

Direitos territoriais e patrimoniais dos povos indígenas e quilombolas – contribuições ao debate da XI Plenária do Consea – agosto de 2013

1. INTRODUÇÃO

O direito de acesso à terra é um dos mecanismos estruturantes de combate à fome e à pobreza extrema e de redução das desigualdades no campo, vinculado com o direito à alimentação e à nutrição adequada e saudável. A reforma agrária e o desenvolvimento rural tem papel essencial na promoção do desenvolvimento sustentável, que inclui a realização dos direitos humanos, segurança alimentar, erradicação da pobreza e fortalecimento da justiça social. A legislação brasileira contempla essas questões no que se refere especificamente aos direitos dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais, ressaltando, nesse contexto, os artigos 215, 216, 231, 232 e 234 da Constituição Federal e o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), bem como os Decretos nº 4.887/2003 e 6.040/2007.

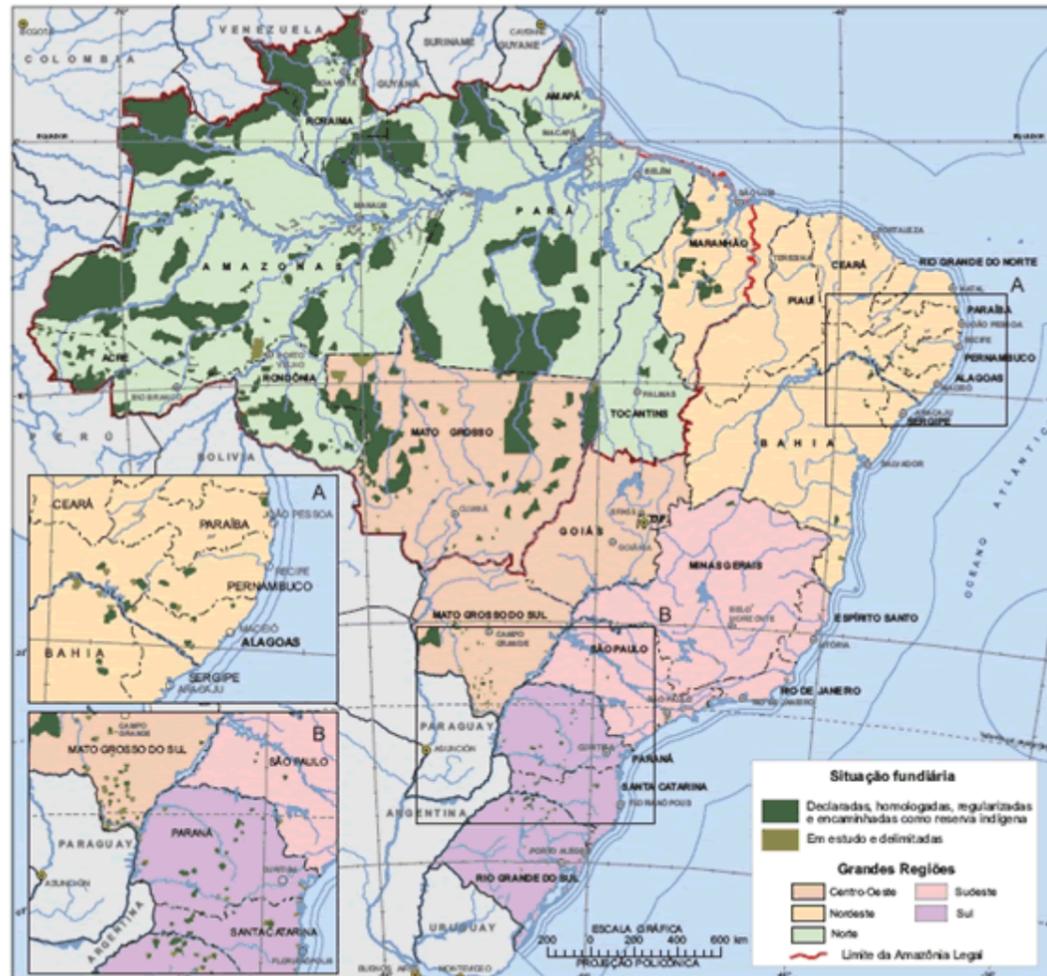
A regularização de territórios tradicionalmente ocupados implica na necessidade de reorganização fundiária do Brasil, para propiciar o direito de acesso a terra, que, aliado a outras políticas de desenvolvimento sustentável são condições fundamentais para a garantia da soberania e segurança alimentar, em respeito ao direito humano à alimentação adequada para toda a nação. É dever do Estado assegurar a destinação de terras públicas e as que não cumprem a função social para projetos de assentamentos, e garantir o reconhecimento, demarcação e desintrusão de terras indígenas, de comunidades quilombolas, de áreas extrativas sustentáveis e outras ações de reconhecimento de direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais.

