



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 6ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO - POPULAÇÕES INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS
 ASSESSORIA PERICIAL

PARECER Nº 8/2015/6ªCCR/Asper

| | |
|---------------------|---|
| REFERÊNCIA | Grupo de Trabalho <i>Terras Públicas e Desapropriação</i> . |
| SOLICITANTE | Procurador da República Marco Antônio Delfino de Almeida, Coordenador do Grupo de Trabalho <i>Terras Públicas e Desapropriação</i> . |
| INTERESSADAS | Subprocuradora-geral da República e coordenadora da 6ª CCR, Deborah Duprat; e Procuradora Regional da República e coordenadora do GT <i>Comunidades Tradicionais</i> , Eliana Torelli. |
| EMENTA | Adequação da Câmara Técnica de Destinação de Terras na Amazônia Legal, para o reconhecimento da presença de populações tradicionais nas glebas da União e o devido encaminhamento aos órgãos responsáveis para a regularização fundiária. |

1 INTRODUÇÃO

O Grupo de Trabalho *Terras Públicas e Desapropriação* do Ministério Público Federal (MPF), tem como uma de suas atividades o acompanhamento do trabalho da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, que faz parte do *Programa Terra Legal* (Decreto 6.992/2009). Tendo em vista a solicitação pelo coordenador do GT *Terras Públicas*, procurador da República Marco Antônio Delfino de Almeida, de apoio ao GT dos peritos da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, viemos aqui trazer algumas considerações e proposta de atuação com foco na regularização dos territórios de populações tradicionais na Amazônia Legal, afetados pelo *Programa Terra Legal* e pelos trabalhos da Câmara Técnica de Destinação de Terras Públicas na Amazônia Legal.

2 ITENS DE DESENVOLVIMENTO

2.1 O Programa Terra Legal e as populações tradicionais

O Programa Terra Legal tem como escopo aplicar o que preconiza a Lei nº 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal. Com a promulgação dessa lei em 2009, o Programa foi lançado com o objetivo inicial de emitir títulos de terra em até 60 dias, por meio de cinco fases principais: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação. O Programa visa, em tese, garantir a função social a imóveis rurais da União (CF art. 5º, XXIII, e 186), proporcionar segurança jurídica aos posseiros, identificar crimes ambientais, facilitar o acesso a financiamentos, fomentar o desenvolvimento econômico, aumentar a arrecadação e apoiar o desenvolvimento sustentável na Amazônia. O Programa tem como foco principal o segmento da agricultura familiar e as comunidades locais.¹

A execução do programa ficou a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Secretário Executivo Adjunto de Regularização Fundiária na Amazônia Legal², vinculado à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), cujas funções são: 1) coordenar, normatizar e supervisionar o processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal; 2) expedir os títulos de terra; 3) celebrar contratos, convênios e termos necessários ao cumprimento das metas e objetivos relativos à regularização fundiária na Amazônia Legal; 4) determinar à Superintendência Nacional de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, órgão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), a execução de medidas administrativas e atividades operacionais relacionadas à regularização fundiária na região.

São gestores do Programa Terra Legal além da Serfal/MDA, o Grupo Executivo Intergovernamental para Regularização Fundiária da Amazônia Legal³ (GEI)⁴, o

1 <<http://imazon.org.br/a-regularizacao-fundiaria-avancou-na-amazonia-os-dois-anos-do-programa-terra-legal/>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

2 Cargo criado pelo Decreto 6.813/2009.

3 Criado pelo Decreto sem número de 27 de abril de 2009.

4 O GEI tem atribuição de definir diretrizes e monitorar as ações de regularização fundiária no Terra Legal. O grupo é formado por órgãos dos governos federal e estaduais, incluindo um representante de cada governo dos Estados da Amazônia Legal, Casa Civil, MDA, Incra, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério das Cidades (MC) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A sociedade civil tem direito a apenas três representantes no GEI na categoria de convidados, ou seja, sem direito a voto nas decisões. Vagas ocupadas pela Confederação Nacional de Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos

Incra e sua Superintendência Nacional de Regularização Fundiária (SRFA).

A primeira etapa para obtenção do título é o cadastramento de posses no Sistema do Terra Legal (Sisterleg), criado para gerenciar os dados do *Terra Legal*. Os cadastros são provenientes dos mutirões realizados pelo programa em seu primeiro ano e da importação de dados de outros sistemas de informação, principalmente o sistema de Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), administrados pelo Incra. As informações básicas desses cadastros são disponibilizadas no sítio eletrônico do programa, incluindo nome do posseiro, endereço, tamanho do imóvel, município, estado e número do processo. Vê-se aqui a ênfase dada aos agricultores familiares, no sentido da regularização fundiária.

