

## **Debilidade da Governança de terras: a percepção da sociedade**

**Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani<sup>1</sup>**

### **Resumo**

Depois de séculos de “invisibilidade” nas últimas décadas as populações tradicionais ganharam destaque e assumiram o protagonismo no debate sobre seus direitos territoriais. Sua entrada em cena obrigou o poder público a rever suas políticas de regularização fundiária. Precisa se registrar alguns avanços na implementação das políticas de regularização fundiária, mas permanece a ameaça de possíveis retrocessos. Num contexto de conflitos pela posse da terra é possível encontrar caminhos de conciliação? Este debate só pode ser resolvido se forem estabelecidos critérios claros de preferência na distribuição das terras públicas.

### **Palavras chaves:**

Populações tradicionais. Regularização Fundiária. Conflitos agrários.

### **Abstract:**

After centuries of "invisibility" in the last decades the traditional populations have gained eminence and assumed the role in the debate on their territorial rights. Their arrival on the scene forced the government to revise its land tenure policies. It is need to register some progress in implementing land tenure policies, but remains the threat of possible setbacks. In a context of conflicts over land hold is it possible to find reconciliation paths? This debate can be resolved only if clear criteria of preference in the distribution of public lands are established.

### **Keywords:**

Traditional populations. Land regularization. Agrarian conflicts.

### **1 - “Invisibilidade” das populações tradicionais**

A “invisibilidade” das populações tradicionais foi uma constante ao longo da história do Brasil e da América Latina. Dados recentes, divulgados em julho de 2016 pela Comissão Económica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), mostram como, em 2010, na América Latina, viviam cerca de 45 milhões de indígenas (8,3% da população regional). Comparando este número com os 30 milhões que tinham sido estimados em 2000, se percebe o aumento significativo desta presença. Segundo Alicia Bárcena, secretário executivo da Cepal este aumento: “é o resultado não só do crescimento da população, mas sobretudo a

---

<sup>1</sup> Professor de Direito Agroambiental da Universidade Federal do Pará. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas.

**uma maior visibilidade destes censos populacionais (grifo nosso)**”.<sup>2</sup> Este aumento pode ser atribuído de maneira espacial ao fato que enquanto em 1990 só dois países adotavam o critério do autoreconhecimento, em 2010 este número aumentou para 21. A CEPAL mostra, ainda, as graves desigualdades sociais que atingem os povos indígenas e afrodescendentes que continuam a ganhar muito menos que os demais setores da sociedade.

No caso do Brasil, desde meados da década de oitenta com a realização do **Encontro dos Povos da Floresta**, os movimentos sociais procuram **dar visibilidade às populações tradicionais** e aos conflitos enfrentados por eles. A **Nova Cartografia Social dos Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil**, um trabalho coordenado pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, da Universidade Estadual do Amazonas e da Universidade Federal do Maranhão, em conjunto com outras universidades e instituições de pesquisa, bem como, sobretudo, organizações representativas das comunidades permite dar rosto a estes grupos sociais procura resgatar o protagonismo destes povos e comunidades:

O Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (PNCSA) tem como objetivo dar ensejo à auto-cartografia dos povos e comunidades tradicionais na Amazônia. Com o material produzido, tem-se não apenas um maior conhecimento sobre o processo de ocupação dessa região, mas sobretudo uma maior ênfase e um novo instrumento para o fortalecimento dos movimentos sociais que nela existem. Tais movimentos sociais consistem em manifestações de identidades coletivas, referidas a situações sociais peculiares e territorializadas. Estas territorialidades específicas, construídas socialmente pelos diversos agentes sociais, é que suportam as identidades coletivas objetivadas em movimentos sociais. A força deste processo de territorialização diferenciada constitui o objeto deste projeto. **A cartografia se mostra como um elemento de combate. A sua produção é um dos momentos possíveis para a auto-afirmação social.** É nesse sentido que o PNCSA busca materializar a manifestação da auto-cartografia dos povos e comunidades nos fascículos que publica, que não só pretendem fortalecer os movimentos, mas o fazem mediante a transparência de suas expressões culturais diversas (Grifo Nosso)<sup>3</sup>.

A pesquisa já publicou cerca de setenta fascículos e 13 livros relativos a comunidades tradicionais espalhadas pelos diferentes estados brasileiros.

O fim da “invisibilidade” coincidiu com um novo momento jurídico criado pela promulgação da Constituição de 1988, quando o Estado brasileiro se reconheceu como “pluriétnico e multicultural” conforme se pode auferir nos artigos 215 e 216 da Constituição federal.<sup>4</sup> Este marco jurídico deve nortear a elaboração e aplicação de todas as normas nacionais e internacionais incorporadas no ordenamento jurídico internacional.

---

<sup>2</sup> Ver CEPAL apoya visibilidad estadística y participación de los pueblos indígenas en la Agenda 2030, in <http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-apoya-visibilidad-estadistica-participacion-pueblos-indigenas-la-agenda-2030> acesso em 02 de agosto de 2016, p. 1.

<sup>3</sup> NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. Apresentação do Projeto Nova Cartografia Social In <http://novacartografiasocial.com/apresentacao/> acesso em 02 de agosto de 2016.

<sup>4</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

## Segundo a Procurada da República Débora Duprá<sup>5</sup>:

A princípio resultado de exercício hermenêutico, tal compreensão, na atualidade, está reforçada por vários documentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, merecendo destaque a Convenção 169, da OIT<sup>6</sup>, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais<sup>7</sup>, ambas já integrantes do ordenamento jurídico interno, e, mais recentemente, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas<sup>8</sup>.

Sendo normas que dizem respeito à direitos humanos fundamentais têm eficácia plena e são autoaplicáveis gerando efeitos imediatos.

A descoberta da existência destes grupos que detém uma identidade específica que os diferencia dos demais setores da sociedade faz com que caiba ao Poder Público adotar políticas afirmativa que defendam esta diversidade cultural como ensina Duprá<sup>9</sup>:

A noção central, comum a esse conjunto de atos normativos, é a de que, no seio da comunidade nacional, há grupos portadores de identidades específicas e que cabe ao direito assegurar-lhes *o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas entidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram. Assim, a defesa da diversidade cultural passa a ser, para os Estados nacionais, um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade da pessoa humana* (grifo no original).

A identificação destes povos e a obrigação de defender seus direitos está gravado no artigo primeiro da Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho.

### Artigo 1°

1. A presente convenção aplica-se:

- a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
- b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

---

§ 1° - *O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.* [...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à *memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira* [...] (Grifo nosso).

<sup>5</sup> DUPRAT, Debora. O Direito sobre o marco da pluriethnicidade /multiculturalidade. In DUPRAT, Debora (org). *Pareceres Jurídicos: Direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007. p. 9.

<sup>6</sup> Esta norma foi aprovada pelo Congresso Nacional em 20 de junho de 2002, por meio do Decreto Legislativo n° 143, e promulgada pelo Decreto n° 5.051, de 19 de abril de 2004. Considerando que o Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto ao Diretor Executivo da OIT em 25 de julho de 2002, a norma entrou em vigor para o Brasil, em 25 de julho de 2003, nos termos de seu art. 38. (Nota do autor)

<sup>7</sup> Esta convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n° 485, 20 de dezembro de 2006. (Nota do autor)

<sup>8</sup> A “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas” foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 14 de setembro de 2007. (Nota do autor)

<sup>9</sup> DUPRAT, Debora. *O Direito sobre o marco da pluriethnicidade /multiculturalidade*. In DUPRAT, Debora (org). *Pareceres Jurídicos: Direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007. pp. 9-10.

