

**COMUNIDADE LAPA E AS INSTITUIÇÕES DE JUSTIÇA:
SENTIDOS E DISPUTAS EM TORNO DO DIREITO
DE UMA COMUNIDADE TRADICIONAL**

*LAPA COMMUNITY AND THE INSTITUTIONS OF JUSTICE:
MEANINGS AND DISPUTES AROUND THE LAW OF A
TRADITIONAL COMMUNITY*

Roberta de Castro Cunha

*(Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará - UECE.
Assistente Social da Defensoria Pública da União no Ceará)
roberta.castroas@gmail.com*

Lia Pinheiro Barbosa

*(Doutora em Estudos Latino-Americanos pela Universidad Nacional
Autónoma de México - UNAM. Pesquisadora e Docente
da Universidade Estadual do Ceará - UECE/PPGS/MAIE)
lia.barbosa@uece.br*

RESUMO

O artigo apresenta os sentidos e as disputas em torno dos direitos da comunidade Lapa, comunidade tradicional atingida pela barragem Figueiredo, na cidade de Potiretama, no estado do Ceará. O texto contém parte dos resultados de uma pesquisa de doutoramento, realizada no período de 2017 a 2022, com enfoque nas arenas públicas instituídas no sistema de justiça e na força mobilizadora das lideranças comunitárias em defesa dos direitos dos atingidos. Inicialmente, descreve as ações desenvolvidas pelos Governos do Estado do Ceará e Federal relacionadas à construção da barragem, caracterizando os grupos impactados e a mobilização das lideranças contra o empreendimento. Em seguida, analisa as arenas públicas instituídas nos campos administrativo e jurídico, percorrendo os embates institucionais do período da instalação da barragem ao processo de danos morais coletivos, que perdura até os dias atuais. O exame das disputas administrativas e jurídicas demonstra a imprescindibilidade de os órgãos de defesa observarem as estratégias da litigância em direitos humanos atinentes a cada caso concreto, já que estão

diante da responsabilidade de garantir os direitos de uma coletividade. Ademais, evidencia que é preciso fortalecer as articulações de órgãos de justiça com movimentos sociais e toda a sociedade civil organizada para efetivamente promover a inclusão social das coletividades. O artigo demonstra ainda a importância das interfaces entre Direito e Sociologia, de modo a proporcionar a ampliação de direitos e conceitos relevantes para quem é pesquisado, especialmente para os povos e as comunidades tradicionais.

Palavras-chave: Barragens. Comunidade tradicional. Direitos. Acesso à justiça.

ABSTRACT

The article presents the meanings and disputes surrounding the rights of the Lapa community, a traditional community affected by the Figueiredo dam, in the city of Potiretama, in the state of Ceará. The text contains part of the results of a doctoral research, carried out from 2017 to 2022, focusing on the public arenas established in the justice system and the mobilizing force of community leaders in defense of the rights of those affected. Initially, it describes the actions developed by the Government of the State of Ceará and the Federal Government related to the construction of the dam, characterizing the impacted groups and the mobilization of leaders against the project. Then, it analyzes the public arenas established in the administrative and legal fields, covering the institutional clashes from the period of dam installation to the process of collective moral damages, which lasts until the present day. The examination of administrative and legal disputes demonstrates the indispensability of the defense bodies to observe the strategies of litigation in human rights pertaining to each concrete case, since they are faced with the responsibility of guaranteeing the rights of a community. In addition, it shows that it is necessary to strengthen the articulations of justice bodies with social movements and the entire organized civil society to effectively promote social inclusion of collectivities. The article also demonstrates the importance of the interfaces between Law and Sociology, in order to provide expansion of relevant rights and concepts for those who are researched, especially for traditional peoples and communities.

Keywords: Dams. Traditional community. Rights. Access to justice.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. “ÁGUA E LUZ PARA TODOS”: DISCURSOS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA O BARRAMENTO DO RIO FIGUEIREDO. 2. “NÃO DEIXE A GENTE VIRAR PEIXE, NÃO”: MOBILIZAÇÕES CONTRÁRIAS À BARRAGEM FIGUEIREDO. 3. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUITA: RELAÇÕES DE FORÇAS DESIGUAIS. 4. A LAPA E AS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA: SENTIDOS E DISPUTAS EM TORNO DO DIREITO DE UMA “COMUNIDADE TRADICIONAL”. 4.1 “A justiça é cega, mas enxerga quando quer. Já está na hora de assumir”: danos materiais, não. Apenas danos morais coletivos (até qual instância judicial?). CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

Este artigo objetiva apresentar os sentidos e disputas em torno dos direitos da comunidade Lapa, uma comunidade tradicional atingida pela barragem Figueiredo, na cidade de Potiretama, no sertão cearense. Trata-se de um recorte da discussão contida na tese¹ “De agricultores a ‘atingidos’ pela barragem Figueiredo: produção de identidades, lutas pelo território e reconhecimento de direitos”, defendida no Programa de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), em outubro de 2022.

Por oportuno, destacamos que outro recorte da referida tese foi publicado em artigo² na revista Estudos Sociedade e Agricultura (ESA), em maio de 2022, com enfoque nas considerações teóricas e análises empíricas envolvendo conceitos como tradição, desterritorialização e as resistências dos atingidos em defesa do “bem-viver”.

¹ CUNHA, R. **De agricultores a “atingidos” pela barragem figueiredo**: produção de identidades, lutas pelo território e reconhecimento de direitos, 2022.

² *Idem*; BARBOSA, L. Resistências cotidianas em defesa do “bem viver”: o caso da comunidade Lapa, no sertão cearense. **Estudos Sociedade e Agricultura**, jan./jun. 2022.

Por tratar-se da mesma pesquisa de campo, realizada ao longo de cinco anos (2017 – 2022), a caracterização da comunidade Lapa, assim como as informações sobre a barragem Figueiredo são comuns nos escritos da tese e dos artigos já publicados. No entanto, a originalidade do presente artigo está na discussão sobre os embates administrativos e jurídicos para a defesa da comunidade tradicional Lapa, especificamente as arenas públicas instituídas no sistema de justiça e a força mobilizadora das lideranças da comunidade Lapa, em defesa dos direitos dos atingidos.

Compreendendo arena pública como “o lugar de exercício de ritos e mitos de instituição pelos quais são expressados, sublimados, formulados e encobertos alguns conflitos”³, o objetivo do artigo é possibilitar ao leitor e à leitora conhecer a barragem, as localidades impactadas, com enfoque na comunidade Lapa, e as estratégias do Estado para a desterritorialização das comunidades, estratégias essas identificadas nos documentos oficiais sobre o empreendimento, bem como nos argumentos e fundamentos contidos no curso das disputas administrativas e jurídicas que ocorreram no período de implantação da barragem e que se estendem aos dias atuais.

Ademais, o artigo foca na descrição e análise dos embates institucionais nos campos administrativo e jurídico para a paralisação da obra e garantia de danos morais coletivos às comunidades atingidas, mostrando a força mobilizadora de “quatro bodes bodejantes”, como foram chamadas as lideranças da Lapa por servidores do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) no início das mobilizações.

“Um pingo de quatro bodes bodejando não fazem nada por aqui”, Bem-Viver-6⁴ lembrou a frase dita para ele por um servidor do DNOCS, quando conversávamos sobre as ações das comunidades contra a construção da barragem Figueiredo ou, como ele destaca em seu relato, contra o modo como foram tratados pelos órgãos públicos no período das obras. Relembrando essa frase, ele tentava demonstrar a descrença

³ CEFAÍ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo. **Novos Estud. CEBRAP**, jul. 2017, p. 133.

⁴ Em cumprimento às exigências do Comitê de Ética em Pesquisa da UECE (CAEE: 07365119.8.0000.5534, número do parecer 3.237.561, de 01/04/2019), para evitar retaliações às lideranças comunitárias, elas serão identificadas como: Força, Luta, Bem-Viver, Território, Direito e Resistência, acrescido do ano de nascimento. Os demais entrevistados serão identificados pelo cargo e pela instituição que representam. Destaque ao fato de mantermos as falas dos entrevistados na íntegra, mesmo com eventuais erros de concordância.

do servidor da Autarquia Federal diante das mobilizações e da luta pela efetivação de direitos no território da Lapa, por não acreditar na força de uma comunidade desconhecida e com poucos integrantes, precisamente uma localidade invisível aos olhos do servidor e que não poderia atrapalhar o progresso que a barragem traria à região.