Desde 2003 houve avanços nas políticas voltadas para agricultura familiar e no assentamento de famílias, reafirmando a importância da agenda do campo no contexto do desenvolvimento rural, social e econômico do país. No entanto, ainda é necessário ampliar as ações voltadas para povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, a partir da instituição e do fortalecimento de programas de conservação, preservação e recuperação de recursos naturais necessários a garantia da segurança alimentar das comunidades específicas, por meio do reconhecimento, demarcação, titulação e da regularização fundiária de seus territórios tradicionais.

No Censo 2010, o IBGE aprimorou a coleta de dados sobre a população indígena no país, investigando o pertencimento étnico e introduzindo critérios de identificação internacionalmente reconhecidos, como a língua falada no domicílio e a localização geográfica. Foram coletadas informações tanto da população residente nas terras indígenas (fossem indígenas declarados ou não) quanto indígenas declarados fora delas, desaldeados. Ao todo, foram registrados 896,9 mil indígenas, 36,2% em área urbana e 63,8% na área rural. O total inclui os 817,9 mil indígenas declarados no quesito cor ou raça do Censo 2010 (e que servem de base de comparações com os Censos de 1991 e 2000) e também as 78,9 mil pessoas que residiam em terras indígenas e se declararam de outra cor ou raça (principalmente pardos, 67,5%), mas se consideravam “indígenas” de acordo com aspectos como tradições, costumes, cultura e antepassados.

Também foram identificadas 505 terras indígenas, cujo processo de identificação teve a parceria da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) no aperfeiçoamento da cartografia. Essas terras representam 12,5% do território brasileiro (106,7 milhões de hectares), onde residiam 517,4 mil indígenas (57,7% do total). Apenas seis terras tinham mais de 10 mil indígenas, 107 tinham entre mais de mil e 10 mil, 291 tinham entre mais de cem e mil e em 83 residiam até cem indígenas. A terra com maior população indígena é Yanomami, no Amazonas e em Roraima, com 25,7 mil indígenas.

Cartograma – Número de terras indígenas e superfície, segundo a situação fundiária



Fonte: Censo 2010, IBGE

A partir do quadro descrito, a seção a seguir apresenta ações do governo federal, contidas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012-2015) para a garantia do acesso a terra e território e da Segurança Alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada de povos indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais.

2. AÇÕES PARA GARANTIA DO DIREITO A TERRA E TERRITÓRIO – PLANSAN 2012-2015

A promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e povos e comunidades tradicionais e povos indígenas corresponde à diretriz 4 do PLANSAN, que tem como objetivo de governo garantir aos povos indígenas, por meio de ações participativas, a plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais mediante ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas e proteção dos índios isolados.

2.1 – Ações voltadas para os Povos Indígenas

Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI)

A assinatura do Decreto nº 7.744 de junho de 2012, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, representa um avanço importante para o cumprimento desse objetivo.

Marco institucional relevante para a política indigenista do governo brasileiro, o decreto da PNGATI incorporou eixos temáticos e objetivos específicos que expressam propostas aprovadas em consultas regionais aos Povos Indígenas sobre a minuta do referido Decreto, entre 2009 e 2010, os quais dialogam diretamente com as metas desse Objetivo do PlanSAN e do Objetivo 0945 do Programa de Proteção e Promoção aos Povos Indígenas no PPA 2012-2015, formuladas pela FUNAI, com base nestas mesmas consultas, em parceria com o MMA, MDS, MDA, ICMBio e outras instituições federais, Organizações Indígenas (APIB, APOINME, ARPINSUL, ARPINPAN, COIAB), indigenistas e socioambientalistas (IIEB, TNC, ISA) e Cooperções Internacionais (GIZ, PNUD, GEF).