O mesmo artigo determina qual o caminho para se auferir os critérios de identificação: o autoreconhecimento<sup>10</sup>.

2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional.

Uma das dificuldades a serem superadas é a própria identificação antropológica destas comunidades. Cunha e Almeida destacam sua capacidade de se integrar ao meio ambiente:

O que todos esses grupos possuem em comum é o fato de que tiveram pelo menos em parte uma história de baixo impacto ambiental e de que têm no presente interesses em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram. E, acima de tudo, estão dispostos a uma negociação: em troca do controle sobre o território, comprometem-se a prestar serviços ambientais.<sup>11</sup>

De um ponto de vista jurídico a definição foi dada pelo Decreto Federal nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2006:

Art. 3º 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 tradição.

O Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016 apresenta a lista dos integrantes do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais – CNPCT:

Art. 4º O CNPCT será composto por:

.....

§ 2º Os representantes da sociedade civil, um titular e dois suplentes, serão eleitos por meio de edital público, assegurada vaga para cada um dos seguintes segmentos:

I - povos indígenas;

II - comunidades quilombolas;

III - povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana;

IV - povos ciganos;

V - pescadores artesanais;

VI - extrativistas;

VII - extrativistas costeiros e marinhos;

VIII - caiçaras;

IX - faxinalenses;

X - benzedeiros;

XI - ilhéus;

<sup>10</sup> Por isso achamos que a Orientação Normativa nº 3, de 1º de agosto de 2016, do Secretário de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que determina a indicação de comissão designada para a verificação da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos que se declararem pretos ou pardos para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, contraria a Convenção 169.

<sup>11</sup> CUNHA, Manuela Carneiro da & ALMEIDA Mauro W. B. disponível em <http://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de-ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/quem-s%C3%A3o-as-popula%C3%A7%C3%B5es-tradicionais> acesso em 01 de agosto de 2016.

- XII - raizeiros;
- XIII - geraizeiros;
- XIV - caatingueiros;
- XV - vazanteiros;
- XVI - veredeiros;
- XVII - apanhadores de flores sempre vivas;
- XVIII - pantaneiros;
- XIX - morroquianos;
- XX - povo pomerano;
- XXI - catadores de mangaba;
- XXII - quebradeiras de coco babaçu;
- XXIII - retireiros do Araguaia;
- XXIV - comunidades de fundos e fechos de pasto;
- XXV - ribeirinhos;
- XXVI - cipozeiros;
- XXVII - andirobeiros;
- XXVIII - caboclos; e
- XXIX - juventude de povos e comunidades tradicionais.

Percebe-se como esta longa lista de povos e comunidades que integram o conceito “Populações Tradicionais” amplia o previsto em normas anteriores.

## 2 - Populações Tradicionais: Novos atores sociais entram em cena e passam a exigir o reconhecimento de seus direitos

A identificação das comunidades, o reconhecimento de sua identidade e de seus territórios passa a ser utilizado por elas como um instrumento de luta para a obtenção de seus direitos. Assiste-se a uma agudização dos conflitos que envolvem estas comunidades e suas pretensões territoriais.



Fonte: Quadro elaborado por Girolamo D. Treccani

Num espaço determinado a “Terra”, a “Água”, a “Floresta” e o “Subsolo” passam a ser disputados por diferentes grupos sociais: “Povos Indígenas”, “Remanescentes das Comunidades de Quilombos”, “Áreas protegidas”, “Agricultura familiar” concorrem no mesmo espaço com o “Agronegócio”, as “Madeireiras”, a “Mineração” e o avanço sempre mais significativo do processo de “Urbanização”. Neste contexto será necessário estabelecer critérios claros de prioridade.

Um trabalho de BOSSI, Dário, CHAMMAS, Danilo. MILANEZ, Bruno. CARNEIRO, Marcelo Sampaio<sup>12</sup> apresenta bem os problemas e conflitos trazidos pela mineração: trata-se de uma “benção” ou de uma “ameaça silenciosa e violenta”? Para as populações tradicionais a resposta parece muito mais com a segunda opção:

Mexer com as entranhas da mãe terra, por décadas ficou atividade escondida e pouco noticiada, mas nos últimos tempos ocupa cada vez mais as manchetes da mídia nacional e internacional: a mineração é para alguns promessa e bênção, para outros ameaça silenciosa e violenta. [...]

Segundo o Observatório de Conflitos Ambientais, **os projetos mineiros, que afetam centenas de comunidades**, já geraram 120 conflitos em 15 países só na América Latina. São as comunidades brasileiras as mais afetadas por essa atividade.

As informações da CPT relatam que no ano de 2010 houve 27 conflitos pela terra e 19 pelo acesso à água envolvendo mineração; em 12 casos houve denúncias de trabalho escravo em atividades ligadas à mineração (5% do total) [...].

Novos projetos estão sendo lançados, novas comunidades ameaçadas de expulsão, a própria logística em expansão **ameaça violentamente propriedades rurais, aldeias e povoados, comunidades indígenas e quilombolas** que eventualmente se encontrarem na linha de passagem de minerodutos e ferrovias, ou nas proximidades dos portos. (grifos nossos)

O levantamento da CEPAL mostra um dado preocupante: “Na América Latina, entre 2009 e 2013, foram identificados 235 conflitos gerados por projetos da indústria extrativa (mineração e hidrocarbonetos) nos territórios indígenas”.<sup>13</sup>

PADILLA e BOSSI<sup>14</sup> mostram como os conflitos socioambientais gerados pela mineração não se restringem ao Brasil, mas alcançam os diferentes países da América Latina:

A crescente pressão pela exploração de minérios na América Latina provoca uma onda de conflitos, especialmente socioambientais. A partir de várias iniciativas e fontes, os casos de conflito estão sendo sistematizados, para mostrar que frequentemente a imposição de projetos minerários, contra a vontade das comunidades afetadas, tem se convertido em um fator de desestabilização das frágeis democracias que governam a região.

---

<sup>12</sup> BOSSI, Dário, CHAMMAS, Danilo. MILANEZ, Bruno. CARNEIRO, Marcelo Sampaio. Reféns da riqueza de nossa terra: os impactos da mineração sobre as comunidades. In CPT. CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva. WICHINIESKI, Isolete *Conflitos no Campo Brasil 2010*. Goiânia: CPT, 2011. p. 66.

<sup>13</sup> Ver CEPAL apoya visibilidad estadística y participación de los pueblos indígenas en la Agenda 2030, in <http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-apoya-visibilidad-estadistica-participacion-pueblos-indigenas-la-agenda-2030> acesso em 02 de agosto de 2016, p. 2.

<sup>14</sup> *Ididem*, p. 83.

O mapa abaixo apresenta os conflitos provocados pela mineração no Brasil. Percebe-se a dimensão nacional dos 105 conflitos espalhados nas diferentes grandes regiões do Brasil<sup>15</sup>:

Mapa de Conflitos envolvendo In- justiça Ambiental e Saúde no Brasil detalha 105 conflitos entre comunidades e empreendimentos mineiros, aprofundando suas causas e as reivindicações das comunidades.



