantes constitucionais e implementando práticas e abordagens voltadas para o desenvolvimento sustentável, compreendido como aquele que propicia de forma conjunta o desenvolvimento econômico e social, com responsabilidade para a manutenção da vida no planeta, de forma a garantir um ambiente saudável para a atual e futuras gerações.

A elaboração do ZEE Paraná deverá atender também os instrumentos normativos e as exigências da Política Nacional do Meio Ambiente, dos preceitos do Estatuto da Terra, das Políticas Nacionais Agrícola, Energética e de Recursos Hídricos, e do Estatuto da Cidade.

Em face da relevância dos temas abordados na Convenção Geral da Organização das Nações Unidas para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de novembro de 1972, suas deliberações também devem compor o quadro de diretrizes para o ZEE Paraná.

Para a efetivação do ZEE-PR impõem-se como arcabouço legal a ser seguido nos âmbitos federal e estadual as seguintes legislações:

1.2.3.1 Legislação Federal

- Decreto Lei n.º 24.643, de 10 de julho de 1934, que institui o Código de Águas;
- Decreto Lei n.º 794 - de 19 de outubro de 1938, que aprova e baixa o Código de Pesca;
- Decreto Lei n.º 852, de 11 de novembro de 1938, que mantém, com modificações, o decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934 e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal;
- Decreto Lei n.º 59.428, de 27 de outubro de 1966, que regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto Lei n.º 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 09 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966;
- Decreto Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967, que dá nova redação ao Decreto Lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas);
- Lei Federal n.º 5.438, de 20 de maio de 1968, que altera o art. 4º do Decreto Lei n.º 221, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca, e dá outras providências;
- Decreto n.º 84.017, de 21 de setembro de 1979, que aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros;
- Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências;
- Lei Federal n.º 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências;

- Decreto n.º 90.883, de 31 de janeiro de 1985, que dispõe sobre a implantação da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, no Estado do Paraná, e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado), e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências;
- Constituição Federal de 8 de outubro de 1988;
- Lei Federal n.º 7.714, de 29 de dezembro de 1988, que altera a legislação dos incentivos fiscais relacionados ao imposto de renda;
- Decreto n.º 97.628, de 10 de abril de 1989, que regulamenta o artigo 21 da Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, Código Florestal, e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 7.754, de 14 de abril de 1989, que estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 7.805, de 18 de julho de 1989, que altera o Decreto Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências;
- Decreto Lei n.º 98.812, de 9 de janeiro de 1990, que regulamenta a Lei n.º 7.805, de 18 de julho de 1989, e dá outras providências;
- Decreto Lei n.º 98.897, de 30 de janeiro de 1990, que dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências;
- Decreto Lei n.º 99.193, de 27 de março de 1990, que dispõe sobre as atividades relacionadas ao zoneamento ecológico-econômico, e dá outras providências;
- Decreto Lei n.º 99.540, de 21 de setembro de 1990, que institui a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola;

- Decreto Lei n.º 237, de 24 de outubro de 1991, que acrescenta inciso ao art. 2º do Decreto n.º 99.540, de 21 de setembro de 1990, que instituiu a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional;
- Decreto n.º 707, de 22 de dezembro de 1992, que altera o art. 2º do Decreto n.º 99.540, de 21 de setembro de 1990, que instituiu a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional;
- Decreto Lei n.º 750/93, de 10 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, Mensagem de Veto nº 967 Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências;
- Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, que altera os arts. 1.º, 4.º, 14.º 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 10267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis n.ºs 4.947, de 06 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências;
- Decreto n.º 9.465 de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE/Brasil, e dá outras providências;
- Decreto Federal n.º 4.297, de 10 de julho de 2002, que regulamenta o art. 9.º, inciso II, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências.

- Decreto Federal n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002, que regulamenta a Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis n.ºs 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências;
- Decreto n.º 10.119, de 12 de dezembro de 2004, que dá nova redação aos arts. 2.º e 7.º do Decreto de 28 de dezembro de 2001, que dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional e o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, institui o Grupo de Trabalho Permanente para a Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico, denominado de Consórcio ZEE/Brasil;
- Lei Federal n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências;
- Lei Federal n.º 9433/97 - Plano Nacional de Recursos Hídricos;
- Lei Federal n.º 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.

1.2.3.2 Legislação Estadual

- Lei Estadual n.º 33, de 17 de janeiro de 1948, que reserva como patrimônio inalienável do Estado, áreas territoriais, nas regiões onde estão situados os remanescentes das primitivas reduções jesuíticas;
- Lei Estadual n.º 7.389 de 12/11/80, que considera áreas e locais de interesse turístico, para fins do disposto na Lei Federal n.º 6.513/77, as áreas e localidades situadas nos Municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes e Paranaguá, as quais especifica;
- Lei Estadual n.º 8.014, de 14 de dezembro de 1984, que dispõe sobre a preservação do solo agrícola e adota outras providências;
- Lei Estadual n.º 12.243 de 31/06/98, que considera Áreas Especiais de Interesse Turístico e Locais de Interesse Turístico, áreas e localidades situadas nos Municípios de Antonina, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá e Pontal do Paraná, conforme especifica;

- Lei Estadual n.º 13164 de 23/04/00, que dispõe sobre a Zona Costeira do Estado e adota outras providências;
- Lei Estadual n.º 14.889, de 04 de novembro de 2005, que institui entidade autárquica, vinculada à SEMA, denominada Instituto de Terras, Cartografia e Geociências - ITC, conforme específica e adota outras providências;
- Lei Estadual de Recursos Hídricos do Paraná – n.º 12.726/99 – Instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos do Paraná.

1.3 FINALIDADES DO ZEE PARANÁ

O ZEE Paraná tem por finalidade:

- O estímulo ao desenvolvimento sustentável, (i) ao re-ordenar o uso do território, (ii) ao reduzir as ações predatórias e os impactos sociais e ambientais, e (iii) ao identificar os sistemas ambientais cuja conservação é um importante recurso à sustentabilidade socioambiental;
- A superação dos problemas socioambientais históricos: desmatamento, erosão, poluição hídrica, concentração da terra etc.;
- A sistematização integrada das informações sobre o território;
- A regulação do uso do território com a possibilidade de integrar as políticas públicas, melhorando sua eficácia e diminuindo as taxas de risco dos investimentos públicos e privados, pela utilização de uma segura rede de informações e pela capacidade de análise dos problemas e potencialidades sociais e ambientais.

1.4 BASES E CONDICIONANTES

1.4.1 Documentos Disponíveis

- Censo Demográfico 2000 (IBGE)
- Censo Agropecuário 2007 (IBGE)
- Geografia Física do Estado do Paraná (Reinhardt Maack – Rio de Janeiro 1981. Editora José Olympio)
- Calendário Agrícola do Paraná (SEAB)

- Manual Técnico do IBGE – Uso da Terra
- Estrutura Fundiária (IPARDES, 1995)
- Temas Estratégicos para o Paraná (IPARDES, 1994)
- Potencialidades e Fragilidades das Rochas do Estado do Paraná (MINEROPAR, 2005)
- Referências Ambientais e Socioeconômicas para o Uso do Território do Estado do Paraná (IPARDES, 2006)
- Os Vários Paranás: Identificação de Espacialidades Socioeconômico-Institucionais como Subsídio a Políticas de Desenvolvimento Regional (IPARDES, 2006)
- Subsídios ao Ordenamento das Áreas Estuarina e Costeira do Paraná (SEMA, 2007)

1.4.2 Dados e Informações Disponíveis

Físico - Biótico

- Clima (IAPAR, 2000)
- Geomorfológico (MINEROPAR, 2004)
- Fitogeográfico (SEMA, 2002)
- Solos do Estado Paraná (EMBRAPA/EMATER, 1999)
- Declividade (IPARDES, 1993)
- Degradação do Solo (IPARDES, SEMA, 1995)
- Aptidão do Solo (IPARDES, 2005)
- Bacias Hidrográficas (SUDERHSA, 2000)
- Potencial de Riscos Ambientais em Mananciais de Abastecimento (IAP, 2003)
- Unidades Aquíferas (SUDERRHSA, 2000)

Socioeconômico

- IDHM (PNUD/IPEA/FJP/IPARDES)
- Finanças Públicas (SEFA, 2002) Presença Indígena (CEAI, 2004)

- Taxas Médias de Crescimento Anual da População (IPARDES/IBGE 1991/2000)
- Participação no Total do Valor Adicionado Fiscal (SEFA/IPARDES – 2000)
- PIB *Per Capita* (IPARDES, 2002)
- Uso do Solo (SEMA, 1990)
- Uso do Solo (IPARDES, 2001/2001)
- Áreas dos Assentamentos (INCRA,2004)

Jurídico-Institucional

- Divisas Municipais (SEMA, 2004)
- Associações de Municípios (ITCG, 2007)
- Mesorregiões (IBGE, 2000)
- Regionais da SEMA (SEMA, 2004)
- Regionais da SUDERHSA
- Regionais do IAP
- Áreas Protegidas (SEMA/CEAI, 2004)

Infra-estrutura

- Sistema Viário (DER, 2005)
- Usinas de Geração de Energia (ANATEL, 2007)
- Abastecimento de Água Rural por Rede Geral (IBGE/IPARDES, 2000)
- Abastecimento de Água Urbano por Rede Geral (IBGE/IPARDES, 2000)
- Coleta de Lixo Urbano (IBGE/IPADES, 2000)
- Coleta de Lixo Rural (IBGE/IPARDES, 2000)
- Destinação dos Resíduos Sólidos Urbanos (IAP, 2002)
- Domicílios Rurais com Saneamento Básico (IBGE/IPARDES, 2000)
- Viveiros Florestais (IAP, 2005)
- Projeção do Balanço Energético – Empresa de Planejamento Energético (EPE)
- Balanço Energético do Estado do Paraná (COPEL, 2006)

2 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO ZEE PARANÁ

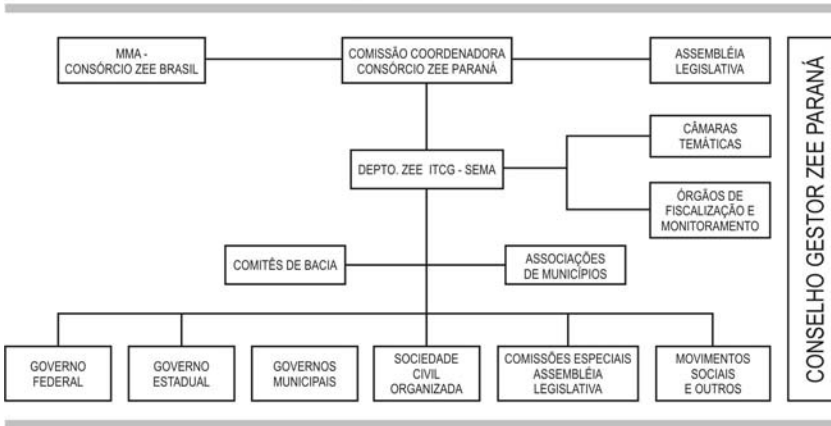
A execução do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE Paraná terá como premissa a construção coletiva, respaldada por ampla participação da sociedade civil, por meio de instâncias específicas. Essa participação deve ser entendida como uma forma legítima de redistribuição do poder entre a esfera pública e privada, aí incluída a ampliação de parcerias entre os diversos níveis da administração pública (federal, estadual e municipal) e entre estes e as organizações do chamado terceiro setor e as instituições privadas.

Para ter viabilidade política, o ZEE Paraná demanda abertura à participação de segmentos sociais interessados, que tenham acesso às informações relativas ao andamento dos trabalhos e aos produtos gerados, conforme preceitua a Constituição Federal no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII.

Na construção do ZEE Paraná, o processo de participação demanda mobilização dos órgãos públicos afins e dos segmentos sociais interessados. No âmbito das instituições de Governo deverá ser buscado o envolvimento técnico (gerentes, coordenadores, especialistas etc.) e político (representantes oficiais, lideranças, formuladores de políticas etc.) orientando os esforços para integrar ações e otimizar resultados. Dentre os segmentos sociais, buscar-se-á apreender e disseminar conceitos básicos, concentrando esforços para estimular parcerias e compartilhar ações comuns.

Para construção, acompanhamento e efetivação do ZEE Paraná, será implementada a arquitetura institucional, visualizada no organograma a seguir, composta de níveis diferenciados e complementares de participação:

arquitetura ZEE Paraná



2.1 ORIENTAÇÃO E COORDENAÇÃO EXECUTIVA

O nível de orientação e coordenação executiva do ZEE Paraná será exercido pelo Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), mediante o Departamento de Zoneamento Ecológico-Econômico. Suas funções estarão relacionadas com a condução técnica do Programa, a articulação interinstitucional e com a sociedade civil, encaminhamento de propostas, discussões e legitimação do processo de elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico.

2.2 NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO TÉCNICA

Os níveis de participação técnica serão organizados mediante a construção de Câmaras Temáticas e de Diálogos e Seminários.

2.2.1 Câmaras Temáticas

As Câmaras Temáticas serão formadas por técnicos representantes dos diversos órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, com a função de formulação da base de informações e de propostas técnicas. Também poderão fazer parte destas Câmaras técnicos vinculados ou representantes da sociedade civil organizada, do

setor produtivo, das comunidades tradicionais, das organizações não-governamentais e das instituições de Ensino e Pesquisa.

As Câmaras Temáticas serão constituídas mediante Portaria, na qual será definida a composição de cada Câmara, atribuições e os resultados esperados.

2.2.2 Diálogos e Seminários

São instâncias de construção e consolidação do conhecimento, das quais participam técnicos das Instituições Federais e estaduais e das Universidades, cuja formação e atribuições têm aderência com as temáticas propostas para a construção do Zoneamento Ecológico-Econômico do Paraná.

2.3 COMISSÕES ESPECIAIS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

As Comissões da Assembléia Legislativa têm a atribuição de Consultoria Jurídica do Processo de construção do ZEE Paraná.

2.4 NÍVEIS DECISÓRIOS

Os níveis decisórios do programa serão organizados em várias instâncias de discussão e deliberação, sendo:

2.4.1 Coordenação Política do ZEE Paraná

A coordenação política do ZEE Paraná será exercida pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná, denominada Consórcio ZEE PARANÁ. Será composta por um grupo de Secretariado e suas vinculadas, cujas funções institucionais estejam ligadas ao planejamento territorial e ao uso e à ocupação do solo rural e urbano. A Coordenação Política deverá ser criada mediante instrumento próprio e terá como atribuição planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução dos trabalhos de zoneamento, fazer a articulação com os municípios, apoiando-os na execução de seus respectivos trabalhos de zoneamento e propor mecanismos de monitoramento do uso e ocupação do solo paranaense, com base no ZEE Paraná.

2.4.2 Associações de Municípios

Instância política de decisão regional, na qual serão discutidas as especificidades regionais e tomadas decisões no sentido de colaborar para a construção do ZEE Paraná.

2.4.3 Comitês Gestores de Bacias Hidrográficas

Instância política de decisão preliminar que contribuirá para a construção do ZEE com propostas que levem em conta as especificidades da Bacia Hidrográfica.

2.4.4 Câmaras Municipais

Sendo uma instância coletiva, terá o papel de compatibilizar a legislação municipal com o ZEE Paraná, complementar a legislação local e discutir com a comunidade os problemas do município, participando dos Fóruns Consultivos e das Audiências Públicas.

2.4.5 Conselho Gestor

O Conselho Gestor deverá ser composto de forma a garantir a paridade entre os membros do Poder Público e da sociedade. Será formado no decorrer do processo de construção do Zoneamento Ecológico-Econômico e terá o papel de implementar, monitorar e revisar periodicamente o ZEE Paraná, propondo à Assembléia Legislativa as modificações que se fizerem necessárias.

2.4.6 Assembléia Legislativa

Nível de deliberação final e de normatização do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE Paraná.

2.5 PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

O envolvimento dos atores responsáveis pela construção do ZEE Paraná deverá contar com instâncias de participação de caráter amplo, garantido um processo aberto e contínuo de planejamento. Nesse sentido, deverá ser garantida a participação pública

da sociedade civil e dos movimentos sociais, visando legitimar as várias etapas de construção do Zoneamento. Essa participação se dará por meio de Fóruns Consultivos e Audiências Públicas.

3 DEFINIÇÃO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES GEOGRÁFICAS PARA O ZEE PARANÁ

A estrutura de planejamento, coordenação e divulgação do ZEE-PR estará vinculada a um Sistema de Informações Geográficas (SIG), capaz de concentrar dados e informações e permitir sua análise na abordagem sistêmica. O SIG será construído de forma a permitir o acesso ao sistema via rede mundial de computadores, possibilitando a inter-relação entre instituições e facilitando a comunicação com o público interessado.

O sistema de informação contemplará diferentes módulos de coleta, armazenamento, tratamento e divulgação de dados, estruturados a partir de um banco de dados, gerenciados pelo Departamento de Zoneamento Ecológico-Econômico/DZEE. A arquitetura do SIG permitirá uma interação constante e imediata entre os executores, os gestores e os usuários do sistema. As opções tecnológicas levarão à formulação de um modelo que também facilite o processo de atualização do sistema, com constante inserção dos produtos nos diferentes níveis de execução.

O Departamento de Zoneamento Ecológico-Econômico/DZEE será o responsável pela operacionalização do acesso à informação e ao sistema de informação, propiciando abertura de um canal de comunicação entre o governo e a sociedade, garantindo a transparência do programa e a participação dos agentes envolvidos.

A elaboração do Projeto de SIG para o ZEE Paraná será feita mediante Termo de Referência próprio, respeitados os princípios estipulados no presente Termo.

3.1 ANÁLISE E ESTRUTURAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Para a realização do planejamento e a viabilização da montagem da base de informação do ZEE Paraná serão realizados os levantamentos dos documentos secundários existentes em seus diferentes formatos, bem como as necessidades de aquisição de material ou atualização.

A sistematização das informações disponíveis permitirá definir a estrutura do banco de dados georreferenciados, a ser criado, bem como fornecerá o acervo documental preexistente para alimentar a Base de Informação do ZEE Paraná.

A construção das bases de informação iniciará na fase de diagnóstico e perdurará nas fases seguintes, de prognóstico e de implementação. Esta atividade deverá gerar um banco de dados que, posteriormente, será incorporado ao Centro de Informações do Departamento do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências do Estado do Paraná.

3.1.1 Banco de Dados

O banco de dados envolve as componentes cartográficas, descritivas – numéricas e documentais – textuais, sendo modelado considerando-se três grandes áreas: meio físico-biótico, dinâmica socioeconômica e organização jurídico-institucional. Para a criação do banco de dados, deverá ser utilizado um Sistema de Informação Geográfica (SIG), correspondendo a um sistema para gerenciamento de informações que permite a entrada, armazenamento, transformação e saída de informações geográficas.

O sistema de informação geográfica – SIG - desenvolvido deverá permitir: (i) a integração em uma única base de dados, as informações espaciais provenientes de diversas fontes tais como dados cartográficos, dados censitários, dados de cadastro urbano e rural, dados de imagens de satélite, dados de redes (drenagem, rodovias), dados de modelos numéricos de terreno; (ii) a combinação das várias informações através de algoritmos de manipulação para gerar mapeamentos derivados; (iii) a análise integrada de informações; (iv) a consulta, a recuperação, a visualização e o desenho do conteúdo da base de dados geocodificados; e (v) a consulta seletiva, por usuários externos, ao sistema de informações.

O banco de dados a ser construído deverá apresentar três requisitos importantes: a eficiência (acesso e modificações de grande volume de dados), a integridade (controle e acesso por múltiplos usuários) e a persistência (manutenção por longo tempo). Sua organização deverá armazenar os atributos convencionais dos objetos geográficos (na forma de tabelas) e arquivos para guardar as representações geométricas destes objetos. Deverá ser fornecida uma nomenclatura padrão para os objetos do banco de dados, incluindo um sistema de nomeação de variáveis que permita a imediata identificação de seu conteúdo e tema de referência. Este padrão de nomes será documentado em um processo sistemático durante a criação de todo e qualquer

elemento no banco. O processo de alimentação do banco de dados ZEE Paraná será estabelecido conforme necessidade de inserção de temas estratégicos, atualização ou algum detalhamento em área prioritária conforme demanda para cumprimento dos objetivos propostos. As informações utilizadas serão inseridas no banco de dados do ZEE Paraná com referências às fontes e instituições de origem.

3.1.2 Bases Cartográficas

As bases cartográficas - documentos cartográficos utilizados como referência geral e suporte para a representação dos temas relativos ao diagnóstico – deverão atender diferentes propósitos e níveis de detalhamento, adotando-se a escala 1:250.000 como o maior nível de conhecimento básico necessário e como escala dos produtos temáticos intermediários e finais das etapas de estudos do ZEE Paraná, atendendo assim à finalidade de interpretação global e macrorregional. As bases cartográficas deverão seguir as normas técnicas definidas pela cartografia brasileira. A atividade de construção do banco de dados deverá inserir as bases cartográficas em formato digital e proceder a generalizações e especializações em áreas cujas bases inexistam na escala considerada no presente projeto. O processo de atualização, quando necessário, será efetuado por meio da interpretação de imagens orbitais recentes.

Os mapeamentos preexistentes, como os produtos temáticos gerados por instituições federais e estaduais, serão inseridos no banco, registrados e georreferenciados, através da transformação geométrica que relaciona coordenadas da imagem com coordenadas de um sistema de referência.

As informações socioeconômicas também deverão ser inseridas no banco nas suas diversas unidades de desagregação, privilegiando, no caso do ZEE Paraná, a análise por bacia hidrográfica, com inserções e recortes municipais. Para facilitar o processo de atualização dos dados e consultas espaciais, tais informações deverão ser inseridas como categoria cadastral, ou seja, cada um de seus elementos é um objeto geográfico que possui atributos, sendo associado a várias representações gráficas.

3.1.3 Organização dos Dados

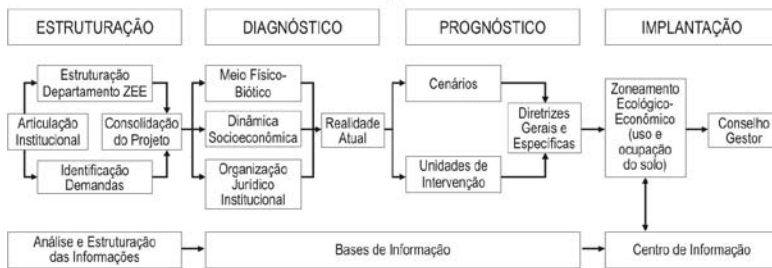
A forma de organização dos dados no ambiente SIG construído é por distribuição em camadas (layers ou planos de informação). Dessa maneira, o banco de dados do ZEE Paraná deve ser composto por um conjunto de planos de informação - Pls, que

varia em número, tipos de formato e categorias. Os diversos planos de informação serão detalhados, com a ligação dos atributos alfanuméricos e os domínios espaciais correspondentes. Os esquemas dos modelos conceituais serão devidamente documentados. Diagramas, dicionário de dados e toda a informação necessária para a compreensão e realização de futuras alterações serão apresentados juntamente com o banco de dados. Constarão ainda do banco de dados os produtos de integrações temáticas, análises, simulações e modelagens de fenômenos do mundo real, necessários para o diagnóstico das potencialidades e limitações dos recursos naturais, da dinâmica socioeconômica, da organização institucional e legal, e das fases de prognóstico e de consolidação do ZEE Paraná.

4 FASES DO ZEE PARANÁ

O ZEE Paraná, entendido como Projeto do Programa ZEE Brasil, será executado em quatro fases: (i) Estruturação, (ii) Diagnóstico (Físico-Biótico, Socioeconômico e Jurídico-Institucional), (iii) Prognóstico e (iv) Subsídios à Implantação. Em todas as fases deve ser garantida a participação dos vários órgãos da administração pública e da sociedade civil organizada, conforme detalhado na Arquitetura Institucional do ZEE Paraná (Item 2 do presente Termo de Referência). As fases de execução do projeto deverão seguir o fluxograma a seguir (figura 1).

FIGURA 1 - FLUXOGRAMA DAS FASES DE EXECUÇÃO DO ZEE PARANÁ



FONTE: Adaptado de MMA/SDS (2001)

Na fase de estruturação será consolidado o Departamento do ZEE – ITCG, o planejamento das atividades, a análise e estruturação das informações, a definição das articulações institucionais e das parcerias para o desenvolvimento e implantação dos projetos e a constituição de equipe técnica interna de elaboração do ZEE Paraná. Nesta fase serão também identificadas as demandas para o Estado.

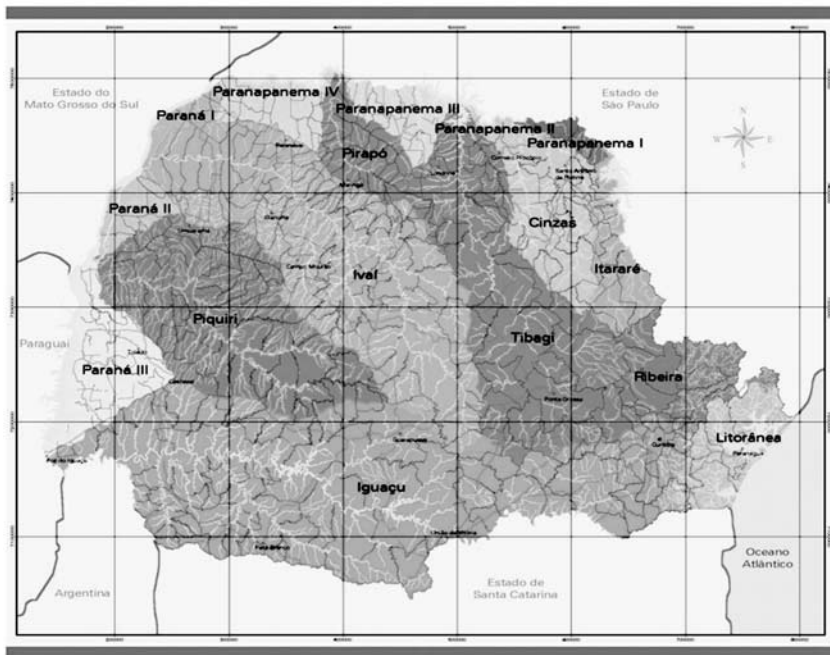
A fase de diagnóstico complementar o trabalho técnico-científico com as demandas decorrentes das especificidades regionais, principalmente no âmbito dos diagnósticos físico-biótico e socioeconômico.

Na fase de prognóstico serão elaborados os cenários tendenciais e desejados, as unidades integradas propostas, as zonas de planejamento e as diretrizes gerais e específicas. É nas fases do diagnóstico e prognóstico que se constroem as bases das informações.

E, a fase de implantação se apoiará numa estrutura de gestão compartilhada construída ao longo das demais fases. A gestão compartilhada terá como base um centro de informações constantemente atualizado e a constituição de um Conselho Gestor, cujas principais atribuições são o monitoramento e as proposições para atualizações periódicas no Zoneamento aprovada.

O ZEE Paraná adotará como unidade de planejamento as Bacias Hidrográficas para as fases do desenvolvimento metodológico do ZEE, conforme figura 2.

FIGURA 2 - BACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DO PARANÁ

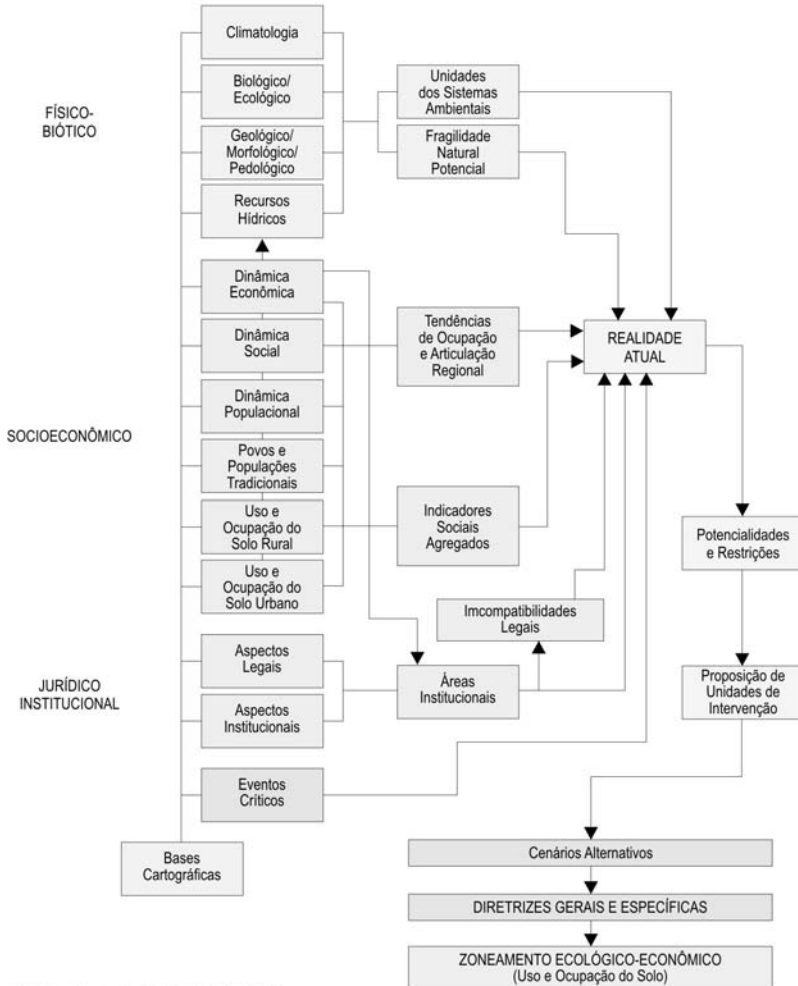


FONTE: SUDERHSA, 2000

4.1 PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

Os procedimentos técnico-operacionais do ZEE Paraná estão representados no fluxograma a seguir. A representação esquemática mostra os temas básicos, as sínteses intermediárias do diagnóstico, as sínteses para interpretação das potencialidades e limitações, os prognósticos e as indicações legais e programáticas.

FIGURA 3 - FLUXOGRAMA DOS PROCEDIMENTOS TÉCNICOS OPERACIONAIS PARA O ZEE PARANÁ



FONTE: Adaptado de MMA/SDS (2001)

5 ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO DO ESTADO DO PARANÁ

5.1 FASE 01 – ESTRUTURAÇÃO

O projeto do ZEE Paraná iniciará por uma fase de planejamento geral e de estruturação do Departamento de ZEE/ITCG e fixará os horizontes a serem perseguidos, articulando-os com as ações desenvolvidas nos diversos níveis de Governo. Portanto, antes dos estudos técnicos de diagnóstico será planejada a execução dos trabalhos de acordo com os objetivos propostos e os problemas a serem resolvidos.

Nessa fase, se definirão, de forma participativa, as principais ações estratégicas e os meios mais adequados para sua consecução, os objetivos específicos, os subprojetos de apoio com os respectivos detalhamentos operacionais como, por exemplo, os subprojetos de envolvimento e participação, os sistemas de informações geográficas e base de dados - GEOBASE, de integração institucional, de capacitação profissional etc.

Nesse momento, ainda, serão estreitadas as articulações institucionais com os órgãos intervenientes, principalmente as instituições de planejamento, os órgãos ambientais, instituições setoriais, gestores regionais, locais, conselhos/comissões de acompanhamento e demais órgãos executores.

As atividades a serem desenvolvidas nesta fase são:

1) *Articulação institucional e participação social* – A articulação com os órgãos governamentais e não-governamentais é imprescindível para o desenvolvimento do ZEE Paraná por dois motivos:

a) porque o ZEE Paraná tem atribuições diversificadas de levantamento (coleta de informações, produção de mapas e relatórios), de mediação (proposição e desenvolvimento de estratégias e programas para resolução de conflitos) e de controle (responsabilidade em propor regulamentações de uso de recursos e ocupação do território);

b) porque a implantação das diretrizes pactuadas depende das condições dos acordos realizados durante a execução do projeto. A proposição de legislação específica, bem como de programas e projetos que viabilizarão as diretrizes indicadas, só terá efetividade à medida que as instituições governamentais e não-governamentais, regionais e locais tenham representatividade e participem do processo.

Nesse sentido, o ZEE Paraná será desenvolvido em parceria com entidades estaduais, universidades e órgãos afins, por meio de acordos, convênios, contratos de serviço e serão envolvidas as diversas entidades públicas e privadas, em fóruns competentes, ou seja, em Câmaras Temáticas, Comissões da Assembléia Legislativa, Comitês de Bacias, Conferências e Conselhos.

2) *Identificação de demandas* – Serão identificadas e avaliadas previamente as demandas dos agentes envolvidos, as questões de cunho estratégico, bem como os problemas ambientais e socioeconômicos, de caráter geral, do território paranaense.

