O MECANISMO DE PODER DA SEGURANÇA JURÍDICA NO CAMPO FRENTE ÀS DEMARCAÇÕES DE TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS: DISCURSO E CENÁRIO DE EXPECTATIVAS PARA O RURAL BRASILEIRO

THE POWER MECHANISM OF LEGAL SECURITY IN THE FIELD AGAINST THE DEMARCATIONS OF INDIGENOUS AND QUILOMBOLAS LANDS: SPEECH AND SCENARIO OF EXPECTATIONS FOR THE BRAZILIAN RURAL

EL MECANISMO DE PODER DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL CAMPO FRENTE A LAS DEMARCACIONES DE TIERRAS INDÍGENAS Y QUILOMBOLAS: DISCURSO Y ESCENARIO DE EXPECTATIVAS PARA EL RURAL BRASILEÑO

CAROLINA DE FREITAS PEREIRA
Programa de Pós-Graduação em Geografia/Universidade Federal Fluminense (PPGEO/UFF). E-mail: ninadfp@gmail.com

Resumo: A ideia de que os produtores rurais enfrentam, no campo, um grave quadro de insegurança jurídica provocado por problemas como as "questões" quilombola e indígena vem sendo amplamente proferida por entidades e sujeitos que representam o agronegócio, no Brasil. Diante deste cenário, e em oposição a ele, voltam suas argumentações e ações ao estabelecimento da garantia da "segurança jurídica no campo", representativa do que compreendem por "paz no campo" e respeito aos pressupostos básicos da atividade rural, notadamente o direito de propriedade. O presente artigo se dedica a compreender criticamente as representações simbólicas subjacentes ao discurso da segurança jurídica no campo, com vistas a demonstrar como este é mobilizado para moldar comportamentos e expectativas, especialmente por meio de políticas públicas e leis, de acordo com o interesse de estabelecimento do mercado de *commodities*.

Palavras-chave: segurança jurídica, agronegócio, indígenas, quilombolas.

* Artigo publicado em junho de 2018.

Abstract: The idea that rural producers face a serious picture of legal insecurity caused by problems such as indigenous and quilombola "issues" has been widely pronounced by entities and individuals that represent agribusiness in Brazil. Before, and in opposition to this scenario, they direct their arguments and actions to the establishment of the guarantee of "legal security in the countryside", representative of what they understand for "peace in the countryside" and respect for the basic assumptions of rural activity, especially rights of property. The present article aims to reveal the symbolic representations underlying the discourse of legal security in the countryside, with a view to demonstrate how it is mobilized to shape behaviors and expectations, especially through public policies and laws, according to interests of establishment of the commodity market.

Keywords: legal security, agribusinnes, indigenous, quilombolas.

Resumen: La idea de que los productores rurales enfrentan en el campo un grave cuadro de inseguridad jurídica provocado por problemas como las "cuestiones" quilombola e indígena viene siendo ampliamente proferida por entidades y sujetos que representan el agronegocio en Brasil. Delante este escenario, y en oposición a él, vuelven sus argumentaciones y acciones al establecimiento de la garantía de la "seguridad jurídica en el campo", representativa de lo que comprendem por "paz en el campo" y respeto a los presupuestos básicos de la actividad rural, notadamente el derecho de propiedad. El presente artículo se dedica a desnudar las representaciones simbólicas subyacentes al discurso de la seguridad jurídica en el campo, con miras a demostrar cómo éste es movilizado para moldear comportamientos y expectativas, especialmente a través de políticas públicas y leyes, de acuerdo con el interés de establecimiento del mercado de *commodities*.

Palabras clave: seguridade jurídica, agronegócio, indígenas, quilombolas.

Introdução

O presente artigo faz uma análise do mecanismo de poder da "segurança jurídica no campo" frente ao que as elites agrárias consideram os riscos que as questões quilombola e indígena representam à atividade do agronegócio. Para tanto, demonstra-se como o discurso da segurança jurídica no campo foi construído com base em uma gama de argumentações que partem da ideia de que a demarcação das terras indígenas e quilombolas é um obstáculo institucional ao crescimento e desenvolvimento da produtividade agrícola, afirmando-se que expropriam do homem

do campo seu direito de propriedade e que inviabilizam que mais terras sejam incorporadas à produção do agronegócio. Assim, em oposição ao agronegócio (tido como moderno e eficiente), são colocadas as terras indígenas e quilombolas (apresentadas como resquícios do atraso).

O objetivo do presente artigo é compreender criticamente esse mecanismo – os fatos e as argumentações propostas em nome de um cenário concebido pelos representantes do agronegócio como "seguro" e de "paz no campo" –, demonstrando que este serve à legitimação dos direitos privado e individual de propriedade (manutenção de lugares de poder) e de um projeto de rural atrelado aos interesses dos setores agroexportadores de *commodities*, empreendimento que exige a incorporação de novas terras ao mercado.

A segurança jurídica: chave analítica mobilizada para moldar condutas

O lema "Onde tem justiça, tem espaço para todos", destacado na Figura 1, foi *slogan* da manifestação realizada em junho de 2013, por iniciativa da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (FAMASUL). Nesta imagem, é possível ver ainda a frase "É hora de descruzar os braços pela produtividade e subsistência sem conflitos". Não por coincidência, esta frase está posicionada ao lado da imagem em que se pode ver um homem não índio e uma fazenda de produção que, ao que parece, é de soja, e cuja extensão do campo nos leva a crer que vai além de "até onde a vista alcança". Do outro lado, vê-se um índio, uma área de chão batido, uma oca e um pedaço de mata. À primeira vista, a imagem parece dizer que, lado a lado, homem branco e homem índio – ambos providos da condição humana – precisam conviver em harmonia, respeitando-se mutuamente e às leis dos homens.



Figura 1: Imagem de campanha da FAMASUL sobre segurança jurídica, 2013. Fonte: http://famasul.com.br

Com base no discurso da segurança jurídica e da necessidade do fim dos conflitos no campo, os manifestantes (produtores e lideranças rurais do Paraná, Maranhão, Rio Grande do Sul e São Paulo) afirmavam agir "em defesa da paz no campo e contra as invasões das propriedades rurais praticadas por grupos indígenas".[30]

Ao analisar disputas judiciais entre sesmeiros e posseiros, Motta (2008) verificou o uso recorrente do termo "invasores" para se referir aos posseiros que, segundo os fazendeiros, se apossavam, com má-fé, de terras sobre as quais alegava-se que não tinham direitos. Há, portanto, continuidade dessa situação, e, ainda hoje, o termo invasor serve para desconsiderar a legitimidade das ações empreendidas por sem-terras, assim como por povos indígenas e quilombolas. O que os fazendeiros chamam de "invasões", indígenas e quilombolas entendem por "retomadas" – ações coletivas de retorno para seus territórios tradicionais e de protesto diante da demora do Estado em demarcar as áreas que lhes são de direito.

30 Http://www.canaldoprodutor.com.br/comunicacao/noticias/brasil-por-seguranca-juridica-e-paz-no-campo

Na Figura 2, é possível ler uma faixa com os dizeres "Terra para quem trabalha e produz. Deixe-nos alimentar o Brasil". Com a imagem desta campanha, com a faixa e com as justificativas apresentadas, fica clara, assim, a oposição entre o homem branco que alimenta o país e o homem índio que invade e impede que a terra seja trabalhada, produza e alimente o país.



Figura 2: Liderança discursa durante manifestação por segurança jurídica, no Mato Grosso do Sul. Fonte: http://famasul.com.br

Em termos dos princípios colocados como determinantes ao desenvolvimento do agronegócio no Brasil, indígenas e quilombolas são abordados como problemas prioritários à consolidação do que, na fala do presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de São Paulo (FAESP), Fábio Meirelles, é a "necessária e tão almejada segurança jurídica no campo".[31] Assim, o problema relevante da regularização fundiária

[31] Fala proferida no dia 13 de agosto de 2015, durante o lançamento do Grupo de Trabalho Rural (GTR) interdisciplinar. Este grupo, formado por representantes da FAESP e da Associação de Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP), se volta a discutir e ampliar a

para o setor implica na resolução da "questão indígena" e da "questão quilombola".