**Fonte:** Mapa de Conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil - Fiocruz

Dados coletados pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, do Secretariado Nacional da Comissão Pastoral da Terra, apresentam 96 ocorrências envolvendo mineração em Conflitos por Terra e Água, tendo como vítimas 42,7% Populações tradicionais e 57,2% Pequenos proprietários, Possesiros, Assentados. A Violência contra a pessoa devido a mineração fez 41 vítimas 83% Populações tradicionais 17,7% Pequenos proprietários.

---

<sup>15</sup> *Ididem*, p. 83.

Os mesmos autores mostram como não se trata de conflitos fruto de de consequências indesejadas e localizadas em nome de um “projeto nacional de desenvolvimento”, como muitas vezes as propagandas das empresas ou dos governos tentam fazer acreditar: trata-se de escolhas “**ecocidas**” fruto de visões diferentes de desenvolvimento<sup>16</sup>:

Existe uma enorme diferença e incompatibilidade de visões entre empresas e Estados, de um lado, e comunidades locais do outro, a respeito da gestão de ecossistemas, economias locais e formas de vida. Isso torna praticamente impossível um acordo entre atores que se opõem entre si nos conflitos minerários.

É provável que esta incompatibilidade de interesses nos conflitos minerários se mantenha ainda por anos. Especialmente porque a resposta de empresas e governos é a criminalização do protesto social que se opõe à mineração, e a imposição de um modelo econômico depredador e ecocida, ao invés de se reconhecer essa incompatibilidade de interesses e colaborar a coexistência de diversas formas de vida e projetos no território.

O território é o contexto onde se realiza a gestão integral das comunidades. Implica alimentação, segurança, saúde, proteção, construção social, valores éticos e morais, cultura, espiritualidade.

Sem uma adequada gestão do território, esses valores se perdem e as comunidades desamparadas ficam à mercê do desenraizamento.

Diante do avanço da mineração aumenta a resistência das populações tradicionais: “A rede Justiça nos Trilhos sistematizou um total de 23 protestos não violentos da população da região, somente entre os anos 2012-2014”<sup>17</sup>.

Os registros realizados nos últimos três anos pelas equipes regionais da Comissão Pastoral da Terra da Amazônia mostram como é nesta região que se concentra o maior número de conflitos<sup>18</sup>:

Na Amazônia, em 2013, foram registrados:

- 20 dos 34 assassinatos de trabalhadores e trabalhadoras do campo;
- 174 das 241 pessoas ameaçadas de morte;
- 63 dos 143 povos do campo presos;
- 129 das 243 pessoas agredidas;
- 88 das 141 ocorrências de trabalho escravo.

E na Amazônia, em 2013, cerca 5.530.036 hectares do total de 6.228.267 hectares de terra estavam envolvidos em conflitos por terra.

No ano de 2014 os números mostram situação semelhante. Na Amazônia, se computaram:

- 24 dos 36 dos assassinatos registrados no campo brasileiro;
- 38 das 56 tentativas de assassinato;
- 150 das 182 pessoas ameaçadas de morte;
- 71 das 131 ocorrências de trabalho escravo;
- 7.178.743 hectares do total de 8.134.241 hectares de terra envolvidos em disputa.

---

<sup>16</sup> *Ididem*, p. 85.

<sup>17</sup> PADILLA, César; BOSSI, Dário. Mineração na América Latina Impactos e Resistências In CPT. CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva. COSTA, Edmundo Rodrigues *Conflitos no Campo – Brasil 2014*. Goiânia: CPT, 2014. p. 80.

<sup>18</sup> ARTICULAÇÃO DAS CPT’S DA AMAZÔNIA. Amazônia, conflitos tiram o brilho do verde. In CPT. *AMAZÔNIA, um bioma mergulhado em conflitos. Relatório Denúncia*. Amazônia, fevereiro de 2016. pp. 10-11.



Em 2015 estes não só se confirmam, mas adquirem uma dimensão, pode-se dizer, espantosa.

- Dos 51 assassinatos registrados no Brasil, 48 foram na Amazônia, sendo 21 em Rondônia, 19 no Pará, 6 no Maranhão, 1 no Amazonas, e 1 em Mato Grosso.

Na Amazônia ocorreram também:

- 30 das 59 tentativas de assassinato;
- 93 das 144 pessoas que receberam ameaças de morte;
- 66 dos 80 camponeses presos;
- E dos 21.374.544 hectares em conflito, 20.000.853 estão na Amazônia.

Os dados acima mostram que a Amazônia concentra mais de 90% dos hectares em conflito e 76% dos assassinatos continuando a ser a região mais problemática do País.

Oliveira<sup>19</sup>, depois de analisar os dados relativos aos conflitos pela terra de 2001 a 2015 concluiu que, em 2015: “*Continua ampliando-se a barbárie no campo brasileiro*”.

Em sua análise Oliveira percebe a dimensão nacional dos conflitos<sup>20</sup>:

Em relação à distribuição territorial dos conflitos, ela continua presente em todo país, mostrando que os conflitos por terra não ocorrem apenas em área de fronteira, mas sim, contraditoriamente, também em áreas de ocupação antiga dominada pela agricultura capitalista mais tecnificada. Esta tese alimenta a concepção de que a reprodução social do campesinato nacional continua a se fazer por todo o país.

Analisando **os sujeitos sociais em luta pela terra e pelo território em 2015** Oliveira<sup>21</sup> destaca que a categoria mais atingida são os “*camponeses posseiros*”:

Entre eles, destacaram-se com 33,2% ou 253 ocorrências, os *camponeses posseiros*, incluindo entre eles todas as suas categorias sociais ou diferentes denominações regionais (posseiros, seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, fecho e fundo de pastos, geraizeiros, pescadores, vazanteiros e etc.). A seguir, aparecem *os camponeses sem terra* com 28% ou 214 conflitos; depois ficaram *os camponeses assentados/proprietários* com 14,3% ou 109. Estas são as três principais categorias sociais da classe camponesa que lutaram pelo acesso à terra e para ficar na terra no ano de 2015. Participaram também da luta pela demarcação de seus territórios os quilombolas com 10,1% ou 77 conflitos e os povos indígenas com 13,1% ou 100 conflitos (grifos nossos).

Os dados coletados permitem, porém, outras interpretações complementares. Se os *seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, fecho e fundo de pastos, geraizeiros, pescadores, vazanteiros*, que foram corretamente enquadrados entre os *camponeses posseiros* por não terem a documentação oficial de suas terras, tivessem sido incluídos entre as “*populações tradicionais*” ao lado dos povos indígenas e das comunidades remanescentes de quilombo, esta categoria possivelmente teria se destacado como a mais atingida.

---

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Camponeses, indígenas e quilombolas em luta no campo: a barbárie aumenta. In CPT. *Conflitos no Campo – Brasil 2015* [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. p. 33.

<sup>20</sup> *Ibidem*. p. 39.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 38-39.

Esta posição aliás foi reconhecida pela Diretoria e Coordenação Executiva Nacional da Comissão Pastoral da Terra na “Apresentação” do “Caderno de Conflito”<sup>22</sup>:

Neste quadro de conflitos e de violência, já há alguns anos ganham destaque o que se chama de populações tradicionais, as que têm uma relação com a terra-natureza, não mercadológica. Segundo Carlos Walter, “no Brasil inteiro, independentemente da região geoeconômica, são as populações tradicionais que vêm ocupando a cena do enfrentamento fundiário e sinalizando para a ressignificação da questão (da reforma) agrária”.