A implementação da PNGATI é também fundamental para a promoção de diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável dos Povos Indígenas: sustentabilidade ambiental e etnodesenvolvimento, proteção e fiscalização das terras indígenas; participação, protagonismo e controle social indígenas; realização de consultas públicas sobre políticas e projetos de interesse dos povos indígenas, dentre outras.

A PNGATI busca compatibilizar políticas específicas de crédito, apoio técnico, formação de indígenas/oportunização de trabalhadores indígenas nas ações relativas ao uso sustentável da biodiversidade que tenham como foco a segurança e soberania alimentar e nutricional e a geração de renda.

Importante citar que no dia 19/04/2013, foi assinada pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Ministério da Justiça a Portaria Interministerial que institui o Comitê Gestor da PNGATI que deve começar a funcionar em 90 (noventa) dias. Além disso, o Ministério do Meio Ambiente, através da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável - SEDR, lançou Edital para apoiar a Elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas na Amazônia Legal disponibilizando R\$ 4 milhões. Foram recebidos 33 projetos, demandando mais de R\$ 9 milhões, projetos estes que estão em análise e cujo resultado será divulgado na segunda semana de setembro.

Outros avanços relevantes para os povos indígenas merecem ser destacados: a edição das Instruções Normativas nº 01 e 04/2012, que disciplinam o componente indígena no licenciamento; a implementação do Projeto Gestão Ambiental das Terras Indígenas - GATI; a criação da Declaração de Aptidão Indígena ao PRONAF – a DAP I (Portaria MDA nº. 94, de 27/11/2012), e publicação da Chamada Pública de ATER para 3 mil famílias indígenas, no âmbito do PBSM, (fruto de Iniciativas conjuntas da FUNAI, MDA e MDS, que visam à qualificação e ampliação do acesso indígena às políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável e segurança alimentar e nutricional.

A meta do PLANASAN até 2015 é implementar 51 planos de gestão ambiental e territorial de terras indígenas (PGTA). Em 2012 foram elaborados 2PGTAs e iniciada a elaboração de mais 10 PGTAs que serão concluídos até 2015. Há previsão de início de outros 10 PGTAs na Amazônia brasileira; seis no sul/sudeste e oito no cerrado/caatinga em 2013, com previsão de conclusão até 2015.

Também foram realizadas ações governamentais com o intuito de promover a adequação do conjunto de políticas públicas e programas de desenvolvimento social, desenvolvimento rural sustentável, conservação da agrobiodiversidade e segurança alimentar e nutricional para povos indígenas, considerando as especificidades étnico-culturais e territoriais e as perspectivas de gênero e geracional destes povos

No ano de 2012, de acordo com dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), destaca-se que:

- 31 Terras Indígenas foram trabalhadas em identificação e delimitação; foram realizados estudos para caracterização da ocupação indígena, sendo 06 na Região Norte, 09 na Sul, 10 na Sudeste, 02 na Nordeste e 04 na Região Centro-Oeste;
- 13 Terras Indígenas tiveram Resumo do Relatório Circunstanciado publicado (Região Norte: 08; Região Sul: 01; Região Nordeste: 03; Região Centro-Oeste: 01);
- 8 Terras Indígenas foram trabalhadas em Levantamento Fundiário/ Avaliação de benfeitorias (Região Norte: 02; Região Sul: 01; Região Sudeste: 01; Região Nordeste: 03; Região Centro-Oeste: 01);
- 08 Terras Indígenas trabalhadas em Comissão de Pagamento de benfeitorias de boa-fé (Região Norte: 03; Região Sul: 01; Região Sudeste: 02; Região Nordeste: 02);
- 02 Terras Indígenas com Portaria de Restrição ao direito de ingresso, locomoção e permanência de pessoas estranhas aos quadros da FUNAI (interdição) (Região Norte: 01; Região Centro-Oeste: 01);
- 7 Terras Indígenas com processos encaminhados ao Ministério da Justiça para expedição de portaria declaratória (Região Norte: 02; Região Sul: 01; Região Nordeste: 04);
- 2 Terras Indígenas declaradas de posse permanente indígena (Região Norte: 01; Região Sul: 01);
- 1 Terra Indígena com processo encaminhado para expedição de decreto de homologação da demarcação (Região Norte);
- 7 Terras Indígenas com decreto de homologação expedido (Região Norte);