O uso do termo "questão", cujo sentido indica a existência de um problema a ser resolvido, é significativo. Tal problema se refere à enormidade de comunidades se autorreconhecendo como indígenas e quilombolas e reivindicando seus direitos territoriais. Atualmente, somadas as áreas com processos finalizados de reconhecimento (tituladas e homologadas), chegam a 116.885.451,1429 hectares, o que corresponde a cerca de 12,5% da área total do Brasil. Há, ainda, 1.611 processos de reconhecimento de territórios quilombolas, com áreas próximas de 2.552.787 ha, e 228 processos de terras indígenas, com áreas mínimas de 7.800.000 ha, além de territórios em estudo, cujos limites ainda não foram delimitados.

Na Carta da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) entregue a Michel Temer quando este assumiu a Presidência da República, em 2016, esse tema se expressou como relevante: a questão indígena e a questão quilombola seriam resolvidas com "reformas em relação aos procedimentos administrativos de identificação e demarcação de terras", bem como por meio da adoção de políticas de resguardo ao direito de propriedade (inclusive, dificultando o que chamam de "invasões").[32]

Em agosto de 2014, durante reunião da Comissão Nacional de Assuntos Fundiários da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o presidente da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), Paulo Ricardo de Souza Dias, alegou que "a questão indígena é a mais grave no Brasil, e existe uma nova política indigenista. Essa política que esta aí, baseada na obtenção desenfreada de terra, contraria a Constituição, e está fracassada. Nossos índios estão

segurança jurídica do agronegócio.

[32] Disponível em: http://www.fpagropecuaria.org.br/noticias/marcos-montes-entrega-carta-da-fpa-ao-presidente-michel-temer#.Wdt5GxS0nJ8

passando por muita dificuldade. Nós precisamos dar cidadania a eles e, por outro lado, segurança jurídica aos produtores para que possam continuar trabalhando".[33]

A Comissão da CNA tem por objetivo "reduzir ameaças ao direito de propriedade e entraves à regularização fundiária dos imóveis rurais, que oneram o setor produtivo, e corroborar com maior segurança jurídica aos empreendimentos agropecuários". Tal comissão é constituída por representantes das Federações de Agricultura e Pecuária dos Estados e por entidades ligadas ao tema, e realiza debates e proposições sobre: direito de propriedade e à propriedade; desapropriações e expropriações de terras; programa de reforma agrária; regularização fundiária das ocupações da Amazônia Legal (Programa Terra Legal); regularização fundiária na faixa de fronteira (ratificação de títulos de propriedade); regularização fundiária de terrenos marginais de rios federais; demarcação de terras indígenas; titulação de terras para remanescentes das comunidades de quilombolas; certificação georreferenciada de imóveis rurais; Cadastro Nacional de Imóveis Rurais; aquisição de terras por estrangeiros; conflitos fundiários; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e política agrária. Segundo justificativas de seus mentores, a referida comissão gera argumentos à diretoria da CNA para que sejam criadas propostas que garantam o direito de propriedade e a segurança jurídica dos empreendimentos agropecuários.[34]

No âmbito do direito constitucional brasileiro, a segurança jurídica representa direito e princípio fundamental, pois corresponde à garantia de estabilidade das relações e da ordem jurídicas, bem como à possibilidade de elaboração e realização de projetos de vida. Vincula-se, portanto, à noção de dignidade (SOARES, 2005).

[33] Vide em: http://www.questaoindigena.org/2014/08/cna-volta-atuar-na-questao-indigena.html#sthash.L0JWChV2.dpuf

[34] Fonte: http://www.cnabrasil.org.br/sobre-cna/comissoes-nacionais/assuntos-fundiarios

Em sentido amplo, refere-se à confiança nas instituições sociais e estatais, incluindo o direito, e a uma certa estabilidade das próprias posições jurídicas – a segurança jurídica implica respeito e eficácia dos direitos fundamentais, especialmente dos que tratam da dignidade humana (SARLET, 2005).

Soares (2012) trata do tema da segurança pública, mas muitas de suas reflexões podem ser incorporadas ao debate sobre a segurança jurídica. Assim como a segurança pública, a segurança jurídica pode ser entendida como "uma relação entre o presente que se percebe e o futuro que se antecipa nas prospecções cotidianas", sendo, portanto, uma expectativa, caracterizada pela qualidade positiva e estável (segurança) em oposição ao medo e à instabilidade de expectativas (insegurança) (SOARES, 2012, p. 294).

No entanto, em diálogo com as reflexões de Foucault (2008) sobre o que ele compreendia por "sociedade de segurança", parece-nos que esta questão vai muito além do jurídico, da eficácia universal e fundamental dos direitos e do respeito à dignidade humana em termos genéricos.

Na sociedade de segurança, coloca-se como necessário criar mecanismos de poder para a gestão (redução e controle) de riscos e perigos, levando a um cenário considerado seguro. A segurança procura, assim, "[...] criar um ambiente em função de acontecimentos ou de séries de acontecimentos ou de elementos possíveis, séries que vai ser preciso regularizar num contexto multivalente e transformável" (FOUCAULT, 2008, p. 27).

A segurança, assim como a disciplina e a soberania, é um mecanismo que lida com multiplicidades, por isso, implica também em formas de tratamento do espaço – o estabelecimento de espaços de segurança. Ela trabalha, portanto, com a disposição do espaço como algo dado a ser administrado. O Estado é o sujeito principal desse exercício de poder, que Lima (2013) define por tutelar, e que implica no monopólio dos atos de definir e controlar o que sejam as coletividades sobre as quais incidirá.

Diante disso, coloca-se como imperativo implantar no planejamento as funções dos espaços, administrá-los em função do papel considerado como necessário.

> O espaço próprio da segurança remete, portanto, a uma série de acontecimentos possíveis, remete ao temporal e ao aleatório, um temporal e um aleatório que vai ser necessário inscrever num espaço dado. O espaço em que se desenrolam as séries de elementos aleatórios é, creio, mais ou menos o que chamamos de meio. [...] O que é o meio? É o que é necessário para explicar a ação. Distância de um corpo sobre outro. É, portanto, o suporte e o elemento circulação de uma ação. [...]
>
> O meio vai ser, portanto, aquilo em que se faz a circulação. O meio é um conjunto de dados naturais, rios, pântanos, morros, é um conjunto de dados artificiais, aglomeração de indivíduos, aglomeração de casas etc. O meio é certo número de efeitos, que são efeitos de massa que agem sobre todos os que aí residem. É um elemento dentro do qual se faz um encadeamento circular dos efeitos e das causas, já que o que é efeito, de um lado, vai se tomar causa, do outro (FOUCAULT, 2008, p. 27-28).

A importância do espaço, dos arranjos, do ordenamento espacial e, portanto, do território no exercício do poder normalizador – que incide sobre a população como tal, permitindo e induzindo comportamentos, e que é característico da sociedade da segurança – se encontra no fato de que se deve conhecê-lo minuciosamente a fim de dispô-lo da melhor maneira para se alcançar seus objetivos. Interessa alcançar a melhor disposição espacial para que o exercício deste poder se dê de forma eficaz (HAESBAERT, 2014).

A relação entre a sociedade de segurança e as reconfigurações territoriais pode ser, segundo Haesbaert (2014), equacionada a partir da ideia de que o controle de processos sociais se exerce também por intermédio do controle do território. Haesbaert (2014) afirma que, atualmente, sob o imperativo do neoliberalismo, a economia se tornou ponto de partida das ações governamentais e do controle do território, da população e da circulação do capital. A hegemonia do capital financeiro interpenetra e reconfigura o Estado também.