Todas as análises acima nos remetem a uma discussão sobre o modelo de desenvolvimento que o Brasil quer adotar. A **Carta Aberta do 1º Encontro das Comunidades Tradicionais do Baixo São Francisco sobre Terra e Território** (Propriá - SE, 18 de setembro de 2011) já identificava o conflito entre populações tradicionais com os grandes projetos e suas raízes:

Vindos dos Estados de Alagoas, Bahia, Pernambuco e Sergipe nos encontramos em Propriá (SE) para debater os principais impactos dos projetos em execução ou previstos para a Bacia do Rio São Francisco. Somos mais de 47 pessoas, vítimas da cobiça dos grandes projetos previstos pelo Governo (Energia Nuclear, **Mineração**, Transposição do Rio São Francisco, Transnordestina, Hidroelétricas, Canal do Sertão e etc.). **As grandes obras são concebidas sem nenhuma preocupação referente aos impactos socioambientais. Na verdade, tais obras atendem aos interesses de grandes corporações e exportadores, vinculados a atividades econômicas concentradoras de riqueza como o agronegócio, mineração e a produção de biocombustíveis.**

**São apresentados para a sociedade, 2 (dois) modelos de projetos contraditórios:** um intencionalmente construído pelo **Poder Público e grandes grupos econômicos**, a fim de favorecer o grande capital e **outro dos movimentos sociais, comunidades e povos tradicionais, baseado na preservação socioambiental e continuidade da vida.** Os dois modelos demandam terra e água, por isto vivem em permanente conflito, principalmente por se relacionarem com estes elementos de forma diferenciada. O resultado do confronto é a depredação do rio e a violência contra as comunidades seculares que habitam sua bacia.

**Neste cenário, o Governo se sobressai como o maior provocador destes conflitos e fragmentador das políticas públicas, inclusive estimulando a violência com seus projetos e não priorizando a reforma agrária e a demarcação dos territórios tradicionais** (grifos nossos).

As comunidades identificaram claramente a responsabilidade dos conflitos: projetos de desenvolvimento propostos de maneira antagônica. Neste quadro a posição dos governos não é aquele de árbitros dos conflitos, mas de quem adota uma posição claramente ao serviço do capital. Por isso é apontado como o: “**maior provocador dos conflitos**”. É de fundamental importância rever o conceito de “desenvolvimento” para poder se avançar em qualquer proposta se acordo entre populações tradicionais e outros setores da sociedade.

---

<sup>22</sup> DIRETORIA E COORDENAÇÃO EXECUTIVA NACIONAL DA COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Apresentação. In CPT. *Conflitos no Campo – Brasil 2015* [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. p. 8.

### 3 – Governança fundiária: desafios, avanços e retrocesso

Um segundo elemento fundamental neste diálogo é que qualquer discussão sobre a **Governança Fundiária** passa pelo conhecimento da **situação da ocupação das terras** e das **diferentes formas de destinação das terras públicas**.

Para isso é necessário responder a algumas perguntas chave:

1 – Quantas terras foram incorporadas ao patrimônio público (arrecadadas, desapropriadas, compradas, etc.)

2 – Quantas foram afetadas a fins específicos (povos indígenas, unidades de conservação, outras).

3 – Terras já incorporadas legitimamente no patrimônio particular (cuidado no caso do Pará se detectaram mais de 5.700 registros imobiliários com limites superiores aos permitidos pelas CF, mas o Congresso Nacional só autorizou 28 imóveis).

Nos últimos anos foram dados passos importantes para se conhecer a estrutura agrária nacional:

- a) **acervo fundiário**<sup>23</sup>: o site do INCRA permite a visualização da localização dos imóveis públicos e particulares em várias situações. Em todos os casos são apresentadas informações básicas, tais como: superintendência, nome do imóvel (gleba), município e unidade da federação; número do processo, área e famílias beneficiadas, o órgão responsável e a esfera competente (federal ou estadual). Além das informações gerais existem as específicas conforme cada realidade: **imóveis públicos e particulares certificados**: situação informada, código do imóvel, data de submissão e de aprovação; **glebas federais**: data arrecadação; **assentamentos**: Código Sipra do projeto, a área declarada; capacidade; o número de beneficiários; fase; data de criação; forma e data de obtenção; **quilombolas**: data da publicação RTID; data publicação portaria; data da titulação; **áreas de assentamento ou unidades de conservação reconhecidas como de reforma agrária** (Flona, RDS, Resex, Projetos Estaduais, e Projeto Casulo - municipal): data de criação e de reconhecimento; forma de obtenção; **Terras indígenas**: nome e etnia do povo, fase do processo administrativo, situação jurídica, modalidade; **Unidades de Conservação federais e estaduais**: categoria, ano e ato legal de criação e **Área de proteção permanente**.

---

<sup>23</sup> Ver <http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/incra.html?fj3pia1q38567d75h63jj0dpt1> acesso em 01 de agosto de 2016.

O “**Acervo Fundiário**” é, sem dúvida, um dos maiores avanços na democratização do acesso às informações. Um dos maiores problemas percebidos quando se pesquisa é a incongruência ou a falta de exatidão de algumas informações, sobretudo relativas às áreas. Existem várias divergências entre os dados que constam neste banco de dados e os que estão publicados no Diário Oficial. No caso das áreas arrecadas, por exemplo, em alguns casos a área apresentada é aquela que foi discriminada, em outros casos é a que consta nas portarias de arrecadação, em outros ainda a que foi certificada. Infelizmente, porém, o site não informa qual destas informações está sendo utilizada. A não ser nas áreas de conservação não é apresentado o diploma legal relativo àquela gleba (lei, decreto, portaria, etc.) dificultando a possibilidade de verificar as informações disponibilizadas.

O site do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio<sup>24</sup>, permite um acesso mais completo a estas informações, apesar de algumas situações de divergência de números que não é explicada<sup>25</sup>.

b) **SIGEF geo e SIGEF Destinação** (em construção, possível adesão dos governos estaduais). **SIGEF Acervo** (falta).

O Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF-GEO, também, representa um grande avanço pois permite localizar numa base certificada, portanto correta de um ponto de vista geográfico, imóveis públicos e particulares. Trata-se de um sistema desenvolvido pelo INCRA/MDA para gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro. Conforme informa o site: “Por ele são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais:<sup>26</sup>. Atualmente o INCRA já certificou 195.997 imóveis com uma área total de 122.855.675,052 de hectares. Os estados com o maior número de imóveis certificados são: São Paulo: 31.620; Mato Grosso: 23.435 e Goiás: 22.593. Já no que diz respeito à área Mato Grosso: 21.398.571,70 ha; Amazonas 6.425.894,10 ha e Pará 12.087.109,76 ha apresentam os maiores imóveis. Observa-se que a área média dos imóveis certificados nos estados do Amazonas (4.028,77 ha); Pará (2.556,50 ha) e Mato Grosso: (913,10 ha) é muito elevada devido a grande presença de glebas públicas. O SIGEF-GEO permite verificar a unidade da federação, o município e a superintendência onde se localiza o

---

<sup>24</sup> Ver <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros> acesso em 01 de agosto de 2016.

<sup>25</sup> No caso da Floresta Nacional de Caxiuana a área que consta no site é de 317.946,37 hectares (<http://www.icmbio.gov.br/portal/flona-de-caxiuana?highlight=WyJmbG9uYSJd>) acesso em 01 de agosto de 2016), enquanto o Decreto nº 239, de 28 de novembro de 1961, que pode ser encontrado na mesma página, apresenta uma área de 200.000 hectares.