- 30 Terras Indígenas com a demarcação e/ou aviventação de limites concluída (demarcação 16 - aviventação - 14);
- 1 Terra Indígena registrada no Cartório de Registro de Imóveis (CRI); 16 Terras Indígenas registradas na Secretaria de Patrimônio da União (SPU) (Região Norte: 07; Região Sul: 02; Região Nordeste: 07);
- 47 Ações de retirada de invasores, monitoramento, fiscalização e controle de ilícitos, em grande parte executadas em conjunto com o Departamento de Polícia Federal, Força Nacional de Segurança e outros órgãos (IBAMA, ICMBio e Polícia Militar).

Além disso, no intuito de garantir a proteção das terras indígenas, que se situam em áreas em geral mais preservadas ambientalmente no território nacional, foram estabelecidas parcerias com a Força Nacional e Ministério da Defesa. Com isso, em 2012, foram realizadas três operações Ágata com o propósito de reduzir a incidência dos crimes transfronteiriços e ambientais bem como coibir as ações do crime organizado, além de intensificar a presença do Estado Brasileiro na faixa de fronteira e incrementar o apoio à população local, em especial, as populações indígenas. As operações foram realizadas pelas Forças Armadas Brasileiras, em coordenação com outros Órgãos Federais, Estaduais e Municipais.

Em 2013, o governo intensificará as ações de regularização fundiária, com a identificação e delimitação das terras tradicionalmente ocupadas pelos Kaiowá e Nandeva, no Mato Grosso do Sul e das terras ocupadas pelos Kaingang e Guarani na região Sul; de terras indígenas de vários povos no Acre e sudoeste do Amazonas, no interior da Área de Limitação Administrativa Provisória (ALAP) das BRs 317 e 319; de antigas demandas por terra no Nordeste, especialmente Fulni-ô e Truká; de áreas Munduruku, no médio Tapajós/PA.

Ademais, serão efetuados registros e regularização fundiária com a extrusão de ocupantes não índios em 10 terras indígenas. Com vistas à proteção de índios isolados e de recente contato, haverá a identificação e localização de referências de índios isolados, especialmente nas Frentes de Proteção do Médio Xingu e Cuminapanema. O objetivo é concluir a extrusão da Terra Indígena Yanomami, com a construção de outras duas bases de Proteção Etnoambiental. Para 2014 está prevista a demarcação física de 18 terras indígenas e aviventação dos limites de 09 terras.

2.2 – Ações voltadas para as Comunidades Quilombolas

No que diz respeito à regularização fundiária das comunidades quilombolas, por meio da delimitação, reconhecimento, indenização das benfeitorias e imóveis, desintrusão e titulação dos territórios quilombolas, o governo reconhece ser um procedimento intrinsecamente complexo. Dentre os avanços, destaca-se, inicialmente, a própria mudança do marco legal, em 2003, com a entrada em vigor do Decreto 4887/2003, apresentando novos parâmetros para a autodeterminação, para a territorialidade e para assegurar a posse efetiva dos territórios quilombolas.

No que se refere a 2012, destaca-se a contratação de uma quantidade significativa de Relatórios Antropológicos, peças-chave para a elaboração do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID. A contratação dos Relatórios Antropológicos licitados através de Pregão realizado em 2011 foi imprescindível, tendo em vista que permitiu contratar mais 70 Relatórios Antropológicos,

em 2012. Tais contratações foram possíveis, pois o INCRA dispôs não somente de seus recursos orçamentários, mas também se articulou com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Social – SEPPIR, através da assinatura de um Termo de Cooperação, que permitiu o aporte de R\$ 1,18 milhão para a contratação de 23 Relatórios Antropológicos e 3.350 famílias. Hoje são 156 comunidades com RTID publicados, com acumulado de 70 portarias, e 11 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação, em benefício de 11 comunidades, com acumulado de 156 RTID.