Nesse contexto, novas formas de des-territorialização são capitaneadas pelo Estado (tido comumente como tendo um papel, por excelência, territorializador). Este autor aborda a "desterritorialização, fundamentalmente, no bojo das formas contemporâneas de reprodução, tantas vezes "precarizantes", das relações capitalistas de produção, consumo e especulação", ao priorizar sua dimensão social dentro de uma diferenciação de classes, tal qual a exclusão, a privação e/ou a precarização do território como recurso ou apropriação (HAESBAERT, 2014, p. 184).

Segundo Haesbaert (2014, p. 191), a "precarização social pode envolver a formação de territórios fragilizados tanto por sua abertura e instabilidade quanto pelo seu fechamento". Há, na atualidade, ainda segundo Haesbaert (2014), uma maior complexidade de associação entre processos de abertura ("versatilidade e incrível mobilidade do capitalismo contemporâneo") e de fechamento (excludentes).

O Estado é o "conector" dentro do sistema político-econômico que impulsiona a globalização (regulando e organizando); é a instituição fundamental de proteção da vida (ou controle da massa) e a propriedade. É importante lembrar que esta instituição nasceu com base na ideia de território absoluto, homogêneo, estático, não aberto à pluralidade de poderes, incluindo o poder (ou o não poder) de delimitar oficialmente outros territórios nestes mesmos moldes dentro do seu domínio – o que Haesbaert (2007) definiu por lógica do território-zona –, e que foi utilizada historicamente para subordinar povos que se formaram com base em outras racionalidades.

Haesbaert (2014) aponta o caráter des-territorializador, contraditório e ambivalente, da propriedade privada, alicerce da territorialidade dominante do Estado-nação e princípio desterritorializador no mundo moderno, ao difundir uma padronização abstrata e mercantilizada na relação do homem com a terra: "A ambivalência parece explicar-se a partir da ênfase ora a

uma, ora a outra das duas faces ou dinâmicas que, no nosso entendimento, definem o território: a dominação político-funcional e a apropriação simbólico-cultural" (HAESBAERT, 2014, p. 193).

Outra qualidade dos mecanismos da segurança, para Foucault (2008), é a operação de normalização: estabelecer e identificar o normal e o anormal. Uma vez estabelecido o modelo (o normal), deduz-se e fixa-se dele uma norma que desempenha um papel operatório de garantir, por meio da ação dos que governam, a necessária segurança da população.

Assim, chegamos a outro mecanismo importante de segurança: a correlação entre a técnica de segurança e a população, esta, ao mesmo tempo, como objeto e sujeito desses mecanismos de segurança, isto é, a emergência não apenas da noção, mas da realidade da população.

A população é um conjunto de elementos, no interior do qual podem-se notar constantes e regularidades até nos acidentes, no interior do qual pode-se identificar o universal do desejo produzindo regularmente o benefício de todos e a propósito do qual pode-se identificar certo número de variáveis de que ele depende e que são capazes de modificá-lo (FOUCAULT, 2008, p. 97-98).

Marcada "pela des-territorialização do controle "sem rosto" das massas" (HAESBAERT, 2014, p. 143), nessa sociedade, a segurança é o mecanismo principal de poder, que funciona em conjunto com as velhas estruturas da lei e da disciplina. Neste sistema, como aponta Haesbaert (2014), conter as massas representa conter a insegurança, já que o temor da insegurança envolve toda a sociedade: todos querem mais segurança, em sentido mais amplo, como respeito à garantia da vida.

O discurso da insegurança é concebido politicamente e difundido socialmente por meio da propagação de seus efeitos e riscos. "A preocupação constante com "(não) correr riscos" (ou, dentro de um raciocínio de probabilidades, minorá-los) tornou-se uma das principais características das nossas sociedades de in-segurança" (HAESBAERT, 2014, p. 156).

> A chamada economia fictícia do capitalismo contemporâneo vive da própria exploração da ideia de risco – e da criação de riscos, devemos destacar –, numa especulação permanente a partir de eventuais crises ou catástrofes, o que afeta diretamente a bolsa de valores e permite "jogar" financeiramente, em termos de lucro, com a probabilidade dos riscos e/ou da insegurança futuros (HAESBAERT, 2014, p. 158).

Com base em Haesbaert (2014), pode-se afirmar que vivemos uma "economia da in-segurança" ou "economia da securitização" (pensando-se de forma mais estrita), na qual seus sujeitos fazem continuamente os cálculos da racionalidade das probabilidades dos riscos. Para conter tais riscos, o Estado e as classes hegemônicas são chamados a fazerem sua gestão. Este autor deixa claro que o que se considera enquanto risco "depende de como analisamos o perigo e de como consideramos um acontecimento"; portanto, os riscos e o medo também são produzidos. Essa política e essa economia são retroalimentadas pela propagação de um imaginário do medo de se correr riscos ("utilidade econômica do medo").

A demarcação dos territórios das comunidades quilombolas e das terras indígenas como "argumentos à expropriação de terras agrícolas"

Seguem falas e contextos que apresentam os propalados riscos e inseguranças no campo diante da "questão indígena" e da "questão quilombola", e estes deixam claro que, como apontou Foucault (2008), a segurança, como mecanismo de poder, vai se apoiar em um certo número de dados materiais que criam o cenário a ser enfrentado.

Em fevereiro de 2010, a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) lançou o Programa Observatório das Inseguranças Jurídicas no Campo, com a intenção de formar um banco de dados com informações sobre

questões possessórias, ambientais, fundiárias, trabalhistas e indígenas – ou seja, aquelas que causam insegurança –, deixando claras, mais uma vez, as pautas que integram o problema da segurança jurídica no campo, na visão desta entidade.

Os primeiros resultados apresentados referem-se ao "Mapeamento do impacto econômico das invasões no Mato Grosso", no qual, segundo dados da CNA (2010), dois milhões de hectares se encontravam em litígio agrário,[35] resultando em perdas em termos de arrecadação de tributos (R$ 874 milhões/ano), de geração de empregos (13,6 mil) e no faturamento bruto do Produto Interno Bruto (R$ 4,6 bilhões).

O boletim de dezembro de 2013 aborda irregularidades dos procedimentos da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para a ampliação das Terras Indígenas (TIs) Buriti, no Mato Grosso do Sul, Passo Grande de Forquilha, no Rio Grande do Sul, e Pinhal, em Santa Catarina, afirmando que as imagens de satélite Landsat-5 destas áreas, entre 1986 e 1998, sobre cujas áreas se davam as propostas de ampliação, eram, na verdade, ocupadas por vegetação natural, campo/pastagem, culturas temporárias/permanentes e água, e não pelos próprios indígenas (CNA, 2013).

Essas argumentações se deram com base na Portaria 303/2012, da Advocacia Geral da União (AGU), que, entre outras iniciativas, vedava a ampliação de terras indígenas já demarcadas e estabelecia o marco temporal da ocupação na data de promulgação da Constituição Federal de 1988.[36] Ou seja, para fins de demarcação, só poderiam ser consideradas terras que os índios tradicionalmente ocupam aquelas ocupadas de forma ininterrupta desde a data de 5 de outubro de 1988, e foram estendidas também aos quilombolas.

[35] A natureza e os tipos de litígios não são especificados.

[36] Para consulta a todas as condicionantes da Portaria 303/2012, vide http://www.cpisp.org.br/indios/html/legislacao/202/portaria-n-303-de-16-de-julho-de-2012.aspx

A Portaria 303/2012, da AGU, foi estabelecida com base no resultado final do julgamento da Ação popular 3388-RR (ajuizada pelo senador Affonso Botelho Neto), proferido pelo Superior Tribunal Federal (STF), em 2009. Tal ação contestava a Portaria 534, do Ministério da Justiça, que demarcava a TI Raposa Serra do Sol com uma área de cerca de 1.800.000 hectares, em Roraima, e visava a suspender a remoção das pessoas não indígenas desta área. A legalidade da Portaria 534 foi mantida no julgamento e a demarcação contínua foi reafirmada. No entanto, o STF impôs um conjunto de dezenove condicionantes ao usufruto indígena, que passaram a ser usualmente manejadas como novos paradigmas à demarcação de terras indígenas.