Portanto, ao longo do texto, apresentamos o cenário dos conflitos e das tensões sociais advindos da construção da barragem Figueiredo, no sertão cearense, demonstrando a correlação de forças entre os órgãos responsáveis pelo empreendimento e as comunidades atingidas pela obra pública.

1. “ÁGUA E LUZ PARA TODOS”: DISCURSOS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA O BARRAMENTO DO RIO FIGUEIREDO

O rio Figueiredo é afluente da margem direita do rio Jaguaribe, no estado do Ceará⁵, e faz parte da bacia hidrográfica do médio Jaguaribe, “possui uma significativa importância no atual cenário hídrico, político e econômico do Estado do Ceará, por estar inserido nas políticas de barramento de rios, com a construção do Açude Figueiredo”⁶. Segundo Mais e Costa, o barramento do rio Figueiredo foi uma medida de combate à seca na região, por ter clima semiárido, e a eventos de enchente no baixo curso do rio Jaguaribe, principal curso d’água do estado do Ceará, na região do médio Jaguaribe, porção Centro-Leste do estado⁷.

O DNOCS considera a barragem Figueiredo como a quinta maior barragem do estado do Ceará, sendo a área da bacia hidrográfica correspondente a 1.621,00 km² e a área da bacia hidráulica equivalente a 4.986,00 hectares. O empreendimento estimava segurança hídrica para o Ceará, em complementação ao canal da integração, com a transposição do rio São Francisco e a barragem do Castanhão.

⁵ SOUSA, F. **Assentamento Boa Esperança, o MAB e a barragem Figueiredo, Iracema-CE: territórios, lutas, conflitos e sobrevivência**, 2013.

⁶ MAIA, B; COSTA, C. **Susceptibilidade à inundação da área urbana no município de Iracema, Ceará, Brasil**, 2017, p. 53.

⁷ *Ibidem*.

De acordo com a ficha cadastral de barragens⁸, o DNOCS prospectou o beneficiamento de 100 mil pessoas, sendo uma população de 98 mil pessoas da área a jusante do reservatório, residentes nos municípios de Alto Santo, São João do Jaguaribe, Tabuleiro do Norte, Limoeiro do Norte, Quixeré, Russas, Jaguaruana, Itaiçaba e Aracati; e uma população de 2 mil pessoas da área a montante do reservatório, residentes nos municípios Alto Santo, Potiretama e Iracema.

No programa Conhecer, da TV Diário, exibido em 20 de dezembro de 2008, a apresentadora Marcia Thé noticiou, considerando as informações do diretor-geral do DNOCS (Elias Fernandes), do engenheiro responsável (Getúlio Maia), do fiscal da obra (Anton Safieh) e do gerente da obra (Cristiano Gusmão), que o açude Figueiredo tinha capacidade para acumular 520 milhões de metros cúbicos (m³) de água e que a obra preocupava-se com os benefícios sociais gerados aos trabalhadores – como aproveitamento da mão de obra local, plano de vacinação, reciclagem e comercialização dos lixos gerados com valores convertidos para os funcionários –, bem como com os impactos ambientais e sociais. Segundo a notícia, os benefícios vinculados à capacidade máxima do açude seriam: a geração de 4.200 empregos diretos e indiretos; piscicultura, com 15 mil kg de pescado por dia; produção irrigada de alimentos, com 8 mil hectares de áreas irrigáveis e capacidade de produzir 480 mil kg de frutas por ano.

A barragem Figueiredo foi gestada na administração do ex-governador Tasso Jereissati, no período de 1999-2002. Em 2005, o Governo Federal assumiu a responsabilidade pela construção da barragem, nas administrações de Luiz Inácio Lula da Silva. Apenas em 2008, o projeto começou a ser executado, finalizado em 2013, nas gestões administrativas de Cid Ferreira Gomes, no governo do estado do Ceará, e Dilma Rousseff, no Governo Federal.

Em 2002, o governador do estado do Ceará publicou o Decreto n.º 26.579, de 22 de abril de 2002, declarando a terra como de utilidade pública. O decreto definia a área de terra a ser desapropriada, assim como autorizava a Secretaria de Recursos Hídricos do Ceará (SRH) a iniciar a desapropriação. Ademais, considerava a necessidade de dar cumprimento

⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Ficha Cadastral de Barragens:** açude Figueiredo, 2009.

à política de recursos hídricos da administração pública estadual daquele período, e o discurso da administração era de benefícios à população, com a construção do açude Figueiredo.

O órgão empreendedor do projeto era a SRH, com recursos financeiros “oriundos do Governo do Estado e de empréstimos obtidos junto ao Banco Mundial”⁹. As empresas consorciadas COBA - Consultores para Obras, Barragens e Planejamento, LTDA e VBA - Tecnologia e Engenharia S/A ficaram responsáveis pela execução do projeto, através da construtora Queiroz Galvão S/A, e previram a necessidade de envolver outros órgãos governamentais na operação futura do reservatório.

Sob o argumento de insuficiência de recursos financeiros, a SRH não deu continuidade à obra, bem como à regularização fundiária e ao reassentamento das famílias, demandando ao Governo do Estado do Ceará articulação junto ao Governo Federal, via Ministério da Integração Nacional, para destinação de recursos necessários à retomada e finalização das obras.

Assim, o DNOCS passou a assumir a condução do projeto de construção da barragem Figueiredo, com recursos alocados de seu orçamento, sendo responsável por promover a desapropriação prevista em decreto presidencial não numerado, de 28 de dezembro de 2005. Para o cumprimento do decreto, o órgão firmou o Convênio n.º 0001/2009, em 31 de dezembro de 2009, com a interveniência da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), sendo executor o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), órgão subordinado à SDA, tendo “por objeto o desenvolvimento de ações de regularização fundiária e reassentamento das famílias residentes na área da bacia hidráulica da barragem Figueiredo”¹⁰.

Em 2010, o DNOCS recorreu ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que incluiu a construção da barragem como ação do PAC 2, em 2011, no eixo “Água e Luz para Todos”, cujo compromisso era “levar serviços básicos à população, universalizando o acesso à energia elétrica

⁹ COBA-CONSULTORES DE ENGENHARIA E AMBIENTE. **Relatório de impacto ambiental da Barragem Figueiredo**, 2003, p. 11.

¹⁰ DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Convênio n.º 00001/2009**, 2009, p. 02.

e expandindo o abastecimento de água”¹¹. A finalização da obra estava prevista para 2012, com “investimento de R\$ 116,26 milhões por parte do governo federal”¹², além de R\$ 18,9 milhões para a conclusão, conforme notícia veiculada no sítio institucional do Ministério do Planejamento¹³.

A bacia hidráulica da barragem Figueiredo, projetada para acumular 520 milhões de metros cúbicos de água, que abrange os municípios de Alto Santo, Iracema e Potiretama, foi prospectada tendo como objetivo “o controle de cheias no baixo Jaguaribe, o abastecimento de residências, a irrigação para produção agrícola, a piscicultura e a perenização de trecho do rio Figueiredo”¹⁴.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) apontou como objetivo da barragem “servir para usos múltiplos, trazendo benefícios a pelo menos seis diferentes setores”¹⁵, e detalhou seis importantes usos: 1) abastecimento de água para consumo humano dos núcleos urbanos de Alto Santo, Iracema, Potiretama, Pereiro e Ererê e da população ribeirinha de jusante; 2) atendimento da demanda hídrica das indústrias difusas dos municípios citados; 3) desenvolvimento hidroagrícola, com irrigação intensiva nas regiões da Chapada do Anastácio e baixo Jaguaribe; 4) controle de enchentes do baixo Jaguaribe; 5) desenvolvimento da pesca; e 6) desenvolvimento de atividades associadas ao turismo¹⁶.

De 2002 a 2008, do decreto de desapropriação ao início da construção da barragem, alguns atingidos passaram a indagar sobre os objetivos do empreendimento. “Eles não se viam – e de fato não estavam – contemplados nos planos do DNOCS para terem acesso ao desenvolvimento proposto e perceberam que o açude atenderia principalmente aos interesses do agronegócio”¹⁷, “concebido como a

¹¹ BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento-PAC**. PAC 2. Relatório 1º Balanço 2011-2014, 2011, p. 166.

¹² BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento-PAC**. Notícia do Ministério do Planejamento sobre o PAC voltado à barragem Figueiredo, 2012, s/n.

¹³ BRASIL. Ministério do Planejamento. **Objetivos da barragem**, s/d.

¹⁴ BRASIL, *op. cit.*, 2012, s/n.