3) *Consolidação do ZEE Paraná* – A consolidação dos objetivos do ZEE Paraná será desenvolvida antes de iniciados os estudos técnicos propriamente ditos. Serão avaliadas as prioridades, os problemas ambientais e socioeconômicos a serem enfrentados para que se tenha clareza e se coloquem limites aos objetivos, conteúdos temáticos e à programação de trabalho. Para tanto, serão realizadas diversas reuniões entre as equipes executoras, com a participação dos órgãos do Governo que compõem o ZEE Paraná e as entidades da sociedade civil. O produto desta atividade será o Termo de Referência Geral, amplamente discutido, o Plano de Trabalho com caráter executivo, com cronograma de execução detalhado, as temáticas de diagnóstico, as condições de avaliação e o monitoramento do Projeto.

5.2 FASE 02 – DIAGNÓSTICO - SISTEMATIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO DIAGNÓSTICO FÍSICO-BIÓTICO, SOCIOECONÔMICO E JURÍDICO-INSTITUCIONAL

O diagnóstico analisará as categorias de indicadores de sustentabilidade, em relação à qualidade ambiental e conservação dos recursos naturais, à qualidade de vida e de desenvolvimento humano e social e ao ordenamento institucional e legal. A análise dessas categorias diz respeito ao meio Físico-Biótico, ao Socioeconômico e aos aspectos Jurídico-Institucionais. Os estudos a serem efetuados no diagnóstico devem levar em consideração as relações de interdependência entre os três componentes, o que possibilitará definir problemáticas comuns e específicas às unidades territoriais básicas que constituirão as zonas de intervenção.

Nesse sentido, os estudos devem identificar as unidades ambientais ou sistemas naturais, definidos pela estrutura, composição e dinâmica de seus elementos e por

suas inter-relações, caracterizando a situação atual e exprimindo as potencialidades e limitações, cuja base é a análise ambiental e os tipos de atividades econômicas existentes, o que permite a identificação da estrutura socioeconômica e institucional.

A fase de diagnóstico será apresentada em níveis diferenciados de integração do meio natural, socioeconômico e dos aspectos jurídico-institucionais. A integração sistematizada das análises setoriais servirá de base para a proposição das unidades de intervenção, a elaboração dos cenários e o zoneamento com a formulação das diretrizes gerais de ordenamento das atividades.

Embora a construção do ZEE Paraná exija a compreensão integrada da realidade, a operacionalização se fará por meio de uma divisão de trabalho técnico e de reuniões periódicas entre as equipes, para evitar a setorização na interpretação e análise dos dados significativos. Envolverá, ainda, de forma mais ampla possível, as instituições públicas e privadas e o ZEE será referendado pelas organizações da sociedade civil, uma vez que a implementação das diretrizes que serão pactuadas depende das condições dos acordos realizados durante a execução do projeto. Por outro lado, a proposição de legislação específica, dos programas e projetos que viabilizarão as diretrizes indicadas, só terá efetividade com a representação e participação das instituições regionais e locais no processo.

5.2.1 Levantamento, Análise e Caracterização do Meio Físico-Biótico

Os estudos do meio físico-biótico contemplarão a análise integrada do ambiente natural, de forma a construir unidades naturais que expressem a integração dos seus diferentes componentes. Além de identificar as unidades naturais, devem também detectar a integridade dos sistemas naturais com suas potencialidades e limitações. As relações de troca energética, absolutamente interdependentes, não permitem, por exemplo, entender a dinâmica e a gênese dos solos sem conhecer clima, relevo, litologia e seu respectivo arranjo estrutural, ou ainda, a análise da fauna deve ser associada à flora que, por sua vez, não pode ser entendida sem o conhecimento do clima, da dinâmica das águas, dos tipos de solo e assim sucessivamente. (ROSS, 1994)¹⁶.

Os sistemas ambientais resultarão da correlação de sínteses interdisciplinares, que permitem identificar arranjos espaciais pela convergência de semelhanças

¹⁶ Apud IPARDES, Proposta para o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná. Curitiba: 2003.

de seus componentes físicos e bióticos e de sua dinâmica. Alguns atributos são indicadores marcantes para definir as unidades naturais, dentre eles os diferentes tipos de cobertura vegetal, de solo, de relevo e hidrografia.

A hidrografia, vegetação e relevo são atributos de rápida identificação, por meio do sensoriamento remoto, por exprimirem a fisionomia das paisagens. Os demais atributos necessitam ser trabalhados a partir desses primeiros.

As temáticas que serão usadas na avaliação da integridade ecológica de uma unidade natural são:

- a) *Climatologia* (Precipitação; Condições do Tempo; Previsões Climáticas; Temperaturas; Chuva; Pressão Atmosférica; Evaporação e Mudanças Climáticas);
- b) *Biológico/Ecológico* (Fitogeografia; Fauna Ameaçada; Perda de Biodiversidade; Número de Espécies da Fauna e da Flora; Áreas de Risco Ambiental);
- c) *Geológico/morfológico/pedológico* (Eixos e Falhas Geológicas; Solos; Degradação do Solo e Risco de Erosão; Morfológicos);
- d) *Recursos Hídricos* (Hidrografia; Bacias Hidrográficas; Unidades Aquíferas; Qualidade das Águas Superficiais e Subterrâneas; Atividades Potencialmente Poluidoras; Áreas de Várzea; Represas e Lagos; Oceano e Costa);

Os produtos de síntese do diagnóstico do meio físico-biótico são:

Unidades dos sistemas ambientais naturais

Um dos produtos de síntese deste diagnóstico são as Unidades dos Sistemas Ambientais Naturais e suas respectivas análises, que serão qualificadas quanto às potencialidades e fragilidades.

Fragilidade natural potencial (Avaliação qualitativa da integridade dos sistemas naturais)

A avaliação preliminar dos sistemas naturais requer informações derivadas da intervenção humana e, para tanto, necessitará de análises socioeconômicas, que serão descritas no item a seguir. Este produto consiste em um nível de síntese que vai auxiliar na interpretação sobre a realidade atual.

Embora não exista consenso em relação aos parâmetros mais adequados para avaliar a integridade ecológica de uma unidade natural, fa-se-á um esforço de análise e interpretação usando os critérios científicos mais adequados para tanto.

O diagnóstico procurará responder quais são os fatores ecológicos limitantes à sustentabilidade de uso e integridade em cada unidade natural e quais os setores sociais produtivos ou as interações e conflitos, entre eles, que mais influenciam positiva ou negativamente na integridade das diferentes unidades naturais.

A manutenção da integridade ecológica de sistemas naturais em uma paisagem ou em um conjunto delas, dentro de uma ecorregião, implica a manutenção de áreas naturais em tamanho e condições suficientemente adequadas para permitir que a estrutura e o funcionamento ecológico se mantenham ao longo do tempo. Alterações na estrutura ambiental provocam, em algum momento, respostas ambientais funcionais que podem ser extremamente importantes para a produtividade e sustentação de sistemas humanos. Para preservar a água em bacias hidrográficas, por exemplo, não basta atender ao Código Florestal se as áreas de recarga de aquíferos e áreas de várzeas forem desmatadas ou alteradas substancialmente e não funcionarem mais como sistemas de controle do ciclo hidrológico, absorvendo e disponibilizando água ao longo do ano.

As áreas naturais funcionam muitas vezes como termostatos, tendo forte influência sobre a temperatura e, por conseguinte, sobre o regime de pressão, ventos e chuva dentro de regiões, tornando-se, desta forma, áreas-chave para a manutenção de sistemas agrícolas. Um grande desafio do ZEE é diagnosticar e avaliar a estrutura ecológica que mantém o funcionamento e integridade ecológica de cada unidade natural no território e, com base neste diagnóstico, definir as melhores formas de intervenção. Este é um nível de integração que relaciona os aspectos físicos, biológicos e sociais.

A fragilidade natural potencial será medida pela vulnerabilidade à perda de solos, à perda de biodiversidade, à perda da qualidade das águas.

5.2.2 Levantamento, Análise e Caracterização Socioeconômica

O objetivo dos estudos socioeconômicos é explicar a dinâmica do uso do território, suas formas de produção e os modos e condições de vida a elas associadas, a partir de determinadas condições sociais e econômicas. Essa análise reconstrói as tendências históricas das formas de aparecimento das relações de produção e de reprodução social nas diferentes áreas, o que ocorre pela reconstrução de territórios e pela apropriação dos recursos naturais disponíveis. As temáticas devem incluir os estudos demográficos, econômicos, urbano-regionais e de condições de vida.

No que se refere aos dados censitários decenais, a unidade de pesquisa em socioeconomia é o município, e a agregação dos dados contidos nesta unidade permite configurar unidades de análises, formando áreas econômico-sociais. Dependendo da disponibilidade das informações e da necessidade de conferência dos dados poderão ser feitos levantamentos primários, pesquisas específicas, desde que os dados disponíveis não atendam aos objetivos do Projeto.

As temáticas básicas do diagnóstico socioeconômico são:

a) *Histórico da ocupação físico territorial do Estado* (O histórico da ocupação do território paranaense permitirá reconstruir o processo de ocupação e a apropriação dos recursos naturais pelas populações que, ao longo do tempo, formaram a sociedade paranaense, o que também fornecerá a base para o entendimento da formação socioambiental do Estado. A História do Paraná, entendida a partir da ocupação do seu território, centrará a análise na presença de diferentes etnias e culturas que contribuíram para a formação da sociedade paranaense ao longo de décadas em que a ocupação humana e o uso da terra se sedimentaram.

b) *Dinâmica econômica* (Ocupação e Articulação Regional, Renda *per capita*, Renda Familiar, Emprego, Comércio, Serviços, Indústria, Agropecuária);

c) *Dinâmica social* (Grupos Étnicos, Índices de Condições de Vida – IDH, ICV e outros; Taxas de Pobreza; Sítios Arqueológicos; Antropologia, Tradições e Costumes, Povos e Populações Tradicionais; Saúde, Educação, e Segurança Pública);

d) *Dinâmica populacional* (Estrutura Atual da População por Idade, Sexo, Área Rural e Urbana, Município e Bacias Hidrográficas; Densidade Demográfica; Movimentos Migratórios; e, Crescimento Geométrico);

e) *Povos e populações tradicionais* (Povos Indígenas, Faxinalenses, Caiçaras, Povos oriundos de Quilombolas, entre outros);

f) *Uso e Ocupação do Solo Rural* (Estrutura Fundiária, Ocupação e Uso da terra, por Atividade Extrativista, de Agricultura e de Pecuária; Áreas Irrigadas);

g) *Uso e Ocupação do Solo Urbano* (Infra-estrutura: Viária com espacialização das Centralidades, Energética, de Abastecimento Público de Água, de Saneamento, de Telefonia Fixa e Móvel, de Transporte).

Os indicadores do diagnóstico socioeconômico a serem construídos são os que permitem medir a qualidade de vida e os que evidenciam as tendências de ocupação do território.

São produtos de síntese do diagnóstico socioeconômico:

Tendências de Ocupação e Articulação Regional

Na atualidade, a complexidade e a heterogeneidade do processo de ocupação e uso do território recriam uma divisão regional, cujo referencial geográfico difere das tradicionais divisões territoriais. A diversidade natural, social e econômica hoje existente no interior das bacias hidrográficas tem exigido uma rearticulação na forma como as informações são coletadas e analisadas para facilitar uma intervenção mais apropriada do Estado. Neste sentido, a síntese dos estudos socioeconômicos do ZEE deverá abranger duas dimensões que expressam o movimento do território: as redes de circulação e os pólos de articulação dos centros urbanos e as formas de uso da terra.

Os elementos centrais da regionalização urbana são: a rede urbana e as áreas de influência de suas principais metrópoles e as aglomerações urbanas e a infra-estrutura de circulação e comunicação. As primeiras agem como centros de gravidade do sistema econômico, ao passo que a segunda define o ritmo e o sentido das mudanças operadas nas diferentes unidades territoriais, as possibilidades reais e(ou) potenciais de inclusão ou exclusão dessas unidades nos circuitos modernizados da economia globalizada.

No nível regional e com influência direta na configuração política e econômica do território, os centros urbanos desempenham papel logístico na conexão de diferentes modalidades de transporte ao atuar como nós de adensamento, tanto das vias convencionais de acesso como das redes de telecomunicação e informação. Nesse sentido, a rede de cidades e sua articulação com a região de entorno constitui um fator fundamental na definição das unidades territoriais. Nela está expressa a divisão territorial do trabalho que viabiliza a reprodução das condições de produção e apropriação do excedente em diferentes áreas, bem como a circulação do valor e do consumo de mercadorias.

A rede urbana é, assim, a sede de múltiplos fluxos e redes que garantem a circulação e a integração regional por meio de seus serviços, constituindo o principal agente funcional de estruturação do território e, portanto, de planejamento e ordenamento de seu uso.

O estudo das formas de uso do território abrange a produção extrativa, pecuária e(ou) agrícola, além daquelas formas derivadas dos "novos usos", que cada vez mais vêm identificando o mundo rural com o mundo urbano, quer pela estruturação dos

complexos agroindustriais, quer pela ruralização do setor terciário, como, por exemplo, as áreas de lazer ou de utilização não rural do campo.

A análise dos diferentes padrões de uso do território, associada à análise dos padrões diferenciados de uso de tecnologia, de relações sociais de produção e da estrutura fundiária, permite uma visão integrada dos impactos da ação humana sobre o ambiente.

A regionalização decorrente dessas duas dimensões deverá delimitar espaços para os quais possam ser definidos programas e ações governamentais mais adequados as suas especificidades.

Indicadores Sociais Agregados

A espacialização de indicadores sociais básicos constitui um outro produto síntese da dimensão socioeconômica do ZEE.

A análise dos indicadores sociais permite incorporar o estudo das desigualdades sociais, associadas à diversidade natural, demográfica, social e política, com vistas a abordar, de forma mais direta, os limites e as possibilidades das políticas públicas propostas.

A saúde pública inclui em suas análises as condições gerais de saneamento do meio, articulando-as com a análise da educação. A abordagem do saneamento deve ser correlacionada com a expansão urbana, a densidade e o crescimento populacional, os níveis educacionais e de renda, a carência e a poluição dos recursos hídricos.

No caso dos recursos hídricos, o acesso à água incluirá a análise de indicadores como esgotamento sanitário, coleta de lixo e infra-estrutura física, que afetam diretamente as condições de vida da população, principalmente a situação da saúde.

As análises da dinâmica populacional e suas contradições serão feitas pelo entrelaçamento de variáveis que interagem e influenciam a apropriação e uso do território, como a relação entre atividade econômica e urbanização, estrutura agrária e problemática social e ambiental.

Tendo em vista que a dinâmica populacional tem relação com o desenvolvimento das forças produtivas, sua análise deve estar relacionada aos condicionantes sociais e culturais, à renda, ao acesso ao capital social básico e aos pacotes tecnológicos, historicamente excludentes de mão-de-obra.

Os estudos populacionais mostrarão como a população, estratificada por sexo e idade, se distribui pelas áreas rurais e urbanas, municípios e bacias hidrográficas,

segundo uma divisão social do trabalho (pequenos, médios e grandes proprietários e não-proprietários, de acordo com as atividades econômicas específicas), inclusive caracterizando os fluxos migratórios regionais.

Ainda, na dinâmica populacional os estudos abrangem os povos e populações tradicionais, destacando-se as implicações territoriais decorrentes da existência concreta dessas comunidades no espaço e suas relações com a sociedade envolvente. A análise incorpora o status jurídico que dá legitimação às comunidades no território, o que permite representá-las cartograficamente, com fronteiras estabelecidas por lei.

Quando a delimitação do território não estiver estabelecida juridicamente, respeitar-se-ão o tratamento institucional, a estrutura administrativa e a política pública específica, vigente no Estado, garantindo que a abrangência social, econômica e política, dessas comunidades, tenha um vínculo adequado às escalas de abordagem do ZEE do Paraná.

5.2.3 Levantamento, Análise e Caracterização Jurídico-Institucional

O diagnóstico da organização jurídico-institucional permitirá o conhecimento da ordem institucional e das disposições legais e a identificação dos organismos parceiros da sociedade civil, tendo em vista que entre as atribuições do ZEE está a normatização do uso do território.

Os estudos devem identificar os aspectos formais da legislação, os programas federais, estaduais e municipais pertinentes, a organização burocrática da administração pública, e a dinâmica das forças atuantes da sociedade civil, com vistas a estabelecer uma base para a concepção de propostas de normatização compatíveis com a realidade nacional e, principalmente, com as especificidades das diferentes regiões do Estado.

Assim, o diagnóstico jurídico-institucional deverá ser analisado mediante as três dimensões:

1ª - A análise das malhas administrativa e ambiental que dividem o poder no território nacional;

2ª - Os planos, programas e projetos que influenciam o uso atual e futuro do território; e,

3ª - A discussão das formas jurídicas e institucionais de implantação do zoneamento.

As temáticas do diagnóstico Jurídico-Institucional são:

a) *Limites Geopolíticos* (Divisas Municipais; Setores Censitários; Mesorregiões Homogêneas – IBGE; Microrregiões Homogêneas – IBGE; Regionais SEMA/IAP/SUDERHSA; Associações de Municípios; Perímetros Urbanos; Sedes Municipais; Regiões Metropolitanas; Localidades Especiais);

b) *Estrutura Fundiária do Estado* (Cadastro de Imóveis rurais; Áreas Públicas; Áreas Regularizadas);

c) *Zoneamentos aprovados* (Macrozoneamento do Litoral Paranaense; Zoneamento Agrícola do Estado do Paraná);

d) *Planos e Projetos* (Planos Regionais de Desenvolvimento Estratégico para o Estado do Paraná – PRDEs e Planos Diretores Municipais);

e) *Áreas Legais e Institucionais* (Áreas Protegidas: Unidades de Conservação, Áreas Indígenas, Áreas Prioritárias para Preservação, Áreas de Preservação Permanente, Faixa de Fronteira; Impactos Ambientais e Incompatibilidades Legais; Superposição entre a Malha Municipal e Áreas Protegidas);

f) *Instituições Públicas e Organizações Cívicas* (Órgãos e Entidades Federais, Estaduais e Municipais e Instituições e Lideranças da Sociedade Civil cuja atuação é relevante para os objetivos do ZEE Paraná; nível de participação, natureza do envolvimento; "Terceiro Setor" e Instituições voltadas para execução, gerenciamento e monitoramento de Projetos ambientais e Capacitação para Cidadania e Sustentabilidade).

Os produtos de síntese do diagnóstico jurídico-institucional são:

Áreas Institucionais (Áreas Legais Protegidas)

Serão identificadas e mapeadas, nas escalas compatíveis, as áreas legais protegidas, tais como: as unidades de conservação, as áreas de preservação permanente, áreas indígenas, quilombolas, faxinais, faixa de fronteira etc.

Incompatibilidades legais e Impactos ambientais

A incompatibilidade legal ocorre quando há concorrência de uso pelo desrespeito à legislação incidente nas áreas protegidas. Portanto, as incompatibilidades legais resultarão da correlação entre as cartas de uso da terra, das áreas de conservação e da legislação ambiental.

As áreas impactadas são aquelas que sofreram significativas alterações ambientais (desmatamento, erosão intensa, assoreamento, poluição dos cursos das

águas, deposição inadequada de resíduos sólidos, ameaça ou perda da biodiversidade e serviços ambientais).

Alguns parâmetros de correlação que ajudarão na identificação dos impactos são:

- a) Desmatamento e alteração dos sistemas naturais;
- b) Recomposição da vegetação com espécies de interesse econômico (reflorestamento);
- c) Áreas com a cobertura vegetal natural alterada;
- d) Áreas com recobrimento vegetal de mata secundária;
- e) Áreas com riscos de enchentes periódicas;
- f) Efeitos erosivos lineares (sulcos, ravinas, voçorocas);
- g) Deslizamentos de terras, naturais e induzidos pela ação antrópica;
- h) Mananciais comprometidos por poluição industrial, doméstico-urbana, agropastoril (resíduos animais e agrotóxicos) e pela mineração;
- i) Manejos agrícolas inadequados;
- j) Focos de doenças infecto-contagiosas;
- k) Transgressões às legislações vigentes.

5.2.4 Eventos Críticos

Os eventos críticos, como, por exemplo, a mudança climática causada pelo aquecimento global, têm conseqüências significativas na perda da biodiversidade e da sobrevivência das comunidades humanas, pois intensificam as situações identificadas como problemáticas. É o caso da redução e fragmentação de habitats em pequenos remanescentes, o que constitui uma séria ameaça à sobrevivência de várias espécies da fauna e da flora e, em alguns casos, de ecossistemas inteiros. Existem plantas com tolerância muito pequena à variação de temperatura que, com a fragmentação dos habitats são impedidas de se deslocarem para outras áreas, o que gerará sua extinção.

Baseados no princípio da precaução, um dos fundamentos do desenvolvimento sustentável, a análise deverá incorporar os eventos críticos como uma variável fundamental na construção do ZEE Paraná, pois eles interferem nos sistemas ambientais que possuem um papel de preservação do ecossistema planetário e que

são mais sensíveis às atividades econômicas. É o caso dos aquíferos regionais e as áreas de produção biológica que são objeto da indústria extrativista, áreas sensíveis, nas quais a retirada da cobertura nativa pode provocar a perda de solos e água, o que tornaria insustentável qualquer atividade econômica.

Os eventos críticos serão analisados transversalmente com as temáticas dos diagnósticos físico-biótico, do socioeconômico e do jurídico institucional, na elaboração do prognóstico e na normatização para a implantação do Zoneamento.

5.2.5 Realidade Atual

A realidade atual é o resultado da correlação dos produtos intermediários das sínteses elaboradas pelos diagnósticos do meio físico-biótico, da dinâmica socioeconômica, da organização jurídico-institucional e dos eventos críticos. Deverá identificar os problemas, conflitos de usos, uso atual, infra-estrutura tecnológica e social existente e necessária, as incompatibilidades legais e os impactos ambientais e a capacidade organizacional da sociedade em absorver as intervenções e transformações no espaço territorial ao longo do tempo.

Tal identificação derivada da interação das condições físicas e biológicas, dos padrões de assentamentos sobre o território e das condições sociais e tecnológicas de exploração dos recursos disponíveis, proporcionará subsídios para analisar as limitações e potencialidades naturais, as tendências de uso e ocupação e os impactos mais expressivos.

5.2.6 Potencialidades e Restrições

As potencialidades e restrições dos recursos naturais serão construídas a partir das fragilidades dos sistemas naturais, das possibilidades de apropriação dos recursos, dos serviços ambientais que eles desempenham e do mercado disponível para a realização dos produtos.

As potencialidades e restrições de uso serão estabelecidas tendo como referência o potencial dos recursos naturais, a fragilidade ambiental, a capacidade tecnológica e a organização social e da produção.

Identificadas potencialidades e restrições, propor-se-ão tipos de organizações territoriais e serão feitas sugestões do tipo de desenvolvimento institucional necessário.

Desse modo, serão estabelecidos os parâmetros para classificar o desenvolvimento socioambiental do Estado, segundo:

- a) Os efeitos das políticas públicas de desenvolvimento econômico e ocupação, cujas incompatibilidades legais são mais relevantes, orientando os executores em escalas mais detalhadas a identificar estes problemas;
- b) A presença de eixos induzidos ou estimulados por políticas públicas de desenvolvimento e de meio ambiente;
- c) Os efeitos antagônicos entre políticas públicas de desenvolvimento e de meio ambiente;
- d) As articulações entre as políticas públicas de meio ambiente;
- e) Os efeitos de programas multilaterais, desenvolvidos com agências de cooperação técnica e financeira; e
- f) Níveis possíveis de intervenção dos eventos críticos analisados.

O produto gerado nessa fase permitirá espacializar e correlacionar os sistemas ambientais delimitados diante das ameaças de desaparecimento da biodiversidade – constituída por seu potencial econômico e custo dos serviços ambientais perdidos, os vetores de expansão econômica no território e a situação das áreas legalmente protegidas.

5.3 FASE 03 – PROGNÓSTICO

Na fase de prognóstico definir-se-ão as áreas problemáticas nas unidades de planejamento, os cenários e a proposição das diretrizes gerais e específicas. Tendo como referência o diagnóstico, construído de forma compartilhada e participativa, serão estabelecidos os pactos de uso dos recursos, em quais áreas e condições.

Nessa fase, serão discutidas as possibilidades e condições de o ZEE Paraná tornar-se norma regulatória. Além de tornar-se lei, o ZEE Paraná traçará diretrizes de ação para solucionar os problemas detectados, constituirá um sistema de normas, fornecerá orientação e mecanismos para os tomadores de decisão, cumprindo sua função de instrumento de planejamento e fornecendo subsídios técnico-científicos para elaboração da política socioambiental do Estado. Nesse sentido, deverá:

- a) Regular e promover usos compatíveis com a sustentabilidade ecológica, social e econômica das diferentes unidades ambientais definidas no diagnóstico; e

b) Estabelecer critérios e princípios que orientem o desenvolvimento sustentável, permitindo corrigir e superar desequilíbrios econômicos e ambientais, conservando os recursos naturais e elevando a qualidade de vida da população.

As principais atividades nesta fase são:

5.3.1 Proposição das Unidades de Planejamento

As unidades de planejamento serão estabelecidas a partir das potencialidades e limitações de cada uma das unidades identificadas no diagnóstico. A partir das discussões entre os atores envolvidos se levantarão as condições para a formalização das unidades de planejamento, que não serão apenas uma divisão territorial para identificação da aptidão ou capacidade de uso das terras, mas o resultado da interação sociedade e natureza, tratada de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável, que fundamentarão as propostas das diretrizes.

As diferentes unidades de planejamento constituirão, ainda, um plano de informação do banco de dados.

Sendo as Bacias Hidrográficas a base física e unidade básica de planejamento para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, seu detalhamento se fará de acordo com sua função, tipo de intervenção requerida e com prioridades de ações a serem consideradas pelo Governo, num processo de contínua integração com o Plano Estadual de Recursos Hídricos.

5.3.2 Cenários alternativos

Os cenários alternativos são prospecções de tendências de evolução de longo prazo e serão elaborados considerando-se, de um lado, as condições naturais, sociais e econômicas do território e, de outro, o contexto regional, nacional e global do mundo contemporâneo. Levarão em conta as tendências de desenvolvimento da dinâmica territorial (cenário tendencial), bem como as expectativas acerca da sustentabilidade socioambiental (cenário desejado).

Os cenários apresentarão uma projeção no âmbito das políticas sociais, ambientais e econômicas do Estado, devendo contemplar a fase de implantação das ações propostas, com um cronograma de ações em curto prazo (emergências), uma fase de médio prazo (efetivação das medidas propostas) e uma terceira fase de longo prazo com indicações para avaliação, acompanhamento e gestão das propostas sugeridas.

Para tanto, o ZEE Paraná quantificará e representará gráfica e cartograficamente os efeitos ambientais das simulações propostas sobre a realidade atual, avaliando os impactos e medidas para seu incremento, minimização ou supressão.

5.3.3 Diretrizes Gerais e Específicas do Zoneamento

Após amplo processo de discussão e negociação entre os agentes envolvidos, as Bacias Hidrográficas, como unidades de planejamento e intervenção, serão divididas em zonas ecológico-econômicas. Tais zonas são porções territoriais, com determinadas características ambientais, sociais e econômicas aferidas no diagnóstico, às quais será atribuída uma destinação específica.

Após a definição e delimitação das zonas, serão definidas as diretrizes de uso gerais e específicas. Gerais, para o desenvolvimento sustentável de toda a bacia, independente de subdivisões e, específicas, para cada uma das zonas, de acordo com sua singularidade.

Os critérios para o estabelecimento das diretrizes terão como base o diagnóstico da realidade atual, principalmente no tocante aos problemas ambientais, às potencialidades dos recursos naturais, às fragilidades ambientais, às bases legais, às potencialidades econômico-sociais e aos anseios da sociedade compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

Tendo em vista a dimensão do território do Estado e o número de Bacias Hidrográficas com características diferenciadas, a definição das diretrizes terá um caráter indicativo e geral, podendo demandar detalhamentos futuros nas áreas consideradas mais críticas quanto ao risco ambiental e inadequação das atividades econômicas.

As diretrizes compreenderão as dimensões físico-territoriais, socioeconômicas e político-institucionais.

As *diretrizes físico-territoriais* contribuirão para ordenar a ocupação compatibilizando as ações governamentais com a dinâmica do processo de ocupação e apropriação do território, a partir das potencialidades de uso, de preservação, das limitações e do desempenho futuro estimado.

As *diretrizes socioeconômicas* deverão incentivar atividades sustentáveis, para promover a melhoria da qualidade de vida das populações, principalmente aquelas

das áreas de baixo IDH, criar as condições para garantir o uso e a ocupação da terra em condições ambientalmente seguras, disciplinar as atividades extrativas (minérios, pesca, madeira etc.) que causem impactos ao ambiente, interiorizar infra-estrutura e serviços de apoio à fixação das pessoas nas áreas rurais.

As diretrizes político-institucionais sustentarão as diretrizes físico-territoriais e socioeconômicas, tanto no sentido da responsabilidade política de sua implantação e fiscalização quanto no envolvimento das instituições não-governamentais e da sociedade civil organizada.

5.4 FASE 04 – CONSOLIDAÇÃO DO ZEE PARANÁ

Esta será a fase de consolidação do ZEE Paraná, quando ele passará para o domínio público, transcendendo o caráter de produto técnico, tornando-se real para a sociedade. É o momento em que as diretrizes gerais e específicas geradas a partir do diagnóstico serão colocadas em prática, com base nas relações institucionais previamente estabelecidas nos acordos político-institucionais e nas negociações com a sociedade, realizados no decorrer do processo. Como os resultados do ZEE Paraná não se restringem a um arcabouço legal, mas têm um caráter propositivo, orientando as ações prioritárias para cada zona, o processo de implantação deverá abranger atividades de capacitação e treinamento em ferramentas de geoprocessamento, possibilitando aos gestores locais a manipulação e atualização do banco de dados geográficos produzidos, o monitoramento do uso e da ocupação das áreas prioritárias para novos detalhamentos do zoneamento, educação ambiental, incentivo às ações governamentais de gestão territorial, entre outros.

Nessa fase, deverá estar formalmente criado o Conselho Gestor, a quem caberá acompanhar a institucionalização do ZEE Paraná, o que implica: aprovação prévia da proposta de Zoneamento, processo de constituição legal na Assembléia Legislativa, estabelecimento dos níveis de participação dos órgãos licenciadores e fiscalizadores e a garantia de implantação do Zoneamento Ecológico-Econômico no Estado.

O Conselho Gestor promoverá a constituição de um sistema de apoio à gestão que propiciará:

- a) Um plano contínuo de coleta, tratamento, atualização e disseminação de informações;

- b) Um mecanismo de subsídio contínuo à implementação das diretrizes e estratégias estabelecidas para o desenvolvimento sustentável; e
- c) Um monitoramento permanente da situação das unidades de planejamento.

O Conselho Gestor estabelecerá os critérios para a compatibilização do ZEE Paraná com o Sistema Estadual de Meio Ambiente, com os Sistemas Municipais de Planejamento e Gestão, com a Gestão dos Comitês e Agências de Bacias. Promoverá, também, a construção de indicadores de avaliação e monitoramento da implantação do ZEE Paraná.

6 ESPECIFICAÇÕES DOS PRODUTOS DO ZEE PARANÁ

Os produtos do ZEE Paraná serão classificados em parciais e finais:

6.1 PRODUTOS PARCIAIS

- a) Memória Técnica dos Diagnósticos Temáticos (Produtos Intermediários gerados para produzir o ZEE Paraná: relatórios, fotos, cartogramas, mapa das unidades dos sistemas naturais, mapa da avaliação qualitativa da integridade dos sistemas naturais, mapa das tendências de ocupação e articulações urbano-regionais, mapa dos indicadores sociais agregados, mapa das incompatibilidades legais, mapa das limitações ambientais, mapa das unidades institucionais etc.);
- b) Modelo de Dados;
- c) Relatórios integrados por diagnóstico temático;
- d) Realidade Atual: relatório de avaliação e mapas explicativos da situação atual.

6.2 PRODUTOS FINAIS

- a) GEOBASE, composta de banco de dados georreferenciados e sistema de informações geográficas;
- b) Cenários Tendenciais: relatórios e simulações;
- c) Mapa das Unidades de Planejamento propostas;

- d) Mapa do Zoneamento Ecológico-Econômico do Paraná;
- e) Proposição de Diretrizes Gerais e Específicas;
- f) Normatização e Regulamentação.

7 PRAZO DE ELABORAÇÃO DO ZEE PARANÁ

Fase 01 - Estruturação

Fase 02 - Diagnóstico consolidado com referendo popular

Fase 03 - Prognóstico: Proposta Técnica do Zoneamento Ecológico-Econômico
– ZEE Paraná

Fase 04 - Implantação do ZEE Paraná

| ETAPAS DO ZEE PARANÁ | | | | | | | | | | |
|----------------------|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| FASES | ATIVIDADES | 4.º Tri. 2008 | 1.º Tri. 2009 | 2.º Tri. 2009 | 3.º Tri. 2009 | 4.º Tri. 2009 | 1.º Tri. 2010 | 2.º Tri. 2010 | 3.º Tri. 2010 | 4.º Tri. 2010 |
| 1 | Planejamento e Reestruturação do ZEE | | | | | | | | | |
| | Consolidação da programação 2009/2010 | | | | | | | | | |
| | Definição de serviços - termos de referência | | | | | | | | | |
| 2 | Financiamento e Processos de contratação | | | | | | | | | |
| | Consolidação da base de dados geográfica do ZEE | | | | | | | | | |
| | Execução dos serviços contratados | | | | | | | | | |
| 3 | Cenários | | | | | | | | | |
| | Unidades de intervenção | | | | | | | | | |
| 4 | Diretrizes gerais e específicas | | | | | | | | | |
| | Zoneamento Ecológico Econômico | | | | | | | | | |
| | Conselho Gestor | | | | | | | | | |

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IPARDES. **Os vários Paranás: identificação de espacialidades socioeconômico-institucionais como subsídios a políticas de desenvolvimento regional**. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2006. 90p.