Por isso, em torno desse documento, criou-se toda uma mobilização para que essas condicionantes se tornassem válidas para o conjunto dos litígios envolvendo demarcações de terras indígenas. A CNA e a AGU capitanearam o processo de se fazer crer que as condicionantes do caso da TI Raposa Serra do Sol eram precedentes judiciais a serem usados por outros juízes em todos os casos, a partir de então. Porém, em outubro de 2013, ao julgar os embargos de declaração do caso Raposa Serra do Sol, o Supremo Tribunal Federal decidiu que as condicionantes não eram vinculantes e que, por isso, não serviam de referência para as demais terras indígenas do Brasil. A Portaria 303/2012 está suspensa, desde fevereiro de 2014, para análise da "adequação" do conteúdo da Portaria AGU nº 303, aos termos do acórdão proferido pelo STF no julgamento dos embargos de declaração na Petição nº 3388.

Os termos da avaliação, diante da pressão do movimento indígena, são os efeitos das decisões do STF sobre o assunto e as queixas apresentadas pelos indígenas, tais como: a de que a portaria é inconstitucional, posto que fere os direitos reconhecidos pela Constituição Federal de 1988; a de que deixará os indígenas desassistidos juridicamente, já que todos os advogados da União deverão levar em conta as condicionantes; e de que vai contra o

que foi ratificado com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece os critério da consulta prévia, livre e informada aos indígenas para o caso de atividades que interfiram em seus territórios.

Resumindo, para indígenas e indigenistas, as dezenove condicionantes da Portaria 303/2012, da Advocacia Geral da União, tolhem a autonomia indígena (inclusive, restituindo condições tutelares) e põem riscos às demarcações. Espelham, portanto, o desejo de ruralistas e latifundiários de frear ou interditar o reconhecimento desses territórios.

Já o boletim de dezembro do mesmo ano aponta que "grupos de pessoas se declaram indígenas e invadem propriedades em áreas incluídas pela FUNAI em processos demarcatórios", gerando tensão no sul da Bahia. Estas pessoas são referidas como "um grupo que se autodenomina como índios Xacriabás, na região oeste de Bahia" e "um grupo de índios pataxó [que] passou a invadir os imóveis incluídos na demarcação da Terra Indígena de Barra Velha" (CNA, 2014c, s/n).

Nos documentos *Agronegócio 2015-2022: proposta de plano de ação aos presidenciáveis*[37] (GVAGRO/FGV) e *O que esperamos do próximo presidente 2015-2018*[38](CNA), entidades do setor do agronegócio apresentaram sua agenda aos candidatos à

[37] Elaborada pelo GV Agro (Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas/FGV), sob a coordenação do já citado Roberto Rodrigues, com a colaboração da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e a participação de outras 22 principais entidades do setor do agronegócio brasileiro (não especificadas no documento), apresenta-se aos candidatos à presidência nas eleições de 2014 uma agenda prioritária para o setor para a legislatura que estava por vir. Vide http://www.abagrp.org.br/media/pdf/programa-de-governo-2015-2022.pdf (GVAGRO/FGV, 2014).

[38] No referido documento, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil também se dirige aos candidatos à Presidência da República. Segundo carta aberta aos presidenciáveis, "para oferecer um panorama detalhado das realizações e aspirações do setor rural, de modo a contribuir para a construção de uma agenda que favoreça o desenvolvimento nacional" (CNA, 2014, s/n). Vide http://www.canaldoprodutor.com.br/sites/default/files/proximo_presidente_web.pdf

Presidência da República, na eleição de 2014. Em ambas as propostas, há pontos específicos relacionados ao problema da segurança jurídica no campo,[39]que, em termos gerais, se referem à: questão indígena, questão quilombola, criação de unidades de conservação, invasão de terras, regularização fundiária na Amazônia, faixa de fronteira e aquisição de terras por estrangeiros – os argumentos tocam basicamente em questões relacionadas à atualização de marcos legais e aos problemas relacionados à expropriação de terras agrícolas sob o "argumento" de indígenas e remanescentes de comunidades de quilombolas.

As principais pautas relacionadas às questões indígena e quilombola se referem ao que definem por: a) adequações e modernização da legislação (estabelecer os parâmetros para o julgamento dos casos de litígios com base nas condicionantes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal na Petição 3.388-4 RR, que julgou a demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol;[40] consideração dos interesses dos estados da federação; respeito ao direito de propriedade privada; reaver o que consideram institucionalidades do Decreto 4.887/2003 (alegam que a demarcação por via da lei e não de decretos resulta em maior segurança jurídica); b) adoção de medidas que coíbam as

[39] Além da segurança jurídica, as pautas trazidas no documento do GVAgroFGV são sobre desenvolvimento sustentável, competitividade, governança institucional e orientação a mercados; no arquivo da CNA, trata-se de política agrícola, competividade, relações de trabalho, meio ambiente, educação e assistência técnica.

[40] No processo da TI Raposa Serra do Sol, o STF impôs um conjunto de dezenove condicionantes ao usufruto indígena, que passaram a ser usualmente manejadas como novos paradigmas na demarcação de terras indígenas, entre as quais destacamos a fixação do dia 5 de outubro de 1988, data em que a Constituição foi promulgada, como "marco temporal" para definir o que são as terras permanentemente ocupadas por indígenas e quilombolas do marco temporal de ocupação. Para consulta a todas as condicionantes, vide http://www.cpisp.org.br/indios/html/legislacao/202/portaria-n-303-de-16-de-julho-de-2012.aspx

"invasões" de terras por índios; c) reestruturação da FUNAI de forma a evitar arbitrariedades.

Todas as pautas e argumentações não consideram o direito originário assegurado a esses povos, que ordena o reconhecimento dos territórios pelo critério dos povos que detêm o direito a estes devido ao fato de existirem antes da instituição do território nacional e do direito de propriedade privada. Segundo Oliveira (2010), a ideia de povos originários traz em si uma mudança paradigmática que conduz a uma crítica das certezas e atitudes naturalizadas, como, por exemplo, a percepção de que a chegada dos portugueses configurou-se em invasão das terras indígenas e não na descoberta do Brasil. Desconsideram também o sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processos de cercamento de terras e de exploração desses povos.

No tocante às declarações sobre a questão da insegurança jurídica no campo, algumas frases dos referidos documentos, que observaremos a seguir, são representativas da alegações de que são usadas para justificar as demandas e a atuação de seus locutores:[41]

– "Quanto maior a insegurança em relação à propriedade, *mais temerário será o investimento* no agronegócio" (CNA, 2014, p. 51).

– "As intervenções intempestivas no mercado pelo poder público geram incertezas e *afastam os investimentos*, como o represamento dos preços de combustíveis" (GVAGRO/FGV, 2014, p. 15).

[41] Pereira (2018) faz um estudo sobre as proposições legislativas anti-indígenas e antiquilombolas em tramitação no Congresso Brasileiro, na atualidade. De forma sintética, os dados levantados durante a pesquisa demonstram a existência de 45 proposições movidas por 32 parlamentares (uma delas com autoria do Poder Executivo), que, com base no discurso da segurança jurídica, se voltam a flexibilizar ou a sanar normas reguladoras dos direitos territoriais indígenas e quilombolas, para que estas terras sejam liberadas para a apropriação e o avanço das atividades do agronegócio e da mineração, entre outras.

– "Isto [a insegurança jurídica] inibe não apenas o desenvolvimento da atividade rural, mas o crescimento econômico do Brasil. Gera *encargos e riscos* que a concorrência internacional não enfrenta, produzindo extrema desvantagem competitiva" (CNA, 2014, p. 51).