¹⁵ COBA - CONSULTORES DE ENGENHARIA E AMBIENTE. **Relatório de impacto ambiental da Barragem Figueiredo**, 2003, p. 13.

¹⁶ *Ibidem*, p. 13.

¹⁷ CUNHA, R.; BARBOSA, L. Resistências cotidianas em defesa do “bem viver”: o caso da comunidade Lapa, no sertão cearense. **Estudos Sociedade e Agricultura**, jan./jun. 2022, p. 22.

personificação das necessidades de reprodução do capitalismo”¹⁸, uma vez que viam a priorização do projeto técnico e nem sequer tinham conhecimento do projeto de reassentamento das famílias.

2. “NÃO DEIXE A GENTE VIRAR PEIXE, NÃO”¹⁹: MOBILIZAÇÕES CONTRÁRIAS À BARRAGEM FIGUEIREDO

A construção da barragem Figueiredo foi iniciada em 2008. Nesse mesmo ano, 30% da obra já havia sido executada. Como já mencionado, a perspectiva era inundar uma área equivalente a 4.986,00 hectares, abrangendo uma pequena porção de terra do município de Alto Santo, e a maior parte cobrindo terras dos municípios de Iracema e Potiretama.

Dentro da poligonal demarcada para a instalação da barragem Figueiredo e posterior inundação havia três localidades, a saber: Vila São José dos Famas, Boa Esperança e Lapa, bem como grandes fazendas – Tabuleiro, Açudinho, Curral do Meio, Fazenda Pilar, Paraíso, Riacho do Angico e Fazenda Varzinha. O edital 002/2007, lançado pelo DNOCS para chamada pública objetivando a execução das desapropriações, apresentava cada “proprietário” ou “benfeitor”, com a respectiva área e valor de indenização. Como “proprietário”, a autarquia designava as pessoas que possuíam documentação das terras ou imóveis, e “benfeitor”, quem possuía a posse da terra, sem meios de comprovar documentalmente.

Claramente, as classificações contidas no edital serviriam para distinguir o direito de um proprietário documentado do direito de um benfeitor indocumentado, como forma de justificar as disparidades das medidas de compensação para o grupo social dominante (proprietários de grandes terras) e o grupo social dominado (agricultores familiares), demonstrando o exercício da dominação simbólica na região do Figueiredo, oriundo do poder de classificar e de nomear²⁰.

¹⁸ BRUNO, R. Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, abr. 2016, p. 150.

¹⁹ Frase dita por uma atingida da Vila São José dos Famas, na ocupação das obras da barragem, em 2010, e transformada em poema pelo advogado da RENAP que acompanhou as comunidades impactadas.

²⁰ BRUNO, *op. cit.*, abr. 2016.

A finalização da obra foi prevista para o ano de 2009, mas o descompasso entre o cumprimento dos prazos da obra, já adiantados, e os prazos dos reassentamentos das famílias, ainda sem perspectivas, causou revolta nos atingidos, gerando mobilizações para garantir a paralisação das obras no ano de 2010. A calha de fechamento da barragem estava sendo fechada, sem as famílias estarem alojadas nas novas casas. Tal informação pode ser comprovada, pois em 2009-2010 a atualização cadastral realizada pelo DNOCS, envolvendo as três comunidades de agricultores, apontava, à época, a existência de “104 casas com 379 moradores que, em sua grande maioria, ainda não [havia] sido indenizados ou não tiveram sua casa construída na ‘agrovila’”²¹.

A proposta do DNOCS era reassentar os agricultores das três comunidades em um núcleo habitacional, denominado de agrovila, juntando o local de moradia, terra para cultivo e equipamentos sociais para uso da comunidade, como escola e posto de saúde, por exemplo. Quanto aos grandes proprietários, chamados pelo órgão de “fazendeiros”, a intenção era indenizá-los e destinar o remanescente de suas terras – a parte não inundada pela barragem – aos agricultores da agrovila, que perderiam suas terras em virtude da obra, numa espécie de compensação.

A forma de compensação proposta pelo DNOCS não agradou os grupos atingidos, que se diferenciavam pela forma de organização e relação com a terra e os demais bens comuns. Por tais razões, não aceitaram o reassentamento num mesmo espaço.

Os agricultores da Vila São José dos Famas pertenciam a uma vila urbana e exigiam a reprodução fidedigna da vila, ainda que em outro lugar; os da Boa Esperança eram assentados do INCRA e exigiam um reassentamento com casa e terra para cultivo, desde que fosse em uma terra produtiva; já os agricultores da Lapa, autoidentificados como pertencentes a uma “comunidade tradicional”, exigiam a permanência em suas “terras de herdeiros”, nas áreas não inundadas, bem como não aceitavam a junção dos lapistas com outros grupos – o termo “lapista” é utilizado pelas lideranças da Lapa e integrantes de outros grupos para identificar as pessoas que pertencem à comunidade Lapa.

²¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Levantamento das edificações e moradores na área da barragem Figueiredo**, 2010, p. 02.

Uma das condições para a concretização da barragem foi o deslocamento compulsório da população atingida, iniciado em 2010, após atualização do cadastro das famílias e definição dos espaços e indenizações, e com a primeira etapa finalizada em 2012, com a remoção de parte das famílias. A indefinição sobre o reassentamento e demais medidas compensatórias acirrou os conflitos fundiários na região. Havia disputas entre os grupos de agricultores das três localidades, que se diferenciavam entre si pela forma de aquisição da terra (doação da igreja, do Estado, de herdeiros); dos agricultores com os fazendeiros – os últimos, mesmo indenizados, queriam arrendar a terra pública e/ou impediam as plantações dos agricultores; e dos agricultores e fazendeiros com os órgãos públicos, pois o DNOCS não estava cumprindo os acordos em relação às casas, às terras e aos valores das indenizações.

A capacidade de mobilização desses agentes sociais impactados, ensejada pelos conflitos na região, garantiu espaços diferenciados para cada comunidade, ilustrando que os “conflitos fundiários têm sido, em geral, a pedra de toque para as comunidades se organizarem (e, muitas vezes, se transfigurarem) politicamente na disputa por territórios que garantam suas reproduções sociais enquanto populações tradicionais”²².

Com a finalização das duas etapas do deslocamento compulsório, em 2014, as comunidades dos agricultores foram divididas e classificadas como Nova Vila São José dos Famas, Agrovila, Boa Esperança I, Boa Esperança II e Lapa. Nas três localidades, transformadas em cinco, cerca de 200 (duzentas) famílias foram impactadas. A Vila São José dos Famas e a Boa Esperança foram completamente submersas pelas águas da barragem, e a Lapa teve apenas parte do território submerso, pois a poligonal do açude abrangeu somente a parte baixa do terreno.

Embora a barragem Figueiredo tenha impactado três comunidades compostas de agricultores e agricultoras, com diferenças entre si, interessa para o presente artigo a caracterização da comunidade Lapa, por ser a única comunidade cujos integrantes se autorreconhecem como pertencentes a uma comunidade tradicional.

²² GRÜNEWALD, R. **Sociogêneses de comunidades tradicionais comunhão política e territorialização**, 2016, p. 17.

Pois bem, a Lapa integrava e ainda integra o município de Potiretama, divisa com o município de Iracema. Era composta de 25 (vinte e cinco) famílias de agricultores e agricultoras, todos pertencentes à família “Moura”, que desenvolviam agricultura para consumo próprio, de forma coletiva, conforme o relato: “Antes da barragem ser construída, a gente trabalhava com nossos pais na agricultura, plantando milho, feijão, arroz, algodão, mandioca” (Força-69).

Indagada sobre a diferença da Lapa em relação às demais comunidades, a liderança apontou o fato de a Lapa ser “terra de herdeiros” – termo que ilustra a inexistência de um modo formal de partilha, ou seja, as terras são mantidas sob uso comum²³. E, para destacar a diferença, ela concluiu que os integrantes da Vila São José dos Famas nunca se identificaram como comunidade e suas terras foram doadas pela Igreja, e a Boa Esperança sempre foi assentamento rural, com terra destinada pelo INCRA.

Exatamente em virtude das diferenças, tanto entre as comunidades quanto entre os integrantes do mesmo grupo, não houve consenso sobre a importância do empreendimento. Entretanto, o medo foi um sentimento coletivo: “Todo mundo ficou assombrado. A gente vivia na comunidade da gente, ia ser retirado, jogado embaixo d’água. Ninguém tinha noção de nada, como era esse Figueiredo” (Força-69).