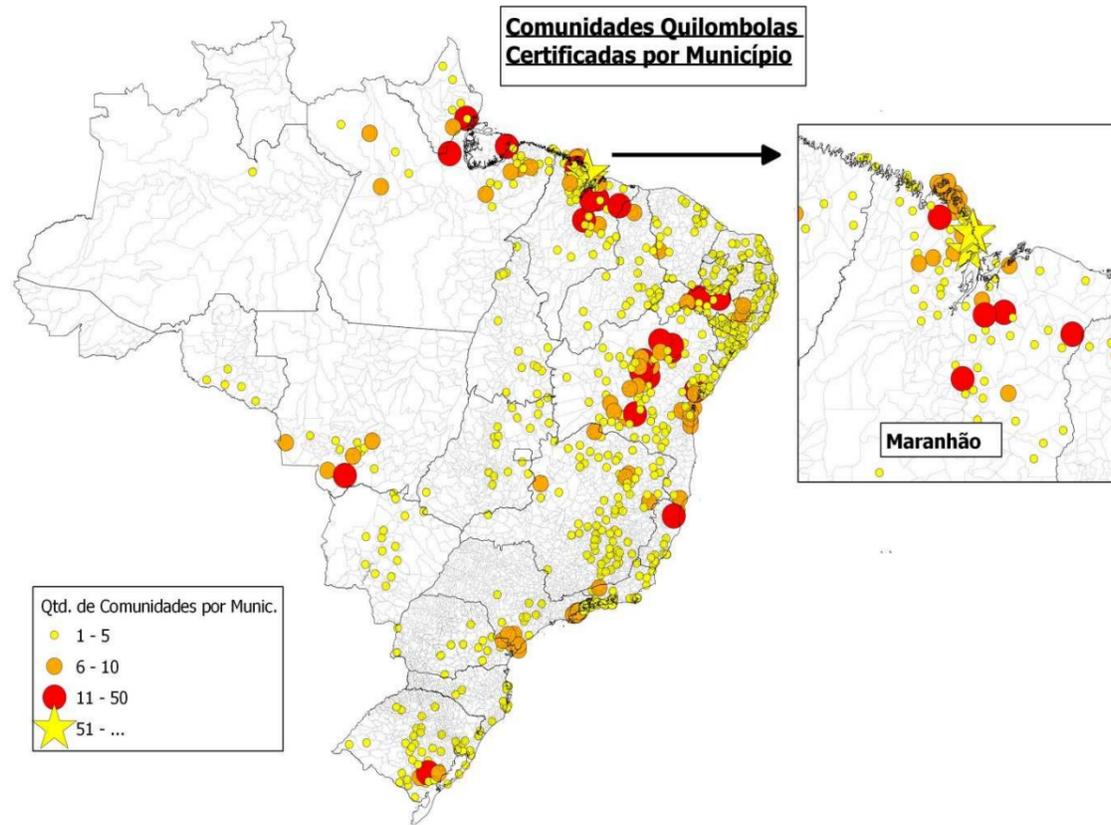
Mais uma parceria que mereceu destaque em 2012 foi a articulação entre o INCRA e a Associação Brasileira de Antropologia – ABA, por meio de mais um acordo de Cooperação Técnica (assinado em fins de 2011, porém com etapas importantes em 2012), com o qual se pretende melhorar a qualidade técnica dos Relatórios Antropológicos contratados, realizando atividades de capacitação dos técnicos das empresas nas questões teórico-conceituais antropológicas e de acompanhamento e avaliação da elaboração dos referidos relatórios.

Para buscar maior celeridade no processo de regularização fundiária, a SEPPIR, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, Instituto Nacional de Reforma Agrária, Secretaria de Patrimônio da União (SPU/MPOG) e Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terras (ANOTER), organizou o Encontro Nacional de Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas, realizado nos dias 13 e 14 de dezembro, em Brasília. O Encontro envolveu representantes dos Institutos Estaduais de Terras, do Instituto Nacional de Reforma Agrária e da Secretaria de Patrimônio da União. O Encontro teve como objetivo de discutir avanços, desafios e perspectivas relativos ao tema, além da elaboração de uma proposta de trabalho integrado a ser executado a partir de 2013. Como produto final do Encontro, foi pactuado Plano de Trabalho Articulado para regularização fundiária quilombola, com ações previstas para 2013.