– "As invasões de propriedades rurais por índios, com o apoio de organizações não governamentais (ONGs), [que] desde 2011" pressionam "por criação e ampliação das terras, é outro fator de *aumento de disputas*" (CNA, 2014, p. 52).

– "A ausência de novos dispositivos legais que coíbam as *arbitrariedades*" da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), que usa de "procedimentos tendenciosos", de "caráter político-ideológico", "sem o devido amparo na legislação" (CNA, 2014, p. 52).

– O *acúmulo de funções* da FUNAI, que é responsável por "defender os interesses dos índios e julgar os recursos e as impugnações dos proprietários" (CNA, 2014, p. 52).

– O "estímulo ao *conflito* entre índios e não índios", em áreas antropizadas do Centro-Sul (especialmente nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão, Pará e Alagoas) e na Amazônia (CNA, 2014, p. 52).

– O afastamento "dos princípios da primazia da realidade e da razoabilidade, em prol de uma *ideologia*" (CNA, 2014, p. 52).

– "Todos os tipos de produtores e empresas rurais, sem distinção, bem como empreendimentos de infraestrutura (hidrelétricas, estradas, portos etc), têm sofrido, nos últimos anos, com *ameaças de expropriação de terras ou paralisação das obras* decorrentes da criação ou ampliação de áreas destinadas aos índios" (CNA, 2014, p. 53).

– "O clima de insegurança tem provocado o aumento da *violência no campo. Proprietários rurais*, cujos títulos foram regularmente emitidos por estados ou pela União, são subitamente *considerados invasores* de suas próprias terras, em clara violação

aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, que regem a relação entre o Estado e seus administrados" (CNA, 2014, p. 53).

– *Inconstitucionalidades*: os critérios de autodefinição e de autoindicação colocados como mecanismos que "dão brecha para a ocorrência de fraudes nos processos de certificação" (CNA, 2014, p. 54).

– A constituição "reconhece a propriedade definitiva das *terras que estejam ocupando* [desde a data da promulgação da Constituição Federal de 1988] e não daquelas que querem ocupar" (CNA, 2014, p. 55).

O direito reconhecido às comunidades remanescentes de quilombos pela via do Decreto 4.887/2003 é, segundo Barretto (2007), um atentado à constituição e aos direitos de propriedade, posto que altera e contraria as normas constitucionais nos seguintes pontos:

a) O texto constitucional é muito claro ao dizer que reconhece o direito de descendentes de escravos específicos – comunidades formadas por escravos fugidos durante a escravidão que subsistiram após a promulgação da Lei Áurea nessas áreas e que nelas ficaram, permanentemente, até a data da promulgação da Constituição de 1988, posto que a expressão "suas terras" deixaria clara a natureza de posse permanente dos remanescentes. Ou seja, partiu-se de uma concepção limitada de quilombo, que cristaliza a existência destes ao *passado escravista e à questão da fuga*, o que justificaria a conversão da posse "centenária, qualificada e pacífica". Assim, ignoram-se os efeitos da escravidão na sociedade brasileira, que, devido à inexistência histórica de mecanismos de regularização das posses, é marcada por diversas formas de expropriação de terras e meios de vida. Igualmente, não se levou em consideração a ressemantização das categorias territórios indígenas e quilombolas, que se deu após o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 (reconhecimento do caráter dinâmico e múltiplo dessas territorialidades, que implica na apreensão das identidades como construções históricas,

sempre em processo, dinâmicas, múltiplas, abertas e contingentes, tendo a ver, portanto, com as trajetórias e também com estratégias para o futuro).

b) O Decreto criou a categoria de propriedade coletiva, contrariando a constituição, o que "seria a *volta da escravidão de modelo estatal*, sem nenhum direito para comercializar a terra ou progredir", já que "o direito de propriedade constitui um dos fundamentos da liberdade" (BARRETTO, 2007, p. 27). A propriedade coletiva é um novo modelo jurídico-legal de propriedade, e, portanto, equivale a uma nova forma de circunscrição espacial, na qual o sujeito não é mais "o" proprietário, individualizado, mas sim um grupo, cujos vínculos com a terra (e a legitimidade do direito por/sobre ela) são colocados com base nas ideias de etnicidade, tradicionalidade e territorialidade. Estes são os novos marcos de estabelecimento de fronteiras dos objetos legais Terras Indígenas e Terras dos Remanescentes das Comunidades de Quilombos, e a oposição à sua implementação se faz expressiva, já que, no Brasil, o monopólio do controle privado e latifundiário sobre a terra prevalece como instrumento de poder.

Barretto (2007) segue justificando seus argumentos, afirmando que o referido decreto está "provocando *divisão e conflito racial*", e por meio do qual a palavra quilombo é manipulada na "intenção de romper a paz em nosso campo". O reconhecimento dos quilombos é tido como um tipo de "reforma agrária paralela", relacionado "ao nascimento de um MST [Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra] de negros", disposto a fazer com que o Brasil deixe "de ser mestiço para ser dividido por raças". Ao longo desse escrito, a mestiçagem [mestiçagem branca ou branqueamento, que também foi uma política pública, no Brasil do século XIX] é enaltecida como "nossa principal virtude", e, para criticar o que compreende ser a ideologização comunista da "indústria de quilombos", em determinado trecho, Barretto chega a dizer que estamos diante de

um "*plano maquiavélico de quilombolização* – melhor diríamos, cubanização – do Brasil".

As palavras grifadas pela autora deste artigo são as enunciações comumente utilizadas como justificativas à reivindicação por segurança jurídica. Diferentemente das assertivas utilizadas para legitimar o agronegócio, esta narrativa se constrói pelo uso de palavras que aludem ao medo, aos riscos, aos problemas, ao que inibe e leva à desvantagem para este setor e para o país, ou seja, remontam à ideia de fragmentos do atraso que prejudicam a guinada do Brasil rumo ao desenvolvimento.

Os litígios e as demarcações (desproporcionais, irregulares, farsas e/ou inconstitucionais) de terras indígenas e quilombolas são apresentados como causas de perdas de produtividade e expropriação de propriedades, sendo, portanto, riscos e obstáculos ao crescimento do setor de agronegócios e, consequentemente, causas de insegurança para o país.

O cenário de expectativas da segurança jurídica no campo brasileiro

As séries estatísticas (técnicas de poder e controle) se voltam à questão da segurança. São formas de produção do saber que proporcionam dados que legitimam as ações. Por isso, para Soares (2012), a (in)segurança é tida também como uma mediação entre presente e futuro, a partir da qual, por meio de mediadores simbólicos e micropolíticos, são repactuadas as relações sociais identificadas como significativas, a exemplo do caso da relação entre sociedade e terra. Isto inclui a utilização de categorias estratégicas como risco e credibilidade, decadência e encontro redentor com o estado harmônico de origem (desestabilizado por uma situação de insegurança a ser resolvida, sem levar em consideração a formação da estrutura fundiária brasileira e os conflitos dela decorrentes), o que envolve intencionalidade e compromisso prático: reduzir a quantidade de práticas violentas e

o medo, a sensação de insegurança e de instabilidade de expectativas no caso da segurança pública; reduzir os conflitos e as "invasões" às propriedades privadas, no caso da segurança jurídica no campo.

"As expectativas são, portanto, muito mais do que prospecções, racionalmente calculadas. São imagens e sentimentos, valores e impulsos concentrados, que se traduzem em ações ou em reações antecipadas" (SOARES, 2012, p. 296-297). Ainda com base nas reflexões de Soares (2012), apontamos que são construídas na dialética do que se apresenta como segurança e insegurança, sendo que nenhuma destas é um retrato exato, fiel e objetivo da realidade; são subjetivas, afetivas, simbólicas e culturais. Portanto, alimentadas pela disseminação de um cenário de instabilidade de expectativas e medo em oposição a um de estabilidade e segurança.