<sup>26</sup> Ver <https://sigef.incra.gov.br/> acesso em 01 de agosto de 2016.

imóvel, o código do imóvel, nº da certificação, nº do processo, nome do imóvel e a área constante na peça técnica (ha). Um dos graves problemas do SIGEF-GEO é aceitar incluir em seu cadastro imóveis cujas matrículas estão sendo questionadas judicialmente, ou até já foram bloqueadas ou até canceladas, como no caso dos imóveis da empresa Jarí (Grupo Orsa) no município de Almeirim (Pará). Apesar do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002<sup>27</sup>, prever que a certificação não reconhece o domínio, não se pode construir políticas públicas sobre informações confusas.

Outra grande conquista que o SIGEF-GEO, criado pelo Programa Terra Legal e adotado posteriormente pelo INCRA e estendido a todo o Brasil, é a possibilidade de ser utilizado também pelos governos estaduais. No encontro realizado em Palmas (Tocantins) entre 14 e 16 de outubro de 2015, os diferentes institutos e secretarias de terras se comprometeram a adotar o SIGEF-GEO em seus trabalhos. Quando isso acontecer teremos um banco de dados de caráter nacional com todas as terras públicas e particulares.

Outro avanço é a construção do módulo **SIGEF Destinação**<sup>28</sup> que irá permitir ao governo federal (Terra Legal) e aos governos estaduais, otimizar a instrução dos processos de regularização fundiária desde o começo de sua tramitação, acompanhando suas diferentes fases: juntada correta dos documentos, georreferenciamento do imóvel e demais passos verificando automaticamente se estão obedecendo as normas específicas e se interligando com os demais bancos de dados de outros órgãos governamentais. Evitar-se-á a possibilidade de sobrepor terras em processo de titulação com áreas já destinadas aos povos indígenas, comunidades remanescentes de quilombo, unidades de conservação etc.

Falta definir a adoção ou construção do **SIGEF Acervo** que irá reunir todas as informações relativas às glebas incorporadas ao patrimônio público federal e estadual e as afetadas para fins públicos (povos indígenas e unidades de conservação) ou particulares (remanescentes das comunidades de quilombo, agricultores familiares e demais categorias privadas). Considerando a fragilidade das informações documentais e espaciais a atual situação cria um verdadeiro paradoxo: a probabilidade de titular em terras já tituladas é muito mais que uma mera possibilidade. Isso requer a adoção de um sistema que integre todas as informações acima. Já no Primeiro Seminário sobre Desenvolvimento Econômico & Governança de Terras, realizado na UNICAMP em 14 e 15 de setembro de 2015 foi apresentado o projeto “**Integração**

---

<sup>27</sup> “Art. 9º § 2º A certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário”.

<sup>28</sup> Este Sistema deveria estar disponível até o final do ano.

## de Dados Fundiários, Agrários e Ambientais no Estado do Pará – O SIG-Fundiário<sup>29</sup>»

fruto da Cooperação entre a Universidade Federal do Pará, o Ministério Público Estadual e o Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM do Ministério da Defesa com a participação do Ministério Público Federal e Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

No mesmo seminário assim apresentávamos esta iniciativa<sup>30</sup>:

Neste contexto se insere o trabalho do **IntegrAdatAmazônia** que visa resgatar as informações relativas à incorporação das terras no patrimônio público (compilação e espacialização das portarias de arrecadação e compra e dos decretos de desapropriação) e sua destinação pública (terras indígenas, quilombolas, unidades de conservação federais e estaduais) ou particular (diferentes formas de alienação de terras públicas).

O projeto trabalhou em 2014 e 2015 em seis municípios: Acará, Concórdia do Pará, Moju, Mocajuba, Tailândia e Tomé Açu. O primeiro passo foi a digitalização dos acervos do ITERPA e INCRA (SR 01): **38.127 processos** de origem (INCRA e ITERPA) e das **23.526 matrículas** dos respectivos cartórios de registros de imóveis. Foram **digitalizados 61.533 processos, com cerca de 1,8 milhões páginas**.

O segundo passo foi espacializar os documentos que apresentavam alguns dados relativo a sua localização (pouco mais de 30% dos processos). Todos estes dados foram incluídos num Banco de Dados num sistema desenvolvido em **Software livre por alunos do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação (CTIC) da UFPA**.

Os dados preliminares permitem afirmar que é possível encontrar o caminho da “segurança jurídica”.

Em 2016 foi iniciada a análise de documentos relativos às terras pretendidas pela Jarí do Grupo Orsa que afirma ocupar mais de oitocentos mil hectares no Município de Almeirim (Pará). As residentes da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia, unidade ligada ao Programa de Pós-graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, irão analisar, a pedido do Ministério Público do Estado do Pará centenas de processos de origem em tramitação no Instituto de Terras do Pará – ITERPA para verificar a legitimidade das matrículas registrada em nome da empresa.

- c) **Avanços legislativos:** É importante registrar alguns avanços significativos na legislação que democratiza o acesso à informação. Destacam-se a **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011 que *regula o acesso a informações*; o **Decreto nº 8.777**, de 11 de maio de 2016

---

<sup>29</sup> Para acompanhar o debate relativo à sistematização destas informações o reitor da Universidade Federal do Pará baixou a Portaria 5.052/20014, alterada pela Portaria 1868, de 2 de maio de 2016, designou uma Comissão Especial para atuar no Projeto Institucional denominado “Laboratório de Integração de Informações Agrárias, Econômicas e Ambientais para Análise Dinâmica da Amazônia – IntegrAdatAmazônia. A Comissão é integrada pelos Professores Doutores Francisco de Assis Costa (Núcleo de Altos Estudos da Amazônia – NAEA), Eloi Luiz Fávero (Instituto de Ciências Exatas e Naturais – ICEN - Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação - CTIC), Girolamo Domenico Treccani (Instituto de Ciências Jurídicas – ICJ) e pelo aluno do programa de Pós-graduação do NAEA: Sebastião Aluizio Solyno Sobrinho. O Software foi desenvolvido por alunos do ICEN/CETIC, de maneira especial Gustavo Lobato.

<sup>30</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. IntegrAdatAmazônia: caminho para solução do caos fundiário. Apresentação no Seminário sobre Desenvolvimento Econômico & Governança de Terras. Unicamp: Campinas (SP), 15 de setembro de 2015.

que institui a *Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal* e o **Decreto nº 8.764**, de maio de 10 de 2016, que institui o *Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais* e **garante o amplo acesso às informações**. Todas estas normas irão permitir à sociedade brasileira conhecer melhor informações fundamentais sobre a estrutura fundiária brasileira.

A lei de acesso à informação determina que:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

.....

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (**internet**) (grifo nosso).

Destaca-se, de maneira especial Sistema de Registro dos Imóveis de Uso Especial da União SPIUnet que, apesar de ter entrado em vigor ainda em 2002 como determina a Portaria SPU no 206, de 8 de dezembro de 2000, só mais recentemente iniciou a ampliar seu cadastro abrangendo os diferentes imóveis arrecadados ou desapropriados pela União.

A *Política de Dados Abertos do Poder Executivo* poderá criar uma nova possibilidade de transparência nas informações e controle social sobre as políticas públicas. Seria importante estender esta política também para os governos estaduais e municipais.

Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos:

I - promover a publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos;

II - aprimorar a cultura de transparência pública;

.....

Art. 4º Os dados disponibilizados pelo Poder Executivo federal, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pelo Governo federal e pela sociedade.