A principal crítica à Lei nº 11.952/2009 e respectivo *Programa Terra Legal*, foi e é direcionada à isenção de vistoria obrigatória para imóveis abaixo de quatro módulos fiscais. Tal crítica resultou em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, interposta em julho de 2009 (ADI 4269-6/600) pela coordenadora desta 6ª CCR, Deborah Duprat, e ainda sem julgamento do mérito, desde dezembro de 2009 parada no gabinete do Ministro Ricardo Lewandowski.

Reza o artigo 13 da Lei nº 11.952/2009:

Art. 13. Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia.

Parágrafo único. É facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo.

Avalia-se que a ausência de vistoria restringe a verificação dos reais ocupantes das áreas e, principalmente, dificulta a identificação de demandas de reconhecimento de territórios de povos e comunidades tradicionais nas áreas que serão destinadas e/ou tituladas, sujeitando essas áreas à regularização de processos de grilagem. Tal isenção de vistoria foi justificada como forma de acelerar o processo de titulação. Cabe aqui um parêntese, pois a essa “aceleração da titulação” vincula-se outra crítica ao Programa: a de estar mais focado em

Trabalhadores da Agricultura (Contag) e Fórum Amazônia Sustentável, representado pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon). O MPF também passou a participar do GEI como convidado a partir de 2010.

apresentar “números” ou resultados quantitativos do que em promover efetiva justiça agrária na Amazônia Legal para os segmentos sociais mais vulneráveis, como as populações tradicionais.

As críticas relacionadas à ausência de vistorias encontraram respaldo em recente relatório do Tribunal de Contas da União, publicado em novembro de 2014⁵. Segundo o relatório do TCU, até julho de 2014 haviam sido concluídos 7.951 processos de titulação, dos quais 5.603 são relativos a áreas abaixo de um Módulo Fiscal, ou seja, 70,4% dos títulos expedidos se enquadram no caso de imóveis isentos de vistoria, com grande possibilidade de tratar-se de áreas ocupadas por populações tradicionais, contraditando o art. 4º dessa mesma Lei nº 1.952/2009, que preconiza:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas: (...)

§ 2º As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei.

Desse modo, ficam em aberto algumas dúvidas quanto à aplicação dessa lei: comunidades tradicionais foram objeto dessa regularização? Se foram, essa modalidade de regularização atende às suas especificidades territoriais e socioculturais? Áreas desses território que sofreram esbulho estão sendo regularizadas? Em suma, há incertezas quanto à pertinência da aplicação dessa lei no que tange às populações tradicionais.

O Decreto 6.992/2009 que regulamentou a Lei nº 11.952/2009 procurou minimizar parcialmente a isenção de vistoria ao estabelecer que ela deverá ocorrer em áreas abaixo de quatro módulos fiscais em três situações: 1) existência de autuação por infração ambiental ou trabalho análogo à escravidão; 2) cadastramento da posse feito via procuração em vez de pelo próprio ocupante; 3) existência de conflito no imóvel; o que em si enseja contradição, pois o conflito só poderá ser detectado e apurado com a vistoria no local.

Não obstante, o relatório do TCU identifica como uma das principais fragilidades do Programa a “ausência de procedimento de vistoria prévia dos imóveis qualquer que seja seu tamanho nos casos em que forem constatados indícios de irregularidade decorrente desses cruzamentos de bases de dados”⁶. Importa informar que para fins de verificação da existência de populações tradicionais, as bases de dados usadas atualmente são

5 Relatório de Auditoria de Conformidade no Programa Terra Legal Amazônia, TC 015.859/2014-2, Fiscalização 402/2014, de 14/11/2014.

6 Idem, p. 20.

insuficientes, pois são capazes de detectar exclusivamente povos indígenas e comunidades quilombolas. Mesmo assim, não sabemos se conseguem detectar demandas ainda não georreferenciadas. Ressalte que, segundo constatamos, no caso das populações quilombolas essa consulta está precarizada, pois não estão sendo consultadas as bases de dados da Fundação Cultural Palmares, onde estão concentradas as manifestações de interesse das comunidades, na garantia e regularização dos seus territórios.