_____. **Proposta para o Programa Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Paraná**. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. (2003).

_____. **Referências ambientais e socioeconômicas para o uso do território do Estado do Paraná: uma contribuição ao zoneamento ecológico-econômico – ZEE**. 2ª. edição revista. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. 2004. 158 p.

_____. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Paraná: aspectos socioeconômicos**. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, 1998.

IPARDES/IBAMA. **Zoneamento da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba**. Curitiba: 2001.

MMA/SPDS. **Caderno de Referência: Subsídios ao Debate**. Programa Zoneamento Ecológico-Econômico/Subprograma de Políticas de Recursos Naturais. Brasília: Ministério de Meio Ambiente/Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. maio/jun. de 2006.

MMA/SAEPR. **Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal**. Brasília: DF, 1997.

MMA. **Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil**. Brasília: DF. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério de Meio Ambiente. 2003.

MMA/SPDS. **Zoneamento Ecológico-Econômico da Bacia do São Francisco: Termo de Referência**. Brasília: DF. Programa Zoneamento ecológico. Consórcio ZEE Brasil. 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO PARANA. **Plano de Governo Paraná 2003-2006: Desenvolvimento Sustentável e Inclusão Social**.

RUBEL, José. **Relatório sobre os fins, os meios e as próximas etapas**. Curitiba: 2006, 13 p.

SEMA/ITCG. Departamento de Zoneamento Ecológico-econômico. **Síntese dos Diálogos**. 2007. www.pr.gov.br/itcg.

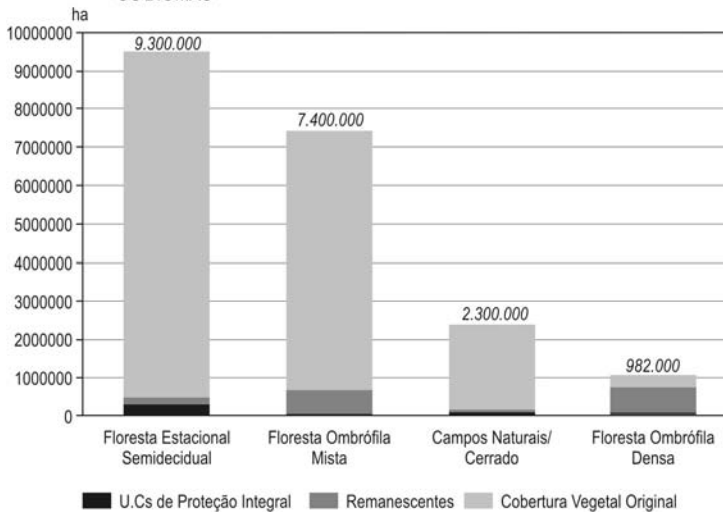
SUDERHSA. **Termo de Referência para a elaboração do Plano de Recursos Hídricos do Estado do Paraná**. Anexo 1. Curitiba: s/d. 28 p.

ANEXO

A seguir são apresentados mapas temáticos que representam resultados intermediários de discussões realizadas a partir de dois trabalhos referenciais ao projeto do ZEE-PR: “Referências Ambientais e Socioeconômicas para o Uso do Território do Estado do Paraná: Uma Contribuição ao Zoneamento Ecológico-Econômico-ZEE” (IPARDES, 2006) e “Indicadores Ambientais por Bacias Hidrográficas do Estado do Paraná” (IPARDES, 2007).

Levando-se em conta que o ZEE é um instrumento de gestão ao desenvolvimento sustentável do território, algumas reflexões puderam ser feitas, baseando-se em dados desses documentos. Com relação aos remanescentes da cobertura vegetal original, os biomas do Paraná mostram-se pouco protegidos, como indicado no gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 - CONDIÇÃO ATUAL DE PROTEÇÃO DA COBERTURA VEGETAL, SEGUNDO OS BIOMAS

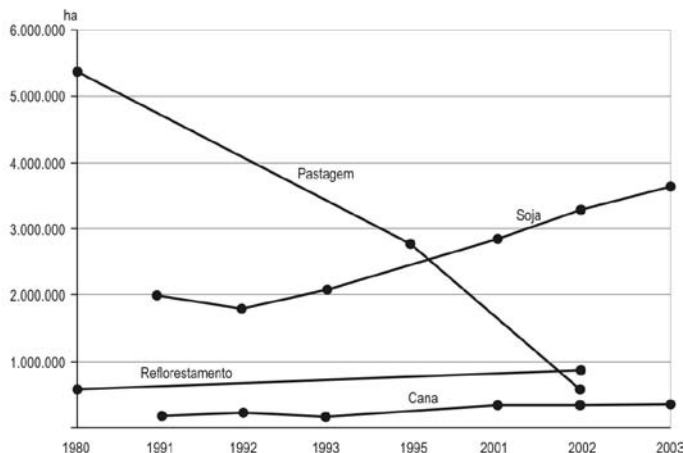


FONTE: IPARDES

Percebe-se que a Floresta Estacional Semidecidual, apesar dos poucos remanescentes, é a que mais se encontra protegida. Os outros biomas, em especial a Floresta Ombrófila Mista (Floresta de Araucária), não se apresentam efetivamente protegidas por Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Segundo dados do IPARDES (2006 e 2007), 36,5% da área de todo território paranaense apresentam solos com alto potencial à degradação, devido principalmente aos fenômenos erosivos. Quanto às atividades sobre o uso da terra, a maior evolução em área plantada, entre 1980 e 2003, refere-se às plantações de soja (gráfico 2).

GRÁFICO 2 - USO DA TERRA - EVOLUÇÃO DA ÁREA PLANTADA - 1980-2003



FONTE: IPARDES, 2007

A cana-de-açúcar, entre os anos 2000 e 2005, apresentou crescimento de 327 mil a 404 mil hectares, respectivamente, o que representa apenas 10% das áreas plantadas de soja e somente 2,36% da área agrícola de todo Estado. No entanto, devido principalmente à demanda por biocombustíveis que o mundo está apresentando, um monitoramento deverá ser realizado sobre as áreas plantadas de cana-de-açúcar, assim como a possível expansão das usinas e destilarias de álcool na região norte e nordeste do Paraná.

As áreas de reflorestamento também apresentaram um forte crescimento entre os anos de 1998 e 2002, sendo que atualmente esta atividade representa 4,4% da área total do Estado (aproximadamente 890.000 ha). Os estudos sobre a dinâmica das atividades de reflorestamento consideraram que a concentração de indústrias papeleiras tem confirmado o Paraná como estado preferencial à expansão de reflorestamentos, o que tem causado forte pressão sobre os biomas dos Campos Naturais e as Florestas de Araucária em regeneração, onde as espécies utilizadas nos reflorestamentos (*Pinus elliottii* e *Pinus taeda*), configuram-se como espécies invasoras.

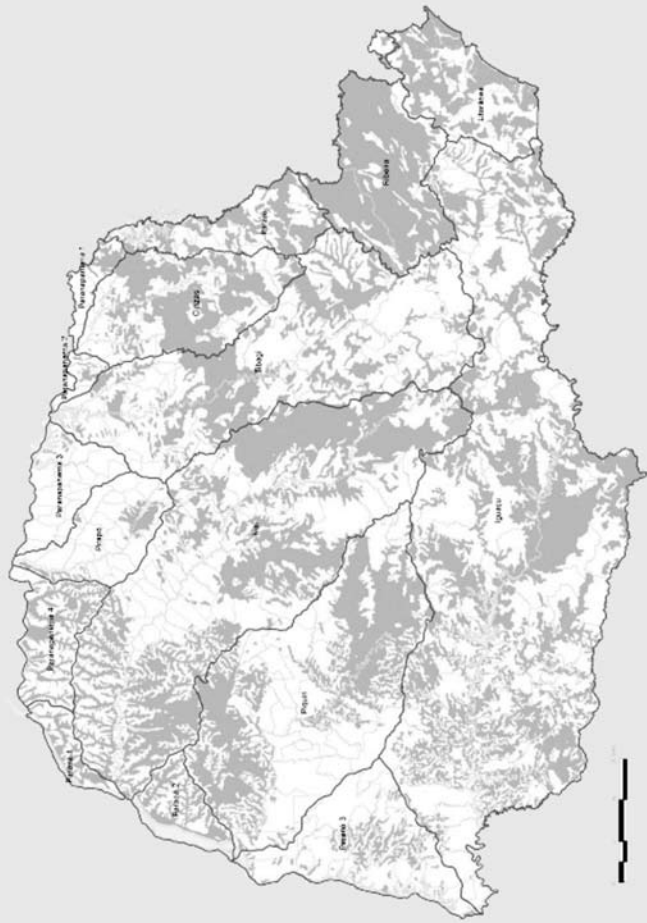
POTENCIALIDADE NATURAL



INFORMAÇÕES CARTOGRAFICAS
 Escala do Mapa: 1:100.000
 Datum Geodésico: SAD 89
 Coordenadas UTM: 22 S
 Meridiano Central: 51° W

CONVENÇÕES CARTOGRAFICAS

- Sítios com alta potencialidade a degradação (55,5% do PI)
- Sítios com baixa potencialidade a degradação (5,5% do PI)
- Bacias Hidrográficas



NOTA: As informações deste mapa foram extraídas do Mapa de Avaliação Ambiental do Estado do Paraná, elaborado pelo IPRANDES, em 1995, com base nos dados de planejamento dos dados do Mapa de Uso do Solo do Estado do Paraná (EMBUQUA, elaborado pelo IPRANDES, em 1992) e do Mapa de Bacias Hidrográficas do Paraná (IPRANDES, 1992).

Fonte:
 IPRANDES, 1995
www.igz.pr.gov.br
 2008

PRESSÕES DE USO



INFORMAÇÕES CARTOGRAFICAS
Sistema de Projeção UTM
Datum Internacional SACS 80
Escala Horizontal 1:625.000
Datum Vertical CGRS 80

CONVENÇÕES CARTOGRAFICAS

-  Áreas de reflorestamento
-  Áreas plantadas de cana
-  Bacias hidrográficas
-  Usinas Ativas
-  Distritos Autônomos



Fonte:
PRADIS, 2007
www.furg.br/igp/br
2008

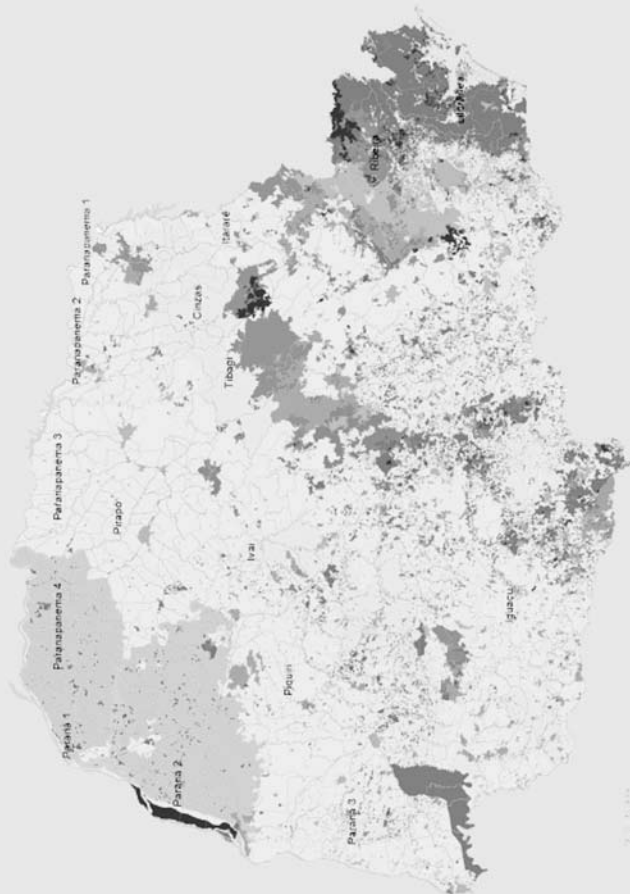
USO ATUAL DO TERRITÓRIO



INFORMAÇÕES CARTOGRAFICAS
 Escala: 1:100.000
 Datum: WGS 84
 Meridiano Central: 51° W

CONVENÇÕES CARTOGRAFICAS

- Agricultura intensiva I
- Uso misto I
- Agricultura intensiva II
- Cacaonilha
- Campos inundáveis
- Campos naturais
- Desmatamento
- Floresta nativa
- Floresta nativa alterada
- Manguezais
- Pastagens
- Rebanhamento
- Resíduos
- Rorais
- Área urbana



Fonte:
 INPE/IBGE, 2001-2002
 www.ibge.gov.br
 2008

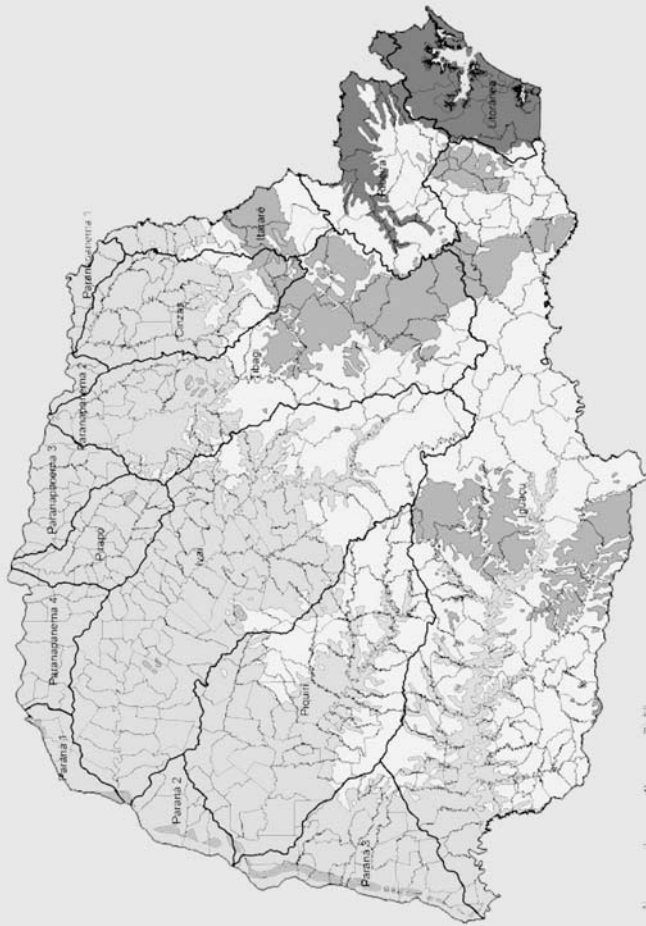
COBERTURA VEGETAL NATIVA



INFORMAÇÕES CARTOGRAFICAS
 Instituto de Pesquisa UFMG
 Núcleo Interdisciplinar de Geomatemática (NIGM)
 Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

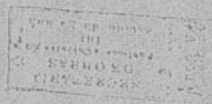
CONVENÇÕES CARTOGRAFICAS

- Correios Naturais
- Correios
- Floresta Ombrófila Densa
- Floresta Ombrófila Aberta
- Veredas
- Floresta Estacional Semidecidual



Fornecido por:
 Mapeamento:
 IBGE - 1992
www.ibge.gov.br
 2008

ENCONTRO TERRA E CIDADANIA
DOCUMENTOS E INTERVENÇÕES



Nº 1640

ESTADO DO PARANÁ



Dr. Carlos Cavalcanti de Albuquerque
Presidente do Estado

Faz saber que tendo *Secho Strosser*
adquirido, á título de legitimação de posse, feita
de accordo com o Art. 4.º e 4.º da Lei N.º 68 de 20
Dezembro de 1892.

Nota

O Instituto de Terras, Cartografia e Geociências organiza, anualmente, o Encontro Terra e Cidadania. O evento resgata a temática da questão agrária brasileira e latino-americana sob um olhar transdisciplinar, agregando técnica, subjetividade, meio ambiente, desenvolvimento social e cidadania. O Encontro conta com integrantes de movimentos sociais, membros da sociedade civil, organizações não-governamentais e Estado.

I ENCONTRO TERRA E CIDADANIA

Curitiba, 14 de abril de 2007.

No Brasil, a questão agrária tem suas origens na forma como a terra foi distribuída ao longo da nossa história. As sesmarias e a Lei de Terras de 1850 instauraram o regime de concentração fundiária, impedindo que colonos pobres e escravos tivessem acesso à propriedade da terra.

Mesmo ocorrendo, ao longo dos séculos, vários movimentos de resistência, – de indígenas, negros quilombolas e posseiros –, só a partir da segunda metade do século XX a Reforma Agrária passa a fazer parte da agenda política nacional. Não pela bondade do poder público, mas porque os “deserdados da terra” assumem a responsabilidade de realizá-la. As ligas camponesas no Nordeste, os movimentos de posseiros em Porecatu e no Sudoeste do Paraná, na década de 1950, entre outros, colocaram os camponeses no cenário político nacional.

Nas décadas de 1960 e 1970, a política agrícola vigente reafirma a concentração da terra e incentiva a monocultura voltada à exportação, introduzindo novas tecnologias que exigem alto investimento de capital e têm como consequência a expulsão de milhares de pequenos produtores familiares de suas terras. Parte desses agricultores desloca-se para as periferias das grandes cidades e parte se transforma em sem-terra, dando origem ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, cuja luta abre um novo debate sobre a Reforma Agrária. São os novos sujeitos da Reforma Agrária, cuja estratégia de ocupar, resistir e produzir gera muitos conflitos com latifundiários e empresários rurais, o Estado e a polícia, pressionando o Governo a desapropriar as áreas ocupadas e a mudar a forma de gerir a questão agrária.

Apesar da pressão dos movimentos sociais e de entidades de classe, a atual política agrária brasileira tem aprofundado a dependência externa, o que fica evidente na questão dos transgênicos, dos agrotóxicos e da matriz energética. Neste momento, a necessidade mundial de substituir as fontes de energia fóssil por energias renováveis coloca o Brasil como um dos principais fornecedores de agro-combustíveis para as grandes potências do planeta.

Como alertou o Governador do Estado, na Escola de Governo, em 10/04/2007, é necessário estar atentos para não se repetir o equívoco da soja e do álcool: “Há algum tempo, dizia-se que a soja seria a salvação do Brasil na produção de bio-combustível. Mas isso foi inviabilizado pelo preço desse grão, que ficou alto demais. E o que aconteceu no passado com a produção de álcool? Num determinado momento, o açúcar valorizou-se muito no mercado internacional e as usinas deixaram de produzir o combustível.”

Caso os acordos comerciais em andamento se efetivem, haverá uma corrida para o aumento do plantio de cana, soja, mamona e outros produtos. São muito vivas em nossa memória as conseqüências negativas das monoculturas voltadas à exportação, entre as quais a exploração exaustiva de nossas riquezas naturais - por exemplo, o desmatamento ilegal -, a violência no campo, o êxodo rural, a importação de alimentos e a degradação ambiental.

É na perspectiva do diálogo permanente com os movimentos sociais e os segmentos organizados da sociedade que se deve resgatar as idéias que fundamentaram o II PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA, na sua orientação em promover a viabilidade econômica, a segurança alimentar e nutricional e a sustentabilidade ambiental.

Essas questões dizem respeito também aos demais países da América Latina. A reunião da Cúpula do Mercosul, em Brasília, em dezembro de 2006, com a participação de representantes dos Governos, das Universidades, dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, propôs a formação de um Bloco Latino-Americano e do Caribe, que se fizesse protagonista de um projeto político para o Mercosul, que integrasse a diversidade econômica, cultural, social e ambiental para preservar o patrimônio natural -destruído desde o ciclo colonial -, as economias e culturas locais e tradicionais. Tendo em vista a complexidade da dinâmica agrária brasileira e latino-americana, sua compreensão pressupõe a interlocução entre o Estado e os diversos setores da sociedade e áreas do conhecimento, num diálogo entre perspectivas sócio-ambientais, jurídicas, antropológicas, políticas e econômicas. Ao organizar este Encontro, o Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) – em parceria com a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) – pretende resgatar a temática da terra sob um olhar transdisciplinar, que combine técnica e subjetividade, meio ambiente e desenvolvimento social, movimentos sociais e cidadania.

Instituto de Terras, Cartografia e Geociências

Estado do Paraná – Brasil

I ENCONTRO - TERRA E CIDADANIA

De 15 a 18 de maio de 2007

Local: Memorial da Cidade, Centro Histórico de Curitiba - Curitiba - Paraná

Conferência de abertura

José Cademartori

Políticas agrárias e estrutura fundiária

Liana Carleial, Ariovaldo Umbelino de Oliveira

Modelos de desenvolvimento, classes sociais e o futuro da agricultura

Márcio Pochmann, Claus Germer

Sujeitos da Reforma Agrária

Íria Zanoni Gomes, Luiz Edson Fachin

Qual é a questão agrária atual?

Plínio de Arruda Sampaio, João Pedro Stédile, Élio Neves, Manuel dos Santos,
Altemir Tortelli, Bruno Maranhão

Expansão do agronegócio e a ameaça à soberania alimentar

Tamas Szmrecsányi, Marcos Rogério de Souza

Deslocamentos populacionais, direito à terra e ambiente

Carlos Frederico Marés, Darci Frigo

Função social da terra

Jacques Alfonsin, Rolf Hackbart, Sérgio Staut

Encerramento

José Antônio Peres Gediel

OFICINAS E GRUPOS DE TRABALHOS SIMULTÂNEOS

Zoneamento ecológico-econômico e participação popular

Carmen Leal, Debora Albuquerque, Roberto Vizentin

Cartografia social e cidadania

Luis Almeida Tavares, Ivan Colaço Santos, Fernando Canesso

Movimentos sociais e regularização fundiária urbana e rural

Daniele Regina Pontes, Maria Tarcisa Silva Bega, Doático Santos

Terras, povos e populações tradicionais

Walter Claudius Rothenburg, Maria Rita Reis, Jefferson de Oliveira Salles

Análise do modelo agrícola brasileiro e políticas públicas

José Juliano de Carvalho Filho, Paulo Alentejano

Obtenção e redistribuição de terras para reforma agrária

Leonam Bueno Pereira, Marcelo Resende

Desenvolvimento dos assentamentos

Guilherme Delgado, Leonilde Medeiros

Marcos jurídicos da reforma agrária

Elmano de Freitas, Sônia Moraes, Bernardino Camilo da Silva,
Valdez Adriani Farias

Estatuto da cidade e reforma urbana

Ângela Pilotto, Leandro Franklin Gorsdorf, Luiz Fernando Gomes Braga

Agroecologia e patentes

Anderson Marcos dos Santos, Otávio Bezerra Sampaio, Pedro Christoffoli,
Rubens Onofre Nodari

Cooperativismo e globalização

Mauricio Maas, Gonçalo Guimarães, Eduardo Faria Silva

ENERGÍA, MEDIO AMBIENTE Y ALIMENTACIÓN: OPCIONES RACIONALES Y HUMANISTAS

*José Cademartori I.
Mayo, 2007*

Presentación Inaugural para el Encuentro Tierra y Ciudadanía, Instituto de Tierras, Cartografía y Geociencias. Estado de Paraná, Brasil. Curitiba, 15-18 Mayo 2007

El petróleo y los conflictos internacionales. Energía y medio ambiente. El neoliberalismo y la agricultura en Chile. La globalización transnacional y globalización de la solidaridad. Proteger y afianzar la agricultura campesina. A modo de conclusión.

EL PETRÓLEO Y LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES

El despilfarro de energía que caracterizó al siglo xx se fundó en gran parte en dos supuestos que ya no son válidos en el siglo xxi. Uno, la creencia de que los recursos fósiles del planeta eran inagotables y el otro, que en situación de escasez, bastaba la decisión de las grandes potencias de disponer a su antojo, los hidrocarburos existentes en el resto del mundo, incluso por medio del soborno, la violencia y la guerra.

Respecto del primer supuesto, es cada vez más evidente que los depósitos comprobados de hidrocarburos de los que dependen las economías más ricas, se están acabando. Las nuevas extracciones serán cada vez más difíciles y costosas. Otra de las fuentes primarias, el agua para represas hidroeléctricas llegó al límite en los países ricos, a la vez que en otros el caudal de los ríos se hace cada vez más irregular amenazando la seguridad y continuidad del suministro. Tampoco el uranio, base de las electricidad atómica tiene una larga perspectiva. Sólo el carbón, aparece como un recurso todavía abundante, aunque resistido porque con las tecnologías actuales sus emisiones están entre las más contaminantes.

La segunda premisa, la explotación abusiva del patrimonio energético de los países pobres ejercida por decenios por las transnacionales comenzó a desmoronarse con la lucha de los movimientos de liberación e independencia nacional que culminó, en su primera etapa, en los años setenta. Se constituyó la Organización de Países Exportadores de Petróleo, (OPEP) en numerosos países fueron nacionalizadas las

compañías privadas extranjeras y creadas en su reemplazo compañías petroleras estatales. El control ejercido por la OPEP limitó el despilfarro. Por primera vez los precios se acercaron a su verdadero valor de mercado, ya que los bajos precios anteriores no correspondían a la demanda excesiva incentivada por el capitalismo. Pero en los años ochenta cambió la situación política internacional. La debacle de la deuda externa, la adopción dogmática del credo neoliberal por partidos de derecha y de centro y la caída de los socialismos en Europa Oriental, contribuyeron al debilitamiento de la lucha del tercer mundo frente a las grandes potencias. La OPEP perdió unidad y fuerza. Los grandes consorcios de Occidente al aumentar el saqueo del tercer mundo y exacerbar la sobreproducción llevaron los precios a la baja. Otra vez aumentó el despilfarro.

Por segunda vez, los pueblos subdesarrollados tomaron conciencia de los profundos efectos negativos causados por la globalización transnacional y sus gobiernos cómplices. El siglo XXI transcurre bajo un nuevo cuadro mundial político y económico, donde América Latina está marcando la pauta. Diversos gobiernos en desarrollo están rectificando sus políticas complacientes con las multinacionales y recuperando su soberanía sobre el petróleo. Ahora el 77% de la producción mundial está en manos de empresas estatales. En nuestro continente, las grandes multinacionales como Chevron, Exxon, Repsol, Totalfin, están siendo desplazadas por compañías estatales, o mixtas con predominio nacional. En Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina y en otros países se refuerza el papel de las empresas públicas, como en Chile, Uruguay y Brasil. En Rusia, China e India, se mantiene también la preeminencia estatal. A comienzos de la presente década, el derrumbe de los gobiernos y partidos neoliberales en Venezuela despejó el camino para recuperar el control nacional de su industria petrolera y revivir la unidad de la OPEP. Recordemos que la nueva OPEP no se planteó más que subir de 10 dólares, un precio manipulado, a 30 dólares el barril, un precio justo. Si el precio hoy está al doble de esa cifra y podría escalar más aún, ya no es responsabilidad de la OPEP. Es el resultado de la creciente comprobación de que nos acercamos al agotamiento mundial de las reservas naturales baratas. Esto se hizo evidente por la guerra de Irak desatada por EE.UU. para apoderarse de los cuantiosos depósitos de ese país, la amenaza de atacar Irán por igual motivo y otros peligros bélicos en Asia, Africa y América Latina. La invasión a Irak, guerras locales en Africa, el desastre de Katrina y otros conflictos, aumentaron la incertidumbre sobre los abastecimientos. La acción de los especuladores internacionales también se hizo presente.

Por lo tanto, una de las condiciones más importantes para aliviar las consecuencias de la crisis mundial de la energía es la solución pacífica y equitativa

de los actuales conflictos internacionales. La criminal aventura en Irak puede y debe llegar a su fin, con el retiro de las tropas invasoras y el respeto a la libre determinación del pueblo irakí. Otro tanto debiera hacerse en Afganistán. Es hora de solucionar racional y negociadamente, la confrontación entre Israel y Palestina y establecer una paz estable en toda la región del Medio Oriente. La resistencia del pueblo irakí y la movilización globalizada de la humanidad progresista que se opuso a la invasión, están próximas a alcanzar un histórico triunfo. Pero la lucha por la paz y un mundo pacífico ha de continuar por los descomunales gastos armamentistas, la eliminación gradual de las bombas nucleares, químicas, de neutrones, uranio empobrecido y otras aún más siniestras que el Pentágono y la OTAN están fabricando. En América Latina, donde Chile, Colombia y Brasil tienen los mayores gastos militares por habitante, debiéramos alcanzar acuerdos regionales para congelarlos y liberar recursos para invertirlos en aras de la superación de la pobreza y de la crisis energética.

ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

La crisis energética ha agravado otros importantes problemas globales. Las conclusiones de los 2.500 científicos que trabajaron para las Naciones Unidas durante seis años, contenidas en sus informes sobre el calentamiento global, son categóricas. No es la naturaleza ni los cambios en el sol, sino los seres humanos, con su modo de producir y consumir la energía y otras mercancías, los causantes del inevitable desastre climático que ya comenzó a manifestarse en todos los continentes. Los grandes productores de gases contaminantes son los países ricos y de gran tamaño, los más contaminados las poblaciones pobres. Hambrunas, sequías, inundaciones, éxodo forzoso, es lo que ocurrirá, nos advierten los científicos, si no tomamos medidas urgentes. En América Latina, la mitad de las tierras agrícolas se verán afectadas. A lo largo de la cordillera de los Andes, los glaciales se derriten. Hasta 160 millones de seres tendrán menores reservas de agua. Es indispensable, reducir, con carácter perentorio, las emisiones de gases del efecto invernadero, especialmente el dióxido de carbono, así como la concentración de ozono en la atmósfera. Sólo EE.UU. genera el 25% de las partículas de carbono y sin embargo el gobierno de Bush ignoró el protocolo de Kioto y se negó a firmarlo, igual que otros pocos grandes estados. Kioto II tiene que ser más drástico y exigente, de lo contrario, como advierte la Organización Mundial de la Salud, aumentará la mortalidad y las enfermedades por los desajustes climáticos. La presión de la opinión pública progresista habrá de intensificarse para cambiar los modos de producción y

consumo, si no queremos nuevas desgracias. Se requiere rebajar en un 60% de aquí a 2050 las emisiones nocivas para evitar la catástrofe. Los gobiernos de todos los colores tendrán que asumir compromisos concretos, y metas claras.

Habrà que acentuar la diversificación de las fuentes primarias renovables de energía. El capitalismo tiene una tendencia enfermiza a concentrarse en las producciones que rinden mayores ganancias a corto plazo, como el petróleo que constituye el 40% del consumo energético mundial. Chile está pagando un alto costo por haber apostado fuerte al gas natural argentino, desoyendo las advertencias sobre sus limitadas reservas y el riesgo de depender de una sola fuente. Ahora que Repsol y otras ya ganaron millones, nos ofrecen alternativas que significan para los hogares modestos y las pequeñas industrias fuertes alzas de tarifas. Ellos nunca pierden.

La humanidad progresista apunta a las energías renovables no convencionales, como la geotérmica, la eólica, la solar, la mareomotriz, la biomasa e incluso la hidráulica de pequeñas centrales y de pasada. También pueden ser favorables la fusión nuclear y el uso del hidrógeno, cuando las tecnologías adecuadas estén disponibles. Los capitales monopólicos menosprecian los sistemas energéticos de baja densidad, porque no les trae las ganancias masivas a corto plazo de proyectos, como las mega represas hidroeléctricas, el uso del carbón, gas o la fisión atómica, pero la opinión pública está cada vez más sensibilizada por estas instalaciones que empeoran el medio ambiente, o atentan contra la salud y la vida.

Por otro lado hay ya ejemplos concretos de que las energías no convencionales, al expandirse a gran escala, resultan económicamente viables. Luego de que Alemania renunciara a las centrales atómicas, la ley sobre promoción de fuentes renovables dictada hace siete años, ha permitido el aumento de la capacidad eléctrica en 18.000 megawatts, (MW) ha creado 170.000 empleos, ha bajado los costos de inversión y disminuido fuertemente las emisiones de bióxido de carbono. También en España la eólica y la solar han tenido buena aceptación. La industria del viento ha creado en el país 30.000 nuevos puestos de trabajo. (Datos publicados por Le Monde Diplomatique, edición chilena, Abril, 2007) Por su parte, Italia ha desarrollado la tecnología para explotar los pozos geotérmicos y muchos de nuestros estados latinoamericanos de la vertiente andina poseen estas fuentes, viables económicamente. La absorción del calor solar, en las regiones tropicales, templadas y semidesérticas, ha demostrado su utilidad para fines domésticos y para el uso de vehículos livianos.