Apesar das diferenças, as lideranças se percebiam pertencentes ao grupo social dos dominados e carregavam o medo construído socialmente perante os dominadores (os órgãos públicos, os políticos e pessoas influentes da região). A reflexão de Freitas sobre o medo como um fenômeno que pretende condicionar e regular as relações sociais entre os grupos numa região pode ser relacionada ao caso empírico observado neste artigo, pois, como no contexto cultural do mundo canavieiro alagoano, no território do Figueiredo persistem a presença de um Estado ausente e omissivo na efetivação dos direitos e a influência do poder oligárquico, que dita regras, desrespeita leis e busca impor o silêncio. Como observou Freitas, os dominados “[..] têm medo do vazio social engendrado no rastro

²³ ALMEIDA, A. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto**: terras tradicionalmente ocupadas, 2008.

de um Estado ausente e omissos em relação aos interesses da maioria [...]. Têm medo da perda da condição humana”²⁴.

Entretanto, pouco a pouco, o medo foi se transformando em indignação e coragem. As lideranças, diante da ameaça de perderem os seus territórios, da possibilidade de interferência em seus modos de organização e do agravamento dos problemas sociais, além da falta de informações sobre o deslocamento compulsório e da não participação nos projetos de reassentamento, passaram a enfrentar os conflitos e tensões sociais gerados pelos órgãos públicos (DNOCS, IDACE e INCRA).

As obras iniciaram-se em 2008, e apenas em dezembro de 2009 foi firmado convênio entre DNOCS e IDACE para ser dado início ao processo de regularização fundiária das populações atingidas e aos reassentamentos. Tal fato evidencia um planejamento às avessas e uma avaliação de impacto social relegada a segundo plano²⁵ ou a nenhum plano.

As lideranças relataram que, quando as máquinas se instalaram no canteiro de obras, não tinham conhecimento acerca da regularização fundiária da área, não tinham informações sobre as indenizações e a construção das casas, conforme o relato: “A construção começou e a gente não sabia das casas, da indenização; não chegava uma pessoa pra dar explicação” (Força-69).

A falta de transparência nas negociações das terras e nos projetos de reassentamento motivou as lideranças a realizarem um protesto no canteiro de obras, em 18 de agosto de 2010, onde permaneceram por dois dias, e saíram com a promessa de que teriam reunião com o DNOCS, o IDACE e o INCRA na semana seguinte. A reunião não ocorreu e as lideranças e demais agricultores e agricultoras ocuparam novamente o canteiro de obras da barragem, em 26 de agosto de 2010, por tempo indeterminado, até que suas reivindicações fossem atendidas.

Assim afirmou o diretor do DNOCS quanto à ocupação do canteiro de obras em 2010: “Tudo foi ao contrário [referindo-se ao território do

²⁴ FREITAS, G. **Ecos da violência**: narrativas e relações de poder no Nordeste canavieiro, 2003, p. 102.

²⁵ MONTAÑO, M. **Planejamento às avessas**: os descompassos da avaliação de impactos sociais no Brasil, 2014.

Figueiredo]. Quem foi a prioridade um? Foi a barragem. [...] Lá teve paralisação da obra, porque o pessoal invadiu. Invadiu por quê? Porque não sabia como ia ser tratado” (Diretor, DNOCS).

Em assembleias realizadas durante a ocupação, as lideranças listaram 13 (treze) reivindicações, de modo a garantir:

- 1) Rediscussão dos valores das indenizações de todas as famílias atingidas pela barragem;
- 2) Aplicação da política de reassentamento para todas as famílias que irão receber até 20 mil reais de indenizações;
- 3) Pagamento dos laudos das indenizações e apresentação dos laudos que ainda faltam;
- 4) Uma ampla política de reassentamento que contemple todas as infraestruturas necessárias para reprodução social de nossas famílias (terra, água, casas, estradas, saneamento básico, prédios públicos, área de lazer e outras estruturas necessárias);
- 5) A fiscalização da implantação dos reassentamentos por parte dos moradores e que o DNOCS garanta uma ajuda de custo para quem for desenvolver essa função;
- 6) Tempo e condições para realizar a retirada dos materiais das infraestruturas das áreas que serão alagadas;
- 7) Que no planejamento dos reassentamentos já contemple áreas para as famílias que se constituíram posteriormente;
- 8) Que se cumpra o cronograma de execução dos reassentamentos dos atingidos;
- 9) Que o DNOCS faça uma proposta de alocação de recursos não reembolsável para projetos produtivos para as áreas de reassentamentos;
- 10) Uma verba de manutenção de pelo menos um salário mínimo para todas as famílias reassentadas no período de dois anos;
- 11) O perdão das dívidas das famílias das comunidades atingidas, haja vista, que há mais de 6 anos os mesmos foram impedidos de produzir e fazer qualquer benfeitoria nas comunidades, portanto impossibilitados de pagar os empréstimos adquiridos;
- 12) A garantia de que todas as famílias terão acesso à água da barragem para produção e consumo humano e animal;
- 13) A implantação de projetos irrigados sustentáveis²⁶.

Em 2010, o canteiro de obras tornou-se o lugar do conflito e das negociações entre as lideranças, que se viam afogadas nas águas, sem

²⁶ CÁRITAS DIOCESANA DE LIMOEIRO DO NORTE. Material de divulgação (panfleto) sobre as reivindicações dos atingidos pela barragem Figueiredo, 2010, p. 01-02.

terem definição sobre as novas casas, e os adversários (DNOCS, IDACE, INCRA e empreiteiras), que negociavam a saída dos agricultores e agricultoras para continuarem as obras. Metaforicamente, o palco exibiu uma cena potente: uma menina de dez anos de idade deitada no chão, na frente de uma caçamba que precisava receber a terra cavada pelo trator para dar continuidade à obra.

“Eu não vou mentir: tive medo de matarem minha filha, de passarem por cima dela. Mas dali a gente só saía morto”, relatou Bem-Viver-66, pai da criança e liderança da comunidade no período da construção da barragem. O medo de enfrentar o DNOCS, que tinha como aliados outros órgãos públicos e a retórica deslumbrante do progresso e do fim das secas – diga-se de passagem, um discurso difícil de se contrapor –, não impediu o primeiro ato de coragem, que culminou com o desligamento das máquinas e a ocupação do canteiro de obras, representando prejuízo financeiro aos órgãos públicos e às empreiteiras e poder de negociação para os então “quatro bodes”, que, para os servidores do DNOCS, não ameaçavam ninguém, muito menos a continuidade da obra pública.

Lideranças, agricultores e agricultoras, militantes e simpatizantes da causa revezaram-se por 29 (vinte e nove) dias na ocupação, impedindo a construção da barragem, com o apoio de representantes do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) – que ficaram responsáveis pela mobilização de outros parceiros, discussões sobre as demandas das comunidades, contribuição na elaboração das pautas de reivindicações e articulação com os órgãos públicos –, bem como de representantes da Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte, que, além das articulações, contribuíram no apoio logístico necessários à ocupação, como transporte, alimentação, reprodução de material gráfico, entre outros suprimentos.

Segundo Bem-Viver-66, a organização da comunidade, a divisão de tarefas e o enfrentamento do medo foram importantes para conseguirem ocupar e permanecer, até que garantissem alguma compensação às famílias, e relatou: “Queriam trazer o Lula [presidente àquela época] pra inaugurar a barragem, mas a gente começou a se organizar, a correr atrás e ocupamos o canteiro. A gente segurou até que fizessem algo por nós.”

A ocupação, que culminou com a paralisação da obra no ano de 2010, pode ser considerada como o primeiro ato público de resistência à

construção da barragem e de maior força, pois demonstrou a capacidade de organização política das comunidades, refletindo a importância das mobilizações sociais e articulações em redes²⁷, como relatou Bem-Viver-66: “Na ocupação, a gente percebeu nossa força; a gente viu que tinha gente do nosso lado, que tinha instituição preocupada com nós. Tinha o MAB, tinha a Cáritas, tinha os sindicatos, tinha gente.” E complementou: “Era o enfrentamento das forças. A gente tinha a força das famílias, e eles a força do dinheiro.”

A Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte acionou a Comissão Brasileira de Justiça e Paz²⁸ para intermediar as negociações. Como forma de cobrar uma definição do DNOCS quanto às indenizações, às casas e ao acesso à terra e à água, foi realizada uma audiência pública no próprio canteiro de obras, no dia 9 de setembro de 2010, presidida pelo Bispo de Limoeiro do Norte, Dom José Haring, que era o presidente da Comissão, àquela época, com a presença de representantes dos municípios afetados, do DNOCS, do IDACE e do INCRA.