A criação do SINTER vem atender a necessidade de integrar as informações relativas aos imóveis reunindo num único banco de dados os dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter, ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

d) O aumento dos **Assentamentos Especiais** (de maneira especial os **Projetos de Assentamento Agroextrativistas - PAE**<sup>31</sup>, **Projetos de Desenvolvimento Sustentável - PDS**<sup>32</sup>; **Projetos de Assentamento Florestal - PAF**)<sup>33</sup> na Amazônia a partir do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003) é outro elemento a ser reconhecido como positivo.

Também é positiva a inserção na Relação dos Beneficiários – RB dos moradores das **Reservas Agro-extrativistas**<sup>34</sup>; **Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS**<sup>35</sup> e **Florestas Nacionais - FLONA**<sup>36</sup> e aqueles implantados por instituições governamentais estaduais, para que tenham acesso às políticas públicas do Plano Nacional de Reforma Agrária<sup>37</sup>. Não se pode, porém, confundir o reconhecimento de direitos territoriais das populações da Amazônia, uma política necessária com a política de reforma agrária cuja definição jurídica está consagrada no Estatuto da Terra<sup>38</sup> e cujos resultados, a nível de desapropriações e deficitários desde o começo da década passada.

e) **Terra Legal**: No caso do Terra Legal cabem destacar dois avanços importantes:

e). 1 **Certificação das Glebas federais**. O trabalho do Terra Legal permitiu aumentar de maneira significativa as glebas públicas georreferenciadas alcançando 52,1 milhões de hectares e 137 mil parcelas georreferenciadas<sup>39</sup>.

e). 2 Registra-se, enfim, o **avanço nas ações de regularização das terras na Amazônia**. Um dado significativo anunciado por Mauro Pires no II Seminário Governança Fundiária e Desenvolvimento Econômico realizado na Unicamp, foi a sensível melhoria na tramitação dos processos internos que permitiu reduzir de 1.421 (2009) para 80 dias (2015) o tempo de expedição de título. Apesar de continuar a persistir o problema de não massificação das titulações e da dificuldade de garantir a participação dos representantes da sociedade na

---

<sup>31</sup> **PAE**: Portarias/INCRA/P/Nº 268 e 269, ambas de 23/10/1996.

<sup>32</sup> **PDS**: Portaria INCRA n.º 477, de 4 de novembro de 1999.

<sup>33</sup> **PAF**: Portaria INCRA n.º 1.141, de 19 de dezembro de 2003.

<sup>34</sup> **RESEX**: arts. 14, IV e 18 da Lei n.º 9.985, de 18 de abril de 2000 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

<sup>35</sup> **RDS**: Lei do SNUC art. 14, VI e 20

<sup>36</sup> **FLONA**: Lei do SNUC Art. 14. III e art. 17.

<sup>37</sup> Os procedimentos técnicos administrativos da criação e reconhecimento estão amparados pela Norma de Execução DT n.º 69, de 12 de março de 2008.

<sup>38</sup> Art. 1.º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1.º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, **mediante modificações no regime de sua posse e uso**, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (grifo nosso).

<sup>39</sup> PIRES, Mauro Oliveira. *O Terra Legal e a Governança Fundiária na Amazônia*. II Seminário Governança Fundiária e Desenvolvimento Econômico Unicamp, Campinas, 4-5 Agosto 2016.



execução das políticas de regularização fundiária a expedição de 25.883 títulos, 70% dos quais na área rural, é de bom auspício.

e). 3 **Carta de Palmas**: um dos maiores legados do Terra Legal, em 2015, foi a realização de três Oficina de Interlocação com Órgãos de Terras estaduais<sup>40</sup>. Nas diferentes oficinas consultores<sup>41</sup> apresentaram sua avaliação sobre a situação fundiária e os órgãos de terra apresentaram suas legislações, trabalhos desenvolvidos e metas a serem alcançadas em 2015. Em Palmas, foi constatada a necessidade de: “estabelecer uma agenda conjunta e permanente de interlocação e cooperação técnica, visando ao aperfeiçoamento das políticas fundiárias na Amazônia Legal, e ao fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos”. Fruto deste dialogo foram apresentadas várias propostas de ações conjuntas entendendo que: “a ação isolada dos órgãos de terras não será suficiente”. Entre elas destacamos:

1. *Aprimorar e parametrizar o marco legal, dinamizando a tramitação dos processos de regularização fundiária e diminuindo as divergências e incongruências e tornando mais claras as regras para toda a população.*
2. *Promover a superação das indefinições e sobreposições de títulos e por vezes os conflitos de interesse entre União e Estados.*
3. *Buscar meios para que no prazo de 10 anos todas as glebas públicas estaduais e federais estejam com seus perímetros georreferenciados e certificados,*
4. *Promover a padronização e integração dos diferentes cadastros de terra e a vinculação dos mesmos com o registro dos imóveis,*
5. *Implementar um sistema modular de gestão de terras, incluindo o acervo, o georreferenciamento, a titulação e o registro.*
6. *Promover a transparência e o acesso a informação para que a população possa fazer o devido acompanhamento das políticas fundiárias.*
7. *Incentivar a participação social como elemento de fortalecimento da governança fundiária.*
8. *Promover o contínuo diálogo entre os órgãos de terra, os órgãos de controle, os cartórios, os Poderes Judiciário e Legislativo, visando à identificação e superação dos problemas que afetam a política de terras na Amazônia.*
9. *Padronizar as metodologias e critérios para o estabelecimento do valor de referência da terra*
10. *Promover a valorização e o fortalecimento da regularização fundiária executada pelos órgãos de terra. (grifos nossos).*

f) **Cadastro Ambiental Rural**: O CAR<sup>42</sup> permite hoje a massificação do conhecimento sobre o uso dos imóveis rurais. Esta experiência é de fundamental importância pois permite

---

<sup>40</sup> 1ª. Oficina de Interlocação com Órgãos de Terras e do Ciclo PDCA 2015 do Programa Terra Legal foi realizada em Brasília (DF) de 23 a 27 de fevereiro de 2015, a 2ª. em Cuiabá (MT) nos dias 6 e 7 de agosto de 2015 e a 3ª. em Palmas (TO) de 14 a 16 de outubro de 2015.

<sup>41</sup> Em nossa intervenção destacamos a que para: “superar o **atual caos fundiário**, primeiramente deverá definir a dominialidade das áreas”. Ver TRECCANI, Girolamo Domenico. *Desafios da Regularização Fundiária diante dos cenários e perspectivas* na 1ª. Oficina de Interlocação com Órgãos de Terras e do Ciclo PDCA 2015 do Programa Terra Legal. (DF) de 24 de fevereiro de 2015.

<sup>42</sup> O CAR foi instituído pela **Lei 12.651/2012**, cujo artigo 39 assim determina: “Art. 29, o Cadastro Ambiental Rural - CAR, é um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”.

verificar se os detentores de imóveis, a qualquer título que seja sua ocupação, estão cumprindo com suas obrigações legais relativas à área de preservação permanente, reserva legal, etc. Centenas de milhares de imóveis já foram cadastrados envolvendo milhões de hectares.

- g) **Ao lado destes avanços precisam ser registrados inegáveis retrocessos.** Citamos, por exemplo, a Proposta de Emenda a Constituição PEC 215, que inclui dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional a aprovação de demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, remanescentes das comunidades de quilombos e unidades de conservação. Sua eventual aprovação irá dificultar ainda mais a já difícil tramitação destes processos que reconhecem direitos territoriais destas populações. A nível do poder executivo destaca-se negativamente a paralização da Reforma Agrária na Amazônia e das titulações das terras quilombolas e reconhecimento dos territórios indígenas.