La eficiencia en la producción y el consumo, el incentivo al ahorro y la supresión del despilfarro, tienen un amplio campo de posibilidades. Se trata en primer término de crear nuevas tecnologías ahorradoras de insumos y de procesos. Entre otras, el reciclaje de materias primas o la disminución la potencia de los motores en los autos. Es sabido que los 30 países más desarrollados de la OCDE lograron disminuir la intensidad energética, medida como consumo por unidad del producto interno bruto, en casi un 25% desde la anterior crisis, en 1980. China se ha propuesto como meta de su plan quinquenal, rebajar también este indicador. Cuba, dentro de sus serias limitaciones ha mejorado el rendimiento del combustible en su planta industrial y ha fomentado masivamente el uso de ampolletas ahorradoras y nuevas ollas a presión más eficientes. En las grandes urbes capitalistas el despilfarro de electricidad está a la vista en la proliferación de monumentales avisos luminosos o en oficinas de rascacielos vacías que permanecen con la luz encendida.

El tema que hoy concita una polémica intensa es la producción de biocombustibles, como el etanol o el biodiesel. Una cosa es clara. Sustituir algunos componentes de la gasolina por pequeños porcentos de etanol, es posible y puede o no ser rentable, dependiendo de los precios de las materias primas y del crudo. Brasil tiene ya una experiencia pionera digna de ser estudiada sobre las ventajas e inconvenientes de esta sustitución. Pero otra cosa distinta es el Plan Bush que pretende convertirse en una panacea mundial. Hasta dónde el etanol o el bio diesel pueda reemplazar al petróleo en magnitudes significativas frente a otras alternativas de reemplazo, no será posible. La revista *The Economist* nada sospechosa de simpatías por el marxismo, le encontró razón a Fidel Castro en sus advertencias de que producir etanol en gran escala a partir del maíz, el trigo, la remolacha, la soya y otros alimentos nutritivos, afectaría seriamente la disponibilidad y el costo de los alimentos, sea para el consumo humano o animal, especialmente en las regiones del tercer mundo que según Bush deberían ser los proveedores para el mundo desarrollado. En no pocos países de Europa, Asia y América, ya los consumidores están sufriendo alzas en el precio de los alimentos, lo que puede tener serias repercusiones sociales y políticas, aún antes que se masifique la producción de biocombustibles.

En último término, la crisis energética, a resolver con criterio científico y humanista, no es un mero problema de comparación de ganancias privadas de tecnologías aisladas. Hay que analizar los costos para la sociedad de sistemas energéticos completos, balances materiales en términos de insumos y productos y examinar todas

sus repercusiones en la naturaleza y en los seres humanos. No olvidemos que las megalópolis con todas sus consecuencias en materia de segregación urbana, contaminación, viajes innecesarios, tiempos perdidos, colapso o congestión de autopistas y avenidas, han sido configuradas en buena medida bajo la poderosa influencia de compañías petroleras, automotrices, constructoras y otras, en desmedro de transportes colectivos más económicos, ciudades más amables y racionales. Se trata pues, de un cambio de paradigma sistémico en los modos de producir, distribuir y convivir con la naturaleza. Con toda la información técnica disponible, los gobiernos deben someter al veredicto de los ciudadanos, las opciones disponibles.

EL NEOLIBERALISMO Y LA AGRICULTURA EN CHILE

La primera década del nuevo siglo se caracteriza por el rechazo creciente del modelo neoliberal de economía, prevaleciente en el continente. Implantado por la alianza entre las dictaduras militares, las oligarquías criollas y las multinacionales, es resistido por vastos sectores sociales, desde los más pobres hasta los estratos medios. Prácticamente no hay país en América Latina que no esté rebelándose, por las consecuencias del libre mercado y los monopolios que lo dominan. En algunas naciones, como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua ya se ha iniciado la marcha hacia modelos alternativos, en otros se efectúan reformas que se apartan de las directrices de Washington, del FMI o el Banco Mundial. Aún bajo gobiernos neoliberales, como los de México, Colombia o Perú, se levantan potentes movimientos o luchas sociales que anuncian crisis políticas y nuevos vuelcos en el poder político a corto o mediano plazo. En numerosos países como en Bolivia, Venezuela, Ecuador, Paraguay, Perú, Guatemala y México, las movilizaciones de campesinos e indígenas están realizando un gran aporte para el cambio político, y de ellas hay que destacar el papel admirable que cumple el Movimiento de los Sin Tierra de Brasil.

También en Chile, la resistencia se extiende, se agudizan los conflictos laborales, las demandas de amnistía por las deudas habitacionales, por el sistema privado de las pensiones, por la educación, la salud, el transporte urbano, la exclusión social y política. Chile es para los medios oficiales el modelo exitoso de economía de libre mercado. Se cuidan muy bien de ocultar a quiénes y en cuánto se benefician y cuáles son las consecuencias negativas que ha generado entre la mayoría de los chilenos y en el medio ambiente. Silencian que Chile es una de las sociedades que tienen la peor

distribución de los ingresos en el mundo. Hay una contradicción entre el aumento de su ritmo de crecimiento productivo sumado a los altos precios de sus materias primas y el fruto que, de ese aumento, queda para sus habitantes.

Recientemente se han conocido las cifras del Producto Nacional Bruto. El dato estadístico que más se difunde, es el Producto Interno Bruto que es el que se genera dentro del territorio. Pero, el Producto Nacional es el que más interesa porque es el que efectivamente queda en el país en forma de ingresos de sus habitantes, y sobre el cual nada se publica en los medios. Mientras el Producto "Interno" creció en el promedio de los últimos tres años en 5,23% anual, en cambio el Producto "Nacional", sólo aumentó en el 1,3% anual, o sea, cuatro veces menos. El año pasado, la diferencia fue aún más chocante, porque a pesar del aumento del producto "interno", el producto "nacional" disminuyó en 3,3%. La explicación de esta paradoja reside en que el Producto Interno incluye las ganancias, intereses y otras rentas que se llevan los capitales multinacionales radicados en Chile, mientras el producto nacional lógicamente debe excluirlas. La mayor parte de esas rentas la obtienen las mineras transnacionales que explotan nuestro cobre. Una de estas corporaciones ganó en un solo año tanto dinero como toda la inversión efectuada en los quince años anteriores. Al haberse privatizado las reservas de metal Chile perdió por este concepto, sólo en un año, 25.000 millones de dólares, suma cercana al presupuesto de la nación.

Chile realizó en los años del gobierno de Allende una reforma agraria, drástica, masiva, relativamente ordenada y exitosa. Más de la mitad de las tierras arables fueron expropiadas. Con ella se puso término al latifundio improductivo y al predominio de la casta terrateniente, que con métodos de servidumbre, se convertía en una tranca para el avance del país. La dictadura de Pinochet, tronchó el proyecto de la Unidad Popular de colocar en el centro de la reforma, como protagonista y beneficiario, al campesinado trabajador. Desató una vengativa persecución contra los campesinos beneficiados con la reforma, prohibió las organizaciones sindicales y cooperativas, e instaló un capitalismo salvaje en el campo, con su cortejo de nuevas formas de explotación. Luego, bajo los gobiernos de la Concertación, se ha vuelto a la extrema concentración de la tierra en pocos propietarios que poseen gigantescas plantaciones forestales, ganaderas y numerosas haciendas dedicadas a monocultivos. Estos modernos capitalistas controlan grandes superficies cultivables en distintas regiones, sin pagar el impuesto territorial, mediante el arrendamiento o formas nuevas de mediería. Grandes extensiones de bosque nativo pertenecientes al estado y cedidas

en propiedad a multimillonarios y transnacionales, están siendo saqueadas día a día, para extraer madera de especies protegidas y plantar pino o eucalipto que absorben mucho agua y liquidan la biodiversidad. Las vertientes y otras fuentes primarias y la distribución del agua potable y de riego, están monopolizadas por las compañías hidroeléctricas, mineras o sanitarias.

Una parte de la población rural, está constituida por más de 300.000 familias de pequeños productores, de los cuales la gran mayoría apenas sobrevive; decenas de miles están endeudados, no pocos a punto de perder sus tierras. La peor pobreza reina entre los campesinos mapuche, los que son hostilizados por los monopolios forestales y agricultores racistas, aplicándoseles la ley antiterrorista porque luchan por la devolución de sus territorios ancestrales. Los asalariados del campo, que suman más de 700.000 entre temporeros, forestales, obreros calificados y técnicos agrícolas- una suma similar a la de la industria- constituyen la principal fuerza de trabajo del campo. En ella hay una alta proporción de mujeres y participación de ancianos y niños, violándose la Convención Internacional sobre la Infancia. Los asalariados agrícolas, agroindustriales y forestales constituyen un cuantioso e imprescindible contingente de la clase trabajadora chilena. Empero, la proliferación y abusos de los “enganchadores”, la complicidad de las autoridades y las leyes laborales que entregan poderes absolutos a los patrones, impiden la sindicalización masiva y la contratación colectiva. Los y las trabajadoras del campo soportan excesivas y agotadoras jornadas, incluso nocturnas, son transportados en camiones para animales, comen en el suelo. Están expuestos a enfermedades desde osteomusculares hasta partos con deformaciones o cánceres, a causa de los pesticidas y otros agroquímicos tóxicos. Las familias rurales tienen un precario acceso a establecimientos de salud, carecen de escuelas secundarias y las básicas son incompletas. Escasamente pueden acceder a una vivienda confortable o a una jubilación. A pesar de estas adversidades, la lucha y la conciencia de los campesinos crece, con el convencimiento de que se necesita unir grandes conglomerados de trabajadores para vencer al gran capital. Merecido respeto ha alcanzado la Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas- ANAMURI- constituida en XI de las XII regiones del país, que luego de varios años de crecimiento, realizó recientemente su primer congreso nacional. Batallan también por sus demandas, la Federación Campesina Ranquil que defiende a los pequeños productores y la Confederación de Trabajadores Forestales que reúne a los obreros del bosque y otras actividades conexas. Miles de ellos, después de una dura jornada de huelga combativa, acaban

de obtener por primera vez un contrato colectivo aceptable, pasando por encima de los subcontratistas en confrontación directa con el consorcio Angellini, uno de los tres más poderosos del país.

LA GLOBALIZACIÓN TRANSNACIONAL Y GLOBALIZACIÓN DE LA SOLIDARIDAD

El encuentro internacional realizado en Febrero 2007 en Malí, Africa, a la que concurren todos los integrantes nacionales que forman Vía Campesina, junto con organizaciones de pescadores, pastores, pueblos indígenas, mujeres y sectores urbanos, demostró cómo se está gestando a nivel planetario, una potente unidad y coordinación del vasto mundo rural que se defiende de la agresión del capital multinacional y de los gobiernos que los apoyan. Allí fue ratificada la campaña por la soberanía alimentaria, como derecho humano básico que debe ser reconocido por los estados y las instituciones internacionales. Esto incluye, no sólo la erradicación del hambre, la seguridad de disponer dentro del país de los alimentos para vivir, sino también el acceso a la alimentación sana, el respeto y la rehabilitación de los entornos rurales, zonas pesqueras, paisajes y alimentos locales y tradicionales. Se valorizó la diversidad del conocimiento, de las lenguas, de las culturas tradicionales y el derecho a la libre organización. Se proclamó la batalla por la reforma agraria integral que garantice a los campesinos el pleno acceso a la tierra y al agua, la recuperación de los territorios indígenas, los derechos de las comunidades pesqueras, la salvaguardia de los ecosistemas.

La reforma agraria integral continúa como una asignatura pendiente a realizar en nuestro continente. En esta etapa destacan los avances logrados en Venezuela, a pesar de la resistencia violenta de los terratenientes. Se han recuperado casi dos millones de hectáreas de tierras mal utilizadas por los latifundistas. El 49% se ha constituido como propiedad social, entregadas en usufructo a familias campesinas. Otra parte, se ha destinado a proyectos estratégicos estatales y una tercera, a la formación de cooperativas campesinas. En Bolivia se inició una nueva etapa para superar las falencias y retrocesos que tuvieron las reformas anteriores.

El acceso seguro al agua potable y de riego es parte de una reforma agraria integral. América Latina es una de las regiones con más agua dulce del mundo. Sin embargo, según la CEPAL, uno de cada tres habitantes padece escasez del vital

elemento. Los campesinos se ven perjudicados por el monopolio privado del agua, por las plantaciones forestales que absorben las fuentes, las fumigaciones, los relaves mineros, y los desechos tóxicos de las plantas industriales o pesqueras, que contaminan vertientes, ríos, arroyos, lagos y pozos subterráneos. En Chile, el agua limpia para beber está escaseando en muchas regiones rurales, en otras las tarifas de las compañías privadas son muy altas. Surge también el negocio poco transparente del agua mineralizada o saborizada. Fértiles valles con plantaciones frutícolas para la exportación están amenazados de desaparecer, por el agotamiento de las napas subterráneas o por el acaparamiento y contaminación de las compañías mineras. Son insistentes las demandas de los campesinos porque la ley garantice los usos comunitarios y públicos del agua, por sobre los intereses de las compañías privadas, para que se erradiquen las actividades contaminantes, que se priorice las necesidades de las asociaciones de regantes y se eliminen los subsidios a las siembras de pino y eucaliptus. Las empresas industriales y mineras también están generando escasez en centros urbanos. El reciclaje de las aguas servidas o usadas para procedimientos mineros o industriales debiera ser condición antes de la aprobación de sus construcciones. También va a ser necesaria la construcción de plantas de desalinización del agua de mar de propiedad pública, aunque tienen altos requerimientos de energía, y sus costos debiera repartirse equitativamente en la población. Por otro lado la disponibilidad de agua dulce como elemento vital de subsistencia para las aglomeraciones urbanas, también está amenazada, como consecuencia del calentamiento global. Empiezan a proliferar incluso, conflictos internacionales por la disputa de las fuentes naturales.

Las transnacionales como Monsanto, Bayer o Syngenta buscan comprometer a nuestros gobiernos en la expansión de cultivos transgénicos, planteando que sería una solución para la crisis de la pequeña agricultura o bien que sería posible la coexistencia entre, la orgánica, la convencional y la transgénica, ignorando la contaminación del maíz transgénico al convencional, ocurrido ya en varios países. La lucha por alimentos seguros, exige la etiquetación de los elaborados con materiales transgénicos, prohibirlos en la elaboración de alimentos ecológicos, así como impedir el patentamiento de semillas y animales. Del mismo modo la lucha por la alimentación sana exige desalentar los negocios transnacionales como MacDonald y otros grandes responsables de la comida rápida que contiene exceso de grasa o azúcares artificiales.

PROTEGER, AFIANZAR Y DESARROLLAR LA AGRICULTURA CAMPESINA

Se habla y se escribe mucho sobre la protección y el desarrollo de la agricultura familiar, pero muy poco o nada se hace en la práctica. Los gobiernos, sus institutos de investigación y promoción sólo tienen ojos y oídos para los exportadores y el agronegocio y muestran menosprecio por la producción local. A los campesinos se les aconseja entrar en “las cadenas productivas modernas”, lo que los condena a depender de semillas estériles o insumos tóxicos de las transnacionales o las grandes sociedades nacionales, sin poder disponer de sus propias semillas y abonos naturales y a vender en las condiciones que aquellos exigen. De lo contrario se presiona a los parceleros para que vendan sus tierras, a veces hasta con métodos mafiosos, sea para extender el monocultivo del momento, o para construir represas, autopistas, condominios de lujo con grandes extensiones de césped para canchas de golf que consumen agua a destajo. La pesadilla neoliberal promueve monstruosas ciudades donde florece el crimen y la violencia, estimula campos despoblados, desiertos verdes, paisajes sin árboles autóctonos, sin aves ni insectos, a lo más, parcelas de “agrado”, criaderos de caballos de carrera, o cotos de caza y pesca exclusivos. Aquí no hay lugar para la agricultura campesina, si no es como fuerza física de trabajo para otros o trabajo doméstico de los señores. Pero tal modelo no es progreso para seres humanos. Abandonar el campo, emigrar a la ciudad es condenarse a vivir en los extramuros, sin trabajo cercano, lejos de los centros de salud, sin vivienda decente, a veces en medio de basurales o el barro. En Chile dicen “si en el campo somos pobres, en la ciudad somos el doble de pobres”. Por eso la gente rural resiste el éxodo. Se fortalece en su decisión de permanecer en el terruño, defenderlo, unirse, organizarse y hacerse escuchar.

Hoy los villorrios o aldeas más apartados pueden y deben ser dotados sin necesidad de gigantescas inversiones, de todos los servicios modernos, a pequeña escala y a veces, con recursos locales, desde electricidad, agua potable y alcantarillado, centros culturales, transporte confortable, consultorios médicos bien equipados, hasta escuelas con computadoras, televisión, internet y comunicaciones inalámbricas. Los campesinos y campesinas quieren saber, sobre las condiciones de los mercados y las climáticas, aprender sobre el uso del riego por aspersión o por goteo y otras técnicas, estar informados oportunamente para participar, para defender sus derechos, opinar con fundamento e intervenir en las decisiones que les afecta a ellos y al medio circundante. El estado debe proveer estos servicios, porque los campesinos difícilmente podrán

financiarlos. Los caminos rurales para acceder a los mercados locales necesitan ser asfaltados y debieran tener preferencia sobre las autopistas. El crédito debe ser adecuado a su capacidad de pago y facilitar la rehabilitación de los morosos. Las capacitación y asistencia técnica no pueden ser forzadas por los funcionarios, sino convenida, teniendo respeto por la experiencia ancestral del habitante rural. Las nuevas especies, inclusive la posibilidad de agregar valor trabajo a los cultivos o crianzas, como jugos, mermeladas, harinas, salsas, desarrollar la artesanía, la recolección de frutos, plantas aromáticas y hierbas silvestres y medicinales, debieran estar al alcance de las familias rurales. Las cooperativas y otras formas de acción colectiva o de asociación necesitan ser fomentadas en gran escala. Debe instalarse redes comerciales propias, con fuerte apoyo público para evitar que los habitantes pobres sean explotados por los intermediarios. La agricultura campesina debiera ser ayudada para ser un pilar de la agricultura orgánica, de métodos ecológicos, libres de químicos y transgénicos. Los alimentos sanos y naturales cada día tienen más demanda en la población informada. También a los habitantes rurales debiera ofrecérseles nuevos empleos nobles y útiles para la sociedad como son el cuidado, monitoreo y la rehabilitación de los bosques o selvas nativas y zonas declaradas de reserva natural.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los procesos de globalización económica y libre mercado, sin quererlo, han creado nuevas condiciones favorables para un profundo cambio en los modos de producir y consumir que el capitalismo de libre mercado ha fomentado en su insaciable prosecución de la acumulación de riqueza privada. Trabajadores del campo y la ciudad, profesionales y académicos de las más diversas especialidades, consumidores y usuarios de bienes y servicios, defensores de la naturaleza y la vida sana, de urbanistas que luchan por ciudades no contaminadas ni segregadas, tenemos como nunca antes la posibilidad y la necesidad de unirnos. Nuestros objetivos son los mismos y quienes se oponen a mejores formas de vida, sólo lo hacen porque están bajo el interés o la influencia de los grandes poderes privados y su publicidad engañosa. Hago votos porque esta unidad grande, local, regional, nacional y mundial, por encima de pequeñas disputas personalistas o teoricistas, se construya en todo nuestro continente, que por muchos motivos, puede ser la vanguardia de un nuevo mundo.

CARTA FINAL DOS PARTICIPANTES DO ENCONTRO

Curitiba, 18 de maio de 2007.

Excelentíssimos Senhoras e Senhores

Ministra Dilma Rousseff

Ministro Sérgio Rezende

Ministro Reinhold Stephanes

Ministro Guilherme Cassel

Ministro Tarso Genro

Ministro José Gomes Temporão

Ministra Marina Silva

Ministro Celso Amorim

Ministro Miguel Jorge

Ministro Patrus Ananias

Ministro Altermir Gregolin

Assunto: Decisão da CTNBio que liberou milho transgênico.

Senhoras e senhores Ministros,

Nós, trabalhadores rurais sem terras, agricultores familiares, assentados em programas de reforma agrária, quilombolas, ribeirinhos, indígenas, estudantes, pesquisadores, professores universitários, advogados, trabalhadores do serviço público, representantes de organizações e movimentos sociais de luta pela reforma agrária, reunidos no ENCONTRO TERRA E CIDADANIA, ocorrido em Curitiba, nos dias 15 a 18 de maio de 2007, nos dirigimos a Vossas Excelências, como membros do Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), para expressar nossa preocupação com a decisão da CTNBio, proferida no último dia 16 de maio, que autoriza a liberação comercial do milho transgênico “Liberty Link”, de propriedade da Bayer CropScience.

Nossa preocupação é ainda maior porque, apesar do cultivo do milho transgênico ameaçar a agrobiodiversidade brasileira, a decisão da CTNBio foi tomada sem observar os mecanismos previstos em lei para garantir a biossegurança do país

e sem responder as diversas dúvidas técnicas e científicas apresentadas na audiência pública ocorrida em 20 de março deste ano. Esses fatos demonstram o descaso da Comissão com a saúde, o meio ambiente e a soberania alimentar do povo brasileiro.

A liberação comercial do milho transgênico no Brasil representa uma grande irresponsabilidade, tanto pela falta de estudos realizados no país sobre os impactos no meio ambiente, como também pelos inúmeros casos de contaminação já registrados em outros países. A história já demonstrou que não é possível a coexistência entre transgênicos e variedades crioulas sem contaminação e conseqüentes prejuízos.

O Brasil é um dos principais centros de diversidade genética de milho do mundo e uma contaminação em larga escala – como a que já vem acontecendo no caso da soja transgênica – causaria prejuízos incalculáveis ao meio ambiente e aos agricultores e ao País. Também atingem comunidades tradicionais que praticam o cultivo do milho crioulo.

Ao apreciar o pedido de liberação formulado pela Bayer, a CTNBio levou em consideração apenas os interesses do agronegócio e das empresas multinacionais de biotecnologia.

Os participantes do Encontro Terra e Cidadania entendem que não é aceitável que o meio ambiente e a alimentação dos brasileiros sejam colocados em risco para beneficiar apenas empresas de biotecnologia. Por essa razão, solicitamos que o Conselho Nacional de Biossegurança corrija a decisão da CTNBio, indeferindo o pedido de liberação comercial do milho transgênico “Liberty Link” e outros, até que o Brasil tenha uma efetiva política de biossegurança que defenda os interesses da sociedade brasileira.

Atenciosamente,

PARTICIPANTES DO ENCONTRO TERRA E CIDADANIA

II ENCONTRO TERRA E CIDADANIA
30 ANOS DA LEI DE TERRAS
20 ANOS DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

De 25 a 27 de junho de 2008

Local: Salão Nobre da Faculdade de Direito da UFPR.
Praça Santos Andrade, 50. Curitiba - Paraná

PROGRAMAÇÃO

Solenidade de abertura

Homenagem

Antenor Ribeiro Bonfim, Francisco José Ferreira Muniz (in memoriam)

A reforma agrária: da constituinte à constituição

Luiz Edson Fachin

A questão agrária no Brasil contemporâneo: da terra ao agronegócio

Plínio de Arruda Sampaio

Para além do jurídico: os limites materiais da reforma agrária

José Carlos Garcia, José Juliano de Carvalho Filho

A terra, a propriedade, a posse e sua função social

Domingos Dresch da Silveira, Jacques Távora Alfonsin

Constituição, direitos humanos e cidadania

Gercino José da Silva Filho, Olympio de Sá Sotto Maior Neto,
Vera Karam de Chueiri

Terra e território: a face visível da cidadania dos povos

Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Walter Claudius Rothenburg

Um outro olhar da justiça sobre a terra

Afonso Henrique de Miranda Teixeira, Luis Christiano Aires,
Renato Luis Dresch

Solenidade de encerramento

José Antônio Peres Gediel

OFICINAS E GRUPOS DE TRABALHO SIMULTÂNEOS

A regularização fundiária e suas variáveis

Albari Lejambre, Ednéia Ribeiro Alkamin

Reforma agrária e meio ambiente

Ana Cláudia Bento Graf, Cláudia Sonda, Cynthia Passos,
Theo Botelho Marés de Souza

Os conflitos agrários, as decisões liminares e suas repercussões

Manoel Caetano Ferreira Filho, Marcos Fowler, Wilton Vicente Paese

Produzir resistindo: o desafio do possível

Claus Germer, Gonçalo Dias Guimarães, Pedro Ivan Christoffoli,
Eduardo Faria Silva

Advocacia Popular: da universidade ao exercício da profissão

Giovanna Milano, José Augusto Guterres, Josinaldo da Silva Veiga

Terra para a reforma agrária e as possibilidades dos instrumentos jurídicos

Anderson Marcos dos Santos, Sérgio Said Staut Junior, Valdez Farias

O Estado e as organizações não-governamentais

na mediação dos conflitos fundiários

Darci Frigo, Luasses Gonçalves dos Santos, Sônia Moraes

Terra quilombola e a reconstrução da cidadania negada

Christine de Alencar Chaves, Glauco Souza Lobo, Liliana de Mendonça Porto,
Walter Claudius Rothenburg

Apresentação Cultural

Grupo Musical Viento Sur

Exposição Fotográfica Terra e Cidadania do Fotojornalista

Denis Ferreira Netto

Transmissão do Evento pela Rádio Web Terra e Cidadania

PARA ALÉM DO JURÍDICO: OS LIMITES MATERIAIS DA REFORMA AGRÁRIA

Intervenção do Prof. José Juliano de Carvalho Filho¹

AGRADECIMENTOS

É com grande prazer que participo do II Encontro Terra e Cidadania. Agradeço ao ITGC - Instituto de Terras, Cartografia e Geociências, em especial ao Prof. José Antônio Peres Gediel e ao Eduardo Faria Silva, nossos companheiros na luta pela Reforma Agrária e na Abra.

INDIGNAÇÃO

Não posso deixar de elogiar esta iniciativa. Antes porém sinto-me no dever de manifestar a minha indignação frente à posição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em relação aos movimentos sociais, especialmente o MST. Como é sabido, este órgão da Justiça, ao revés do que a ele foi atribuído na Constituição de 1988. manifestou-se pela extinção, criminalização e perseguição ao Movimento no Rio Grande do Sul. O MP do Rio Grande do Sul e o governo desse estado querem impedir a luta social das populações vítimas do processo de instalação do domínio total dos capitais ligados ao agronegócio. Querem impedir eventos como este Encontro no qual tenho a oportunidade de falar a estudantes de direito cuja origem é o MST. Lembra os piores tempos da ditadura. É seqüência do que já ocorrera na CPMI da Terra no ano passado, ou seja, avanço da pior e truculenta direita. Não podemos nos calar. É nosso dever denunciar e repudiar. Fica o registro da minha mais profunda indignação.

Este II Encontro Terra e Cidadania confronta a tudo que nos levou a criticar o Ministério Público gaúcho e por esta constatação faço questão de elogiá-lo. Esta é a segunda vez que nos reunimos para discutir aspectos da Questão Agrária nacional, apesar de muitos afirmarem que ela não mais exista. É verdade. Ela, de fato, não

¹ Este texto foi elaborado pelo autor e segue a estrutura do que foi dito na exposição. Detalhes foram acrescentados para proporcionar maior clareza ao leitor.

existe como empecilho à acumulação capitalista, todavia existe de forma clara, forte e evidente para as populações mais pobres vítimas do processo de avanço do capital na agricultura – vítimas da opção incondicional do País ao modelo do capital, chamado agronegócio. Para estas populações trata-se de uma questão de sobrevivência.

Um evento como este é fundamental para o debate, para a análise, para a denúncia das injustiças, para a procura de outros caminhos, para a conscientização dos jovens, afinal, é importante para o avanço da cidadania. Prof. Gediel, receba os nossos elogios e solidariedade.

NOSSO TEMA: “PARA ALÉM DO JURÍDICO:
OS LIMITES MATERIAIS DA REFORMA AGRÁRIA”.

Fiquei em dúvida sobre como abordá-lo. Por quê?

Destaques do tema: Examinemos o tema em duas partes: *“Para além do jurídico”* e *“os limites materiais da Reforma Agrária”*.

No meu modo de ver o “jurídico”, principalmente na questão do direito de propriedade, dadas as relações sociais predominantes e o seu conseqüente peso político, implica fortes limitações para a Reforma Agrária. Em especial, pela redução da capacidade de obtenção de terras e pela dificuldade crescente imposta à ação dos movimentos sociais. Em geral, procura criminalizar as organizações camponesas e a seus dirigentes. O caso atual mais evidente é o do governo e Ministério Público do Rio Grande do Sul. Isso para não falar da absolvição do mandante do assassinato da Irmã Dorothy e muitos outros casos.

O que desejo fixar é que não é possível discutir a questão da terra ignorando este papel do aparato jurídico. Seria de um simplismo inaceitável.

Por outro lado, a segunda parte do tema, “os limites materiais da reforma agrária”. Estes, é obvio, dependem fortemente do “Político” ou seja, da correlação de forças entre os diversos interesses grupos e(ou) classes sociais. O Poder Executivo destina verbas segundo às prioridades políticas por ele definidas e aceitas. Recentemente tivemos nova negociação (rolagem) da dívida do setor agrícola de cerca de 70 bilhões de reais. Basta comparar este número com os recursos efetivamente destinados para o programa de reforma agrária. Fica muito claro: a reforma agrária não goza de qualquer prioridade. Pode até haver retórica (discurso favorável), porém prevalecem os interesse do agronegócio.

Se não é prioridade política, não há recursos. No caso da Reforma Agrária este fato é facilmente verificável pela análise da execução orçamentária. Ainda há retórica, mas não há recursos suficientes e(ou) liberados a tempo.

Postas essas duas colocações e apesar delas, optei por abordar o tema com a identificação dos dois principais recursos matérias (TERRA E RECURSOS FINANCEIROS) e um terceiro que é o fator humano.

Disponibilidade de Terras (oferta); demanda por terra (populações que demandam terra) e disponibilidade de recursos.

Falarei sobre esses três tópicos e sobre as características da questão agrária atual. A intenção é verificar o impacto das políticas públicas sobre a disponibilidade dos recursos e identificar os principais beneficiários dessa política.

A principal finalidade deste procedimento é realçar o impacto da ação pública sobre a Questão Agrária atual.

ANÁLISE

Para tanto, recorrerei a um trabalho que fizemos para o governo Lula (fiz parte de um grupo de pesquisadores, reunidos por Plínio de Arruda Sampaio, cuja missão foi a elaboração da Proposta de II PNRA).

Para elaborarmos o Plano, respondemos a três perguntas. Uma sobre oferta de Terras (existe terra?), outra sobre a demanda por terras (existe gente interessada?) e a última sobre os custos (os gastos seriam absorvíveis? Haveria algum abalo no plano econômico?).

Portanto, na ocasião respondemos a duas das perguntas acima destacadas.

Em 2003, nossas conclusões foram as seguintes:

A DEMANDA: Público para a Reforma

Foram consideradas três modalidades de demanda pela Reforma Agrária: a) a potencial que atinge cerca de 6 milhões de famílias compostas de trabalhadores agrícolas sem-terra ou cujos estabelecimentos agropecuários não contam com área suficiente para sua manutenção; b) a explícita que se refere aos inscritos no Programa de Acesso Direto à Terra, perfazendo 839.715 cadastrados; e c) a emergencial que são

as famílias acampadas que, segundo a ouvidoria do Incra, totalizava, em outubro de 2003, 171.288 famílias. Por outro lado, considerou-se como público potencial mínimo as famílias de trabalhadores rurais e de agricultores com terra insuficiente que se encontram em situação de pobreza extrema que perfaz um universo de 3,28 milhões de famílias.

Pôde-se concluir que o número de famílias virtualmente possíveis de serem credoras de um amplo e massivo plano de reforma agrária atingia alguns milhões, evidenciando a gravidade do problema fundiário no país. Desta forma, julgou-se que era imperioso o assentamento de, no mínimo, um milhão delas, divididas em metas anuais (buscando-se resguardar o caráter do Plano Plurianual - PPA).

A Oferta de Terras

As possibilidades de obtenção de terras foram classificadas em três blocos:

- terras de propriedade privada, passíveis de desapropriação por interesse social;
- terras públicas e devolutas;
- terras suscetíveis de serem obtidas por outros meios;

As terras dos dois primeiros blocos foram objeto de exaustivo escrutínio. As do terceiro bloco, obviamente, não poderiam ser quantificadas *a priori*.

Terras de propriedade privada

Os dados do cadastro mostram que no grupo dos imóveis acima de 15 módulos fiscais, há 120.436.202 de ha de terras suscetíveis de desapropriação; no grupo dos que têm mais de 50 e menos de 100 módulos fiscais, a cifra é de 31.028.812 ha, e no grupo dos imóveis de mais de 100 módulos fiscais, a cifra é de 28.861.830 ha. Portanto, somente no grupo das terras privadas passíveis de desapropriação por interesse social, e considerando exclusivamente a causa econômica do descumprimento da função social, existem terras disponíveis para distribuição ao público potencial de reforma agrária definido anteriormente.