Sem consenso, foi deliberada na audiência pública a necessidade de se elaborar um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), com a intermediação do Ministério Público Federal (MPF), contendo as obrigações de cada órgão público envolvido e das comunidades.

3. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: RELAÇÕES DE FORÇAS DESIGUAIS

Como deliberação da audiência pública realizada no canteiro de obras, representantes das comunidades atingidas e dos órgãos públicos (DNOCS, IDACE e INCRA) dirigiram-se ao MPF, na Procuradoria da República, no município de Limoeiro do Norte, em 24 de setembro de 2010, e firmaram o TAC n.º 02/2010. O acordo não contemplou as 13 (treze) reivindicações das lideranças, mas definiu as obrigações do DNOCS, que eram: construir a barragem, simultaneamente, com as obras de reassentamento realizadas pelo IDACE e as obras civis da barragem; interceder à concessionária de energia para que fosse assegurado

²⁷ GOHN, M. **Movimentos sociais no século XXI**: antigos e novos atores sociais, 2011.

²⁸ Comissão instituída pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

o fornecimento de energia elétrica nas casas; agilizar os processos de indenização das famílias atingidas, devendo as obrigações serem iniciadas após a assinatura do TAC e concluídas, sem pendências, até o dia 23 de dezembro de 2010.

Para o IDACE, o acordo previu como obrigações dar início ao processo de construção das casas no dia 10 de setembro de 2010, devendo concluí-las até o dia 23 de dezembro de 2010; fornecer cesta básica por um ano aos reassentados, após a entrega das casas; realizar atualização cadastral e a regularização fundiária até o dia 30 de setembro de 2010. O INCRA comprometeu-se, no prazo de um mês, a partir da data da assinatura do TAC, a indicar a área de terra a ser comprada, desapropriada pelo IDACE, para compensar territorialmente a comunidade da Boa Esperança.

Às comunidades foi imposta a desocupação do canteiro de obra, após a assinatura do TAC, devendo o MPF fiscalizar o ajuste e ajuizar as ações executórias necessárias a seu integral cumprimento. O descumprimento do TAC implicaria sua imediata execução judicial, bem como multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) por dia de descumprimento dos prazos ajustados.

Os agricultores e as agricultoras desocuparam o canteiro, imediatamente à assinatura do acordo. Entretanto, o DNOCS e o IDACE não iniciaram suas obrigações nos prazos estabelecidos. As lideranças comunicaram o fato ao MPF, através da Termo de Declaração n.º 10/2010, registrado em 20 de outubro de 2010, na Procuradoria da República do Município de Limoeiro do Norte, denunciando:

[...] até a presente data [20 de outubro de 2010] não foi iniciado o processo de construção das casas dos reassentados, que estava previsto para 10 de setembro do corrente ano. [...]. Embora o DNOCS não tenha fechado o leito do rio, já existe uma barragem de cerca de 2 metros de altura no leito do rio e que essa pequena barragem já é suficiente para alagar as casas de várias famílias das comunidades²⁹.

Apesar das declarações, o MPF não judicializou o caso, confirmando-se a desigualdade de forças perante as obrigações dos acordos, fato que

²⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo de Declaração n.º 10/2010**, 2010.

mobilizou as lideranças a acionarem a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP), para acompanhar o cumprimento das obrigações acordadas extrajudicialmente.

O advogado entrevistado relatou que a RENAP acompanhava diversos conflitos socioterritoriais que ocorriam na região, como, por exemplo, o que culminou com o assassinato de Zé Maria do Tomé – liderança de acampamento rural em Jaguaribe-Apodi –, a greve dos trabalhadores na região e a questão das multiculturas.

Em relação às comunidades atingidas pela barragem Figueiredo, o advogado afirmou que a Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte convidou a RENAP para participar da audiência pública no canteiro de obras e, após esse evento, que ele caracterizou como uma audiência informal em que os atingidos denunciavam e buscavam soluções para garantir a própria vida, passou a acompanhá-las, por meio de assessoria jurídica popular.

Para o advogado, o desrespeito do DNOCS aos direitos das comunidades atingidas era claro e sempre justificado com desculpas técnicas, de orçamentos. Mas foi o descumprimento do TAC/2010, relatado pelas lideranças, que ensejou o acionamento da Defensoria Pública da União no Ceará (DPU/CE) por parte da RENAP. Entretanto, o advogado destaca que na DPU/CE houve certa recusa em atender a demanda, considerando a falta de cobertura da assistência jurídica na jurisdição de Limoeiro do Norte.

Mesmo tendo conhecimento da possibilidade de a DPU/CE não ter condições de acompanhar a demanda, a RENAP encaminhou à instituição o ofício n.º 23/2010, de 28 de outubro de 2010, denunciando, a partir dos relatos das lideranças da comunidade Lapa, que o TAC/2010 não estava sendo cumprido, sobretudo quanto à construção das casas, e solicitou providências à DPU/CE, perante o descumprimento do Termo.

Segundo o advogado da RENAP, o texto do TAC/2010 já evidenciava as violações de direitos praticadas pelo DNOCS, pelo IDACE e pelo INCRA nos territórios atingidos pela barragem Figueiredo, já que a obra seguia sem os agricultores e as agricultoras terem nem sequer casa para morar. Entretanto, a iminência do desaparecimento da história e da memória da

comunidade Lapa foi o fator propulsor da denúncia à DPU/CE e que lhe conferia a esperança de alterar a situação no âmbito judicial.

Assim, além do descumprimento do TAC/2010, a RENAP solicitava medidas perante possíveis irregularidades na construção da barragem, como a não observância do patrimônio histórico-cultural da comunidade Lapa, conforme registro àquela época:

[...] as famílias que moram na Lapa afirmam que cacimbões e pequenos açudes, árvores frutíferas e criações não estão sendo contabilizados para o valor das indenizações. Da mesma forma, não se estaria levando em conta o patrimônio histórico e cultural daquela comunidade. [...]. A Lapa trata-se de uma comunidade secular, com modo de vida tradicional [...]. Sendo assim, dever-se-ia fazer o devido registro da história e do modo de vida da comunidade da Lapa, para que se considere este dano sofrido por sua realocação. Comunidade de trabalhadores (as) rurais, uma comunidade tradicional tem sua cultura atrelada ao seu território, com diversos significados, símbolos, que serão prejudicados com a sua retirada da sua terra³⁰.

Considerando a denúncia da RENAP, a DPU/CE oficiou o DNOCS, o IDACE e o MPF, indagando sobre o descumprimento dos acordos contidos no ajuste de conduta e, sem respostas concretas, optou pela judicialização dos conflitos, já que eram flagrantes os danos irreparáveis causados às comunidades.

4. A LAPA E AS INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA: SENTIDOS E DISPUTAS EM TORNO DO DIREITO DE UMA “COMUNIDADE TRADICIONAL”

Da petição inicial da DPU/CE às decisões proferidas pelo judiciário, estiveram em disputa os sentidos em torno do direito da comunidade Lapa enquanto uma comunidade tradicional. A Defensoria buscou demonstrar a violação de direitos ocasionada pela obra da barragem Figueiredo à

³⁰ REDE NACIONAL DE ADVOGADOS E ADVOGADAS POPULARES. **Ofício n.º 23/2010**, 2010, p. 01.

comunidade Lapa, ameaçando o seu desaparecimento e, portanto, a sua cultura, a identidade de seus integrantes e a sua territorialidade.

O processo da DPU não abrangeu apenas a comunidade Lapa, mas as três comunidades impactadas. Entretanto, foi a caracterização da Lapa como comunidade tradicional, após a elaboração do parecer do historiador João Rameres Régis, que ensejou a denúncia da RENAP à DPU/CE e que evidenciou a irregularidade das obras, pela ausência de estudo sobre o patrimônio histórico-cultural da comunidade, garantindo a paralisação das obras por força de liminar, no ano de 2010³¹.

De acordo com o Decreto n.º 6.040/2007, compreende-se por Povos e Comunidades Tradicionais:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição³².

Atendo-se à ampliação do conceito de povos e comunidades tradicionais, advinda do referido decreto, a DPU/CE buscava demonstrar que os agricultores e as agricultoras da comunidade Lapa já se reconheciam como sujeitos coletivos organizados em associação comunitária, com regras próprias e uso comum da terra, que assumiam a identidade de “atingidos” pela barragem Figueiredo e lutavam pela manutenção de seu território.