As expectativas são soluções e problemas que, quando consolidadas no âmbito da ordem jurídico-política, se convertem em objeto de políticas públicas específicas, construindo, assim, o futuro. A lei e a ordem são apanágios da segurança jurídica, atualmente formuladas por processos não democráticos (desiguais) com o uso de um vocabulário repressor de que é preciso reprimir as situações que levam à insegurança desenhada (SOARES, 2012).

A segurança

> [...] transformou-se num empreendimento orientado para o futuro [...] e funciona por meio da vigilância, tentando monitorar o que vai acontecer pelo emprego de técnicas digitais e raciocínio estatístico. [...] Processos de estereotipia e medidas de exclusão estão à espera dos grupos desafortunados o bastante para serem rotulados de "indesejados" (LYON, 2013, p. 13, apud Haesbaert, 2014, p. 198).

Uma vez demonstrados os dados materiais (os fatos "reais") que ocasionam riscos e inseguranças à estabilidade e ao protagonismo do agronegócio, são apresentadas as ações "necessárias" à gestão do problema que levarão ao alcance do

cenário devidamente seguro e almejado – traduzido pela expressão "segurança jurídica no campo".

O trecho a seguir sintetiza a compreensão exposta nos documentos *Agronegócio 2015-2022: proposta de plano de ação aos presidenciáveis* e *O que esperamos do próximo presidente 2015-2018* sobre o que representa a segurança jurídica:

> Segurança jurídica para garantir o direito de propriedade privada e, por decorrência, criar um ambiente favorável a investimentos nacionais e estrangeiros e incentivar o empreendedorismo. Simplificação e aplicação da legislação agrária, ambiental e trabalhista, com base em critérios técnicos, condizentes com as características do agronegócio, da produção agropecuária em particular e dos mercados internacionais (GVAGRO/FGV, 2014, p. 2).

A atuação da senadora Kátia Abreu, então do partido Democratas/DEM-TO, à frente da presidência da Confederação Nacional da Agricultura, iniciada em 2008, por exemplo, foi marcada pela intensa defesa dos seguintes aspectos: necessária segurança jurídica no campo; uma política agrícola que garanta renda ao produtor; a imprescindível defesa sanitária vegetal e animal; investimentos em logística e infraestrutura para o escoamento da produção e a modernização da legislação ambiental brasileira. Este era o cenário sociopoliticamente (portanto, intencionalmente) construído da "paz no campo".

Assim, a gestão dos riscos e o alcance da segurança jurídica passa pelo planejamento, também um mecanismo de poder, que diz respeito ao problema da gestão das séries a serem controladas pelas probabilidades, por meio do qual o aleatório deve ser tratado com vistas a diminuir a probabilidade de riscos e perigos que possam atingir a população (FOUCAULT, 2008).

A ideia de que a segurança jurídica é sociopolítica fica evidente também na afirmação de Sarlet (2015) de que, ainda que não haja controvérsias na aceitação de que a segurança jurídica implica na proteção dos direitos adquiridos em um Estado de

direito, existe, porém, permanente dissenção em relação ao alcance e ao conteúdo da noção desta proteção (a quem ela serve?).

Se, em termos do direito, a segurança jurídica diz respeito à garantia de elaboração e à realização de projetos de vida, a dificuldade de consenso no que diz respeito ao seu alcance e conteúdo parece a ela inerente. Propriedades rurais, terras indígenas e territórios quilombolas são respaldados por instrumentos constitucionais que, portanto, lhes dão legitimidade dentro da ordem jurídica vigente.

O direito à propriedade privada localiza-se entre os direitos fundamentais à cidadania, posto que é tido como necessário à existência digna, livre e igual (Art. 5o, XXII), o que representou uma derrota para os setores que lutavam pela democratização do acesso à terra. O princípio dos direitos individuais permeia toda a Constituição Federal de 1988, contudo, vai além dela, e expressa uma característica de um contexto específico, o das sociedades ocidentais modernas. Nestas sociedades, a propriedade tem uma função determinante em termos do funcionamento e da organização do sistema social, posto que é estrutura essencial do sistema e incide diretamente sobre a vida econômica, condicionando-a em seu modo de funcionar (propriedade dos modos de produção e dos recursos econômicos, que se voltam à especulação econômica). Funciona, assim, como estrutura de poder, social e juridicamente reconhecida: uma força política real, cujo poder – de exclusividade – se estende para além dos limites juridicamente previstos.

A propriedade privada foi condicionada à necessidade do cumprimento da função social (Art.170, II e III). A função social da propriedade implica, segundo o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964): o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias (função social); a manutenção de níveis satisfatórios de produtividade (função econômica); o asseguramento da conservação dos recursos naturais (função ambiental) e a

observação das disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (função trabalhista). Uma vez não cumpridas essas exigências, o estatuto prevê a realização de desapropriações por interesse social, para a realização de reforma agrária.

No entanto, estabeleceu-se uma confusão proposital entre função social e produtividade. Com base no discurso de que a função social se alcança com produtividade e não com reforma agrária, os ruralistas conseguiram, de última hora, introduzir o Artigo 185, que afirma: "São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva" (MARÉS, 2001, p. 195). Deixaram-se de lado os elementos relacionais às funções social, ambiental e trabalhista. Marés faz uma crítica à noção de produtividade, propondo que esta seja redefinida como "produtividade social, de interesse social", indo, portanto, além do cálculo do nível de produção e incorporando a ideia de função social da propriedade como algo mais do que produção de mercadorias.

Na interpretação de Figueiredo (2006), assim como o direito à propriedade privada, o direito de propriedade coletiva dos remanescentes de quilombos e a posse permanente para os índios são direitos fundamentais, sendo ambos também de segunda geração, vinculados à igualdade e à justiça social. No entanto, revelam realidades, sujeitos e relações diversas, por vezes, incompatíveis.

Em uma sociedade na qual os direitos individuais são estruturantes, o reconhecimento de novos modelos de propriedade – como no caso dos quilombolas e indígenas, que são de natureza coletiva – é complicado. São instrumentos jurídico-legais que resultam em diferentes padrões de demarcação de divisões territoriais. Representam novos modelos de propriedade que levam em consideração o fato de que tais povos existem como tais devido a uma trajetória de uso e ocupação comuns (não há um modelo de

apropriação e manejo coletivo, mas diversas formas coletivas sendo incorporadas a essas categorias). A questão do exercício do poder sobre o espaço e, consequentemente, sobre os processos sociais que o compõem e definem, de quem está dentro e quem está fora, põe em evidência um quadro multiterritorial de contraposição-exclusão entre propriedade privada e territórios tradicionais indígenas e quilombolas.

Embora, no discurso, a segurança se volte a atingir a todos – entendendo-se este todo no sentido hermético de cada um, titular de direitos e não dos grupos e comunidades, como já foi apontado em diálogo com Marés (2001) –, os efeitos são desiguais: em nome da segurança de um grupo ou classe, se dá a insegurança de outros. Segundo Haesbaert (2014, p. 155), "o discurso da segurança, para além de suas confirmações empíricas, é também um produto (e produtor) fundamental do neoconservadorismo contemporâneo".

Em situações de intensa precarização social (e, portanto, também territorial, como no caso dos aglomerados),

> [...] os grupos e/ou classes sociais, especialmente os mais pobres, perdem grande parte do controle sobre seus territórios e se veem envolvidos em contextos de profunda insegurança, como no caso de conflitos e disputas acirradas com e pelo espaço (HAESBAERT, 2014, p. 190).

É a questão do poder de controlar e de se apropriar do espaço que está em jogo. Para aqueles que compõem a rede de entidades representativas de grandes empreendimentos agropecuários, agências multilaterais e conglomerados financeiros, as possibilidades abertas em termos dessas legislações de reconhecimento e demarcação de territórios indígenas e quilombolas representam obstáculos e prejuízos ao projeto hegemônico de expansão do modelo de exploração capitalista de caráter neoextrativista adotado a partir da década de 1990 – projeto este que responde, na atualidade, pelos nomes de

agronegócio e mineração, principalmente –, e que se ancora na manutenção do *status* da propriedade privada e do monopólio da terra.