No que diz respeito ao SINTER preocupa a redação do artigo 3º que não prevê expressamente a participação dos órgãos de terras estaduais como usuários do sistema:

Art. 3º O acesso pelos usuários às informações armazenadas no Sinter deverá ser efetuado observado o limite de suas competências, do sigilo fiscal e das demais hipóteses legais de sigilo e de restrição ao acesso a informações.

§ 1º Serão usuários do Sinter:

I - a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II - os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta;

III - os serviços de registros públicos e os serviços notariais; e

IV - as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Trata-se de um grave equívoco, pois são eles que emitem a maior parte dos títulos e dispõem do maior acervo de informações sobre a realidade fundiária brasileira. O pior, porém, é a posição equivocada de se excluir a sociedade civil destas informações. O acesso às informações é de fundamental importância para o controle social e o combate à grilagem. Não procede a alegação de que estas informações estão submetidas a sigilo. O que interessa à sociedade é saber: nome e CPF dos detentores das terras, tamanho e localização das mesmas e quando e como se deu destaque daquele imóvel do patrimônio público.

Outro problema é a possibilidade do CAR estar favorecendo a apropriação indevida de terras na medida em que se permite a sobreposição entre cadastros diferentes e, especialmente, a sobreposição com terras indígenas e unidades de conservação conforme mostra um estudo divulgado recentemente<sup>43</sup>:

---

<sup>43</sup> Ver BARROS, Ciro. BARCELOS, Iuri, GALLO João Otávio, *As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural* <http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/> acesso em 01 de agosto de 2016.

Dos mais de 150 mil registros do CAR paraense analisados pela Pública, ao menos 108 mil apresentam alguma sobreposição com outros imóveis rurais; no total, a reportagem identificou quase 240 mil áreas de sobreposição, que somam mais de 14 milhões de hectares. A pesquisa revela também que em 48 mil cadastros as sobreposições preenchem mais de 100% do imóvel rural, o que significa que diversos registros incidem sobre o mesmo imóvel.

Além desses milhares de cadastros, ao menos 1.540 registros incidem diretamente sobre terras indígenas e outros 291 sobre Unidades de Conservação de Proteção Integral, áreas protegidas pertencentes à União.

A estas sobreposições devem ser acrescentadas as que incidem em territórios ocupados por comunidades quilombolas. É de fundamental importância que as populações tradicionais realizem seu CAR para deixar de serem: "invisíveis".

### **Considerações Finais: o DIALOGO COMO SOLUÇÃO**

Todas as questões levantadas acima mostram a necessidade de se encontrar parâmetros que garantam saídas a esta situação tão complexa. Antes de tudo é necessário perceber que os conflitos só podem ser superados se todas as pessoas envolvidas: estado, em todas as suas dimensões (executivo, legislativo e judiciário) e os diferentes atores sociais estabelecerem consensos sobre pontos fundamentais:

1 – Definir critérios preferência nos processos de regularização fundiária quando houver sobreposição de interesses em uma mesma área:

- a) as posses tradicionalmente ocupadas pelos **índios**;
- b) reconhecimento de domínio dos territórios **quilombolas**, das ocupadas pelas **demais populações tradicionais** e das áreas necessárias à **proteção dos ecossistemas** naturais e;
- c) as glebas de terras destinadas à regularização fundiária e a reforma agrária (**propriedade familiar**);
- d) as atividades agro-ambientais (agricultura, pecuária, extrativismo ou misto) para **imóveis médios e grandes**.

Os critérios acima se baseiam em normas constitucionais (art. 231, parágrafo 6<sup>o</sup><sup>44</sup> e 68 do ADCT<sup>45</sup> da Constituição Federal) e outras normas complementares como a **Lei nº 11.952**, de 25 de junho de 2009<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> **Art. 231 § 6º** São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fê.

<sup>45</sup> **Art. 68.** Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

<sup>46</sup> Art. 8º Em caso de conflito nas regularizações de que trata este Capítulo, a União priorizará:

No caso de Juriti Velho, depois de anos de disputas e de inúmeras paralizações dos trabalhos da empresa, a ALCOA e a ACORJUVE, que representa as famílias tradicionais do “Projeto Agroextrativista PAE Juriti Velho”, celebraram um Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta. Este Termo, que teve a interveniência do INCRA como detentor legal da terra (nos PAE a terra permanece pública e o INCRA assina um Contrato de Concessão Real de Uso com a Associação).

Um dos pontos fundamentais do acordo celebrado foi o reconhecimento daquelas famílias como “populações tradicionais”, fato que a empresa se recusava a fazer anteriormente:

*Os signatários do Presente Termo de Compromisso reconhecem neste ato que as unidades familiares beneficiárias do Projeto Agroextrativista PAE JURITI VELHO, criado pela Superintendência Regional do INCRA de Santarém, Estado do Pará [...] constituem Comunidades Tradicionais da Região de Juruti Velho, nos termos do Decreto nº 6.040/2007, possuindo formas próprias de organização social, que ocupam e usam o território e recursos naturais de forma permanente, que lhes foi destinado e reconhecido pelo INCRA como seus, como condição para sua reprodução cultural, social, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos, também, pela tradição. Esse reconhecimento tem por base o estudo denominado: “Aspectos Históricos e Socioeconômicos do Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE Juruti Velho (grifos nossos)”<sup>47</sup>.*

O Termo citado acima permitiu às famílias agroextrativistas o direito à participação no resultado da lavra, renda pela ocupação do terreno e indenização por danos e prejuízos e servidão minerária.

Finalmente a integração do Cadastro INCRA/Receita Federal/Órgãos Estaduais de Terra<sup>48</sup> e os dados dos Cartórios de Registros de Imóveis. A eventual reformulação do decreto do SINTER poderá vir a resolver esta situação permitindo o livre acesso às informações básicas. Neste sentido o trabalho desenvolvido pela Universidade Federal do Pará, Ministério Público Estadual, Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM e Tribunal de Justiça do Estado do Pará apresentado no Seminário Desenvolvimento Econômico & Governança Fundiária da UNICAMP<sup>49</sup> é melhor caminho a ser trilhado.

---

I - a regularização em benefício das comunidades locais, definidas no inciso X do art. 3º da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica;

<sup>47</sup> ALCOA/OMNIA MINÉRIOS LTDA./ACORJUVE/INCRA. *Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta*. Juruti (PA). 2009. mimeo

<sup>48</sup> § 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

<sup>49</sup> TRECCANI, Girolamo Domenico. *Políticas públicas em prol da governança: registro, cadastro e regularização*. In Seminário Desenvolvimento Econômico & Governança Fundiária. Campinas (Unicamp) 15 de setembro de 2015.



Depois de digitalizar, espacializar e inserir no SIG Fundiário todas as informações documentais e espaciais se sentiu a necessidade de prever a implantação da Câmara de Conciliação que reunisse o Tribunal de Justiça – TJ/PA, a Advocacia Geral da União AGU, Ministério Público Estadual e Federal e a Procuradoria Geral do Estado – PGE/PA. Mais uma vez o dialogo como caminho para a solução dos conflitos.

### Referências

ALCOA/OMNIA MINÉRIOS LTDA./ACORJUVE/INCRA. *Termo de Compromisso, Responsabilidade e Ajustamento de Conduta*. Juruti (PA). 2009. Mimeo.