Ademais, além de demonstrar que os agricultores e as agricultoras estavam excluídos dos frutos do desenvolvimento proposto com a construção do empreendimento, a DPU/CE, ao pleitear a paralisação da obra, problematizava a concepção de acesso à justiça para fins tão somente de resolução de questões indenizatórias e materiais, que perpetua o conceito restrito e limitado de atingidos – concepção territorial-patrimonialista-hídrica – e corrobora a não superação de violação e negação de direitos humanos.

³¹ REGIS, J. **Relatório primeira visita à comunidade Lapa – Potiretama, Estado do Ceará**, 2010.

³² BRASIL. **Decreto n.º 6.040**, Art. 3º, I, 2007.

A intenção da DPU/CE era mostrar ao sistema de justiça a necessidade de abrigar os povos e as comunidades tradicionais para além do plano formal³³, bem como demonstrar que, no cenário de disputas e violações de direitos humanos coletivos, “o adversário, na maioria das vezes, é o Poder Público, que por ação ou omissão, burocratiza e frustra a concretização de direitos”³⁴.

Assim, paralelamente ao acompanhamento do cumprimento do TAC/2010, a DPU/CE consultou a Superintendência do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) para constatar se houve irregularidade no projeto de construção da barragem Figueiredo, uma vez que a denúncia da RENAP fazia referência à inobservância do patrimônio histórico-cultural da comunidade Lapa, respaldada pelo parecer do historiador João Rameres Regis, que afirmou, àquela época, que:

[...] a submersão da comunidade que ocorrerá, inevitavelmente, na próxima estação chuvosa deverá também, se não forem tomadas as medidas que julgarmos necessárias, implicar na imersão da cultura, da identidade, do *modus vivendi*, de um povo que habita a região há mais de um século e meio, conforme relatos dos seus habitantes mais velhos, os chamados guardiões da memória. São tantas histórias e representações da realidade que precisam ser compreendidas e interpretadas para fortalecer as defesas da comunidade frente ao processo de intervenção do modelo de desenvolvimento em curso³⁵.

Em resposta à DPU/CE, o IPHAN reiterou que “durante todo o transcorrer da obra foi solicitada a realização de estudos arqueológicos junto ao empreendimento, os quais não foram, terminantemente, executados”³⁶, ou seja, confirmou-se a falta de estudo sobre o patrimônio histórico-cultural da região atingida, fato que acarretou a propositura

³³ COSTA, Y. Comunidades tradicionais: pelo direito de existir e de resistir. **Jornal da Escola Superior da Defensoria Pública da União**, 2016.

³⁴ COUTO, E. Comunidades tradicionais: a singularidade da atuação defensorial, a interação com normas ambientais e os desafios para uma política de estado. **Jornal da Escola Superior da Defensoria Pública da União**, 2016, p. 08.

³⁵ REGIS, J. **Relatório primeira visita à comunidade Lapa – Potiretama, Estado do Ceará**, 2010, p. 19.

³⁶ INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Manifestação à DPU sobre o estudo do patrimônio cultural na barragem do açude Figueiredo**, 2013, p. 02.

de ação civil pública (ACP), interposta pela DPU/CE, com pedido de imediata suspensão das obras da barragem, em virtude do desrespeito à tradicionalidade da Lapa.

Em manifestação apresentada pelo DNOCS ao juízo (15ª Vara Federal), em 2011, o órgão não só reconheceu a inexistência da perícia técnica, como declarou ser favorável à sua realização e tentou justificar a não realização por inoperância de outros órgãos, eximindo-se da sua responsabilidade diante da situação.

O procurador do órgão rebateu o pedido de tutela antecipada da DPU/CE – que representa, *grosso modo*, uma tomada de decisão com urgência antes da finalização do processo – alegando, entre outras questões, que o caso não apresentava possibilidade de dano irreparável, bem como que já haviam sido tomadas medidas extrajudiciais para sanar os problemas existentes, com a celebração do TAC/2010, e que o órgão passava por sérias restrições de recursos financeiros e humanos, por isso não tinha conseguido cumprir os acordos, conforme se extrai de parte do texto da manifestação:

[...] é de se ter em conta, porém, que as diversas atividades a serem desenvolvidas por essas entidades [referindo-se aos acordos do TAC/2010], no exercício das incumbências que lhes foram outorgadas, em razão da dimensão e complexidade dos problemas a serem enfrentados e resolvidos, demandam considerável quantidade de tempo e de recursos materiais e financeiros. Como se sabe, é necessário um mapeamento pormenorizado de todas as áreas supostamente afetadas, objetivando a identificação de edificações de valor histórico, principalmente remanescentes da arquitetura rural, situação esta, repito, a cargo de diversas entidades e ainda pendente de medidas adequadas nesse sentido, notadamente, no que se refere à realização da perícia técnica acima mencionada.

[...]

Não se pode perder de vista, ainda, que a atuação da autarquia [DNOCS], em que pese o esforço de seus agentes públicos, também encontra óbices nas deficiências estruturais da entidade, que, como é sabido, possui um quadro reduzido de servidores, bem como na carência de recursos financeiros. [...]. Além

disso, a determinação da adoção das medidas a serem implementadas para a regularização das áreas de que cuida a peça vestibular, afasta os requisitos autorizadores do deferimento da tutela antecipada, quais sejam: o *fumus bani iuris* [perigo na demora], a prova inequívoca da verossimilhança das alegações, fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, vez que esses requisitos, ao fim e ao cabo, tinham por substrato fático a suposta inércia da entidade ora demandada, que não se verificou no caso vertente³⁷.

A manifestação aponta os graves prejuízos do empreendimento às populações impactadas, ainda que não sejam reconhecidos como de responsabilidade do DNOCS, prejuízos “justificados” e com apresentação de medidas não executadas, como o cumprimento do TAC/2010. Isso demonstra, mais uma vez, a falta de planejamento dos reassentamentos e de avaliação dos impactos sociais, medidas que deveriam ter sido realizadas antes do início da construção da barragem.

Após análise dos autos processuais, o pedido liminar de paralisação da obra, feito pela DPU/CE, foi concedido, até que fosse realizada a perícia técnica recomendada pelo IPHAN. No entanto, o DNOCS apresentou agravo de instrumento com efeito suspensivo/ativo ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), em Recife, no estado de Pernambuco, solicitando suspensão da liminar em favor das comunidades e a imediata retomada das obras.

Assim, além de a decisão ter sido reformada pelo TRF-5, a ação foi extinta sem o julgamento do mérito, pois o relator entendeu que a DPU não era legítima para propor Ação Civil Pública, conforme trecho da sua decisão: “Há que se reconhecer, então, a ilegitimidade ativa da Defensoria Pública na atuação em substituição ao Parquet, extinguindo-se o feito original [...] revogando-se, em consequência, a decisão atacada”³⁸.

Portanto, o TRF-5 decidiu pela ilegitimidade da DPU/CE para propositura de ação em defesa de interesses difusos ou coletivos, considerando tal atribuição apenas do MPF, e, portanto, autorizou a

³⁷ DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Contestação sobre o pedido de tutela antecipada na ACP n.º 0000318-65.2011.4.05.8100, 15ª Vara Federal**, 2011, p. 06-08.

³⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO-TRF-5. **Sentença pela ilegitimidade da DPU em propor ACP**, 2014, p. 06.

retomada das obras. Tal decisão mostrou desrespeito aos direitos das populações impactadas – situação mais grave –, bem como disputas no campo jurídico, interpretadas, equivocadamente, pelo judiciário brasileiro.

A DPU/CE, não conformada com a decisão do TRF-5, apresentou recurso ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), em Brasília, que reformou a decisão e reconheceu a sua legitimidade para tutela de interesses coletivos e difusos. Porém, com o largo lapso temporal decorrido, a situação se consolidou e a barragem já havia sido construída, sem a existência dos estudos sobre o patrimônio histórico-cultural da região e sem um reassentamento digno às famílias. Um nítido processo de apagamento da história, uma sanha de eliminação da memória dos atingidos, uma vez que o sistema burocrático do Estado constitui um aparato de coerção no âmbito da disputa hegemônica.

Todo o imbróglio no cumprimento dos acordos e o movimento dos dispositivos legais são estratégias consolidadas do Estado no controle jurídico, social e político em favor dos seus interesses. Por outro lado, no atual estágio de avanço do capital transnacional nos territórios da América Latina, cada vez mais se espera do Estado o papel de regulador tanto do afrouxamento da legislação ambiental como dos mecanismos de contenção da resistência social.