Terras públicas

As terras públicas consideradas como potencialmente disponíveis para o Plano são aquelas que estão diretamente sob domínio da União, e compõem um rol de bens

imóveis registrados na Secretaria do Patrimônio da União (aquelas que não possuem destinação) e parte das terras que estão destinadas aos ministérios da Defesa e da Agricultura que poderiam ter sua afetação alterada. Também fazem parte destas terras aquelas pertencentes ao Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, DNOCS e CHESF. Em princípio, há um potencial total de 4,4 milhões de hectares de terras públicas que podem ser destinadas ao PNRA.

Terras devolutas

Quanto às terras devolutas, comparou-se a superfície territorial do país com a soma da área dos imóveis privados cadastrados no Incra, das terras indígenas, das unidades de conservação; das terras públicas e das áreas já arrecadadas pelo Incra na Amazônia Legal. Esta comparação realizada em cada estado, indicou situações surpreendentes, isto é, nos Estados de Rondônia, Roraima, Amapá, Tocantins, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, e Distrito Federal, o somatório das terras registradas supera a superfície territorial desses Estados em 57,0 milhões de ha. Eliminando-se esses Estados, chega-se à existência de 130,0 milhões de ha de terras devolutas nas outras 19 unidades da Federação.

De outra parte, ao examinar o Cadastro dos Imóveis Rurais constatou-se a existência de posses superiores ao limite de 100 ha estabelecido em lei. Essas posses irregulares podem e devem ser discriminadas e arrecadadas para fins de reforma agrária. Na análise feita, chegou-se a um total de 42,9 milhões de ha de posses irregulares.

A determinação exata da quantidade de terras devolutas que podem ser destinadas à reforma agrária depende de levantamentos de campo e de decisões judiciais. Mas, somadas as cifras aqui referidas, chegamos a um total de 172,9 milhões de ha, o que nos permitiu admitir que não haveria dificuldade em encontrar, entre as terras devolutas, uma grande quantidade de terras para a reforma agrária. Nessa previsão, não se considerou a possibilidade da existência de um grande número de posses legalizáveis por estarem dentro do limite de 100 ha. Caso essas posses reproduzissem o mesmo percentual de incidência que apresentam no cadastro, o total de 172,9 milhões de ha poderá cair para cerca 110,9 milhões de ha – quantidade muito grande de terras. Este número continuava muito expressivo quando se descontavam as superfícies de águas internas, das áreas urbanas e das estradas.

CUSTOS E BENEFÍCIOS DO PNRA

O Plano estimava os investimentos específicos na Reforma Agrária para a obtenção de terras, construção da moradia e implantação do assentamento. Essas ações foram consideradas por demandarem recursos orçamentários, seja para novos assentamentos, a base de R\$ 24 mil por família assentada, seja para antigos assentamentos onde se investiria para sua recuperação. Nesse último caso não haveria gastos para obtenção da terra e construção de moradia, mas tão-somente para completar adequadamente a implantação. Esse investimento previa uma parcela para ser paga em vinte (20) anos pelo assentado (terra e moradia) e outra não passível de ressarcimento (os gastos de implantação) que seria de responsabilidade do Estado e se caracterizaria como investimentos de usufruto coletivo.

Para pagar esses investimentos em longo prazo, bem como realizar novos que consolidassem o assentamento, o assentado precisaria gerar um excedente (renda bruta, deduzidos gastos de consumo básico e produção), que lhes permitisse construir um horizonte de desenvolvimento para si e para as novas gerações.

Nesse sentido, o Plano contemplava um conjunto de ações conexas à Reforma Agrária no âmbito do Plano de Safra e das políticas sociais cujo objetivo central era garantir aos novos assentados como aos antigos beneficiados pela nova estratégia, a obtenção de uma renda bruta familiar de 3,5 salários mínimos equivalente ano. Para garantir essa meta, combinavam-se arranjos de política agrícola (compra garantida), produção de autoconsumo, venda em mercados locais, por um lado; e outras estratégias não-agrícolas de percepção de renda, em que se recorrerá a todos os mecanismos de garantia de renda mínima já assegurados na política social.

Os estudos que formaram a base de sustentação da Proposta provaram: que há terra disponível para a reforma, tanto improdutivo como devoluta; e que existe público para a reforma, isto é, demanda por terra – a demanda potencial estimada correspondeu a 6 milhões de famílias e a demanda emergencial, composta por famílias acampadas, atingiu cerca de 180 mil famílias. Foi estabelecida a meta de assentamento de 1 milhão de famílias a serem beneficiadas no período 2004-2007. As análises dedicadas à avaliação dos gastos necessários para atingir esta meta mostraram que o custo da Reforma seria perfeitamente viável. A estratégia proposta para a implementação do Plano deu ênfase à ação pública com base em “áreas reformadas”. Esta forma de atuar visou propiciar eficácia às diversas políticas públicas necessárias para a

implantação da Reforma e iniciar um real processo de transformação socioeconômica no meio rural de nosso País.

Dessa forma, na época, provamos que havia recursos, que havia disponibilidade (oferta) de terras e que existiam trabalhadores e camponeses interessados.

Pois bem, se olharmos para o passado recente cabem as perguntas perguntas: O que ocorreu? Podemos também perguntar sobre o que não ocorreu. O que não ocorreu?

Em resumo, as metas apresentadas foram as seguintes: *Meta 1* - Dotar 1.000.000 de famílias de trabalhadores pobres do campo com uma área de terra suficiente para obter, com seu trabalho, uma renda compatível com uma existência digna; *Meta 2* - Assegurar às famílias beneficiárias das ações de reforma agrária e dos agricultores familiares uma renda bruta mensal equivalente a três e meio salários mínimos, composta de renda monetária e valor de autoconsumo; *Meta 3* - Criar 2.500.000 postos de trabalho permanentes no setor reformado; *Meta 4* - Consolidar os assentamentos de reforma agrária já constituídos, mas que ainda não atingiram a meta de renda fixada para os novos assentamentos; *Meta 5* - Regularizar os quilombos; *Meta 6* - Regularizar a situação dos agricultores ribeirinhos desalojados para a construção de barragens; *Meta 7* - Reassentar, fora do perímetro das áreas indígenas, posseiros com posses de até 50 ha, atualmente estabelecidos naquelas áreas; *Meta 8* - Efetuar o levantamento georeferenciado do território nacional, a fim de sanear definitivamente os títulos de propriedade de terras do país; *Metas 9* - Atender aos assentados e aos agricultores familiares das áreas de reordenamento fundiário e desenvolvimento territorial com assistência técnica, extensão rural e capacitação; *Meta 10* - Levar, por meio do Plano de Safra, o crédito agrícola e a garantia de preços mínimos aos assentados e agricultores familiares.

A ABRA considerou que o II PNRA adotado pelo governo Lula não correspondeu à Proposta. Esta foi cortada ao meio e transformada em um mero plano de assentamentos, como tantos outros que caracterizaram políticas agrárias de governos anteriores. As restrições de recursos oriundas da política macroeconômica conservadora, herdada do governo passado e adotada pelo governo Lula, mutilaram a proposta. Alteraram profundamente o seu caráter – de estrutural passou a ser meramente compensatória.

Mesmo assim, foi válido supor-se que o II PNRA, com metas muito menos pretensivas, seria implementado com sucesso. Não foi o que ocorreu. O desempenho da política agrária implantada decepcionou. Foi fraca. Deixou muito a desejar.

Com o tempo, notou-se que não era apenas isso. A opção do governo era claramente pelo modelo do “agronegócio”. A reforma estava fora da sua pauta política. E pior, a escolha governamental implicava agravamento da questão agrária brasileira.

Coloquei esta constatação no artigo “A Nova (Velha) Questão Agrária e o Agronegócio”, escrito no final de 2007. Em seu início, registrei dez manchetes da época para evidenciar os impactos na questão agrária. Permitam-me aqui reproduzi-las, bem como a versão resumida do artigo.

“Milícias Armadas Fazem Mais Vítimas no Paraná”

[Nota CPT-PR 22/10/2007]

“Sygenta contrata milícia privada para assassinar trabalhador rural”

[Brasil de Fato 25 a 31/10/2007]

“Cortadores de cana têm vida útil de escravo em SP” (FSP 29/04/07)

“Morte e violação de direitos humanos nas usinas de etanol em São Paulo”

[Maria Luiza Mendonça – ALAI, America Latina em Movimento - 2007-09-2]

“Trabalho excessivo causa morte de bóias-frias em Ribeirão Preto”

[Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região - Ministério Público do Trabalho; Ribeirão Preto - 25/04/2007]

“Jovens submetidos à escravidão são libertados no Maranhão”

[Beatriz Camargo e Maurício Hashizume – Da Repórter Brasil]

“Governo pára ações contra trabalho escravo” (FSP 22/09/07)

“Desenfreada invasão estrangeira”- Biocombustível – Governo não controla compras de terra por grandes multinacionais” [Matéria de capa do Jornal do Brasil – 28/09/2007]

“Governo libera cana na Amazônia em áreas desmatadas” [FSP 28/09/07]

“A reforma agrária em 2006: a política do agronegócio venceu”

[Arioaldo Umbelino de Oliveira – ANP 10/08/2007]

As dez manchetes que abrem o texto revelam a face real da Questão Agrária no Brasil atual. Elas indicam: escandalosa exploração da mão-de-obra, domínio total do capital, violência, devastação ambiental, conivência e ineficácia do Estado. Notemos que todas elas estão relacionadas ao *agribusiness* nacional.

Os governos Collor, FHC e Lula integraram e entregaram o país ao neoliberalismo, ou seja, aos interesses ligados ao processo de *mundialização* do capital financeiro. Durante esses três governos, a agricultura foi gradativamente integrada à lógica das grandes companhias transnacionais que dominam as principais cadeias do agronegócio global. Foram totalmente abertas as portas da agropecuária nacional ao capital internacional: consolidou-se o processo de concentração, centralização e desnacionalização do capital. O governo perde a capacidade de fazer política relevante e se sujeita aos interesses das grandes empresas.

Nos anos 50 e início dos 60, o “debate clássico” sobre a questão agrária brasileira foi marcado por muita controvérsia. Era a época das Reformas de Base. Discutia-se a sociedade brasileira, suas origens e características, bem como o seu futuro e soluções para a crise de então. As posições em conflito eram muitas e cobriam todo o espectro político. Variavam desde as interpretações marxista ortodoxa e a estruturalista até a posição conservadora e liberal, baseada na teoria econômica neoclássica.

Com o golpe militar em 1964, prevaleceu a última posição e o país passou por um longo tempo de ditadura. O debate foi sufocado e as organizações de camponeses e trabalhadores foram reprimidas. A política agrícola implantada resultou na chamada “modernização conservadora”. Houve mudança da base técnica e integração aos mercados internacionais. A modernização capitalista induzida pelo Estado também provocou o agravamento das desigualdades na distribuição das terras, da renda e do poder. Houve forte processo de expulsão da população rural da “área modernizada” para as cidades e para outras áreas rurais. Ocorreu a generalização da violência e do conflito agrário. Os impactos ambientais negativos conseqüentes desse processo foram notáveis e diversificados.

Na segunda metade da década de 1970 a discussão reapareceu com a preocupação de explicar a natureza das transformações ocorridas. Contrariando algumas hipóteses, o capital dominara as atividades econômicas no meio rural – sem alteração da estrutura agrária.

Naqueles tempos, muitos “decretaram” a caducidade da questão agrária e a inadequação da reforma agrária. Previam o iminente desaparecimento dos camponeses, que se transformariam em operários ou pequenos empresários. Essa linha de interpretação permanece até os dias atuais, com algumas variantes. Predomina a visão “agronegocista-neoliberal” na academia e nos meios de comunicação e no governo.

As implicações negativas do processo de modernização capitalista no campo, por si só, justificariam a volta da questão agrária ao debate nacional. Todavia, quem de fato o fez foram os sem-terra. Trabalhadores e camponeses reivindicaram o acesso à terra e lutaram por direitos sociais. Organizaram-se e confrontaram a estrutura agrária. Recolocaram a questão agrária na pauta política nacional. Nessa época surgiu o MST.

A luta tem sido dura e desigual para os trabalhadores. Enfrentam os chamados ruralistas, sempre muito influentes no poder. Herdeiros da velha direita latifundiária e truculenta, hoje associada ao capital transnacional. É o chamado agronegócio, eufemismo para o atual modelo de desenvolvimento da agropecuária capitalista. Os heróis do presidente aí atuam.

A prevalência desse modelo, na ausência de um projeto de nação e de controles públicos adequados, define a questão agrária atual. Anova questão agrária é caracterizada pelo forte agravamento dos velhos efeitos do avanço do capital em detrimento dos trabalhadores e camponeses. As análises das principais cadeias produtivas existentes no País – soja, eucalipto e cana-de-açúcar – comprovam o fato.

Os resultados de diversas pesquisas sobre o setor sucro-alcooleiro mostram as seguintes evidências: aumento da concentração fundiária; perda de biodiversidade; redução das áreas de policultura, agravamento exacerbado da exploração da mão-de-obra; várias situações de trabalho escravo; mortes por exaustão nos canaviais paulistas; avanço da pecuária na Amazônia; migrações inter-regionais como parte da lógica da exploração do trabalho; ocorrência – e autorização – do plantio da cana-de-açúcar na Amazônia; poluição das águas e da atmosfera; milícias rurais a serviço do capital internacional e nacional – no caso da Sygenta Seeds houve o assassinato do Keno, liderança do MST; redução do emprego agrícola; aumento da morbidade; desnacionalização das terras; presença do capital especulativo internacional; prejuízo para a segurança alimentar; acirramento do conflito agrário; degradação das condições de saúde; e ineficácia das políticas públicas. A inoperância do Estado quanto à regulação do agronegócio em áreas de reforma agrária possibilita a subordinação dos assentamentos à lógica econômica das usinas de açúcar e álcool. A conseqüência é a destruição do que foi construído pelos trabalhadores.

A licitação de florestas públicas na região amazônica e a transposição das águas do rio São Francisco são consistentes com tais evidências. Predominam os benefícios ao poder econômico. Agora temos a MP 422 que possibilita o aumento da legalização da grilagem de terras públicas na Amazônia, medidas que dificultam a legalização das terras para os quilombolas, a MP 410 que permite trabalho sem carteira assinada e o ataque à demarcação contínua da reserva indígena Raposa Serra do Sol. Todas em benefício do capital do agronegócio.

Essa situação é conseqüente da decisão governamental de aceitar integrar o País, de forma subordinada, à nova divisão internacional do trabalho capitalista. Esta opção significa especialização em produtos primários de baixo valor agregado. Implica igualmente sujeitar o meio rural brasileiro aos interesses de poucas e enormes companhias transnacionais.

A política agrária oficial tem apenas cumprido o seu papel. Subalterna à política econômica, mostra-se tímida e ineficaz para com os sem-terra e assentados de reforma agrária, inócua ao velho latifúndio e funcional aos interesses do agronegócio.

Do ponto de vista do capital, não existe no campo qualquer questão a resolver que lhe dificulte a acumulação. Ao contrário, para as populações exploradas, a questão existe. No mundo gerado pelo capitalismo financeiro, marcadamente aqui na periferia subordinada do sistema global, não há lugar para a grande maioria dessas pessoas – são consideradas meras sobras do progresso capitalista. Para elas, a questão agrária é real e significa sobrevivência.

É nesta situação que ocorre a legitimação do agronegócio e altera o uso e a disponibilidade dos recursos para a reforma.

Quais as conseqüências para os “limites materiais da reforma agrária”?

Em suma, como já foi dito: terras mais caras, mais terra para o agronegócio, menos terra para a reforma, quilombolas, comunidades indígenas. Mais destruição de postos de trabalho no meio rural, mais desempregados, mais deslocamentos para as cidades. Mais recursos para o agronegócio (renegociações de dívidas, financiamento etc). Destruição de assentamentos em áreas de predomínio das monoculturas. Mais impactos devastadores para o meio ambiente.

Aos colegas que tão gentilmente me distinguiram com o convite para hoje aqui estar a lhes falar, faço uma sugestão. Dados os condicionamentos políticos ao “jurídico” e as atitudes e decisões nada neutras de boa parte do desse poder, em especial nas questões ligadas à terra, fica melhor discutirmos não *além*, mas sim, *aquém* do jurídico. O que está antes do judiciário? O que o condiciona?

Desta forma, chego ao fim da minha intervenção.

Agradeço novamente ao ITCG do Estado do Paraná e ao Prof. Gediel e reafirmo a minha indignação pela atitude do Ministério Público Gaúcho. Não podemos aceitá-la. É nosso dever denunciá-la e repudiá-la.

Muito obrigado.

RESERVA PARA SEGURANÇA ALIMENTAR

Afonso Henrique de Miranda Teixeira¹

A concentração fundiária e a pujante prática agrícola da monocultura sinalizam um perverso quadro de comprometimento do adequado abastecimento alimentar, o que deve ser enfrentado pela sociedade brasileira no âmbito da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais atinentes, ponderando-se e harmonizando-se, notadamente, os Princípios Fundamentais da República Federativa do Brasil, os Direitos e Garantias Fundamentais, os Princípios Gerais da Atividade Econômica e o Meio Ambiente.

Na questão específica, os impactos provocados pela expansão das atividades de monocultura sobre a segurança alimentar e nutricional, tem-se que há de ser abordado o direito de propriedade, reconhecido como fundamental no art. 5º, XXII, da CF, no contexto sistematizado pelo Pacto Social.

No passado, entendia-se o direito de propriedade como algo absoluto, fruto do individualismo reinante. Contudo, consagra-se na Constituição Federal de 1988 um novo conceito de propriedade, agora condicionado ao cumprimento da função social, que assume o gravame de hipoteca social perpétua. Esclarece José Afonso da Silva que “a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens” (SILVA, Jose Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 1994. pág. 256).

Destarte, estabeleceu o povo brasileiro os ícones de norteamo do cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182) e rural (art. 186), os quais devem ser sistematicamente analisados, sobretudo no contexto do Estado Social de Direito, adotado no Pacto Social em detrimento do Estado liberal.

No mesmo sentido, temos o estabelecimento, pelo legislador infraconstitucional e com o escopo de proteção do meio ambiente, das áreas de preservação permanente e da reserva legal, impondo, conseqüentemente, mecanismo de adequação da propriedade privada ao bem comum, criando-se espaços territoriais ambientalmente protegidos.

¹ Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

No contexto do direito fundamental à alimentação, o Estado brasileiro editou, dentre outras, as Leis n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991, e n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que tratam, respectivamente, da Política Agrícola e cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar.

Analisando a primeira delas, tem-se que o legislador traça critérios objetivos para a atividade agrícola voltados às normas e princípios de interesse público. A propósito, dispõe o art. 2º, notadamente em seus incisos, I, IV e VI:

Art. 2º A política (agrícola) fundamenta-se nos seguintes pressupostos:

I - a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade;

IV - o adequado abastecimento alimentar é condição básica para garantir a tranquilidade social, a ordem pública e o processo de desenvolvimento econômico-social;

VI - o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais.

Por sua vez, a Lei n.º 11.346/2006 dispõe:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

...

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Art. 4º A segurança alimentar e nutricional abrange:

I – a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

...

Observa-se que os estatutos aludidos encontram-se perfeitamente alinhados com a necessária observância de valores fundamentais, como alimentação, meio ambiente e convivência social, contextualizados com a ordem pública e processo de desenvolvimento econômico-social sustentável.

Lado outro, como concluíram membros dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, em documento conhecido como “Carta de Ribeirão Preto”, datada de 13 de dezembro de 1999, o “padrão produtivo da agricultura moderna – baseado na grande propriedade, na monocultura, na agroquímica e na redução de mão-de-obra –, hegemônico no Brasil, é antidemocrático e inconstitucional. A propriedade rural que produz observando esse modelo descumpra a função social e é passível de desapropriação por interesse social, para fins de Reforma Agrária”.

Pois bem. Embora tenhamos instrumentos legislativos voltados à segurança alimentar e nutricional, identificamos que a edição de norma específica com tal desiderato proporcionará mecanismo efetivo e direto para que possamos enfrentar as mazelas e graves conseqüências, inclusive em sede de soberania nacional, levadas a efeito pelo modelo monocultor e concentrador de terras em expansão no País.

Com efeito, temos que o estabelecimento de área de reserva para segurança alimentar, via processo legislativo, incidente em percentual a ser fixado sobre o imóvel rural, de certo, contribuirá para o cumprimento dos comandos constitucionais harmonizados, com relevantes reflexos social, econômico e ambiental.

De se ressaltar que, tal como se opera com a reserva legal, o cumprimento da função social da propriedade estará condicionado à averbação da área de segurança alimentar na matrícula do imóvel e à sua efetiva utilização, acarretando, nos termos da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, o aproveitamento racional e adequado do imóvel, com respeito à legislação ambiental e voltado ao bem comum, além de proporcionar bem-estar aos que, direta ou indiretamente, tenham as suas vidas tocadas pela destinação imobiliária respectiva. Daí porque entendemos que a inserção da norma relativa à criação da reserva de segurança alimentar poderia se dar no âmbito da Lei n.º 8.629/93.

Por oportuno registrar que não reconhecemos na monocultura um mal absoluto, vez que, notadamente na agroenergia, possibilita o enfrentamento de graves gargalos, como a escassez do petróleo e a devastação de florestas nativas: sabemos, entretanto, que a diferença entre o remédio e o veneno pode estar na dosagem.

A AGRICULTURA GLOBAL E SEUS EFEITOS NO BRASIL¹

José Augusto Guterres²

INTRODUÇÃO

Este breve estudo busca analisar alguns aspectos da *questão agrícola* brasileira e desvendar quem, em seu interior, são os reais beneficiados; procura evidenciar os mecanismos que levam ao paradoxo de no país com a maior área agrícola potencial do planeta (quatro vezes a chinesa),³ com tantas riquezas, e com tanta produção, continuar havendo tanta miséria; mais que isso, busca compreender como num mundo cuja produção agrícola supera as necessidades da população, tanta gente ainda morra por falta de alimentação; e, ainda, procura captar os novos movimentos no jogo da hegemonia das grandes potências mundiais, as quais, visando a garantia de abastecimento energético (em tempos de crise da matriz lastreada pelos combustíveis fósseis), seguindo a mais estrita lógica do capital, lançam sua decisiva cartada nos agrocombustíveis a serem produzidos nos países (eternamente?) “em desenvolvimento”.

Embora *agricultura* seja um termo relacionado ao cultivo de vida, é possível afirmar que a submissão desta prática à lógica do capital global é uma das razões da perda de biodiversidade no planeta e da morte sistemática de milhões de seres humanos a cada ano. Diante do paradoxo do aumento da miséria, da exploração humana e da devastação da natureza paralelamente ao desenvolvimento dos meios técnicos para aplacá-las, parafraseando Paulo San Martin,⁴ encontramos no termo *suicida* o qualitativo mais adequado para o modelo de agricultura mundial, adotado praticamente sem reservas pelo Brasil.

¹ O presente texto, com adaptações, compõe capítulo homônimo da dissertação de mestrado do autor, intitulada “A questão agrária no Brasil e a atuação do MST para efetivação de direitos à luz do conceito de hegemonia em Gramsci”.

² Mestre em Direitos Humanos e Democracia pela UFPR; pesquisador do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania da UFPR; membro da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares – RENAP.

³ ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma agrária e distribuição de renda. In: STEDILE, J. P. (org.). *A questão agrária hoje*. p. 118.

⁴ SAN MARTIN, Paulo. *Agricultura Suicida: um retrato do modelo brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Ícone, 1987.

Para compreender a submissão desse modelo à lógica do capital, é preciso ter em conta os grandes avanços tecnológicos gerados a partir dos conflitos bélicos do século XX, bem como considerar que as nações detentoras dessas novas tecnologias foram aquelas que saíram militar e economicamente vencedoras. Posto isso, podem-se investigar as particularidades do caso brasileiro, percebendo, ao mesmo tempo, que as transformações de sua questão agrícola estão intimamente relacionadas à dinâmica do “sociometabolismo global” dirigido pelo capital, direção que se corporifica não de forma espontaneísta, abstrata, difusa, mas sim segundo princípios rigorosamente racionalizados e, ainda que previsivelmente catastróficos, aplicados mediante estratégias claras de dominação por parte dos centros de poder.

1 A “REVOLUÇÃO VERDE” NO BRASIL E O REGIME MILITAR

Logo após o surto de modernização imposto pelo regime ditatorial no Brasil, o autor citado acima, San Martin, percorreu o interior do Brasil a fim de apreender as mudanças ocorridas. Uma de suas conclusões foi a de que “a chamada ‘modernização’ da agricultura brasileira modificou a fisionomia, a cultura, o semblante e a vida da Nação. Criou o País da miséria no meio da riqueza e da fartura, agravou a fome. É um Brasil que as estatísticas retratam mas não revelam”.⁵

Com efeito, a industrialização que vinha sendo implementada desde a década de 1930 tomou revigorado fôlego na ditadura. Nesta nova onda de modernização, o campo teve importância central, pois data dessa época o fenômeno mundial que somente em tom de propaganda pode ser denominado “revolução verde”.⁶

Tal fenômeno se refere, resumidamente, à aplicação em larga escala na agricultura da tecnologia militar norte-americana e europeia desenvolvida nas duas guerras mundiais e do Vietnã. Os produtos dessa tecnologia são os diversos tipos de tratores, as semeadeiras, colheitadeiras e outras máquinas agrícolas, assim como os fertilizantes químicos, agrotóxicos, antibióticos, hormônios, sementes “melhoradas” e muitos outros insumos, sem contar, ainda, toda a série de equipamentos para o transporte e industrialização da produção agrícola. Os tratores de esteira, por exemplo, são adaptações dos tanques de guerra, e vieram para facilitar o trabalho de derrubar

⁵ SAN MARTIN, Paulo. Agricultura Suicida... p. 11.

⁶ ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma agrária... p. 116-118.

vastíssimas áreas de florestas em poucos dias, dentro da lógica da grande escala; boa parte dos agroquímicos, por sua vez, advêm das armas químicas então sem uso pela momentânea diminuição de guerras,⁷ como é o caso do glifosato, que é usado principalmente na cultura da soja. Capaz de matar qualquer tipo de planta (a depender da dosagem utilizada), foi inicialmente desenvolvido para desfolhar as árvores que serviam de abrigo aos guerrilheiros vietnamitas e também para ferir ou matá-los. A mesma fabricante hoje continua lucrando com este produto, agora adaptado à agricultura. Aliás, o mesmo hoje faz parte de um novo “pacote tecnológico” surgido com a transgenia (técnica de manipulação genética que consiste no transplante de genes de um organismo para outro),⁸ pois, junto com o glifosato, ela vende também a semente geneticamente modificada apta a resistir a uma dosagem maior deste produto.⁹

Além de meios escusos como o alardeamento de epidemias inexistentes,¹⁰ o consenso em torno da chamada revolução verde no Brasil foi se formando sobretudo mediante a promessa – entoada pelo *marketing* das transnacionais e governos centrais, a que o governo militar brasileiro fazia coro – de maior rentabilidade ao produtor, bem como de aumento nos níveis de produtividade, o que possibilitaria, de quebra, “acabar com a fome no mundo”. Na prática, foi executada pela criação em massa de cooperativas agrícolas, formadas basicamente por médios e grandes produtores, organizadas segundo critérios muito distantes dos princípios cooperativistas de gestão democrática e emancipação do trabalho. O marco regulatório foi então estabelecido através da Lei de Cooperativas, n.º 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que continua vigente até hoje.

⁷ SAN MARTIN, Paulo. *Agricultura Suicida...* p. 99-100.

⁸ Para uma abordagem crítica da temática, cf. Grupo de Ciência Independente. *Em defesa de um mundo sustentável sem transgênicos*. Trad. Maria Almeida e Camila Moreno. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

⁹ 75% dos cultivos transgênicos são manipulados com o fito de serem tolerantes aos herbicidas fabricados pelas mesmas empresas que detêm as patentes desses cultivos. (Grupo de Ciência Independente. *Obra citada*. p. 71.)

¹⁰ Por exemplo, o da “peste suína africana”, relatada por Sebastião Pinheiro: “Nos idos de 1978, anos de chumbo, anunciou-se a chegada da temível Peste Suína Africana. O Canadá enviou imediatamente uma equipe de cientistas para o Rio de Janeiro, centro e foco do problema. (...) No Rio de Janeiro, os cientistas ficaram apenas 48 horas e retornaram ao seu país, sem dizer uma palavra sequer, em público. Os reprodutores suínos nacionais foram sacrificados a tiros de metralhadora em todo o RS, SC, PR. [Ocorre que] O Deputado Jauri de Oliveira (...) enviou amostras de *sangue caprino* para o Centro Internacional de Epizootias, no Rio de Janeiro e obteve a *resposta positiva para PSA*. Os canadenses retiraram-se por vergonha e honestidade. (PINHEIRO, Sebastião. **A máfia dos alimentos no Brasil**. Porto Alegre: Fundação Juquira Candiru, 2005).

Estas cooperativas vieram a ter um papel crucial na chamada “modernização” da agricultura brasileira. Foram elas que disseminaram em massa a aceitação dos agrotóxicos, substituindo o papel solitário dos vendedores das multinacionais. Foram elas que uniformizaram as práticas agrícolas, colocando ao nível do agricultor as políticas oficiais para o setor. Foram elas que espalharam a nova mentalidade de que as questões de produção se definem a nível de grandes mercados, de lances internacionais, de jogadas de longo alcance. E são elas, enfim, que hoje controlam quase toda a política de comercialização de safras, comprando a colheita dos produtores e repassando-as depois para as multinacionais – em alguns casos fazendo o jogo aberto do capital industrial em detrimento de seus próprios associados. A maior parte delas se comporta hoje como verdadeiros conglomerados (...).¹¹

Difícilmente os reflexos negativos deste modelo que então se difundia pelo mundo não seriam de uma forma ou outra sentidos no Brasil, porém sob os auspícios do regime militar a maneira pela qual isso se deu foi a mais brusca possível, a mais penosa para a população, que em sua maior parte residia no campo e dele tirava seu sustento, tanto com a agricultura familiar quanto com trabalho assalariado. De fato, essa virada tecnológica da agricultura vinha ao encontro tanto dos interesses imediatos dos latifundiários quanto dos governamentais.

Isso porque no início da ditadura militar houve um processo bastante forte por parte dos grandes fazendeiros de reação contra os movimentos pela democratização da terra e as conquistas trabalhistas no campo. A primeira providência deles foi a expulsão em massa dos trabalhadores residentes em seus imóveis e a não contratação de mão-de-obra, inclusive, quando necessário, substituindo suas lavouras por pastagens. Atendendo à necessidade de enxugar a quantidade de trabalhadores nas fazendas, vinha a tecnologia das empresas estrangeiras para a modernização da agricultura. “Assim, as motivações profundas e reacionárias, que levaram os grandes proprietários a modernizar suas lavouras, se transmutaram aos olhos da sociedade em motivações progressistas fortemente apoiadas pelo Estado através de toda sorte de subsídios e incentivos”.¹² Já entrando, portanto, nas motivações do governo, que proclamava seus interesses como sendo os da “nação”, o novo modelo de agricultura era um dos grandes vetores econômicos que consolidava o capitalismo dependente brasileiro, permitindo a manutenção dos privilégios da elite econômica nacional, então aliada com o grande capital internacional.

¹¹ SAN MARTIN, Paulo. Agricultura Suicida... p. 67.

¹² ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Reforma agrária... p. 123.

Com efeito, a partir daí se implantou um ciclo produtivo tão dependente destas tecnologias que até mesmo os pequenos produtores que conseguiram se manter no campo, via de regra, já não mais conhecem modos de produzir que não sejam os impostos por todo este modelo que foi importado, isto é, mediante tecnologias fornecidas exclusivamente por empresas transnacionais aliadas ao capital financeiro internacional, que, assim, têm o controle total do mercado, desde a obtenção de crédito pelo produtor até à mesa do consumidor.

2 HEGEMONIA DO “COMPLEXO AGROINDUSTRIAL-ALIMENTAR-FINANCEIRO”

Sebastião Pinheiro discorre sobre o fato de que todos os países centrais tiveram como base de crescimento auto-sustentado a pequena propriedade rural, assim como os exemplos regionais de desenvolvimento socioeconômico no Brasil, os quais, todavia, em determinado momento histórico passaram a colidir com os interesses do que ele denomina “complexo agro-industrial-alimentar-financeiro”:

Se avaliarmos a estrutura agrária de pequena propriedade rural familiar no Brasil, vemos que ela é a criadora de riqueza e principal formadora da industrialização autógena. Por exemplo, quantas cervejarias existiam em Santa Rosa ou Santa Cruz do Sul no início deste século? Dezenas!

Por que, no Estado de Santa Catarina, foi criada uma empresa aérea (Sadia) para transportar produtos suínos, em uma cidade do interior, que posteriormente se transformou na Transbrasil?

Qual a origem do parque industrial de Bento Gonçalves e Caxias do Sul ou São Leopoldo e Novo Hamburgo?