Nesse contexto, o discurso de que a imobilização de terras para a atividade do agronegócio, provocada pela demarcação de terras indígenas e territórios quilombolas, representa o atraso e causa sérios problemas de instabilidade jurídica e social no campo, pois essas terras são consideradas necessárias ao desenvolvimento do país, é recorrentemente acionado, e várias iniciativas em termos de readequação das legislações no sentido de atender aos interesses de liberação das terras são consumadas.

Segundo a interpretação dos representantes do agronegócio,

> Embora a constituição reconheça os direitos dos índios sobre as terras que tradicionalmente ocupam (Art. 231), o que vem ocorrendo é a constante ameaça de expropriação de áreas legalmente ocupadas por entes privados que não atendem a essas características. São áreas que, na verdade, não poderiam ser reivindicadas e expropriadas pelo governo para serem transformadas em terras indígenas (CNA, 2014, p. 51-52).

No documento da CNA (2014, p. 53), o tópico sobre a segurança jurídica foi encerrado com as seguintes frases: "Não se resolve um problema fundiário criando outro, em que os protagonistas, proprietários rurais e indígenas, aparecem ambos como vítimas. É preciso um novo modelo de identificação e demarcação de terras indígenas". Embora ambos sejam apresentados como vítimas, neste caso, propõe-se somente que o modelo de identificação de terras indígenas seja modificado para se chegar à desejada segurança jurídica.

Nessa ofensiva, o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Art. 231 da Constituição Federal e outros dispositivos que versam sobre o reconhecimento territorial de povos indígenas e quilombolas, estão, conjuntamente com os sujeitos por eles beneficiados, no banco dos réus. Em conjunto, são tidos como "obstáculos institucionais que os produtores rurais

enfrentam atualmente no Brasil",[42] e levam à insegurança no campo. São acusados de causarem insegurança jurídica no campo, ameaçando os produtores rurais de serem despejados de suas terras "legítimas" ou de barrarem o desenvolvimento do país, colocando-se como entraves aos interesses nacionais.

O que está em jogo, para os representantes desses setores, é, de um lado, a manutenção do monopólio da terra, frente aos dispositivos de natureza fundiária, que, como apontou Figueiredo (2011, p. 43), "trazem consigo o caráter de reparação de injustiças distributivas racialmente (*mas não só*) construídas, a apontar, portanto, para a possibilidade de uma política de caráter redistributivo"; e, de outro, a possibilidade de uso intensivo e imediato dos recursos naturais (florestais e do subsolo), parte deles interditados para o mercado de compra e venda de terras.

Isso quer dizer que a territorialização dos interesses atuais das elites oligárquicas – atualmente, oligopólicas – requer a desterritorialização das comunidades tradicionais e das unidades de conservação (na verdade, assim sendo desde a Colônia). Com vistas a atender as demandas internacionais, o latifúndio precisa avançar sobre as populações que, historicamente, vivem do uso tradicional da terra e dos recursos naturais.

Apoiada numa gama de séries estatísticas, discursos, alocuções e num cenário de expectativas tido como seguro, dá-se a proposição de ações que se voltam à contenção dos riscos e inseguranças. Nos termos de mecanismo de poder, a segurança implica também em formas de tratamento do espaço – o estabelecimento de espaços de segurança. Ela trabalha, portanto, com a disposição do espaço como algo dado a ser administrado, conforme nos termos apontados por Lima (2013) de que

[42] Trecho de artigo publicado pelo senador Ronaldo Caiado na *Folha de São Paulo*, em 26/09/2015. Vide em www.ronaldocaiado.com.br/2015/09/ideologia-petista-afeta-seguranca-juridica-no-campo-diz-caiado-em- artigo-na-folha/

administrar exige o controle dos espaços, concebidos para e pela função de administrá-los.

Em torno da noção de segurança jurídica no campo, constroem-se, de forma conjugada, dois cenários: o de insegurança, a ser transposto, e o de segurança, a ser atingido. São, portanto, concebidos e difundidos os "fatos" que demonstram os "riscos", as "ameaças" e os efeitos do primeiro (por isso, passam a ser tratados como "questões" a serem solucionadas), para, a partir disto, darem legitimidade às ações programadas para o alcance do horizonte de segurança projetado.

Segurança jurídica no campo para os representantes do agronegócio diz respeito à garantia plena e absoluta do direito à propriedade privada individual e à consolidação de uma infraestrutura política, econômica, ambiental e trabalhista o mais amplamente favorável a tal atividade.

O processo de constituição político-territorial do Brasil se efetiva sob as bases do latifúndio, da monocultura e da escravidão, perpassadas pela colonialidade do poder (QUIJANO, 2000), que certamente consolidam um padrão de hierarquização social, no qual existem sujeitos privilegiados (elite branca detentora dos meios de produção do trabalho e manipuladora das subjetividades) que são instituídos concomitantemente aos explorados e dominados (os "outros", primitivos, tradicionais), arquétipos que permanecem até os dias atuais.

De acordo com Silveira e Gandra (2009), dá-se a reinvenção da retórica desenvolvimentista da ditadura militar, e, com base na crença do progresso e na estratégia do desenvolvimento a qualquer custo, impõe-se a inserção de novos espaços (especialmente na Amazônia) no mundo moderno-urbano. O agronegócio apresenta-se associado à geração de emprego e renda, enquanto os povos tradicionais são identificados com o atraso e a miséria. Assim sendo, os não modernos e não urbanos devem ser integrados ou são aviltados como obstáculos ou problemas de segurança nacional.

Nesse jogo, há a tentativa de imposição de uma determinada concepção de rural, apresentada nos projetos que versam sobre a regulação do uso do território, as políticas públicas e a legitimidade dos sujeitos em implementá-las e/ou delas usufruírem. Um cenário de expectativas em que o "campo" se expressa por noções como agronegócio, modernidade, tecnologia, competividade.

Conclusões

O discurso da segurança jurídica frente às "questões" indígena e quilombola é incorporado a uma nova ofensiva burocrática, econômica, política e ideológica das classes e grupos dominantes, por meio do qual são disseminadas ideologias e toda uma lógica do papel do rural brasileiro, de acordo com os interesses de classes e frações de classes que representam e constituem o agronegócio.

Nesse discurso, os povos indígenas e quilombolas surgem como estrangeiros dentro da nação, e, assim sendo, ao reivindicarem direitos – inclusive o direito de serem e de se manterem diferentes –, passam a representar perigo à ordem social e à integridade da "comunidade brasileira". Embasados em uma forte tradição de preconceito e violência contra indígenas e negros, reforça-se a negação de sua condição: são tidos como problemas ao desenvolvimento da nação, como estorvos ou como falácias.

Nesse contexto, a segurança jurídica no campo traduz-se na defesa da propriedade privada, e, assim, no ataque à reforma agrária, à regularização fundiária de posses e à demarcação de territórios indígenas e quilombolas. Estes (os sujeitos, seus direitos e territórios) são tidos como resquícios do atraso e obstáculos ao desenvolvimento, ao progresso e à globalização.

São recorrentes as explanações de defensores da propriedade privada e do agronegócio que definem as demarcações

desses territórios como desenfreadas e falaciosas, como "invasões" ou como argumentos à expropriação de terras agrícolas. São, assim, diretamente relacionadas ao aumento dos conflitos no campo e a riscos à prosperidade da atividade do agronegócio, à soberania e ao crescimento do país. Dados e eventos são chamados por esses sujeitos para apontar o reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas como causas de perda de produtividade e expropriação de propriedades (motivos de insegurança), sendo, portanto, obstáculos ao crescimento do setor e, consequentemente, do país (o agronegócio como sinônimo de segurança).