O caso da comunidade Lapa aponta, no mínimo, a dificuldade de acesso à justiça por parte dos grupos vulneráveis e dos povos e comunidades tradicionais, demonstrando ainda a perpetuação de um Judiciário “reprodutor do esquecimento e da marginalização desses povos”³⁹.

4.1 “A Justiça é cega, mas enxerga quando quer. Já está na hora de assumir”⁴⁰: danos materiais, não. Apenas danos morais coletivos (até qual instância judicial?)

O DNOCS, respaldado juridicamente, deu continuidade às obras, exatamente no período de morosidade do STJ em concluir a análise

³⁹ COSTA, Y. Comunidades tradicionais: pelo direito de existir e de resistir. *Jornal da Escola Superior da Defensoria Pública da União*, 2016, p. 02.

⁴⁰ Trecho do samba-enredo de 1989 da escola de samba Unidos de Vila Isabel – “Direito é Direito”.

do caso. Entretanto, a DPU/CE interpôs nova ACP, objetivando a compensação dos danos materiais e morais coletivos e individuais em favor da população atingida, em virtude da morosidade na efetivação do direito à indenização dos agricultores e das agricultoras, descumprimento das obrigações formalizadas no TAC/2010, prejuízo das famílias no ingresso a programas governamentais de acesso à água e fortalecimento da agricultura familiar, gerados por ação e omissão dos órgãos envolvidos.

O transcurso do processo foi um festival de justificativas injustificáveis. O DNOCS continuou defendendo a tese de ilegitimidade da DPU para a defesa de interesses coletivos e alegou prescrição da pretensão – como se os prazos para os pedidos estivessem encerrados. Asseverou que muitas das famílias já haviam sido indenizadas – note-se que “muitas” não são todas –, e que as demais não haviam sido pagas pois não tinham comprovado o domínio da terra, mas apenas a realização de benfeitorias. Logo, o órgão acreditava não ter praticado ato omissivo ou ilícito que pudesse gerar a sua responsabilização.

O IDACE e o INCRA, em suas manifestações, consideraram-se ilegítimos no polo passivo da ação, ou seja, não poderiam ser inclusos na ação, pois teriam cumprido com suas obrigações e não teriam causado prejuízo algum às comunidades. O INCRA escreveu em sua petição que os desrespeitos à população são “um mero aborrecimento”. Admira-se, também, a argumentação do IDACE ao afirmar que se comprometeu com a construção de um núcleo habitacional para atender os atingidos da barragem Figueiredo, já concluso, e que restavam, como pendências, a transferência dos restos mortais dos familiares dos reassentados e a regularização fundiária para lhes destinar terra para exploração agrícola. Ora, de 2010-2012, as casas foram construídas e os agricultores e as agricultoras estavam sem terra para cultivo havia “apenas” cinco anos, considerando o ano de 2015 (ano da sentença judicial).

Em 2015, o pedido da DPU/CE foi julgado parcialmente procedente, pois, na análise do juiz, não foram apresentadas provas que pudessem ilustrar cada dano material alegado. De acordo com o juiz, “fato alegado, mas não provado é tido como inexistente”⁴¹. Ele se referia à alegação de

⁴¹ JUSTIÇA FEDERAL DO CEARÁ. **Sentença na ACP sobre danos materiais e morais individuais e coletivos para os atingidos da barragem Figueiredo**, 2015, p. 06.

que os agricultores e as agricultoras foram prejudicados no acesso aos programas governamentais, ainda que tenha sido anexada ao processo uma declaração do sindicato dos trabalhadores sobre a questão. E mais, se os programas governamentais se destinavam ao fortalecimento da agricultura familiar e as famílias estavam sem terra para o cultivo, pelo não cumprimento das obrigações do TAC/2010, restou comprovado o dano material, sim. Além dos empréstimos realizados e que não puderam ser pagos, pois os agricultores e as agricultoras estavam sem plantar e, portanto, sem recursos financeiros. O juiz também negou o pedido de indenização por danos materiais e morais individuais, sob a mesma fundamentação de falta de provas.

O DNOCS e o IDACE foram condenados por danos morais coletivos, e a imputação ao INCRA foi excluída, considerando que o órgão cumpriu com sua única obrigação perante o TAC/2010, que era indicar fazendas para desapropriação e reassentamento da comunidade Boa Esperança. A decisão judicial, no tocante às obrigações do DNOCS e do IDACE, levou em consideração um relatório de inspeção/conformidade, elaborado pelo MPF, em 20 de janeiro de 2014, que constatou o não cumprimento dos acordos extrajudiciais e ratificou o que havia sido informado pela DPU/CE, desde 2011, em relação aos danos causados às comunidades, conforme se extrai de sua decisão:

[...] Tenho, assim, que o caso, evidentemente, não pode ser encarado como “mero aborrecimento”. [...] Muito pelo contrário, os fatos aludidos configuraram severa agressão ao patrimônio imaterial coletivo das comunidades atingidas, a merecer justa indenização.

[...]

É inarredável concluir que, mais uma vez, o DNOCS não cumpriu com as suas obrigações de forma integral, [...] deixou de garantir que fossem adequadamente realizados os reparos necessários nas casas construídas e destinadas ao reassentamento da população deslocada.

[...]

Não há como deixar de reconhecer que o IDACE, ao descumprir as obrigações que lhe cabia, violou os valores morais compartilhados pelos membros das citadas comunidades, os quais, além de terem sido obrigados a deixar o lugar onde nasceram e cresceram, foram privados de uma moradia digna, além de terem perdido o último elo que mantinham com seus antepassados

[referindo-se aos restos mortais que foram submersos nas águas da barragem Figueiredo]⁴².

O magistrado concluiu que a indenização deveria corresponder a 10% do valor do convênio firmado entre o DNOCS e o IDACE para a regularização fundiária e o reassentamento das famílias, sendo corrigido na finalização do processo, considerando a data da decisão (3 de março de 2015). Entretanto, o valor deve ser recolhido ao Fundo de Direitos Difusos (FDD), ou seja, não deve ser destinado diretamente às comunidades. Uma vez depositado no FDD, o recurso poderá ser disponibilizado para qualquer projeto que vise a reparação dos danos causados ao meio ambiente e a outros interesses difusos e coletivos.

As comunidades aguardam o julgamento do embargo de declaração protocolado pela DPU, em 28 de outubro de 2021, contra a decisão da terceira turma do TRF-5, que reformou a sentença favorável às comunidades, em 30 de setembro de 2021, afastando a condenação do DNOCS a título de danos morais coletivos. Só após o referido julgamento e a finalização do processo, em que ainda cabem recursos em instâncias superiores, será possível saber se a decisão favorável às comunidades será mantida, bem como se há previsão para a execução da sentença e como as comunidades serão beneficiadas na prática.

A reforma da sentença favorável às comunidades, depois do processo parado por sete anos no gabinete do desembargador do TRF-5, reflete que as decisões do Poder Judiciário “parecem ser tomadas com muito mais frequência com base nas leis que defendem a propriedade do que nas que garantem os Direitos Humanos”⁴³.

Quanto ao processo de paralisação da obra, sobrestado por 11 (onze) anos, transitou em julgado no dia 8 de fevereiro de 2022, reconhecendo a legitimidade da DPU para a defesa dos atingidos e a necessidade da elaboração da perícia técnica para identificar os impactos sobre o patrimônio histórico-cultural das comunidades. Assim, a DPU/CE peticionou, em 21 de fevereiro de 2022, requerendo a elaboração da

⁴² JUSTIÇA FEDERAL DO CEARÁ. **Sentença na ACP sobre danos materiais e morais individuais e coletivos para os atingidos da barragem Figueiredo**, 2015, p. 13-17.

⁴³ MOREIRA, E. **Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais**, 2017, p. 23.

perícia técnica para identificar tais impactos, que poderão ser reparados por meio de ação indenizatória a favor da população afetada pelo empreendimento, como forma de mitigação dos prejuízos causados ao patrimônio cultural e ambiental brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enredo das arenas públicas instituídas, descrito nos processos administrativos e judiciais envolvendo a barragem Figueiredo, mostrou a relação de forças entre as lideranças comunitárias e os órgãos públicos, evidenciando a desigualdade dessa relação, reafirmada em decisões desproporcionais e estapafúrdias, com flagrante desrespeito aos grupos impactados. Mostrou ainda as falhas do sistema judicial brasileiro ao não observar os ditames internacionais dos Direitos Humanos, “que visam, em última instância, assegurar a dignidade humana e os patamares mínimos existenciais”⁴⁴.