Podemos concluir que esse processo de regularização fundiária na Amazônia Legal está reduzindo diferentes modos de ocupação coletiva da terra, encontrados entre os povos da amazônia, a um único aplicado indistintamente a todos os casos, qual seja o dos agricultores familiares sob o regime da propriedade individual da terra.

Apesar do risco de impactos e exclusão das populações tradicionais devido à falta de metodologia apropriada para sua detecção, não houve avanço da proposta de se estabelecer uma cooperação técnica com o MMA para identificar populações tradicionais com demandas de terras ainda não reconhecidas, sob a alegação de que a Assessoria Especial de Controle Interno e da Consultoria Jurídica do MMA entendem que esse arranjo não era juridicamente viável com repasse de recursos. Isso levou o MDA a decidir por realizar uma chamada pública com base na Lei nº 12.188/2010 para contratar instituições para realizar o trabalho de identificação de territórios habitados por populações tradicionais. A proposta previa a ação integrada entre Incra, MMA, organizações da sociedade civil e representantes das populações tradicionais. Além disso, o MDA formalizaria uma cooperação com o MMA sem repasse de recursos a fim de ampliar a integração das ações de acompanhamento dos trabalhos de mapeamento e diagnóstico das populações tradicionais. Não se sabe se esse arranjo foi implementado e como foi executado. Até onde se tem conhecimento, não houve ações concretas em campo e a falta de identificação desses territórios continua sendo um aspecto crítico para o *Terra Legal*⁷.

2.2 A Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal e os territórios das populações tradicionais

Por meio da Portaria Interministerial nº 369/201, foi instituída a Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal, com

⁷ <<http://amazon.org.br/a-regularizacao-fundiaria-avancou-na-amazonia-os-dois-anos-do-programa-terra-legal/>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

o objetivo de dar celeridade à destinação e regularização das glebas públicas federais, ainda não destinadas na Amazônia, para os órgãos do Governo Federal ou para os estados. A Câmara inovou ao substituir a consulta por ofício aos órgãos interessados nas glebas a serem destinadas, pelos procedimentos de consulta adotados pela própria Câmara Técnica por meio de reuniões mensais entre os órgãos.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário, são 1.617 as glebas federais na Amazônia Legal, totalizando uma área de 116.911.197 milhões de hectares. Desse total, 572 glebas são certificadas e georreferenciadas sobre uma área de 54.272.752 hectares. Outras 1.045 glebas são arrecadadas, mas ainda carecem de certificação e de serem georreferenciadas, essas abrangem uma área de 62.638.445 milhões de hectares. Desse universo já foram destinados 62,3 milhões de hectares. Ainda restam 51,6 milhões de hectares a destinar⁸.

A câmara é composta pelos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, que a coordenam, mais os Ministérios da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão, além do Incra, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Fundação Nacional do Índio (Funai), Serviço de Patrimônio da União (SPU) e o Centro Gestor do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam).

Órgãos que têm interface com populações tradicionais, como o Ministério do Desenvolvimento Social, a Fundação Cultural Palmares e a Companhia Nacional de Abastecimento, não têm aceno na Câmara e tampouco estão sendo consultados. O processo de consulta dessa Câmara Técnica, dada a ausência desses importantes órgãos, a falta de uma metodologia específica para detectar a presença das populações tradicionais e a já denotada ausência de vistorias em campo, indica ser insuficiente para detectar a presença dessas populações nas glebas objeto de consulta e destinação.

2.3 Proposta de uma metodologia de identificação e regularização fundiária dos territórios de populações tradicionais nos trabalhos da Câmara Técnica de Destinação/*Programa Terra Legal*

⁸ Advertem os técnicos do MDA que esses números flutuam a depender da data de extração das informações do banco de dados, considerando que as glebas públicas são arrecadadas, georreferenciadas e certificadas de modo contínuo e o banco reflete essa dinâmica.