ARTICULAÇÃO DAS CPT'S DA AMAZÔNIA. Amazônia, conflitos tiram o brilho do verde. In CPT. *AMAZÔNIA, um bioma mergulhado em conflitos. Relatório Denúncia*. Amazônia, fevereiro de 2016. pp. 9-11.

BARROS, Ciro. BARCELOS, Iuri, GALLO João Otávio, *As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural* <http://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/> acesso em 01 de agosto de 2016.

BOSSI, Dário, CHAMMAS, Danilo. MILANEZ, Bruno. CARNEIRO, Marcelo Sampaio. Reféns da riqueza de nossa terra: os impactos da mineração sobre as comunidades. In CPT. CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva. WICHINIESKI, Isolete *Conflitos no Campo Brasil 2010*. Goiânia: CPT, 2011. pp. 65-74.

BRASIL. *Constituição Federal*. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 485**, 20 de dezembro de 2006. *Aprova o texto da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, celebrada em Paris, em 20 de outubro de 2005*, publicado no Diário Oficial da União em 22 de dezembro de 2006.

BRASIL. **Decreto nº 239**, de 28 de novembro de 1961. *Cria a Floresta Nacional de Caxiuanã e dá outras providências*. Publicado no Diário Oficial da União em 30 de novembro de 1961.

BRASIL. **Decreto nº 4.449**, de 30 de outubro de 2002. *Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Publicado no Diário Oficial da União em 31 de outubro de 2002.

BRASIL. **Decreto nº 5.051**, de 19 de abril de 2004. *Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais*, publicado no Diário Oficial da União em 20 de abril de 2004.

BRASIL. **Decreto nº 8.750**, de 9 de maio de 2016. *Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Publicado no Diário Oficial da União em 10 de maio de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.764**, de 10 de maio de 2016. *Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Publicado no Diário Oficial da União em 11 de maio de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.777**, de 11 de maio de 2016. *Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal*. Publicado no Diário Oficial da União em 12 de maio de 2016.

BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DA BIODIVERSIDADE. Floresta Nacional de Caxiuanã In <http://www.icmbio.gov.br/portal/flona-de-caxiuanã?highlight=WyJmbG9uYSJd> acesso em 01 de agosto de 2016).

BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DA BIODIVERSIDADE. Unidades de Conservação In <http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros> acesso em 01 de agosto de 2016.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA: **Portaria nº 1.141**, de 19 de dezembro de 2003. *Cria a modalidade de Projeto de Assentamento Florestal – PAF*. Publicada no Diário Oficial da União em 06 de janeiro de 2004.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Acervo Fundiário*. In

<http://acervofundiario.incra.gov.br/i3geo/interface/incra.html?fj3pia1q38567d75h63jj0dpt1>

acesso em 01 de agosto de 2016.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Norma de Execução DT nº 69, de 12 de março de 2008. *Dispõe sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamento de Reforma Agrária*. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de março de 2008.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 268**, de 23 de outubro de 1996. *Cria em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista*. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de outubro de 2000.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 269**, de 23 de outubro de 1996. *Aprova a metodologia para implantação de Projetos de Assentamento de Base Agro-Extrativista*. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de outubro de 2000.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Portaria nº 477**, de 4 de novembro de 1999. *Cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável – PDS*. Publicada no Diário Oficial da União em 05 de novembro de 1999.

BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Sistema de Gestão Fundiária*. In <https://sigef.incra.gov.br/> acesso em 01 de agosto de 2016

BRASIL. **Lei 12.651**, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001*. Publicada no Diário Oficial da União em 28 de maio de 2012.

BRASIL. **Lei nº 9.985**, de 18 de abril de 2000. *Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)*. Publicada no Diário Oficial da União em 17 de setembro de 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição*

Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Publicada no Diário Oficial da União em 18 de novembro de 2011.

BRASIL. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra*. Publicada no Diário Oficial da União em 31 de novembro de 1964.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO). Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União. <https://www5.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/spiunet-sistema-de-gerenciamento-dos-imoveis-de-uso-especial-da-uniao> acesso em 01 de agosto de 2016.

BRASIL. SECRETÁRIA DE GESTÃO DE PESSOAS E RELAÇÕES DO TRABALHO NO SERVIÇO PÚBLICO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO **Orientação Normativa nº 3**, de 1º de agosto de 2016, *Dispõe sobre regras de aferição da veracidade da autodeclaração prestada por candidatos negros para fins do disposto na Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014*. Publicada no Diário Oficial da União em 02 de agosto de 2016.

BRASIL. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Portaria 5.052**, de 20014, designa a Comissão Especial para atuar no Projeto Institucional denominado “Laboratório de Integração de Informações Agrárias, Econômicas e Ambientais para Análise Dinâmica da Amazônia – IntegrAdatAmazônia.

CEPAL *apoya visibilidad estadística y participación de los pueblos indígenas en la Agenda 2030*, in <http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-apoya-visibilidad-estadistica-participacion-pueblos-indigenas-la-agenda-2030> acesso em 02 de agosto de 2016.

CUNHA, Manuela Carneiro da (Antropóloga, Professora da Universidade de Chicago) & ALMEIDA Mauro W. B. disponível em <http://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rios-de-ocupa%C3%A7%C3%A3o-tradicional/quem-s%C3%A3o-as-popula%C3%A7%C3%B5es-tradicionais> acesso em 01 de agosto de 2016.

DIRETORIA E COORDENAÇÃO EXECUTIVA NACIONAL DA COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Apresentação. CPT. *Conflitos no Campo – Brasil 2015* [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. p. 7-8.



DUPRAT, Debora. O Direito sobre o marco da pluriethnicidade / multiculturalidade. In DUPRAT, Debora (org). *Pareceres Jurídicos: Direito dos povos e comunidades tradicionais*. Manaus: UEA, 2007. pp. 9-19.

NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. Apresentação do Projeto Nova Cartografia Social In al In <http://novacartografiasocial.com/apresentacao/> acesso em 02 de agosto de 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Camponeses, indígenas e quilombolas em luta no campo: a barbárie aumenta. In CPT. *Conflitos no Campo – Brasil 2015* [Coordenação: Antônio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade - Goiânia]: CPT Nacional – Brasil, 2015. pp. 28-43

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. “**Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas**”. Nova York 14 de setembro de 2007. Disponível em <http://bolivia.indymedia.org/node/1276>. Acesso em 25 de julho de 2008

PADILLA, César. BOSSI, Dário. Mineração na América Latina Impactos e Resistências In CPT. CANUTO, Antônio. LUZ, Cássia Regina da Silva. COSTA, Edmundo Rodrigues *Conflitos no Campo – Brasil 2014*. Goiânia: CPT, 2014. pp. 76-86.

PIRES, Mauro Oliveira. *O Terra Legal e a Governança Fundiária na Amazônia*. II Seminário Governança Fundiária e Desenvolvimento Econômico Unicamp, Campinas, 4-5 Agosto 2016.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Desafios da Regularização Fundiária diante dos cenários e perspectivas*. Palestra na 1ª. Oficina de Interlocução com Órgãos de Terras e do Ciclo PDCA 2015 do Programa Terra Legal. (DF) de 24 de fevereiro de 2015.

TRECCANI, Girolamo Domenico. *Políticas públicas em prol da governança: registro, cadastro e regularização*. In Seminário Desenvolvimento Econômico & Governança Fundiária Campinas (Unicamp) 15 de setembro de 2015.