As famílias tiveram suas histórias e memórias submergidas, literalmente. Perderam suas terras destinadas ao trabalho e, a depender da especificidade de cada grupo, foram contempladas com medidas compensatórias do Estado (indenizações, casas e benefícios assistenciais), “medidas de reparação, uma das mais atrasadas possíveis”, na avaliação do militante do MAB sobre o deslocamento compulsório no Figueiredo.

Apesar da correlação de forças desiguais, o bodejar de “quatro bodes” lapistas mostrou a capacidade de mobilização comunitária, com conquistas advindas de suas resistências desde o início da construção do empreendimento. Eles não só conseguiram a paralisação da obra, em observância ao desrespeito à tradicionalidade da comunidade Lapa, como conseguiram pautar negociações e medidas administrativas para a permanência no território de origem e para garantir um reassentamento menos indigno.

Por outro lado, as disputas administrativas e jurídicas demonstraram a imprescindibilidade de os órgãos de defesa observarem as estratégias

⁴⁴ MOREIRA, E. **Justiça socioambiental e direitos humanos**: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, 2017, p. 05.

da litigância em direitos humanos atinentes a cada caso concreto, já que estão diante da responsabilidade de garantir os direitos de uma coletividade. Ademais, também tem se evidenciado que é preciso fortalecer as articulações de órgãos de justiça com movimentos sociais e toda a sociedade civil organizada para efetivamente promover inclusão social e “fundar uma política progressista de direitos humanos, direitos humanos concebidos como a energia e a linguagem de esferas públicas locais, nacionais e transnacionais, actuando em rede para garantir novas e mais intensas formas de inclusão social”⁴⁵.

No caso empírico analisado, ficou demonstrada ainda a importância das interfaces entre Direito e Sociologia, de modo a proporcionar ampliação de direitos e conceitos relevantes para quem é pesquisado, especialmente para os povos e as comunidades tradicionais (PCT).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livre”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas.** 2. ed. Manaus: PGSCA, UFAM, 2008.

BRASIL. **Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.** 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. Brasília, 1985.

BRASIL. **Lei n.º 9.008, de 21 de março de 1995.** Regulamenta o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Brasília, 1995.

BRASIL. **Decreto não numerado, de 28 de dezembro de 2005.** Declara de utilidade pública para fins de desapropriação pelo DNOCS a área da barragem Figueiredo. Brasília, 2005.

BRASIL. **Lei n.º 11.448, de 15 de janeiro de 2007.** Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. Brasília, 2007.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. PAC 2.** Relatório 1º Balanço 2011-2014. Brasília, 29 jul. 2011.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento-PAC.** Notícia do Ministério do Planejamento sobre o PAC voltado à barragem Figueiredo. Brasília, 2012.

⁴⁵ SANTOS, B. **Para uma concepção intercultural dos direitos humanos,** 2006, p. 08.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Sobre o FDD**. s/d. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564167728.52>. Acesso em: 2 out. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Objetivos da barragem**. s/d. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/noticia/58d634f0>> Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Resolução do Conselho Nacional da Defensoria Pública da União n.º 127, de 06 de abril de 2016**. Regulamenta a tutela coletiva de direitos e interesses pela Defensoria Pública da União. Brasília, 2016.

BRUNO, R. Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 142-160, abr. 2016. Disponível em: revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/712. Acesso em: 23 set. 2021.

CÁRITAS DIOCESANA DE LIMOEIRO DO NORTE. Material de divulgação (panfleto) sobre as reivindicações dos atingidos pela barragem Figueiredo, 2010.

CEARÁ (Estado). **Decreto n.º 26.579, de 22 de abril de 2002**. Declara a terra como de utilidade pública para fins de desapropriação. Fortaleza, 2002.

CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). **Novos Estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 36, 02, p. 129-142, jul. 2017.

CONSULTORES DE ENGENHARIA E AMBIENTE. **Relatório de impacto ambiental da Barragem Figueiredo**. [S.l.]: COBA, 2003.

COSTA, Y. Comunidades tradicionais: pelo direito de existir e de resistir. Fórum DPU. **Jornal da Escola Superior da Defensoria Pública da União**, Brasília, v. 7, 2016.

COUTO, E. Comunidades tradicionais: a singularidade da atuação defensorial, a interação com normas ambientais e os desafios para uma política de estado. Fórum DPU. **Jornal da Escola Superior da Defensoria Pública da União**, Brasília, v. 7, p. 7-8, 2016.

CUNHA, R. **De agricultores a “atingidos” pela barragem figueiredo**: produção de identidades, lutas pelo território e reconhecimento de direitos. 2022. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2022.

CUNHA, R.; BARBOSA, L. Resistências cotidianas em defesa do “bem viver”: o caso da comunidade Lapa, no sertão cearense. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 30, n. 1, p. 1-41, jan./jun. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.36920/esa-v30-1_st04.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Edital n.º 002/2007**. Torna público que o DNOCS irá realizar a execução de desapropriação de terras e benfeitorias e coberturas vegetais, inserido sem área rural, abrangidos pela construção do açude público Figueiredo. 2007.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Convênio n.º 00001/2009**. Convênio firmado com o IDACE para o desenvolvimento de ações de regularização fundiária e reassentamento na bacia hidráulica da barragem do Figueiredo. 2009.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Ficha cadastral de barragens**: açude Figueiredo. 2009.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Levantamento das edificações e moradores na área da barragem Figueiredo**. 2010. Visitas realizadas de 23/09 a 01/10/2010.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Nota Técnica**: reassentamento da população atingida pela construção da barragem Figueiredo. 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS. **Contestação sobre o pedido de tutela antecipada na ACP n.º 0000318-65.2011.4.05.8100, 15ª Vara Federal**. Processo de suspensão da construção da barragem Figueiredo. Limoeiro do Norte, 25 jul. 2011.

FREITAS, G. **Ecossistemas da violência**: narrativas e relações de poder no Nordeste canavieiro. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2003.

GOHN, M. **Movimentos sociais no século XXI**: antigos e novos atores sociais. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GRÜNEWALD, R. Sociogêneses de comunidades tradicionais: comunhão política e territorialização. **RURIS-Revista do Centro de Estudos Rurais**, v. 10, n. 2, 2016.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Processo IPHAN n.º 01496.000356/2011.42**. Manifestação à DPU sobre o estudo do patrimônio cultural na barragem do açude Figueiredo. Documento produzido em 03 de dezembro de 2013.

JUSTIÇA FEDERAL DO CEARÁ. **Processo n.º 0000588-89.2011.5.05.8100, 15ª Vara Federal, Limoeiro do Norte, 03 de março de 2015**. Sentença na ACP sobre danos materiais e morais individuais e coletivos para os atingidos da barragem Figueiredo.

MAIA, B; COSTA, C. Suceptibilidade à inundação da área urbana no município de Iracema, Ceará, Brasil. **Revista Geointerações**, Assú, v. 1, n. 2, p.51-67, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://periodicos.uern.br/index.php/geointeracoes/article/view/2461>. Acesso em 26 jan. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Termo de declaração n.º 10/2010**. Denúncia à Procuradoria da República do Município de Limoeiro do Norte o descumprimento dos acordos firmados no TAC/2010, entre os órgãos públicos e os atingidos pela barragem Figueiredo. Limoeiro do Norte, 20 out. 2010.

MONTAÑO, M. Planejamento às avessas: os descompassos da avaliação de impactos sociais no Brasil. *In*: OLIVEIRA, J; COHN, C (Orgs.). **Belo Monte e a questão indígena**. Brasília: ABA, 2014.

MOREIRA, Eliane. **Justiça socioambiental e direitos humanos**: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

REDE NACIONAL DE ADVOGADOS E ADVOGADAS POPULARES. **Ofício n.º 23/2010, de 28 de outubro de 2010**. Denúncia à DPU sobre o descumprimento do TAC/2010.

REGIS, J. **Relatório primeira visita à comunidade Lapa – Potiretama, Estado do Ceará**. Limoeiro do Norte: [s.n.], 2010.

SANTOS, B. **Para uma concepção intercultural dos direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2006, p.433-470.

SOUSA, F. **Assentamento Boa Esperança, o MAB e a barragem Figueiredo, Iracema-CE**: territórios, lutas, conflitos e sobrevivência. 2013. 119f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO-TRF-5. **Processo n.º 000318-65.2011.4.05.8100**. Sentença pela ilegitimidade da DPU em propor ACP. Decisão de 28 de março de 2014.