O direito à propriedade, a produtividade e a "paz no campo" são colocados em oposição aos territórios indígenas e quilombolas, que representam novas configurações de ordenamento jurídico de propriedade que impõem restrições ao uso e apropriação no modelo privado e mercadológico.

Visando a atender às necessidades da atividade do agronegócio (mercado de *commodities*), busca-se impor uma racionalidade gerencial no que diz respeito à questão dos territórios tradicionais. Tal racionalidade desconsidera todas as outras lógicas de uso das terras e dos recursos naturais, como a agricultura familiar e os usos dos povos tradicionais, já que estas lógicas imobilizam as terras frente ao mercado de compra e venda e de expropriação por via de grilagem.

Por meio do discurso da segurança jurídica, conforma-se um esquema de classificação, codificação e categorização que aponta os índios e quilombolas como resquícios do atraso, ameaças à segurança e à soberania nacional. São mecanismos do padrão colonial de poder que, pela via da inferiorização, se voltam à desterritorialização. Tais assertivas justificam atos de *negar*, *extinguir*, *suprimir*, *embargar* e *criminalizar* as demandas e os territórios indígenas e quilombolas, argumentando ser necessário *viabilizar* o crescimento, o progresso e, enfim, o que chamam de "interesses nacionais". Interesses estes que se traduzem no avanço

da exploração de terras ligadas ao agronegócio e à mineração, ao mercado das *commodities*.

Em disputa está o poder de definir possíveis espaços para a geração de riqueza e lucro ou espaços de reprodução da vida. Os sujeitos desta disputa (deputados e senadores, ruralistas, representantes e entidades patronais *versus* indígenas, quilombolas, movimento negro, indigenistas, FUNAI, INCRA, antropólogos, ONGs etc.) se movem a partir de concepções diferentes de espaço.

Em conjunto, as argumentações e o cenário criados em torno da segurança jurídica no campo evidenciam um padrão de atuação e objetivos que se voltam à tentativa de reenquadrar as possibilidades de reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas no âmbito da estrutura (colonial) do regime administrativo estatizado, de forma a liberar todo o estoque de terras suscetíveis de se tornarem terras de mercado.

Visa-se a desterritorializar povos indígenas e quilombolas: extinguir, suprimir, embargar e criminalizar os povos indígenas e quilombolas e as normas de reconhecimento de terras a eles correlatas, garantindo que não sejam demarcados novos territórios e que os demarcados possam ser revisados. Ou seja, o objetivo é a desterritorialização de povos indígenas e quilombolas por meio da instabilidade, da fragilidade e da privação de acesso não só a recursos e riquezas, mas ao espaço considerado por esses povos como referência de vida (cultural e simbólica).

No contexto neoliberal à brasileira, a vida de povos indígenas e quilombolas, as ações de órgãos e agentes da administração estatais, as leis e as políticas de gestão e de controle territorial são regidas a partir da ótica da maximização dos lucros e da utilização racional do trabalho, da terra, dos bens e serviços, entre outros aspectos. Para tanto, é necessário que se faça o desmonte das normas que se dão com base em outras premissas, ainda que isto implique em novos formatos de "guerra justa" e a produção da morte de determinados sujeitos e grupos sociais.

A retórica da *segurança jurídica* é uma ferramenta de manutenção do poder dessa elite: *segurança* significa, nesse caso, manter e garantir certos direitos e privilégios de uns em detrimento de outros, e *jurídica* significa o controle político. A insegurança reportada às questões indígena e quilombola é um jeito de provocar medo para flexibilizar e desburocratizar a legislação. Fica claro que segurança, para uns, implica em insegurança, para outros.

Referências bibliográficas

BARRETTO, Nelson Ramos. *A revolução quilombola: guerra racial, confisco agrário e urbano, coletivismo.* São Paulo: Artpress, 2007.

CENTRO DE AGRONEGÓCIO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – GVAGRO/FGV. *Agronegócio 2015-2022: proposta de plano de ação aos presidenciáveis*. São Paulo: GVAgro (Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas); ABAG (Associação Brasileira do Agronegócio); Entidades do Setor do Agronegócio, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA – CNA. *Informativo do Observatório das Inseguranças Jurídicas no Campo*. Edição n. 1. Brasília, DF, 5 de março de 2010.

_____. *Informativo do Observatório das Inseguranças Jurídicas no Campo*. Sem número de edição. Brasília, DF, dezembro de 2013.

_____. *O que esperamos do próximo presidente 2015-2018.* Brasília: Sistema CNA, 2014.

_____. *Informativo do Observatório das Inseguranças Jurídicas no Campo*. Ano 2. Edição n. 5. Brasília, DF, agosto de 2014b.

_____. *Informativo do Observatório das Inseguranças Jurídicas no Campo*. Ano 2. Edição n. 6. Brasília, DF, agosto de 2014c.

FIGUEIREDO, André Videira de. *O caminho quilombola: sociologia jurídica do reconhecimento étnico*. Curitiba: Appris, 2011.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. "Remanescentes de quilombos, índios, meio ambiente e segurança nacional: ponderação de

interesses constitucionais." In: *INCRA e os desafios para a regularização dos territórios quilombolas: algumas experiências*. Brasília: MDA: Incra, 2006, pp. 57-69.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Martins Fontes, 2008.

HAESBAERT, Rogério. "Território e multiterritorialidade: um debate." In: GEO*graphia*, ano IX, n. 17, 2007, pp. 19-45.

_____. *Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

LIMA, Antônio Carlos de Souza. "Povos indígenas no Brasil contemporâneo: de tutelados a "organizados"?" In: SOUSA, C. N. I.; LIMA, A. C. de Souza; ALMEIDA, F. V. R. de; MATOS, M. H. O. (orgs.). *Povos indígenas: projetos e desenvolvimento*, II. Brasília e Rio de Janeiro: Paralelo 15/ GTZ/ Laced-MN-UFRJ, 2010, pp. 15-50.

_____. "O exercício da tutela sobre os povos indígenas: considerações para o entendimento das políticas indigenistas no Brasil contemporâneo." In: *Revista de Antropologia*, p. 781-832, 2013.

LOPES, Aline; QUINTANS, Mariana. "Judiciário e Constituição Federal de 1988: interpretações sobre o direito à propriedade privada face à reforma agrária e ao direito ao território quilombola." In: *Revista IDeAS*. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2010, pp. 63-102.

MARÉS, Carlos. "As novas questões jurídicas nas relações dos Estados nacionais com os índios." In: LIMA, Antonio Carlos e Souza; BARROSO-HOFFMANN, Maria (orgs). *Além da tutela: bases para uma nova política indigenista III*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria-LACED, 2001.

MOTTA, Márcia. *Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX*. Niterói: Editora da UFF, 2008.

OLIVEIRA, João Pacheco. "O nascimento do Brasil: revisão de um paradigma historiográfico." In: *Anuário Antropológico 2009*, 2010, pp. 11-39.

PEREIRA, Carolina de Freitas. *As agroestratégias ruralistas de desterritorialização de povos indígenas e quilombolas:*

(re)definindo marcos legais e usos territoriais. Tese. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2018.

QUIJANO, Aníbal. "Colonialidade del poder y clasificacion social." In: *Journal of World-Systems Research*, VI, 2, summer/fall, 2000, pp. 342-386.

SARLET, Ingo Wolfang. "A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro." In: *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005.

SILVEIRA, Marcos César Borges da; GANDRA, Edgar Ávila. "Os outros da nação: índios e camponeses no discurso ruralista." In: *Métis: história & cultura,* v. 8, n. 15, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. "Segurança pública: uma abordagem antropológica (repleta de valores e opiniões)." In: LIMA, Antônio Carlos de Souza. *Antropologia e direito: temas antropológicos para estudos jurídicos.* Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa/Laced/ABA, 2012.