Considerando que a Lei nº 11.952/2009 preconiza no seu § 2º do art. 4º que “As terras ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais que façam uso coletivo da área serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei”;

Considerando a necessidade de o *Programa Terra Legal* identificar a presença de populações tradicionais/locais nas áreas em que atua;

Considerando a lacuna existente atualmente no Estado brasileiro, em garantir adequadamente os direitos territoriais dos segmentos de populações tradicionais não indígenas e não quilombolas;

Considerando que o aprofundamento do projeto desenvolvimentista em curso para a Amazônia, voltado à exploração mineral, geração de energia hídrica, produção de *commodities* agropecuárias e grandes obras de infraestrutura associadas à histórica exploração madeireira tem pressionado enormemente os territórios de populações tradicionais;

Considerando que a criação de Unidades de Conservação de uso indireto sobre territórios de populações tradicionais tem resultado na expulsão dessas populações;

Considerando que pelos motivos acima as populações tradicionais encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade, sendo hoje pressionadas a abandonar seus territórios e modos de vida para se urbanizarem de modo precário e subalterno;

Considerando que a desterritorialização dessas populações, além de representar graves violações de seus direitos humanos, coletivos e difusos, representa uma enorme contradição em termos de política pública de ordenamento territorial e reforma agrária para a Amazônia;

Considerando que o estado investe significativas quantias e esforços para assentar “clientes da reforma agrária” e fixá-los à terra;

Considerando que no contexto amazônico o assentamento de populações não adaptadas aos seus ecossistemas representa um enorme impacto ambiental, dado o modo de exploração adotado nesses assentamentos, em sua maioria, incompatíveis com a preservação ambiental⁹;

Considerando que populações locais/tradicionais já adaptadas aos ecossistemas

9 Segundo estudo do Imazon, cerca de 106 mil quilômetros quadrados (49% da área dos assentamentos mapeados) foram desmatados até 2004, representando 15% do desmatamento da Amazônia. Além disso, entre 1997 e 2004, a taxa de desmatamento nos assentamentos foi de 1,8% ao ano, essa taxa foi quatro vezes maior do que a taxa média de desmatamento na Amazônia. Um dos motivos desse rápido avanço do desmatamento é tributado ao acesso aos recursos disponíveis pela reforma agrária (posse da terra e crédito subsidiado) e às atividades ligadas à agricultura e à exploração madeireira, as quais têm alto potencial para gerar desmatamento e degradação florestal na Amazônia. Disponível em <<http://imazon.org.br/desmatamento-nos-assentamentos-de-reforma-agraria-na-amazonia/>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

amazônicas são vinculadas historicamente à região e dispõem de práticas de manejo muito mais sustentáveis e adequadas ao ambiente amazônico do que clientes “genéricos” da reforma agrária;

Considerando que o *Programa Terra Legal* e sua Câmara Técnica de Destinação carecem de instrumentos e mecanismos efetivos para detectar a presença de populações tradicionais e de seus territórios nas glebas em que atuam;

Considerando que essa lacuna pode ser suprida, em parte, pelos trabalhos da Câmara Técnica de Destinação, por meio do desenvolvimento de uma metodologia que possa detectar a presença dessas populações nas glebas a serem destinadas;

Considerando que a partir da detecção dessas populações e de seus territórios, essa Câmara Técnica poderá destiná-los aos órgãos do próprio governo federal que tenham atribuição para regularizá-los em conformidade com as especificidades socioculturais de seus ocupantes, dando assim cumprimento ao § 2º do artigo 4º da Lei nº11.952/2009;

Considerando o acima exposto, apresentamos a seguinte proposta esquemática para a identificação e a regularização fundiária dos territórios de populações tradicionais nos trabalhos da Câmara Técnica de Destinação do *Programa Terra Legal*:

- 1- Proceder ao cruzamento de dados das bases do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal (Cadastro Único)/MDS, Incra, ICMBio e SPU sobre as glebas em análise, para verificar a existência e/ou indícios da presença de populações tradicionais nessas glebas;
- 2- Levantar informações em estudos, pesquisas e cartografias locais sobre a existência de populações tradicionais na glebas em análise;
- 3- Consultar organizações da sociedade civil que atuam com populações tradicionais nas áreas de abrangência dessas glebas, sobre a existência de demandas territoriais de populações tradicionais nelas;
- 4- A partir das informações acima levantadas, constatadas demandas territoriais e a existência ou indícios da presença de populações tradicionais, realizar vistorias em campo;
- 5- Após realizadas as vistorias e confirmada a presença de comunidades, destinar essas áreas aos órgãos competentes para fazer a regularização fundiária segundo as características

socioculturais dessas comunidades.

3. CONCLUSÃO

Como encaminhamentos, sugiro a apresentação e o debate dessa proposta junto à Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal); à Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e à Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais na Amazônia Legal.

É o Parecer.

Brasília, 24 de março de 2015.



MARCO PAULO FROES SCHETTINO
Analista Pericial em Antropologia