A resposta é sempre a pequena propriedade rural familiar. E sabemos que também na Europa muitos bancos surgiram no meio destas comunidades de agricultores como os maiores bancos dos Países Baixos.

Hoje, em época de neoliberalismo, em mercado globalizado e economia de grande escala, nos deparamos com situações muito estranhas: a criação de frangos e suínos desloca-se do sul, local tradicional, para o Brasil central, sob a alegação de menores custos de matérias primas, insumos e energia, além das isenções de tributos e impostos.

Tudo isto pode ser verdade, mas o principal argumento é que a escala de pequena propriedade familiar, hoje, é o principal entrave para a consolidação da integração do complexo agro-industrial-alimentar-financeiro.¹³

¹³ PINHEIRO, Sebastião. **A máfia dos alimentos no Brasil...** p. 26.

De fato, hoje não é possível analisar a indústria de alimentos isoladamente, visto que se encontra integrada com muitos outros setores, tais como os produtores de energia e combustíveis, da indústria química, embalagens, *marketing*, insumos para agricultura, serviços de logística, financeiro etc. “Hoje, este é o maior e mais estratégico complexo industrial do planeta – o *complexo agro-industrial-alimentar-financeiro* (CAIAF)”,¹⁴ e não é à toa, diante de todo este poderio, que políticas públicas e de gestão econômica tomadas pelos países em desenvolvimento – tais como construção de infra-estruturas, no primeiro caso, e, no segundo, monetarização da economia, controle inflacionário, juros altos, manutenção do *superávit* primário, pagamento de juros da dívida externa – direcionam-se direta ou indiretamente a suprimir a concorrência difusa da pequena propriedade rural e a garantir os interesses de tal complexo.

A fim de evitar que essa análise tome um caráter abstrato e de possibilitar a visualização concreta do que seja o *complexo agro-industrial-alimentar-financeiro*, parece conveniente a exposição de um exemplo. Entre outros, pode-se citar o da empresa transnacional Cargill, que figura entre as onze principais companhias que constituem o chamado “cartel de Londres”. Criada logo após a guerra civil norteamericana, teve um início módico, porém sua dimensão atual é impressionante:

Primeiro comerciante/exportador de grãos nos EUA (25% do mercado, que é equivalente a 25,1 milhões de toneladas ou 1,0 bilhão de bushels); primeiro comerciante/exportador de grãos do mundo (25% do mercado, equivalente a 52,9 milhões de toneladas ou 2,11 milhões de bushels); maior proprietário de elevadores de grãos dos EUA (340); primeiro comerciante de algodão; primeiro fabricante de rações de animais protéicas com base em milho (através das subsidiárias Nutrena); segundo nos EUA em moagem via úmida de milho; segundo esmagador de soja nos EUA; segundo exportador de grãos da Argentina (10% do mercado); terceiro em moagem de farinha de trigo nos EUA (18% do mercado); terceiro empacotador de carnes nos EUA, através da Excel (18% do mercado); terceiro nos EUA frigorífico e empacotador de carne suína; terceiro nos EUA em comércio de alimentados animais; terceiro exportador de grãos da França (15-18% do mercado); sexto produtor de peru nos EUA. Cargill comercializa 350.000 porcos, 12 milhões de perus, 312 milhões de frangos. Nos EUA, possui 420 barcas fluviais, 11 navios graneleiros, 2 embarcações enormes nos Grandes Lagos, 12 navios transoceânicos, 2000 vagões de estrada de ferro, e 2000 carros de tanque. Cargill e suas subsidiárias operam 800 plantas. Têm 500 escritórios nos EUA e 300 escritórios no estrangeiro e opera em 60 países. (...)

¹⁴ PINHEIRO, Sebastião. **A máfia dos alimentos no Brasil...** p. 36.

Hoje, Cargill tem mais de 20 empresas, agências corretoras de commodities nos EUA, negociando nos mercados de Chicago e do mundo, sendo um dos maiores corretores de Wall Street. Uma outra divisão, Cargill Investor Services, tem escritórios em todos os EUA e também em Londres, Genebra e Zurique.¹⁵

Além da magnitude desses conglomerados, é preciso considerar que seus centros de decisão estão todos localizados nos países do Norte, com amplo respaldo governamental, de modo que na prática demonstra-se inequívoco o cumprimento de uma estratégia de longo prazo que transcende à mera disputa por mercados, tal como observado por San Martin:

Em meados da década de sessenta, documentos secretos que mais tarde viriam a público – elaborados por estrategistas da CIA – já anunciavam: os alimentos seriam a verdadeira arma na decisão das guerras do futuro. Anos depois, já em 1974, um documento da Comissão Trilateral afirmava que a base do crescimento do produto mundial bruto dos próximos anos se radicaria na expansão do setor agrícola. O documento da CIA dizia ainda que a Nação ou grupo de nações que controlasse o mercado mundial de alimentos teria nas mãos um poder de barganha fundamental sobre a evolução política do Planeta.¹⁶

Em âmbito internacional, portanto, há uma incessante busca por consensos e manutenção da hegemonia em torno do projeto de um determinado grupo, sendo que tal hegemonia é engendrada não apenas pelos próprios Estados ou pelos organismos multilaterais por eles formados, mas também por instituições civis que, tomando emprestada a terminologia gramsciana, cumprem o papel de “intelectuais orgânicos” na conformação ideológica das políticas mundiais a serem executadas nacionalmente após os mais diversos tipos de influência, incluindo a coerção. Entre outras instituições globais, a Comissão Trilateral, citada no trecho acima, exemplifica tal assertiva, uma vez que atua verdadeiramente no intuito de consolidar consensos entre as figuras mais proeminentes dos Estados Unidos, Europa e Japão, como se denota do texto de apresentação de seu endereço eletrônico oficial:

A Comissão Trilateral foi formada em 1973 por cidadãos do Japão, Europa (países da União Européia), e América do Norte (Estados Unidos da América e Canadá) a fim de promover uma cooperação mais estreita entre essas grandes áreas democráticas industrializadas do mundo, através do compartilhamento de responsabilidade entre as lideranças no mais amplo sistema internacional. Originalmente estabelecido para três anos, nosso trabalho tem sido renovado por sucessivos triênios (...), mais recentemente para o triênio a ser completado em 2009. (...)

¹⁵ PINHEIRO, Sebastião. **A máfia dos alimentos no Brasil...** p. 201-203.

¹⁶ SAN MARTIN, Paulo. **Agricultura Suicida...** p. 17.

Quando o primeiro triênio da Comissão Trilateral foi lançado em 1973, a proposta mais imediata foi a de reunir – num tempo de considerável fricção entre os governos – um grupo não-oficial do mais alto nível possível para buscar juntos a chave dos problemas comuns de nossas três regiões. (...)

A “crescente interdependência” que tanto impressionou os fundadores da Comissão Trilateral no começo dos anos 1970 está se aprofundando na “globalização”. A necessidade de planejamento conjunto e de liderança por parte dos países da Trilateral, que (juntamente com as principais organizações internacionais) continuam sendo as principais âncoras do sistema internacional, não diminuiu, tendo, ao contrário, aumentado. (...)

Os membros da Comissão Trilateral são cerca de 350 distintos líderes em negócios, mídia, academia, serviço público (excluindo atuais detentores de cargos), uniões de trabalhadores e organizações não-governamentais das três regiões (...).¹⁷

Uma das possíveis críticas a partir do ponto de vista de uma nação periférica é feita por San Martin ao apontar como este organismo influencia outras instituições civis e governos com sua ideologia, que acaba por se constituir num instrumento mais sutil e ao mesmo tempo mais eficiente de imperialismo: “segundo ela [a ideologia Trilateral], já não é mais necessário dominar diretamente territórios. A interligação das economias – que se comportam hoje como verdadeiras teias cibernéticas – permitem outros mecanismos bem mais sutis de controle”.¹⁸ Em coletânea de artigos exclusivos sobre esta entidade,¹⁹ revela-se que a chave para a compreensão de sua ideologia, sempre expressa em forma de eufemismos, pregando a “cooperação” entre os países para a realização dos “valores fundamentais” do mundo capitalista, reside no temor que seus intelectuais têm de que o “terceiro mundo” resolva trilhar seus próprios caminhos. No mesmo sentido, reportagem sobre os trinta anos dessa instituição:

(...) A Trilateral iria rapidamente se impor como um dos principais instrumentos de consulta, preocupada em proteger os interesses das multinacionais ao mesmo tempo em que lhe cabia “esclarecer”, por meio de suas análises, as decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos. (...)

Assim se constrói a trama de um poder difuso, opaco, quase inatingível, que tece sua teia através de clubes fechados e reuniões internacionais, dentre as quais o Fórum de Davos representa sua expressão mais ostentatória. Nos recintos desses encontros, de trocas, de

¹⁷ Comissão Trilateral. About the organization. In: Sítio “The Trilateral Comission”. Tradução livre.

¹⁸ SAN MARTIN, Paulo. Agricultura Suicida... p. 43.

¹⁹ ASSMAN, Hugo (ed.); SANTOS, Theotonio dos; CHOMSKY, Noam et al. A trilateral: nova fase do capitalismo mundial.

conchavos, gravitam os mesmos protagonistas, elaboram-se as análises e os compromissos que precedem, muitas vezes, as grandes decisões. A Comissão Trilateral é uma das peças desse tabuleiro polimorfo. Consolida a aliança entre o poder das multinacionais, das finanças e da política graças a uma rede de influência cujas ramificações se estendem aos principais setores da sociedade.²⁰

Logicamente que a Comissão Trilateral não é a única instituição desse caráter, assim como, apesar de poderosa e influente, tem também suas decisões limitadas por uma infinidade de fatores. Ela é trazida aqui como uma ilustração do que se pretende deixar claro, isto é, que os rumos da globalização econômica em prol dos grandes conglomerados transnacionais não são definidos a esmo, simplesmente pelas leis de mercado ou pelo desenvolvimento aleatório das forças e relações de produção. Muito pelo contrário, eles são diretamente dependentes de consensos e decisões políticas tomadas em círculos bastante restritos de poder, em que reiteradamente são pautadas questões agrícolas de nível mundial, viabilizadas pelos mecanismos e instâncias de direito internacional, e posteriormente executadas nacionalmente.

Uma dessas instâncias internacionais que por sua relevância na conformação da questão agrícola mundial merece também ser destacada é a Organização Mundial do Comércio (OMC), que possui estrutura própria permanente e em 1995 veio a substituir a do GATT (Acordo Geral sobre as Tarifas Aduaneiras e Comércio), a qual havia sido criada no pós-segunda guerra, logo depois do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), dentro do chamado acordo de Bretton-Woods. A OMC, que atualmente congrega mais de 140 países, é o órgão internacional que regula todas as questões relativas ao comércio internacional, inclusive gerindo conflitos entre os países-membros, com capacidade para intervir diretamente em suas políticas econômicas, na medida em que tem competência para a aplicação de sanções (ao contrário do antigo GATT). Na prática, uma grande desvantagem do sistema da OMC para os países em desenvolvimento é que ele permite que os países centrais reproduzam sua hegemonia nesta organização, conduzindo o comércio internacional segundo ditames neoliberais e totalizantes, tratando assim de manter tal hegemonia, em detrimento de eventuais projetos de desenvolvimento autônomo dos demais países.

²⁰ BOIRAL, Olivier. O clube dos ricos. *In: Le Monde Diplomatique*. Novembro de 2003.

Para além da maior abrangência da OMC, incorporando uma mais vasta gama de sectores e ramos de actividade, existe uma diferença qualitativa significativa, uma vez que o GATT tinha uma visão muito mercantilista, visando basicamente a liberalização do mercado através da revisão das tarifas aduaneiras. No entanto, e este aspecto deve ser evidenciado, o GATT não tinha incidência nas políticas nacionais não pondo em causa o primado das políticas de regulação económica dos Estados aderentes sobre a liberalização.

Com a OMC, e com as atribuições de gerir conflitos entre as partes contratantes, esta lógica foi profundamente alterada. A OMC gere os acordos negociados e aprovados pelos Estados e, simultaneamente, ao contrário do que acontecia no GATT, controla esses acordos.

Portanto, a Organização Mundial do Comércio, analisa diferendos e os estados-membros ficam sujeitos a penalizações e sanções, sempre que alterem os compromissos que negociaram.

A introdução de qualquer medida considerada proteccionista em relação a um produto ou a um sector, de natureza ecológica ou no domínio da qualidade alimentar, por exemplo, desde que entendida como uma intervenção que coloca um obstáculo técnico ao comércio, é classificado como sendo uma intromissão ao comércio mundial, e o Estado-membro que a aplica fica sujeito a sanções.

Mesmo as intervenções de serviços públicos visando a protecção dos consumidores ou acções de solidariedade social, são entendidas como tendo influência no funcionamento do mercado e como medidas contra a concorrência mundial, que apenas podem ser aplicadas desde que aprovadas pela OMC.

Pode-se afirmar que, contrariamente ao que acontecia com o GATT, a OMC passou a intrometer-se nas orientações políticas e sociais dos EM aderentes.

Assim, as desigualdades estruturais existentes na economia mundial mantêm-se na OMC, no seu funcionamento e nas suas decisões.

A OMC perspectiva-se numa visão economicista estrita que não tem em conta as realidades sociais, culturais, ambientais, organizacionais e económicas das diferentes regiões. Constitui uma das componentes fundamentais da estratégia de mundialização neoliberal da economia e da sociedade.²¹

A agricultura é um dos temas de central importância para a OMC, que para acompanhar seu desenvolvimento em nível mundial dispõe de um comitê específico, possuindo acordos bastante importantes para o setor agrícola, como o “acordo sobre agricultura”, “acordo sobre a aplicação das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS)”, “acordo sobre os aspectos dos direitos da propriedade intelectual

²¹ Confederação das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal – CONFAGRI. Organização Mundial do Comércio e a agricultura. Caderno nº 7, fev. 2003. p. 9-10.

relacionados com o comércio”, e “acordo sobre as medidas de salvaguarda”.²² Em termos gerais, estabelecem mecanismos para a liberalização de mercados, aceleração da competitividade, e aumento do controle dos recursos naturais pelo capital, segundo uma racionalidade crematística, em detrimento da soberania alimentar das nações, dos conhecimentos tradicionais, culturas regionais, equilíbrio ecológico, e sustentabilidade econômica dos países em desenvolvimento, consolidando globalmente o que aqui vem sendo chamado de modelo de agricultura suicida.

Acima se demonstrou o grande infortúnio para os pequenos produtores familiares que significou a modernização da agricultura dentro do modelo da revolução verde integrada à industrialização dependente e financeirização da economia. Cumpre assinalar, porém, que os rumos dados à agricultura mundial não são prejudiciais somente aos pequenos agricultores. Embora o funcionamento do modelo reduza ao máximo a presença destes, incentivando a produção em larga escala em grandes propriedades, mesmo assim os médios e grandes produtores rurais (ou empresários agrícolas) não são os grandes beneficiados por esta cadeia produtiva global, pois também estão submetidos a forças muito superiores a sua esfera de influência (embora não de forma tão ameaçadora quanto os pequenos produtores), afinal, como visto, o sistema, em suas mais diversas etapas, funciona de modo a favorecer em primeiro lugar os grandes complexos transnacionais.

Assim como os pequenos, os grandes produtores também se vêem muitas vezes encurralados, quando, por exemplo, de uma repentina queda de preços de seus produtos, de bruscas alterações climáticas, ou, ainda, quando a tecnologia que utilizam não dá conta de exterminar as “pragas” cada vez mais resistentes que arruinam suas lavouras ou criações. Sem embargo, mostram-se incapazes de perceber a necessidade de uma matriz tecnológica diferenciada, mais independente. Insistem em continuar produzindo em larga escala para exportação, dentro do modelo do “agronegócio”, buscando eficácia, competitividade e, claro, lucro.

Quando se deparam com as constantes crises, normalmente ocasionadas, como dito, pela queda de preços de seus “produtos-*commodities*” no mercado (controlado pelos grandes conglomerados transnacionais), gerando-lhes dívidas com as instituições financeiras, assumidas para comprar insumos e implementos (dos mesmos conglomerados), a intervenção estatal que comumente causa ojeriza aos ideólogos

²² Confederação das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal – CONFAGRI. Organização Mundial... p. 11.

que os representam quando direcionada aos mais necessitados é então reclamada, via de regra não tardando a vir mediante linhas públicas de crédito, rolamento de dívidas etc., ou seja, com dinheiro público, que, no fechamento do ciclo, destina-se a encher os cofres daqueles mesmos conglomerados de empresas transnacionais.

Eles reclamam, talvez com certa razão, dos altos e baixos da política econômica oficial, montada deliberadamente para transferir recursos do setor agrícola ao setor industrial. Assim, da mesma forma como eles ganharam com o sacrifício do pequeno produtor e com o extermínio da lavoura de alimentos para o mercado interno, acabam perdendo o jogo de preços, que favorecem as agro-indústrias e o grande capital.

São peças bem tratadas de uma engrenagem que eles já não mais dominam.

O que eles sonham talvez, é com os velhos tempos em que a classe produtora tinha o poder de definir rumos e políticas do País. (...)

Fascinados pelo ciclo da soja, entraram de cabeça no devaneio da mecanização, e agora choram lágrimas de crocodilo sobre o leite derramado. Eles reclamam, mas talvez no fundo saibam muito bem que foi o ciclo da soja que lhes permitiu acumular suas pequeninas fortunas neste País de famintos.²³

3 A “QUESTÃO AMBIENTAL” E OS AGROCOMBUSTÍVEIS

Não obstante o exposto acima, os prejuízos causados pelo funcionamento da agricultura suicida em todo o mundo não se resumem à ordem econômica de forma estrita. Efeitos negativos são sentidos também no meio ambiente e na saúde pública. Sofrendo uma pressão cada vez maior de certos setores da sociedade e de alguns governos, atualmente o “CAIAF” já não pode implementar suas políticas como antes, escamoteando os impactos ecológicos e de saúde causados pela tecnologia que disponibiliza. Dessa forma, cada vez mais se nota a incorporação de elementos discursivos relacionados a “sustentabilidade”, “conservação”, “responsabilidade sócio-ambiental” e congêneres por parte dos grandes grupos do ramo.

Certo é, porém, que na prática os danos continuam a ocorrer, inclusive em maiores proporções e por novas vias. Isso porque, longe de as tão propaladas catástrofes ambientais se constituírem num limitador às atividades relacionadas à sociedade industrial e ao modelo de agricultura predominante, sua lógica mercantil em nada se altera, e o capital vem demonstrando toda a sua capacidade de renovação ao cooptar

²³ SAN MARTIN, Paulo. Agricultura Suicida... p. 87-88.

certos pontos do discurso ambientalista e torná-lo palatável à ordem vigente mediante a proposta de que o próprio mercado, por mecanismos diversos, é capaz de resolver os problemas criados. Assim, além da enxurrada de “marketing verde”, uma grande onda de novas tecnologias são criadas com a promessa de causarem menos impacto,²⁴ novos nichos de mercado são criados,²⁵ recursos naturais antes disponíveis a todos passam a possuir também o *status* de mercadoria, passíveis então de apropriação privada, tanto quanto os recursos genéticos da biodiversidade.²⁶ Além disso, um novo, gigantesco, e pouco explorado mercado agroenergético aflora graças à perspectiva de esgotamento das reservas de petróleo no mundo, assim como aos prognósticos de alterações climáticas em todo o globo em poucos anos caso não haja uma significativa redução na emissão dos gases causadores do efeito estufa na atmosfera.²⁷

²⁴ Exemplo são os organismos geneticamente modificados – OGM's aplicados à agricultura, que, a despeito da promessa de demandarem menos agrotóxicos, cada vez mais vêm revelando sua inocuidade para uma agricultura sustentável. Para estudos neste sentido, além do citado “Em Defesa de um Mundo Sustentável sem Transgênicos”, cf. VEIGA, José Eli da; SILVEIRA, J. M. F. J.; FERNANDES, G. B.; ABRAMOVAY, R.; BUAINAIN, A. M. (orgs.). *Transgênicos: sementes da discórdia*. São Paulo: Senac, 2007.

²⁵ É o caso da produção agroecológica e orgânica, voltada ao atendimento de consumidores das classes mais altas que procuram alternativas à má qualidade dos produtos agrícolas convencionais. Atualmente, para ser competitivo neste mercado é exigido dos produtores uma certificação de origem de seus produtos, a comprovar que realmente não são contaminados por agrotóxicos e outros produtos nocivos. Porém, a produção em escala nestes moldes é bem mais dispendiosa, e referida certificação é consideravelmente cara, de modo que novamente os pequenos produtores restam excluídos, e as grandes redes de comercialização são as mais beneficiadas. (PINHEIRO, Sebastião. **A máfia dos alimentos no Brasil...** p. 26-27; 38-39.)

²⁶ Atualmente, por exemplo, já se fala em “hidronegócio” e “mercado da água” considerada o “petróleo do século XXI”, dado seu escasseamento via poluição e contaminação. Com efeito, em compasso com o discurso proferido pelos organismos multilaterais internacionais, no Brasil a legislação já adotou o “princípio do valor econômico da água”. A respeito, cf. especialmente BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. *Ouro azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta*. M. Books: São Paulo, 2003; CAUBET, Christian Guy. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Jurúá, 2004; e CAUBET, Christian Guy. *A água doce nas relações internacionais*. Barueri: Manole, 2005. E mesmo com relação ao ar já se vislumbra um certo tipo de mercantilização, pois outra coisa não é possível concluir diante dos já negociados por todo o mundo “créditos de carbono”, possibilitados pelo Protocolo de Kyoto. Sobre este assunto, cf. BOLDRINI, Eliane Beê. *A ideologia da educação ambiental para o desenvolvimento sustentável: a estrada do porto de Antonina, um estudo de caso*. Tese de doutorado em educação. UFPR. Curitiba, 2003. p. 84-110. Ainda, com relação à apropriação privada de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais, cf. SHIVA, Vandana. *Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

²⁷ BRAVO, Elizabeth. *Agrocombustíveis, cultivos energéticos e soberania alimentar: aquecendo o debate sobre agrocombustíveis*. São Paulo: Terra de Direitos e Expressão Popular, 2007.

Esta última temática é a que merece um aprofundamento maior, pois é bastante peculiar ao Brasil e demonstra a insistência na continuidade do modelo de “crescimento econômico” dependente de demandas externas e de investimentos estrangeiros, modelo cuja estruturação teórica é analisada com mais detalhes no tópico seguinte.

O acelerado processo de industrialização e urbanização do século XX se baseou quase que inteiramente na energia do petróleo, matéria-prima barata e – o que é bastante importante – móvel. Por suas características, principalmente esta, a da mobilidade, o petróleo viabilizou que alguns grupos econômicos se tornassem muito ricos e poderosos, como os que controlam a cadeia produtiva desde sua extração até a distribuição, e também a indústria automobilística; ademais, toda a organização dos espaços urbanos se deu privilegiando a mobilidade dos indivíduos com o automóvel; por causa do petróleo, ainda, formou-se e difundiu-se por todo o mundo um estilo de vida em que o automóvel é sinônimo de liberdade e autonomia; além disso, até hoje é o petróleo o combustível que permite que as *commodities* agrícolas sejam transportadas pelos ares, pelos oceanos e pelas rodovias por todo o planeta, desestruturando completamente os mercados e as redes locais de abastecimento,²⁸ “para a imposição do controle por grandes cadeias que manejam a produção e circulação global dos alimentos”.²⁹

Em outras palavras, desde a subjetividade, passando pela esfera da produção econômica, até chegar na da regulação jurídica e da produção discursiva, em todos os aspectos da vida em sociedade, portanto, de uma forma ou de outra está presente a racionalidade do capital concretizada a partir do petróleo.

Com as fontes desta matéria-prima se esgotando e com a ameaça que representa a continuidade de seu uso para a vida futura do planeta, todo o sistema (especialmente sua configuração de poder e padrões de consumo) baseado no petróleo entra em xeque. Diante disso, logicamente que outras alternativas – que não alterem a atual hierarquia – começam a ser estudadas pelos principais beneficiados e controladores do sistema, sendo que a mais adequada para a manutenção da ordem geopolítica desigual foi encontrada nos chamados “agrocombustíveis”.³⁰ Nesta esteira, o governo dos Estados Unidos vem procurando incentivar os países agro-exportadores do Sul a fornecê-los massivamente. O governo brasileiro, por sua vez, vem dando provas de

²⁸ MORENO, Camila. Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar... p. 5-9..

²⁹ MORENO, Camila. Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar... p. 9.

³⁰ MORENO, Camila. Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar... p. 8-10.

grande entusiasmo com esta nova conjuntura, tanto que ao final de março de 2007 formou-se uma aliança entre ambos no sentido de somarem esforços e investimentos para expandir os programas de etanol (produzido a partir da cana-de-açúcar) para países da América Central e Caribe, lembrando que o Brasil atualmente é o maior produtor e exportador mundial desse produto, e que, segundo o Plano Nacional de Agroenergia (2006-2011), a área potencial estimada para o cultivo de matérias-primas energéticas salta para 200 milhões de hectares.³¹

Não faltam estudos técnicos demonstrando o equívoco de os países em desenvolvimento embarcarem nesta nova política energética. Para ficar no exemplo do Brasil, que está em quarto lugar no mundo em emissão de gás carbônico (80% da qual se deve à destruição da floresta amazônica), a expansão de monocultivos para abastecer o mercado agroenergético tende tão-somente a agravar o problema, já que para tanto é prevista uma pressão na fronteira agrícola da Amazônia e do Cerrado. Assim, “(...) é preciso desmistificar a principal solução apontada atualmente, difundida através dos supostos benefícios dos agrocombustíveis. O conceito de energia ‘renovável’ deve ser discutido a partir de uma visão mais ampla que considere os efeitos negativos destas fontes”.³²

Posto isso, ao que parece, a discussão mais importante a se fazer é relativa ao “imperativo naturalizado de garantir o suprimento a uma demanda externa”,³³ pregado como a única solução de desenvolvimento para o Brasil, imperativo que não é nem um pouco novo, mas que em cada época se apresenta com uma roupagem diferente. Nos dias de hoje ela recebe o nome de “Plano de Aceleração do Crescimento – PAC”, na prática um conjunto de mega-projetos infra-estruturais que em última análise potencializam e garantem as inversões de grandes capitais no país (com grande ênfase no setor que convencionamos chamar de *agricultura suicida*), sem que necessariamente fomentem desenvolvimento social. A esse respeito, Camila Moreno apresenta relevantes ponderações:

³¹ MORENO, Camila. Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar... p. 17-20.

³² MENDONÇA, M. L.; MELO, Marluce. Agroenergia: mitos e impactos. In: SIDOW, E.; MENDONÇA, M. L. Direitos humanos no Brasil 2007: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2007. p. 39.

³³ MORENO, Camila. Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar... p. 13.

Considerando o peso que tem no discurso político dito “de esquerda”, “progressista”, o “desenvolvimento” e o “crescimento” econômico sob o modelo hegemônico de agro-exportação de matérias-primas condiciona, desde o campo, o centro da política e a inserção latino-americana na economia global em pleno século XXI. Neste caso, atualizando as equações coloniais de dependência, as medidas de combate ao aquecimento global dos países do Norte – e sobretudo a perpetuação de seus padrões de consumo e estilo de vida – dependem, mais uma vez, da exploração de nossos recursos naturais e subordinação de nossos territórios e economias. E isso justamente em um momento de crise energética global, que poderia servir para desnaturalizar esta relação histórica de subordinação e colonialidade, serve exatamente para o propósito contrário.³⁴

Observando, portanto, que os agrocombustíveis vêm acalentando a “eterna utopia de ‘Brasil, país do futuro’”, continua a autora:

É justamente a política do etanol, no século XXI, que está redefinindo rapidamente uma conjuntura onde não vai haver nenhum outro futuro que o do Brasil transformado em um imenso canal (…). E isso às custas do conteúdo vazio ao sentido do “desenvolvimento” que prega à esquerda e à direita a “oportunidade econômica” dos desertos verdes, por exemplo, e a geração de empregos com o corte de cana (ampliando os postos de trabalho migrantes e sobre-explorados do bóia-fria).³⁵

Uma vez que o escasseamento do petróleo tem levado os centros de poder que controlam suas fontes e sua cadeia produtiva a reajustar o modelo energético mundial em torno dos agrocombustíveis (visto que estes permitem a manutenção dos atuais vínculos de dependência), a serem produzidos em países agroexportadores como o Brasil, os problemas decorrentes do modelo agrícola hegemônico tendem a se agravar ainda mais por aqui. Assim, nota-se que mais uma vez na história brasileira se está a reproduzir a dependência do país perante os *ciclos econômicos*, segundo um mecanismo de “*trocadas desiguais e combinadas*”, no dizer Ernest Mandel.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O central, portanto, é a reconfiguração do próprio modelo de desenvolvimento brasileiro, pois esta é a temática que atravessa qualquer debate específico acerca de soluções para o desenvolvimento nacional. Tal temática, entretanto, é justamente a que vem sendo deliberadamente olvidada pelo governo e as forças elitistas nacionais

³⁴ MORENO, Camila. Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar...

³⁵ MORENO, Camila. Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar... p. 17.

e internacionais que o compõem, como se percebe claramente pela repressão, estigmatização e criminalização das ações dos movimentos sociais do campo que visam chamar a atenção da sociedade para a ordem de problemas aqui exposta.

Resta salientar, finalmente, que o atual sistema de agricultura mundial encontra explicação no papel de funcionalidade que cumpre perante o “sociometabolismo” dirigido pelo capital, este movido por uma lógica relativamente autônoma porém implementada segundo estratégias de dominação emanadas dos centros de poder mundiais. Neste quadro, percebe-se como a agroenergia e os agrocombustíveis, extremamente impactantes para o meio ambiente e sociedade, tornaram-se fundamentais para a reprodução do capitalismo, e como, portanto, é urgente um amplo debate a respeito de, no mínimo, uma moratória a esta nova matriz, como proposto por algumas organizações da sociedade civil de países do Norte.³⁶

Impõe-se, diante disso, a implantação de um modelo de desenvolvimento econômico alternativo, firmado em bases nacionais e com a finalidade precípua de proporcionar bem-estar para o povo, o que pressupõe o rompimento radical com a lógica do capital. Dentro de um projeto de tal envergadura, que pode ser resumido como popular, socialista e democrático, as questões agrária e agrícola têm um papel fundamental, dado que a democratização da terra e seu uso sustentável se colocam como medidas básicas, asseguradas por políticas públicas voltadas a fixar a população no campo de modo digno, possibilitando-lhe a produção de alimentos mais saudáveis para abastecimento do mercado interno.

REFERÊNCIAS

ASSMAN, Hugo (ed.); SANTOS, Theotonio dos; CHOMSKY, Noam *et al.* *A trilateral: nova fase do capitalismo mundial*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. *Ouro azul: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta*. M. Books: São Paulo, 2003.

BOIRAL, Olivier. *O clube dos ricos*. Trad. Jô Amado. *In: Le Monde Diplomatique*. Novembro de 2003. Disponível em: <<http://dipl.uol.com.br/2003-11,a781>> Último acesso em: 21 jan 2008.

BOLDRINI, Eliane Beê. *A ideologia da educação ambiental para o desenvolvimento sustentável: a estrada do porto de Antonina, um estudo de caso*. Tese de doutorado em educação. UFPR. Curitiba, 2003.

³⁶ MORENO, Camila. Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar... p. 10.

- BRAVO, Elizabeth. *Agrocombustíveis, cultivos energéticos e soberania alimentar: aquecendo o debate sobre agrocombustíveis*. São Paulo: Terra de Direitos e Expressão Popular, 2007.
- CAUBET, Christian Guy. *A água doce nas relações internacionais*. Barueri: Manole, 2005.
- _____. *A água, a lei, a política... e o meio ambiente?* Curitiba: Juruá, 2004.
- Comissão Trilateral. *About the organization*. In: Sítio "The Trilateral Comission". Disponível em: <<http://www.trilateral.org/about.htm>> Último acesso em: 21 jan 2008.
- Confederação das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal – CONFAGRI. *Organização Mundial do Comércio e a agricultura*. Caderno nº 7, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.confagri.pt/NR/rdonlyres/49769F30-64F9-437D-841F-43F140D92473/0/CademoGATT.pdf>> Último acesso em: 21 jan 2008.
- Grupo de Ciência Independente. *Em defesa de um mundo sustentável sem transgênicos*. Trad. Maria Almeida e Camila Moreno. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- MENDONÇA, M. L.; MELO, Marluce. *Agroenergia: mitos e impactos*. In: SIDOW, E.; MENDONÇA, M. L. *Direitos humanos no Brasil 2007: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2007. p. 39-48.
- MORENO, Camila. *Apresentação – Soberania energética e soberania alimentar: uma só luta na era da agroenergia*. In: BRAVO, Elizabeth. *Agrocombustíveis, cultivos energéticos e soberania alimentar: aquecendo o debate sobre agrocombustíveis*. São Paulo: Terra de Direitos e Expressão Popular, 2007.
- PINHEIRO, Sebastião. *A máfia dos alimentos no Brasil*. Porto Alegre: Fundação Juquira Candiru, 2005.
- ROMEIRO, Ademar Ribeiro. *Reforma agrária e distribuição de renda*. In: STEDILE, João Pedro. *A questão agrária hoje*. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2002. p. 105-136.
- SAN MARTIN, Paulo. *Agricultura suicida: um retrato do modelo brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Ícone, 1987.
- SHIVA, Vandana. *Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- VEIGA, José Eli da; SILVEIRA, J. M. F. J.; FERNANDES, G. B.; ABRAMOVAY, R.; BUAINAIN, A. M. (Orgs.). *Transgênicos: sementes da discórdia*. São Paulo: Senac, 2007.

A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE E DA PROPRIEDADE E AS LIMINARES NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS

Luís Christiano Enger Aires¹

Quando se fala do direito de propriedade – bem como do instituto da posse – é de se ver que o mesmo, como todo e qualquer instituto jurídico, está sujeito a um princípio de relatividade histórica, em que não existem conceitos unívocos e eternos, mas apenas fases historicamente condicionadas e circunscritas da evolução do direito e do conceito de justiça, competindo aos operadores do direito – em cada tempo – declarar a ilegitimidade daquelas normas que já não mais atendam aos reclamos da sociedade e, por outra, reconhecer a emergência daqueles direitos que se coloquem como condição ao pleno desenvolvimento das potencialidades humanas.

Com efeito, não podemos perder de vista que sua disciplina jurídica corresponde instrumentalmente à realização de objetivos e interesses valorados consoante as opções políticas e, por isso mesmo, contingentes e historicamente mutáveis, donde resulta que o próprio modo de ser da propriedade – como instituto jurídico – não pode deixar de sofrer a influência decisiva do tipo de organização político-social da qual surge. Por isso, buscar uma essência da propriedade corresponde a uma atitude arbitrária e ideológica – no sentido de elidir o conhecimento integral da realidade –, destacando uma fase historicamente condicionada e circunscrita da evolução do instituto, quando se sabe que a propriedade é produto histórico de cada época. De fato, tal como vulgarmente o conhecemos, o vocábulo ‘propriedade’ está ligado de forma quase indissolúvel ao conceito econômico e jurídico que reflete uma realidade própria do sistema capitalista, sendo substancialmente diferente daquele que se extrai das relações econômicas que existiam ou predominavam na Europa pré-Revolução Francesa e no Brasil antes da introdução das relações capitalistas de produção, por volta da segunda metade do século XIX.

De outro lado, deve-se deixar frisado que direito algum se impõe por obra e graça do legislador ou dos juizes, sendo, na verdade, uma imposição das condições econômicas e sociais.

¹ Juiz de Direito no Rio Grande do Sul.

Nessa perspectiva e considerando a mudança de paradigma que vem sendo operada pela despatrimonialização e pela constitucionalização do direito privado, necessário realizar uma inversão hermenêutica na análise e aplicação do direito com a finalidade de tornar efetivos os valores, princípios, direitos e garantias instituídas pela Constituição da República brasileira. Trata-se de repensar o direito no contexto de uma ordem capaz de vincular lei e realidade, consoante Michel Bastit², como forma de dar soluções adequadas, razoáveis e racionais aos problemas gerados por uma realidade em constante mutação e, no caso brasileiro, em evidente fragmentação e desagregação, pena de “criar-se uma nova ficção, divorciada da realidade e sem condições de atender com sucesso aos reclamos daquela determinada tensão ou emergência social”³.

Aliás, frise-se que esses novos paradigmas, antes de ser uma subversão da ordem jurídica liberal-burguesa, são – na verdade – um reflexo da concepção da vida e das relações de produção da sociedade capitalista, espelhando as modificações pelas quais vem ela passando ao longo do tempo, desde praticamente a segunda década do século XX, pelos menos nos países centrais, e cujos reflexos chegaram ao Brasil de forma definitiva com a promulgação da Constituição da República de 1988.

De fato, essa despatrimonialização do direito privado “não significa a exclusão do conteúdo patrimonial no direito, mas a funcionalização do próprio sistema econômico, diversificando sua valoração qualitativa, no sentido de direcioná-lo para produzir respeitando a dignidade da pessoa humana (e o meio ambiente) e distribuir as riquezas com maior justiça”, consoante lucidamente afirma Carmem Lúcia Silveira Ramos⁴.

Tal movimento não aponta, por certo, de forma decisiva para a superação do modo de produção dominante, sendo tão-somente “o produto das atuações contraditórias de um Estado atravessado por lutas de classes, sujeito a pressões e obrigado a concessões perante classes sociais antagônicas”⁵, já que por estar

² *Apud* RAMOS, Carmem Lúcia Silveira. A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras. *in* FACHIN, Luiz Edson (coord.). *Repensando Fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 14.

³ RAMOS, Carmem Lúcia Silveira. A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras. *in* FACHIN, Luiz Edson (coord.). *Repensando Fundamentos do Direito Civil...*

⁴ RAMOS, Carmem Lúcia Silveira. A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras. *in* FACHIN, Luiz Edson (coord.). *Repensando Fundamentos do Direito Civil...* p. 16.

⁵ SOUZA SANTOS, Boaventura de. O Estado, o Direito e a questão urbana. *Apud* FALCÃO, Joaquim de Aruda (Org.). **Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 66-67.

subordinado à lógica do capital no seu todo, não pode satisfazer todas as exigências de todas as frações do capital e não pode deixar de satisfazer algumas das exigências das classes trabalhadoras, como assentou Boaventura De Souza Santos⁶, atuando marginalmente no sentido de estabelecer mecanismos de controle e dispersão das tensões sociais geradas pela própria realidade social.

Por evidente que, de outro lado, essas tensões também se prestam para mobilizar forças sociais no sentido da sua superação, forçando o recuo dos limites de compatibilidade funcional impostos pela dominação política às classes subalternas⁷. Contudo, importa mais aqui frisar que essa alteração de paradigmas é fruto das próprias contradições internas do sistema socioeconômico e dos condicionamentos por ele impostos ao sistema jurídico, servindo como fórmula de distensionamento dos conflitos sociais por ele próprio gerados.

Nesse passo, sendo o direito positivo, no dizer de Eros Roberto Grau, a tradução da correlação de forças existentes⁸, dialeticamente condicionando e sendo condicionado pela estrutura econômica, deve ser visto, sempre, como um instrumento de mudança social⁹. Portanto, é de se reiterar que essa alteração dos paradigmas do sistema jurídico corresponde a uma acomodação das contradições entre as forças materiais produtivas e as relações de produção da vida material (ou social), realizada justamente para evitar seu colapso, emprestando-lhe renovada legitimidade, e não o contrário.

Esse o prisma sob o qual deve ser compreendida a introdução da chamada função social no conceito do direito de propriedade, pois também ela foi estabelecida por imposição das condições sociais dos tempos atuais, sendo sua válvula redentora e garantidora. Efetivamente, “a função social da propriedade revela-se, no tempo presente e nos países de democracia ocidental, como o instrumento através do qual uma sociedade, que reconhece a propriedade privada dos bens, tenta dar a esta um mais amplo fôlego para tirar dela vantagens adequadas”¹⁰, vinculando-a a determinado objetivo estabelecido pela ordem jurídica.

⁶ SOUZA SANTOS, Boaventura de. O Estado, o Direito e a questão urbana. *Apud* FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de direito...** p. 67.

⁷ SOUZA SANTOS, Boaventura de. O Estado, o Direito e a questão urbana. *Apud* FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de direito...** p. 71.

⁸ GRAU, Eros Roberto. O direito posto e o direito pressuposto. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 36.

⁹ GRAU, Eros Roberto. O direito posto... p. 41.

¹⁰ RODOTÀ, Stefano. *Il terribile diritto*. Bolonha: Società Editrice Il Mulino, 1981. p. 210 (tradução livre).

No caso brasileiro, ante o disposto nos incisos XXII e XXIII do art. 5º e nos incisos II e III do art. 170 da Constituição da República, restou a propriedade privada funcionalizada e, pois, modificada a própria estrutura desse direito, condicionando sua garantia ao atendimento – pelo proprietário – do poder-dever que essa mesma ordem lhe outorgou. Com efeito, é o mesmo Rodotà quem afirma modificar a função social o esquema tradicional dos direitos subjetivos, “a partir do momento que, sempre em via de princípio, o ordenamento prevê que o exercício daqueles poderes não seja voltado apenas para a satisfação do interesse privado, mas também das mais gerais exigências da sociedade no seu complexo”¹¹, acrescentando que “eventual inatividade do proprietário, quando gravada sua propriedade com uma obrigação ou ônus, determina uma superveniente carência de legitimação à titularidade ou ao exercício do direito de propriedade”¹².

Essa lição, nada obstante colhida no direito italiano, pode ser transposta para nossa realidade – feita obviamente a devida contextualização –, tendo Fábio Konder Comparato afirmado significar a noção de função um poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, vinculando-o a certo objetivo e mostrar o adjetivo social que este objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do próprio dominus. Isso não significa a impossibilidade de harmonização entre um e outro, porém, frisando ele que “de qualquer modo, se se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica”¹³.

Nessa linha, entendendo que a propriedade passa a ser um centro de interesses, onde se encontram em ambos os lados aspectos positivos e negativos, ativos e passivos, é que se tem proclamado que à função social da propriedade e da posse, como dever do proprietário ou possuidor, corresponde o direito de todos os não-proprietários, especialmente dos mais necessitados, cujo acesso ao mesmo espaço titulado nunca deixa de estar potencialmente previsto como possível, na exata medida em que dita função deixe de ser cumprida¹⁴.

¹¹ *Apud* MORAES, José Diniz de. A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 107-08.

¹² MORAES, José Diniz de. A função social da propriedade... p. 108.

¹³ COMPARATO, Fábio Konder. A função social da propriedade dos bens de produção. *In*: Anais do XII Congresso de Procuradores de Estado. Salvador, 1986. p. 81.

¹⁴ ALFONSIN, Jacques Távora. Os conflitos possessórios e o Judiciário. Três reducionismos processuais de solução. *In*: DRESCH DA SILVEIRA, Domingos Sávio e XAVIER, Flávio Sant’anna (Org.). O Direito Agrário em debate. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1998. p. 280.

Aliás, é o que restou densificado na regra do § 1º do art. 1.228 do NCCB, quando estabelece que 'o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais'. Assim, na esteira do princípio constitucional e agora diretamente sob a forma de uma regra, o magistrado – quando do exercício da pretensão de reaver o bem, pelo proprietário/possuidor contra terceiro – deve verificar se o direito de propriedade e(ou) a posse estão sendo exercidos de acordo com a sua finalidade social, na medida em que se trata de direito subjetivo daquele contra quem é manejada a pretensão de recuperação da coisa.

Trata-se de, nesse passo, “alargar o foco da análise jurídica, procurando na dialética social a síntese histórica da superação dos conflitos e de seu padrão avaliativo”, apresentando “uma fundamentação racional para o Direito em bases emancipatórias”, tal qual defendido por Mauro Almeida Noleto¹⁵.

E essa postura encontra amparo na Constituição brasileira, tendo em vista que esta, ao reconhecer como fundamento da República a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e estabelecer como um dos seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), fez repousar o direito brasileiro na idéia de justiça e solidariedade. Por isso, a propriedade não é garantida em si mesma, mas como instrumento de proteção dos valores fundamentais estabelecidos pela Carta Constitucional, mantendo sua função de instrumento de garantia da liberdade individual, mas passando também a servir como instrumento de realização da igualdade social e da solidariedade coletiva, perante os fracos e desamparados¹⁶.

Compreendendo-se, pois, os motivos da alteração estrutural do direito de propriedade e tendo em vista que os direitos fundamentais – segundo Perez Luño – se constituem nos ‘pressupostos do consenso’ sobre o qual se deve edificar qualquer sociedade democrática, pois “representam o resultado do acordo básico das diferentes forças sociais, obtido a partir de relações de tensão e dos correspondentes esforços de cooperação para o sucesso de metas comuns”¹⁷, evidencia-se o porquê de, numa sociedade basicamente iníqua e desigual como a brasileira, o direito de propriedade

¹⁵ NOLETO, Mauro Almeida. Subjetividade Jurídica: a titularidade de direitos em perspectiva emancipatória. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998. p. 39.

¹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). A questão agrária e a justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 147.

¹⁷ PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. Los Derechos fundamentales. 7ª ed. Madrid: Tecnos, 1998. p. 21.

somente ser considerado legítimo – e por isso tutelável – como instrumento de proteção de valores fundamentais: é que existe “um vínculo funcional entre a propriedade e o princípio da igualdade, tanto quanto deste último com a democracia. A igualdade não é bem um resultado do regime democrático, mas um seu pressuposto. Se não existe igualdade onde a propriedade não seja acessível a todos (com os respectivos frutos), também a democracia não pode lavrar em campo ensangüentado de desigualdades sociais”¹⁸, razão pela qual deve a funcionalização da propriedade ser submetida também a interesses não-proprietários, notadamente àqueles que busquem atender a dignidade da pessoa humana, como valor central da atual ordem constitucional, como fórmula adequada e racional para concretizar a igualdade material.

Por isso, é de se estabelecer a possibilidade de examinar-se a função social da posse, principalmente em virtude de materializar-se nessas demandas um conflito de interesses coletivos e individuais, o qual deve ser solucionado mediante a ponderação entre os bens, com a escolha daquele preponderante diante dos princípios e valores albergados na Constituição da República. Tal se faz necessário, ademais, porque a “função social da posse como princípio constitucional positivado, além de atender à unidade e completude do ordenamento jurídico, é exigência de funcionalização das situações patrimoniais, especificadamente para atender as exigências de moradia, de aproveitamento do solo, bem como aos programas de erradicação da pobreza, elevando o conceito da dignidade da pessoa humana a um plano substancial e não meramente formal”, de acordo com a lição de Ana Rita Vieira Albuquerque¹⁹.

Nessa perspectiva, deve-se ter em conta que, como afirmado pelo Des. Márcio de Oliveira Puggina no Mandado de Segurança n.º 195050976, a função social da propriedade é um direito-dever individual e coletivo, sendo que o não-cumprimento desse dever constitucionalmente estabelecido não é juridicamente irrelevante, pena de admitir-se dever constitucional passível de não-obediência. Nessa perspectiva, o seu desatendimento implica a desqualificação da posse, já que o inciso XXIII do art. 5º da CF redefine a posse com o exercício fático de atividade socialmente relevante. Se o proprietário não prova o exercício de posse constitucionalmente qualificada, em tese,

¹⁸ BRITTO, Carlos Ayres. Direito de propriedade: o novo e sempre velho perfil constitucional da propriedade. Revista de Direito Público nº 91. p 50.

¹⁹ ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. Da função social da posse. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002. p. 40.

não preenche os requisitos do art. 927 do CPC, mormente se o confronto se dá entre o proprietário e o possuidor que dá ao imóvel destinação socialmente relevante²⁰.

Sustentou então que “a função social da propriedade relaciona-se diretamente com a posse. Ter a propriedade função social significa o efetivo exercício fático de uma ação (= função) social. Exercer faticamente alguma ação sobre a propriedade nada mais é do que o próprio conceito de posse. Logo, a função social da propriedade é a própria posse como o fato socialmente relevante exercido sobre a propriedade”²¹ e concluiu não mais se limitar a posse “à inócua e socialmente irrelevante colocação de uma cerca em um solo urbano e rural; é posse juridicamente relevante aquela que se caracteriza pelo exercício fático de atividade socialmente relevante”²².

Portanto, é jurídica e faticamente viável estabelecer essa discussão no seio da demanda possessória, até porque o problema da realização das imposições estabelecidas nas chamadas normas programáticas – como alguns classificam a que prevê o direito fundamental à moradia, ao trabalho e à reforma agrária - é, ao mesmo tempo, político e jurídico e, dessa forma, embora sua realização “dependa da luta política e de outros elementos que integram a denominada ‘reserva do possível’, o seu não cumprimento caracteriza, também, um comportamento inconstitucional, passível de ser controlado pelo Judiciário”²³, inclusive quando sua concretização – no caso concreto – esteja sendo dificultada por particular, proprietário ou possuidor de imóvel que não atenda sua função social.

Também importante deixar estabelecido que diante das cada vez mais complexas relações da cidadania com o Estado Democrático de Direito e do acirramento das demandas sociais, impõe-se um compromisso maior com os direitos básicos da pessoa humana.

Por isso há que se compreender a Constituição como um instrumento de transformação social, na medida em que incorporadora de valores socioculturais constituídos pelo processo civilizatório da humanidade. Exatamente por isso os constituintes expressaram grande preocupação com a eficácia nas normas garantidoras

²⁰ JULGADOS do Tribunal de Alçada do R.G.S. nº 97. p. 259.

²¹ JULGADOS do Tribunal de Alçada do R.G.S... p. 261.

²² JULGADOS do Tribunal de Alçada do R.G.S... p. 262.

²³ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 245.

de direitos fundamentais (art. 5º, § 1º), razão pela qual, na hipótese de omissão das demais expressões do poder de Estado ou de limitação dos direitos fundamentais, compete ao Poder Judiciário eleger a melhor solução dentro do sistema jurídico para emprestar-lhes a máxima efetividade possível no caso concreto.

De fato, a ele compete não apenas definir o conteúdo e o sentido 'correto' dos direitos fundamentais²⁴, mas também outorgar às normas correspondentes, por meio da aplicação, interpretação e integração, a maior eficácia possível no âmbito do sistema jurídico. Pode o juiz, portanto, em cada hipótese concreta, aplicar as normas de direitos fundamentais de forma exaustiva – no limite de sua eficácia –, pois deve exercer sua função atendendo aos fins sociais a que a norma se destina e às exigências do bem comum, tal qual estabelecido pelo art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Instalado, portanto, um conflito de direitos fundamentais, deve ele ser solvido pela ponderação entre os bens envolvidos, desafiando solução capaz de compatibilizá-los minimamente, solucionando-o de forma justa.

Tal opção deve ser feita, concretamente, mediante exame da proporcionalidade que, apesar de historicamente ter surgido como técnica de controle e limitação do Poder de Polícia Administrativa, posteriormente desenvolveu-se e expandiu-se, afirmando-se contemporaneamente como uma técnica de controle dos limites impostos aos direitos fundamentais, ordenando que a relação entre o meio e o fim que se pretende alcançar e o meio utilizado deve ser proporcional, racional, não-excessiva, não-arbitrária²⁵.

Aceito esse pressuposto, deve-se considerar na análise da proporcionalidade da medida buscada pela autora se é a mesma apropriada para atingir o fim perseguido, se há outra medida igualmente adequada e eficaz e que cause menor gravame ao direito fundamental em questão, e, finalmente, se existe uma reciprocidade razoável entre a conduta e a finalidade perseguida.

Assim, para permitir sua operatividade, é de se atribuir aquele que pretenda obter proteção possessória, tendo em vista a atividade de indivíduos ou movimentos sociais que busquem dar efetividade a direito fundamental, fazer prova da sua posse anterior. Tal prova, contudo, deve dirigir-se não apenas à posse-fato (à vista das

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 331.

²⁵ STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 149.

prescrições do CCB de 1916), mas sim ao exercício legítimo e socialmente relevante dessa posse, ou seja, à posse-função, já que não estamos mais no âmbito de uma investigação acerca de ilícitos contra a posse, mas em demanda judicial na qual deve ser decidido um conflito entre direitos.

Compete ao Poder Judiciário, portanto, como expressão do poder de Estado, não apenas interpretar a realidade social, colhendo o que reside no mundo dos valores, mas também transformá-la, já que o Estado contemporâneo tem por finalidade última a transformação da sociedade, buscando cumprir com o projeto emancipatório estabelecido pela Constituição. Para isso e porque “em uma ordem democrática, a função do jurista não é constatar a ordem estabelecida, mas transformá-la, de olhos postos no futuro”²⁶, possível a atuação do direito no sentido de diminuir a distância que separa os homens em razão da diversidade de oportunidades de que desfrutam no meio em que vivem, mitigando o individualismo jurídico em direção a um convívio mais solidário.

Não se trata, pois, nem de acriticamente defender a propriedade e liberdades burguesas – auxiliando a reprodução das distorções sociais existentes –, nem de incentivar um voluntarismo irracional, mas de perceber que ao Poder Judiciário cabe, no Estado Social de Direito, “garantir as regras do jogo, mas de um jogo que sirva para ampliar liberdade e igualdade”²⁷, para que esta opere como chave de ignição daquela, pois “não são os homens livres que tornam a sociedade igualitária, mas a sociedade igualitária que torna os homens livres”²⁸.

²⁶ COUTINHO, Jacinto N. de Miranda. *A lide e o conteúdo do processo penal*. Curitiba: Juruá, 1989. p. 16.

²⁷ LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito Subjetivo e Direitos Sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito*. *Apud* FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 142.

²⁸ BRITTO, Carlos Ayres. *Direito de propriedade...*

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

ALFONSIN, Jacques Távora. Os conflitos possessórios e o Judiciário. Três reducionismos processuais de solução. In: DRESCH DA SILVEIRA, Domingos Sávio e XAVIER, Flávio Sant'anna (Org.). *O Direito Agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1998.

BRITTO, Carlos Ayres. **Direito de propriedade: o novo e sempre velho perfil constitucional da propriedade**. Revista de Direito Público n.º 91.

COMPARATO, Fábio Konder. A função social da propriedade dos bens de produção. In: *Anais do XII Congresso de Procuradores de Estado*. Salvador, 1986.

_____. Direitos e deveres em matéria de propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COUTINHO, Jacinto N. de Miranda. *A lide e o conteúdo do processo penal*. Curitiba: Juruá, 1989.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

JULGADOS do Tribunal de Alçada do R.G.S. n.º 97.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direito Subjetivo e Direitos Sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de Direito**. Apud FARIA, José Eduardo (Org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MORAES, José Diniz de. **A função social da propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros.

NOLETO, Mauro Almeida. **Subjetividade Jurídica: a titularidade de direitos em perspectiva emancipatória**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998.

PEREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Los Derechos fundamentales*. 7ª ed. Madrid: Tecnos, 1998.

RAMOS, Carmem Lúcia Silveira. A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras. in FACHIN, Luiz Edson (coord.). *Repensando Fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

RODOTÀ, Stefano. *Il terribile diritto*. Bolonha, Società Editrice Il Mulino, 1981.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. O Estado, o Direito e a questão urbana. Apud FALCÃO, Joaquim de Arruda (Org.). **Conflito de direito de propriedade: invasões urbanas**. Rio de Janeiro: Forense

STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

A INTERVENÇÃO POLICIAL EM QUESTÕES POSSESSÓRIAS

Afonso Henrique de Miranda Teixeira¹

Não, não é o trabalho policial que ficou mais difícil com a nova Constituição. Difícil mesmo para algumas pessoas é tratar da mesma forma o apartamento de luxo e o barraco, é considerar que ambos são, igualmente, o asilo inviolável do indivíduo.²

O processo histórico brasileiro proporcionou uma excessiva concentração da propriedade da terra nas mãos de poucos, o que se fez desde a instituição das capitanias hereditárias, passando pelas sesmarias, pela grilagem e vexamosas e seletivas transferências de terras públicas a particulares.

Inegavelmente, a esdrúxula estrutura fundiária tem levado ao inchamento das grandes cidades, retirando o homem do campo, expulsando-o para os centros urbanos, onde, à procura de sua subsistência, passa a se estabelecer em aglomerados periféricos e guetos, vivendo em habitações precárias, sem saneamento básico, acesso à saúde, à educação, segurança, trabalho digno, dentre outras diversas privações.

Paralelamente, a especulação imobiliária, aliada a programas governamentais que, além de financiamentos vultosos para “produtores rurais”, destinam habitações para os já privilegiados, vulnerabilizam, ainda mais, os desfavorecidos, desassistidos por completo, neste sistema em que só os poderosos detêm os direitos e o exercício das garantias individuais.

Como forma de sustentar o sistema em tela, manifesta-se o poder organizado, seja o Judiciário, a Polícia e o próprio Ministério Público, os quais, por ação ou omissão, contribuem para o acirramento das desigualdades e a perpetuação das injustiças sociais.

Sob esse aspecto é que se faz necessário estabelecer um critério técnico e científico, no sentido de se pautar a atuação do Poder Público no tocante aos conflitos possessórios, notadamente nas questões de intervenção policial em caso de ocupação de terras, por saber-se que a atuação do aparelho policial tem sido determinante para desequilibrar a disputa pela posse de áreas, especialmente, as rurais, em favor dos poderosos.

¹ Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

² Cf. Nilo BATISTA. *Punidos e Mal Pagos*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

Primeiramente, há que ser ressaltado que a estipulação de parâmetro técnico-jurídico para a verificação da legitimidade da intervenção policial em questão possessória pressupõe uma ação policial oficial. Ou seja, quando os agentes policiais atuam como autoridades públicas e não como pistoleiros ou jagunços contratados, onde as ilegalidades são flagrantes. O que se deseja é extrair da sistematização jurídica critérios objetivos, no sentido de se aferir a legitimidade da intervenção policial, quando a mesma se desempenhar de forma oficial, com o intuito de moldar a atuação do Ministério Público no sentido de se consecutar as apurações e buscar as respectivas responsabilidades.

A seara possessória é uma das mais ricas do mundo do direito, no tocante aos acirrados posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais a respeito de seus institutos. As escolas de Savigny e Jhering, desde o século passado, procuraram conceituar a posse clássica em um dos mais empolgantes embates doutrinários do direito, traduzidos, obrigatoriamente, em todas as faculdades deste País.

No Poder Judiciário, os feitos se avolumam diante da delicada formulação da decisão judicial quanto à determinação do real possuidor.

Porém, as questões possessórias, de intrincadas soluções, assim não se apresentam, em regra, na visão e atuação do aparelho policial. Sobrepujando qualquer análise jurídica que, como se disse, demonstra-se de difícil solução, o corpo policial tem agido, de forma freqüente, na expulsão de posseiros em áreas urbanas e rurais. Passando por cima do poder judiciário e ridicularizando os interditos possessórios, a polícia tem sido efetiva na perpetuação do sistema, agindo como verdadeira guardadora de interesses nitidamente privados e muitas vezes escusos.

Daí a necessidade do estabelecimento de critérios técnico-jurídicos no sentido de verificação da legalidade da intervenção policial.

A questão da ocupação de áreas encontra-se, basicamente, instituída em dois ramos do direito infraconstitucional, ou seja, no direito privado (civil) e no direito público (penal e processual civil).

No direito privado, a matéria é tratada no âmbito da proteção possessória, quando do estabelecimento do desforço imediato, previsto no art. 1210, § 1º, do Código Civil de 2002.

No direito público (penal), recebe o tratamento de crime (art. 161, § 1º, do Código Penal), em uma rigorosa política criminal de defesa do patrimônio, o que vem sendo

categoricamente afastada pelos Tribunais, até mesmo Superiores, como veremos adiante. E, ainda, no direito processual civil, quando do estabelecimento dos interditos possessórios (art. 920 e segs. do CPC).

Sem dúvida, do estudo dos institutos civis e penais, submetidos, obviamente, à supremacia da ordem constitucional, podem ser extraídos critérios científicos para a verificação da atuação policial.

Preceitua o art. 1210, § 1º, do Código Civil:

O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se, ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo: os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção ou restituição da posse.

O dispositivo acima trata do princípio da autodefesa, também denominado de desforço *in continenti*.

Segundo Caio Mário da Silva Pereira³, “fora da ação judicial ou antes dela, o possuidor tem a faculdade de repelir o atentado à posse, mantendo-a ou nela reintegrando pela própria força”.

Tratando-se, portanto, de uma faculdade concedida ao possuidor de defender a sua posse é que toma relevo a abordagem que ora se faz, de vez que poderia ensejar o chamamento e intervenção do aparelho policial, no sentido de se expulsar o suposto invasor. Da análise da citada norma, vê-se, entretanto, a impossibilidade da intervenção policial, quando da ocorrência de “esbulho possessório” de conotação estritamente civil. Isto porque, conforme estatui o citado artigo, o possuidor deve agir “por própria força, e com isso a Lei quer dizer sem apelar para a autoridade, para a Polícia ou para a Justiça”, nos ensinamentos do renomado Tito Fulgêncio.⁴

De acrescentar que, diante de sutileza e intrincamento das questões possessórias, a polícia não está calcada em formação suficiente para “decidir” sobre a solução a ser dada com a sua intervenção, podendo, com isso, possibilitar situações nitidamente contrárias ao direito, quando, por exemplo, retirasse o real possuidor, deixando no local o real “esbulhador”: se as questões possessórias nos tribunais, onde se estabelece o contraditório com a produção de provas testemunhais, documentais e periciais, encontram difícil solução, imagine-se diante de um simples “juízo de prelibação”

³ Caio Mário da Silva Pereira. Instituições de Direito Civil. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense, p. 48.

⁴ Tito Fulgêncio. Da Posse e das Ações Possessórias. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, p. 146.

por policiais. Há que ser registrado, ainda, que nem mesmo a exibição do título de propriedade é suficiente para embasar uma cognição correta da autoridade policial, tendo em vista que nas ações possessórias, que se desenvolvem perante o Poder Judiciário, não é permitida a exceção de domínio, ou seja, a prova de propriedade, como fator determinante da definição possessória, como estabelece o art. 923 do Código de Processo Civil. Tal cognição sumária apresenta-se, atualmente, ainda mais complexa, diante inarredável conclusão de que somente se confere proteção possessória à propriedade urbana (art. 182, § 2º, da Constituição Federal) ou rural (art. 186, da CF) que cumpra a função social (art. 5º, XXIII, da CF).

De notar-se, ainda, que há no citado art. 1210, § 1º do Código Civil o estabelecimento de requisitos para a legitimação do desforço, que dificilmente poderiam ser analisados pelo corpo policial, como é o caso da verificação do imediatismo da ação, havido como elemento necessário na ação de desforço ou de legítima defesa da posse. Como salienta o profícuo mestre Caio Mário⁵,

o desforço tem de obedecer a certos requisitos, sem os quais a autodefesa se converte, a seu turno, em comportamento antijurídico: a) em primeiro plano, o seu imediatismo, isto é, a repulsa à violência sem retardamento, sem permitir que flua tempo após o seu início, antes que o invasor ou turbador consolide a posição non ex intervallo sed ex continenti; b) omissis.

Sob esse prisma e discorrendo sobre o princípio da autodefesa, acrescenta o citado mestre: “O direito moderno o reconhece para repelir a agressão, cabendo em qualquer caso de inquietação (ainda que já consumada), como ainda para a recuperação da posse, neste último caso não tem cabida se a perda já se consumou”.

Dessa forma, tratando-se exclusivamente de suposto ilícito civil, incabível se manifesta a intervenção policial, vedada ao poder público a administração de interesses nitidamente privados.

Na esfera penal, a matéria teria recebido o tratamento de esbulho possessório no Título que trata dos crimes contra o patrimônio, prescrevendo o art. 161, § 1º, II:

Art. 161

§ 1º Na mesma pena incorre quem:

.....

II - invade, com violência à pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório.

⁵ Cf. Caio Mário da Silva Pereira. Instituições de Direito Civil. Vol. 4. *Op. cit.*

Insta acentuar que, conforme o ensinamento de *Celso Delmanto*⁶, “o conceito penal de esbulho possessório é diverso e mais restrito do que o civil. Para que haja esbulho possessório, no campo penal, é necessário que a invasão tenha por fim o esbulho, e seja praticada, em terreno ou imóvel alheio, com violência à pessoa ou grave ameaça, ou, ainda, em concurso de pessoas”.

Entretanto, para a sua configuração, exige-se o elemento subjetivo do injusto, ou o chamado dolo específico, no caso, consistente na vontade de apropriar-se de coisa imóvel alheia. Considerando que, atualmente, as imputações de esbulho possessório resultam de ocupações coletivas de imóveis rurais, em sua grande maioria, improdutivos, importante se faz ressaltar a legitimidade constitucional da atuação dos movimentos sociais agrários. A propósito, alguns excertos de decisões da 6ª Turma do E. Superior Tribunal de Justiça:

Movimento popular visando a implantar a reforma agrária não caracteriza crime contra o patrimônio. Configura direito coletivo, expressão da cidadania, visando a implantar programa constante da Constituição da República (Habeas Corpus nº 5.574/SP. Rel. Ministro William Patterson. Julgamento em 8 de abril de 1997).

Do brilhante voto do ilustre Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro, extrai-se:

A Constituição da República dedica o Capítulo III, do Título VII, à Política Agrícola e Fundiária e à Reforma Agrária. Configura, portanto, obrigação do Estado. Correspondentemente, direito público, subjetivo de exigência de sua concretização.

Na ampla arca dos Direitos de Cidadania, situa-se o direito de reivindicar a realização dos princípios e normas constitucionais.

A Carta Política não é mero conjunto de intenções. De um lado, expressa o perfil político da sociedade, de outro gera direitos.

É, pois, direito reclamar a implantação da reforma agrária. Legítima a pressão aos órgãos competentes para que aconteça, manifeste-se historicamente.

Reivindicar, por reivindicar, insista-se é direito. O Estado não pode impedi-lo. O modus faciendi, sem dúvida, também é relevante. Urge, contudo, não olvidar o princípio da proporcionalidade tão ao gosto dos doutrinadores alemães.

A postulação da reforma agrária, manifestei, em Habeas Corpus anterior, não pode ser confundida, identificada com o esbulho possessório, ou a alteração de limites. Não se volta para insurpar a propriedade alheia. A finalidade é outra. Ajusta-se ao Direito. Sabido, dispensa prova, por notório, o Estado há anos vem remetendo a implantação da reforma agrária.

⁶ Celso Delmanto. Código Penal Comentado. Rio de Janeiro: Renovar, 1988, p. 321.

Os conflitos resultantes, evidente, precisam ser dimensionados na devida expressão. Insista-se. Não se está diante de crimes contra o patrimônio. Indispensável a sensibilidade do Magistrado para não colocar, no mesmo diapasão, situações jurídicas distintas.

No *Habeas Corpus* n.º 4.399-SP (STJ, 6ª Turma. Relator Ministro William Patterson. Julgamento em 12/03/1996), o Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro já manifestara entendimento no mesmo sentido, como se vê de excerto de seu voto:

O r. despacho de prisão preventiva, com fundamentação alentada, projeta uma realidade social. Divisou, na conduta da paciente a insubordinação às regras jurídicas. Do ponto de vista formal, isto acontece. Não entretanto a configuração do esbulho possessório, ou de alteração de limites. O fato precisa ser analisado em seu contexto, coordenado à sua motivação. Aceito as considerações do MM. Juiz de Direito, encampadas pelo v. acórdão. Todavia, com o devido respeito, confiro-lhes configuração jurídica diferente. Invoque-se a Constituição da República, especificamente o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – cujo Capítulo II registra como programa a ser cumprido a Reforma Agrária (art. 184 usque 191).

Evidente, essa norma tem destinatário. E como destinatário, titular do direito (pelo menos – interesse) à concretização da mencionada reforma.

A demora (justificada, ou injustificada) da implantação gera reações, nem sempre cativas à extensão da norma jurídica.

A conduta do agente do esbulho possessório é substancialmente distinta da conduta da pessoa com interesse na reforma agrária.

Atualmente, a culpabilidade é cada vez mais invocada na Teoria Geral do Delito. A sua intensidade pode, inclusive, impedir a caracterização da infração penal.

No esbulho possessório, o agente dolosamente, investe contra a propriedade alheia, a fim de usufruir um de seus atributos (uso) ou alterar os limites do domínio para enriquecimento sem justa causa. No caso dos autos, ao contrário, diviso pressão social para concretização de um direito (pelo menos – interesse).

No primeiro caso, contraste de legalidade compreende aspectos material e formal.

*No segundo, substancialmente, não há ilícito algum. Formalmente, e é só nesse nível, poder-se-á debater o *modus faciendi*. Esse debate tem seu foro próprio no julgamento do mérito da causa.*

Aqui, e por ora, incumbe analisar o direito reclamado, qual seja de os Pacientes continuarem em liberdade.

A ordem pública precisa ser recebida no contexto histórico. E também assim o modo de atuação das pessoas.

É certo, evidente, se a lei (formalmente) é igual para todos, nem todos são iguais perante as leis.

Sabe-se, as chamadas classes sociais menos favorecidas não têm acesso político ao governo, a fim de conseguir preferência na implantação de programa posto na Constituição da República.

Quadrilha ou bando, a teor do disposto no art. 288 Código Penal é delito que visa a prática de crimes.

Ordem pública, clamor público precisam ser recebidos com cautela. Podem ser gerados artificialmente, para dar a idéia de inquietação na sociedade.

Clamor público, ademais, não se confunde com reações (às vezes organizadas) de proprietários de áreas que possam vir a ser desapropriadas pela reforma agrária.

(...).

Vejo a necessidade de reforma no referido despacho. Não vislumbro, substancialmente – não obstante o aspecto formal do respeitável despacho de prisão preventiva -, no caso concreto, demonstração de existência de crime de quadrilha ou bando, ou seja, infração penal em que se reúnem três ou mais pessoas com a finalidade de cometer crimes. Pode haver, do ponto de vista formal, diante do direito posto, insubordinação materialmente, entretanto, a ideologia da conduta não se dirige a perturbar, por perturbar a propriedade. Há sentido, finalidade diferente. Revela sentido amplo, socialmente de maior grandeza, qual seja a implantação da reforma agrária. Infelizmente, presos aos limites processuais – volto a dizer – sinto-me jungido, exclusivamente, a apreciar a negativa de liminar.

As experiências hauridas de nossa atividade ministerial na solução de conflitos fundiários/agrírios nos informam que, em razão do disposto no art. 2º, § 6º, da Lei n.º 8.629/93, introduzido por medida provisória da pena do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, imóvel ocupado não pode ser desapropriado por um período de 2 anos. Com efeito, na maioria das vezes, os movimentos sociais acabam por ocupar um determinado imóvel (que ficaria na dita “quarentena”) para que outro possa ser vistoriado e destinado ao programa de reforma agrária.

Ainda que subsista a tipificação, a análise que ora se faz, quanto à intervenção policial em conflitos possessórios, no âmbito penal do esbulho, há que se efetuada, inegavelmente, na esfera da verificação da menor potencialidade do delito (Leis n.º 9.099/95 e n.º 10.259/01) e a inviabilidade da prisão em flagrante.

Isto porque aborda-se a presente temática (do esbulho) sob o aspecto da retirada dos supostos esbulhadores da área invadida, o que não poderia ocorrer após a consumação delitiva. Consumado o delito, à autoridade policial caberá lavrar o termo circunstanciado de ocorrência (TCO), com as conseqüentes medidas de praxe.

Sob esse prisma, imperativa se perfaz a classificação do citado delito no tocante a seu momento consumativo, ou seja, se se trata de crime instantâneo ou permanente.

Segundo a doutrina,

crimes instantâneos são os que se completam num só momento. A consumação se dá num determinado instante, sem continuidade temporal. Crimes permanentes são os que causam uma situação danosa ou perigosa que se prolonga no tempo. O momento consumativo se protraí no tempo.⁷

Celso Delmanto⁸ classifica o crime de esbulho possessório como “instantâneo e, às vezes, permanente”. Já Heleno Cláudio Fragoso⁹ afirma que “o crime de esbulho possessório é formal e se consuma com a simples invasão, ainda que o esbulho não se verifique”.

Da análise do tipo chega-se à nítida conclusão de que se trata de crime instantâneo, o que para abordagem em testilha é fundamental, na medida em que a atuação policial só poderá ocorrer no momento em que se perpetrar a ação lesiva do(s) agente(s), ao contrário do que ocorreria se fosse havido como crime permanente, vez que, nesta classe de delito, a intervenção policial poderia ocorrer em qualquer momento, tendo em vista que a sua consumação se protrairia no tempo, como no caso de seqüestro ou cárcere privado.

Previsto no título que trata dos crimes contra o patrimônio, o esbulho possessório é crime instantâneo, tal qual o furto e o roubo, cujas objetividades jurídicas guardam enormes similitudes. Perpetrada a conduta esbulhadora, o delito se perfaz por inteiro, atingindo de maneira absoluta o bem juridicamente tutelado, havendo-se por consumado. O fato de o(s) agente(s) permanecer(em) na posse do bem esbulhado não conduz à conclusão de ser o delito permanente. Quando muito, poder-se-ia ser considerado como crime instantâneo de efeitos permanentes, os quais, na lição do citado mestre Damásio E. de Jesus, são crimes instantâneos que se caracterizam pela índole duradoura de suas conseqüências, tal qual é o furto e a bigamia.

Dessa forma, por ser delito instantâneo, a atuação policial, recolocando a coisa no *statu quo ante* (com a retirada dos “invasores” da área), só poderá efetivar-se no

⁷ Damásio Evangelista de Jesus. *Direito Penal*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 170/171.

⁸ Cf. Celso Delmanto. *Código Penal Comentado*. Rio de Janeiro: Renovar. *Op. cit.*

⁹ Heleno Cláudio Fragoso. *Lições de Direito Penal*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 329.

momento da perpetração da conduta, sendo permitido ao aparelho policial, após a concretização delituosa, somente proceder à elaboração do boletim de ocorrência, para a posterior lavratura do TCO.

Abordando a temática, ainda que sob o ângulo civil, pronunciou-se o TJPE, AI n.º 10.826-7, Rel. Des. José Fernandes:

O desforço deverá ser incontinenti, ou seja, imediato. Encontrando-se, todavia, caracterizado o esbulho ou a turbação, cabe ao possuidor buscar a proteção possessória através da reintegração ou manutenção de posse, não sendo mais cabível a autodefesa da posse.

Vê-se, portanto, pelas análises das questões, tanto na esfera civil como na penal, que a intervenção policial, como forma de recompor a situação anterior, retirando-se os supostos invasores, demonstra-se totalmente incabível, sendo adequada a lavratura do boletim de ocorrência e posterior TCO.

Fora desse contexto, ilegais e abusivas manifestam-se as intervenções policiais, devendo ser apuradas as responsabilidades de tais condutas contrárias ao direito, as quais, certamente, irão desaguar, no mínimo, no estatuido pela Lei n.º 4.898/65.

E será uma atuação firme e tecnicamente lastreada que o Ministério Público, mais uma vez, será o instrumento de reversão deste quadro perverso e o agente democratizante do aparelho estatal, completamente arcaico e comprometido com as elites detentoras da riqueza nacional.

Esta atuação, no sentido de se coibir as arbitrariedades e violências policiais, por sua vez, deve ser correspondida pelo Poder Judiciário, o qual urge em ser democratizado, a fim de que se aproxime da nossa realidade e cumpra a sua relevantíssima função de transformação social.

CONCLUSÃO OBJETIVA E SÍNTESE DOGMÁTICA DAS PROPOSIÇÕES

A violência, seja urbana ou rural, apresenta-se como mais uma vertente do conflito social de luta pela moradia e pela posse da terra rural.

Com efeito, urge o Ministério Público enfrentar, como titular da ação penal pública, a inquietante *seletividade* do direito penal, bem como a lacuna doutrinária e o vazio de atuação Institucional em tais questões socialmente pulsantes, pelo que ora são submetidas as seguintes proposições:

- a) Os conflitos possessórios, em regra, não apresentam aspectos penais, razão pela qual, em princípio, não demandam a intervenção policial, já que se situam no âmbito do direito constitucional de exercício de legítima pressão para a implantação de políticas públicas e concretização de princípios norteadores do Pacto Social de 1988.
- b) A intervenção policial, nestes casos, somente poderá ocorrer havendo ordem judicial, ainda na hipótese do desforço imediato previsto no art. 1210, § 1º, do Código Civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Nilo. *Punidos e Mal Pagos*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

DELMANTO, Celso. *Código Penal Comentado*. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. *Lições de Direito Penal*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

FULGÊNCIO, Tito. *Da Posse e das Ações Possessórias*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense.

JESUS, Damásio Evangelista de. *Direito Penal*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1988.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. Vol. 4. Rio de Janeiro: Forense.

CARTA DO II ENCONTRO TERRA E CIDADANIA
30 Anos da Lei Terras do Paraná
20 Anos da Promulgação da Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 encerra, mas não elimina, os efeitos nefastos do longo outono ditatorial iniciado no Brasil, em 1964.

Essa Constituição é fruto da aliança entre o que restara das organizações da Sociedade Civil golpeadas em suas esperanças *terceiromundistas* e os novos sujeitos individuais e coletivos, forjados, desde o final da década de 1970, nas fissuras da modernização conservadora.

Surgem daí um documento e um compromisso de construção do Estado Democrático de Direito, que permitisse o acomodamento da economia às exigências do mercado e às demandas dos trabalhadores, em todas as suas vertentes.

Nessa perspectiva, a ordem econômica Constitucional não elimina a atividade econômica privada, porém reconhece a necessidade de superar certos obstáculos ao pleno desenvolvimento do mercado e da sociedade de emprego.

Nessa conjuntura, renasce a discussão interrompida, diante da concentração de terras nas mãos de poucos proprietários, da utilização predatória do trabalho e do meio ambiente nesses latifúndios, que impede o acesso à terra e expulsa milhares de trabalhadores do campo.

O artigo 184 e seguintes da Constituição Federal de 1988 ancoram, no plano jurídico e social, grande parte das possibilidades e dos limites de alteração do perfil da questão agrária no Brasil. Renasce o Direito Agrário, renovam-se as esperanças na Reforma Agrária. Resta, contudo, no cenário econômico e na arena política, enfrentar o jogo de forças que impulsiona e freia a efetividade jurídica e eficácia social das conquistas constitucionais.

Não tardam a surgir novos desafios para os defensores da Reforma Agrária. No campo legislativo, a Lei n.º 8.629/1993 mutila o texto constitucional. No âmbito judicial, a matriz conservadora orienta a hermenêutica da racionalidade autofágica proprietária. No social e institucional, nega-se a legitimidade dos movimentos sociais, criminalizam-se os trabalhadores e promove-se a morte dos camponeses em movimento.

Na década de 1990, a Constituição perde seu vigor juvenil e recebe novos golpes do projeto neoliberal que subjaz à quase totalidade das Emendas Constitucionais.

O Estado é atacado nas suas funções de condutor das políticas de recuperação de um mínimo de justiça social previsto na Constituição. Mais do que isso, a configuração econômica internacional minimiza a importância da produção de alimentos e impõe um modelo agrícola viável somente com a inversão de altas somas de capital aplicável às inovações da tecnologia no campo.

Após 20 anos de Constituição, discutir essa relação tensa é lançar um olhar crítico sobre esse percurso da democracia e de sua negação, no Brasil. Esta é uma tarefa que encontra na questão agrária um dos pontos mais salientes e ricos dos direitos fundamentais. A isso se propõe este II Encontro Terra e Cidadania.

Como resultado de nossos intensos diálogos e estudos levados a cabo nestes três últimos dias, apresentamos aos cidadãos, ao Poder Público, à sociedade civil organizada, aos movimentos sociais, aos juristas e estudantes, as seguintes proposições e conclusões que sirvam ao correto tratamento da questão agrária, em todas as suas dimensões.

1. Integra o objetivo constitucional de desconcentração de terra e renda uma interpretação emancipatória da Constituição brasileira, a ser entendida tal interpretação como permanente processo constituinte, por meio da construção e reconstrução de sentidos na atuação dos operadores do Direito.

2. A função social da propriedade é elemento constitutivo e ressignificador do direito de propriedade, atribuindo-lhe, atualmente, novo conceito. A propriedade que descumpra sua função social é uma “impropriedade” e, como consequência, não merece, dentre outras, a proteção possessória. Nessa perspectiva, a propriedade é primordialmente fonte de deveres fundamentais.

3. O II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de 2003, demonstra que todos os elementos necessários para a implementação de uma efetiva reforma agrária encontram-se presentes no Brasil, isto é, além da urgente necessidade de mais de um milhão de famílias, há terras suficientes para assentá-las, assim como recursos financeiros disponíveis. É patente, entretanto, o enfraquecimento do compromisso assumido pelo atual governo federal de implementar definitivamente a Reforma Agrária.

4. A decisão governamental de aceitar integrar o país, de forma subordinada, à nova divisão internacional do trabalho capitalista, segundo o modelo do agronegócio, significa, por consequência, a especialização em produtos primários de baixo valor agregado e implica, igualmente, sujeitar o meio rural brasileiro aos interesses de

poucas e enormes companhias transnacionais, cuja finalidade precípua é a realização de lucro e não o provimento das necessidades da população. Esta decisão também resulta no agravamento da concentração fundiária, da exploração de mão-de-obra, da pressão sobre as terras indígenas, quilombolas e de outros povos tradicionais, com evidente perda de soberania nacional.

5. O território dos povos é espaço vital da sociedade. Dele o povo tira seu sustento e sustenta sua cultura. A modernidade capitalista transformou a natureza em terra proprietária, terra sem natureza, sem gente, sem produção de alimentos e de cultura. É fundamental que a luta de hoje seja pelo retorno ao território, que respeite o direito de outros povos, que promova o sustento de todos e reproduza a cultura dos grupos.

6. É legítima e saudável ao Estado Democrático de Direito a organização de movimentos sociais para a reivindicação de acesso à terra e a direitos fundamentais, que são fontes instituintes e constituintes de direitos fundamentais.

7. A ação de movimentos sociais do campo de ocupação de terras em que há descumprimento da função social da propriedade deve ser entendida como ato de desobediência civil, que se configura em instrumento legítimo a ser utilizado em Estado Democrático de Direito.

8. A propriedade na qual se pratica o ilícito ambiental descumpra sua função social e deve ser desapropriada.

9. Ao colocarem em sua pauta política a necessidade de produção ambientalmente equilibrada e socialmente viável, segundo a matriz agroecológica, os movimentos sociais se legitimam como agentes que promovem a proteção do meio ambiente. A implementação da Reforma Agrária, assim, é medida central para salvaguardar a biodiversidade. Por isso, é urgente que as agendas ambiental e fundiária sejam discutidas e efetivadas em conjunto.

10. Não constitui crime de esbulho possessório o ato político de ocupação de terras por membros de movimentos sociais, na medida em que não se verifica o intento de assenhoreamento definitivo da área ocupada, requisito imprescindível do tipo penal previsto no artigo 161, II, do Código Penal.

11. É necessário alterar a Constituição para possibilitar que os Estados Federados possam também desapropriar para fins de Reforma Agrária. Esta sugestão pode ser alcançada por meio de legislação que delegue poderes para que os Estados Federados desapropriem imóveis para fins de Reforma Agrária.

12. O valor das desapropriações de terras deve ser igual ao capital investido na aquisição da terra, atualizado monetariamente, e na construção das benfeitorias, diminuídas as desvalorizações contábeis. Se a terra é tomada pela Lei como um bem de capital, deve ser tratada como um bem de capital.

13. Deve-se rever administrativamente os graus de utilização da terra que determinar a produtividade, com efeitos na desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária, incluindo os quatro elementos da função social da propriedade, quais sejam, produtividade, respeito ao trabalho digno, proteção ambiental e regularidade fiscal, concomitantemente.

14. É preciso acrescentar, por via administrativa, na verificação da produtividade da terra, as questões trabalhistas, ambientais e de bem-estar das pessoas envolvidas.

15. É necessário estabelecer normas claras para que a Administração Pública possa regularizar as pequenas propriedades em faixa de fronteira e arrecadar como terras públicas as grandes.

16. Urge proceder à imediata arrecadação de terras públicas, fora da faixa de fronteira ocupadas indevidamente, para fins de ocupação por trabalhadores rurais sem-terra e para fins de melhoria das condições ambientais e de vida da população residente.

17. Cabe regulamentar, por lei, as reintegrações de posse em ocupações coletivas de tal forma que somente sejam concedidas após a verificação de que a terra cumpria, antes da ocupação, a função social exigida e o artigo 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil Brasileiro, no sentido de evitar interpretações ideológicas por parte de Poder Judiciário e da Administração Pública.

18. É importante estabelecer como regra para os assentamentos de Reforma Agrária e colonização a concessão de uso, privilegiando-se formas coletivas de apropriação da terra.

19. As políticas de concessão de crédito com forte equalização e acompanhamento públicos devem ser estabelecidas de tal forma que sejam dispensáveis garantias reais.

20. Recomenda-se criar, por Decreto, a possibilidade de o INCRA conceder documento comprobatório de lapso temporal e qualidade de posse para fins de usucapião. Uma espécie de usucapião administrativa.

21. Os sistemas cooperativos solidários e integrados devem ser criados com a finalidade de vincular os resultados da produção agrícola com os dos produtos de transformação.

22. O Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003, deve ser transformado em Lei, para que os direitos das comunidades quilombolas sobre a terra possam ser mais bem resguardados.

23. Devem-se acelerar os trâmites da legislação punitiva ao uso do trabalho escravo, bem como construir normatividade de indenização pela riqueza indevidamente apropriada e perdimento dos bens utilizados, inclusive a terra. Esta legislação, que deve incluir a plantação de psicotrópicos, deve tratar da perda imediata da terra.

24. É direito do povo cigano a consolidação de espaços públicos nos municípios, com condições de salubridade, para a permanência de suas caravanas.

25. Há que se buscar formas de proteção jurídica dos faxinais, inclusive para que sirvam de referências a outras terras comunitárias.

26. É inconstitucional o artigo 2º, § 6º, da Lei n.º 8.629/93, porque representa obstáculos à efetiva obtenção de terras para a Reforma Agrária ao estabelecer que a prévia ocupação da terra por famílias sem-terra constitui óbice à referida obtenção. A inconstitucionalidade deste dispositivo legal decorre do conflito com o mandamento constitucional que estabelece a possibilidade de desapropriação de área que não cumpre sua função social.

Curitiba, 27 de junho de 2008.

Assinam a carta todas as entidades que organizaram e apoiaram o evento e os cidadãos participantes deste II Encontro Terra e Cidadania.

CARTA DE REPÚDIO À “POLÍTICA OFICIAL” DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL

As entidades e cidadãos abaixo assinados, reunidos no II Encontro Terra e Cidadania, realizado na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, de 25 a 27 de junho, repudiam a decisão do Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul de 02 de dezembro de 2007 que formula uma “política oficial” visando, entre outras, a criminalização e extinção de movimentos sociais, em especial o MST.

Causa perplexidade que tal política de atuação advenha de uma instituição vocacionada e com atribuições constitucionais específicas para a defesa do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, já que essa decisão constitui uma infidelidade manifesta do Ministério Público às suas próprias finalidades e discrepa flagrantemente da história do *parquet* gaúcho.

Essa política é insensata por tentar retirar do campo o principal movimento social capaz de realizar um processo civilizatório que responda às esperanças dos trabalhadores, pois é o MST o maior espaço em que têm eco as legítimas demandas do povo marginalizado do campo no exercício da cidadania ativa. Fora disto, resta a ele a saída para a exclusão e a criminalidade.

Mostra-se temerária e inconseqüente essa a linha política que busca subtrair a legitimidade das ações político-reivindicatórias do MST, reconhecidas nacional e internacionalmente, na tentativa de encurralá-lo no dilema de existir clandestinamente ou enveredar para um confronto direto, com todos os riscos que isso significa para o próprio movimento e para o País.

Ademais, não se pode olvidar que o Superior Tribunal de Justiça tem se pronunciado reiteradamente no sentido de que as ocupações reivindicatórias de terras pelos movimentos sociais com fins de reforma agrária constituem atos legítimos.

Reinaugura-se na decisão do Ministério Público gaúcho, em pleno Estado Democrático de Direito, uma política de “limpeza social” e desagregação, sem precedentes. A extensão dessa política, mediante suas diversas propostas e encaminhamentos que já vêm sendo concretizados, atinge toda a pauta dos Princípios, Direitos e Garantias Fundamentais consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil.

Tal proposta repressiva acaba por privilegiar e incentivar a concentração fundiária e as monoculturas dominadas especialmente por empresas transnacionais, fontes geradoras de permanente violência, desigualdade social, e de efeitos danosos ao meio ambiente.

Diante disso, entendemos que ao invés de formular tal política de atuação funcional, o Ministério Público tem o dever de:

1. Verificar a legalidade e constitucionalidade dos pleitos possessórios, atuando para impedir que sejam concedidas medidas protetivas em imóveis que descumprem a função social;

2. Estar presente em todos os despejos de famílias sem-terra, fiscalizando a ação policial, evitando abusos e violências, assim como garantindo o cumprimento da legislação protetiva de crianças, adolescentes e idosos;

3. Impedir que qualquer desocupação seja realizada sem a designação de lugar adequado para a remoção dos atingidos;

4. Centrar seu poder investigatório nos problemas relevantes e estruturais da sociedade, tais como a corrupção na administração pública, os crimes ambientais das grandes empresas e a formação de milícias privadas no campo.

Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC/UFPR), Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP), Rede Popular de Estudantes de Direito (REPED), Terra de Direitos, Rede Social, Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (COPPE/UFRJ), Instituto 17 de abril

Plínio de Arruda Sampaio, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, José Antônio Peres Gedieli, José Juliano de Carvalho Filho, Luiz Edson Fachin, Domingos Dresch da Silveira, Jacques Távora Alfonsin, Gercino José da Silva Filho, Elmano de Freitas, Cynthia Regina de Lima Passos, Eduardo Faria Silva, Gonçalo Dias Guimarães, Pedro Christófoli, Vera Karam de Chueiri, Walter Claudius Rothemburg, Darci Frigo, Afonso Henrique de Miranda Teixeira, Renato Luís Dresch, José Augusto Guterres, Josinaldo da Silva Veiga, Anderson Marcos dos Santos, Luasses Gonçalves dos Santos, Sônia Moraes, Glauco Souza Lobo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Aos três dias do mês de dezembro de dois mil e sete, às treze horas e trinta minutos, na Sala dos Órgãos Colegiados, sita na Avenida Aureliano de Figueiredo Pinto, número oitenta, oitavo andar – Torre Norte, em sessão ordinária do Egrégio Conselho Superior do Ministério Público, estiveram presentes os seguintes Procuradores de Justiça: Eduardo de Lima Veiga, Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais, Presidente, Armando Antônio Lotti, Subcorregedor-Geral do Ministério Público, Mário Romera, Arnaldo Buede Sleimon, Ricardo de Oliveira Silva, Gilberto Thums, Sílvia Cappelli (em razão das férias do Conselheiro Gilmar Possa Maroneze), Ivory Coelho Neto, Julia Ilenir Martins, Simone Mariano da Rocha e Juanita Rodrigues Termignon.

ATA Nº 1.116

O Conselheiro Gilberto Thums relatou o Processo nº 16315-09.00/07-9, referente à procedimento administrativo instaurado pela Portaria n.º 01/2007, por determinação do Conselho Superior do Ministério Público na sessão do dia 25 de junho do corrente ano, que tem como objeto elaborar levantamento de dados acerca da situação dos acampamentos do Movimento dos Sem-Terra no Estado do Rio Grande do Sul. Por proposição do Conselheiro Arnaldo Buede Sleimon, à unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público decidiu que o referido expediente tem caráter confidencial, nos termos do inciso II, do parágrafo 1º, do artigo 3º do Provimento 31/2004. À unanimidade, por proposição do Conselheiro-Relator, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público elogiou o trabalho dos Promotores de Justiça Luciano de Faria Brasil e Fábio Roque Sbardelotto neste expediente. Em relação à primeira constatação, à unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público acolheu o voto do Conselheiro-Relator, nos seguintes termos: "... voto no sentido de designar uma equipe de Promotores de Justiça para promover ação civil pública com vistas à dissolução do MST e a declaração de sua ilegalidade. Não havendo necessidade de maior investigação sobre o que já foi apurado, em face do que preceitua o art. 5º, XVII, da Constituição Federal. Neste item, voto ainda no sentido de que sejam tomadas as seguintes medidas cabíveis: I - com vista à suspensão das marchas, colônias ou outros deslocamentos em massa de sem-terras. Como destacado pelo Promotor de Justiça DENILSON BELEGANTE, com atuação na Promotoria de Justiça de Carazinho, semelhantes medidas podem impedir o confronto entre sem-terras e as forças de segurança, ou entre sem-terras e os produtores rurais. Trata-se, mais uma vez, de atuação preventiva em prol da proteção da ordem pública." II - para investigar os integrantes de acampamentos e a direção do MST pela prática de crime organizado, pois ficou constatado que o movimento e seus militantes têm a prática de atos criminosos, com a invasão e depredação de propriedades privadas e de prédios públicos, com táticas regulares de atuação; III - para investigar os integrantes de acampamentos e a direção do MST no que toca ao uso de verbas públicas e de subvenções oficiais, tanto no plano criminal quanto na esfera da improbidade administrativa. Não se pode aceitar que o Estado brasileiro, com tantas tarefas a cumprir em um país subdesenvolvido, possa despendar enormes quantias na subvenção de um movimento que recusa a legitimidade das instituições democráticas." Neste sentido, o Doutor Armando Antônio Lotti, sugeriu que a Subcorregedoria-Geral do Ministério Público encaminhe a este Colegiado os nomes



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



dos Promotores de Justiça designados para atuar neste expediente para ciência e aprovação. À unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público acolheu a sugestão do Subcorregedor-Geral do Ministério Público. Ainda, à unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público determinou que a comissão seja formada por três Promotores de Justiça designados, com ênus para o Estado, tendo um prazo de conclusão de 60 dias a contar da publicação da portaria de designação, prorrogável por mais 30 dias. Neste momento, o Conselheiro Mario Romera ausentou-se da sessão. Em relação à segunda constatação, à unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público acolheu o voto do Conselheiro-Relator, nos seguintes termos: "... voto si pela intervenção do Ministério Público nas três 'escolas' referidas a fim de tomar todas as medidas que serão necessárias para a readequação à legalidade, tanto no aspecto pedagógico quanto na estrutura de influência externa do MST. Exatamente como apontaram os Investigadores: Sugere-se sejam tomadas medidas para, se necessário, ocorrer o ajuizamento de ações civis públicas com vista à proteção da infância e juventude em relação às bases pedagógicas veiculadas nas escolas mantidas ou geridas pelo MST, nãidamente contrárias aos princípios contidos na Constituição Federal e que embasam o Estado Democrático de Direito. Da mesma forma, sugere-se a tomada de medidas judiciais, se necessário, para impedir a presença de crianças e adolescentes em acampamentos, assim como em marchas, colunas ou outros deslocamentos em massa de sem-terras, tendo em vista serem ambientes notoriamente inadequados para pessoas em processo de desenvolvimento." Em relação à terceira constatação, à unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público acolheu o voto do Conselheiro-Relator, nos seguintes termos: "... voto pela necessidade de desativação dos acampamentos situados nas proximidades da Fazenda Coqueiros, onde a possibilidade de conflitos é mais evidente, bem como de todos os acampamentos que estejam sendo utilizados como "base de operações" para invasão de propriedades. O fundamento é o uso nocivo da propriedade, vedado pela ordem jurídica brasileira." Em relação à quarta constatação, à unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público acolheu o voto do Conselheiro-Relator, nos seguintes termos: "... voto no sentido de acolher a sugestão dos Investigadores de nos seus exatos termos: "Tendo em vista que parte das ações de mobilização do MST tem origem em assentamentos (não mais acampamentos) controlados pelo movimento, em função do controle social que o MST exerce sobre os assentados e em total desvio da finalidade de reforma agrária prevista na Constituição Federal, que visa a uma melhor produtividade no campo, sugere-se sejam investigados os assentamentos promovidos pelo INCRA ou pelo Estado do Rio Grande do Sul, de forma a verificar se a propriedade rural, nessas áreas, cumpre sua função social. Com essas medidas, buscar-se-á assegurar o tratamento isonômico da propriedade rural no Brasil, implementado paridade na avaliação da produtividade dos assentados e dos demais proprietários rurais, assim como na avaliação dos demais requisitos da função social da propriedade. Salienta-se, outrossim, a recente iniciativa do Ministério Público Federal, que ingressou com ação civil pública no Juízo Federal de Santarém, no Pará, para anular todas as portarias de criação de assentamentos emitidas no oeste daquele Estado pelo INCRA entre os anos de 2005 e 2007, pois criados sem licença ambiental." Em relação à quinta constatação, à unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público acolheu o voto do Conselheiro-Relator, nos seguintes termos: "... voto pelo acolhimento da sugestão dos Investigadores no sentido da realização de investigação eleitoral nas localidades em que se situam os acampamentos controlados pelo MST, examinando-se a existência

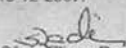


ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



de condutas tendentes ao desequilíbrio deliberado da situação eleitoral local. Constatada eventual irregularidade, sugere-se atuação para que ocorra o cancelamento do alistamento eleitoral, à semelhança das medidas tomadas pelo Promotor de Justiça DENILSON BELEGANTE, com atuação na Promotoria de Justiça de Carazinho." O Subcorregedor-Geral do Ministério Público, Doutor Armando Antônio Lotfi, sugeriu que a comissão dos Promotores de Justiça designados delimite as localidades onde existem acampamentos do MST, em que podem ocorrer desequilíbrio eleitoral, e encaminhe aos Promotores de Justiça com atribuições eleitorais da respectiva região para as providências cabíveis. À unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público acolheu a proposição do Subcorregedor-Geral do Ministério Público. E, por último, à unanimidade, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público acolheu o voto do Conselheiro-Relator, nos seguintes termos: "... voto pelo acolhimento da sugestão dos Investigadores no sentido de efetivar a formulação de uma política oficial do Ministério Público, com discriminação de tarefas concretas, com a finalidade de proteção da legalidade no campo. Este órgão do Ministério Público deve ser especialmente destacado para a atividade, seja na Assessoria do Procurador-Geral de Justiça, seja com a implementação de Promotoria de Justiça Especializada em Conflitos Agrários." E, finalmente, à unanimidade, por proposição da Conselheira Sílvia Cappelli, o Egrégio Conselho Superior do Ministério Público retirou a sugestão do voto escrito do Conselheiro-Relator de comunicação do teor das conclusões do presente expediente ao Ministério Público Federal.

Em 10-12-2007.


Sônia Eliana Radin,
Promotora-Assessora.