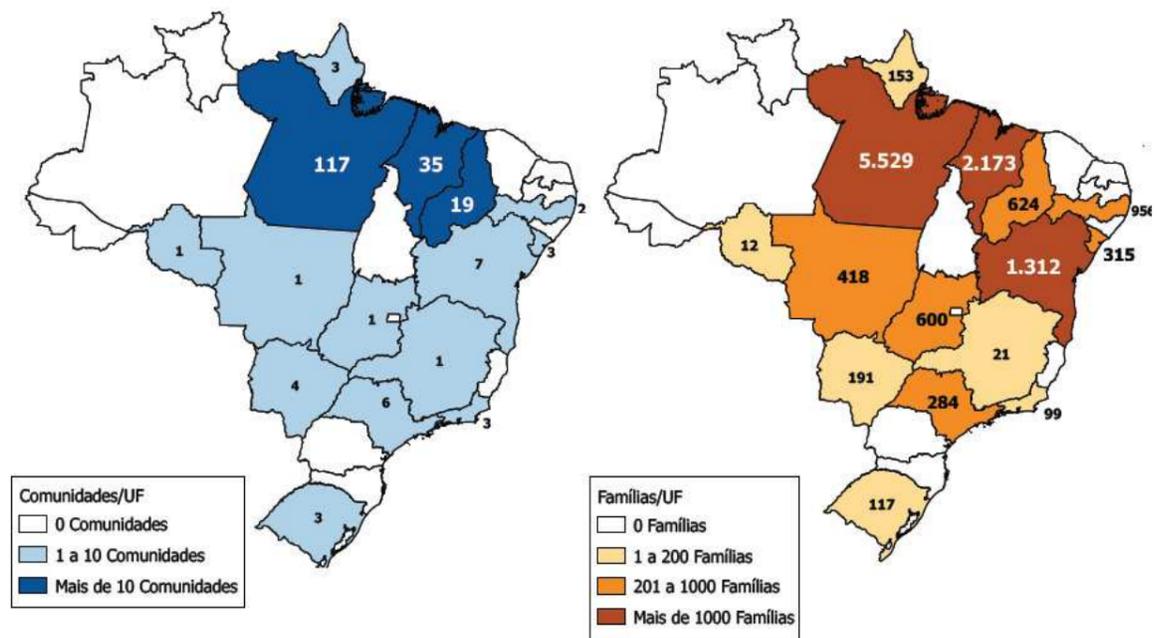
A certificação das comunidades quilombolas consiste no primeiro passo para a garantia do direito a terra. Até dezembro de 2012, 2.040 comunidades foram certificadas pela Fundação e 207 comunidades tituladas com área total de 995,1 mil hectares, beneficiando 12.906 famílias. Em 2012, no acumulado são 53 decretos de Declaração de Interesse Social de Territórios Quilombolas onde residem 6.080 famílias.

Quanto à elaboração dos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTID), no ano de 2012, foram publicados 11 RTIDs. Merece destaque a decretação de interesse social de mais 11 territórios quilombolas, que serão desintrusados nos próximos anos.

No mapa a seguir está apresentada a distribuição das comunidades quilombolas certificadas no território nacional e a localização das famílias e comunidades tituladas:



Comunidades e Famílias em Terras Tituladas



A execução orçamentária das duas ações do Programa Brasil Quilombola implementadas diretamente pelo INCRA está detalhada a seguir:

FUNCIONAL DA AÇÃO	AÇÃO INCRA	Autorizado na LOA	Limite de Empenho	Empenhado	Liquidado	Pago	Porcentagem Limite sobre Empenhado
21.127.2034.20T1.0001	RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DESINTRUSÃO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOSQUILOMBOLAS – NACIONAL	5.387.643	4.730.641,90	4.256.283	2.000.950	1.997.790	90%
21.631.2034.0859.0001	INDENIZAÇÃO DAS BENFEITORIAS E DE TERRAS AOS OCUPANTESDE IMÓVEIS EM ÁREAS RECONHECIDAS PARA AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS - NACIONAL	50.000.000	46.956.432,29	43.177.033	4.093.929	4.093.929	92%

Em 2012, o INCRA concedeu 4 títulos definitivos a 3 comunidades quilombolas conforme: 2 em Sergipe (Mocambo, 2 títulos e Lagoa dos Campinhos, 1 título, com 113 e 89 famílias respectivamente) e outra comunidade em Mato Grosso do Sul recebeu 1 título com 19 famílias. Este baixo número deve-se ao fato de que o INCRA necessita de um fluxo mais simplificado para titulação de terras quilombolas, inclusive diferenciando os procedimentos para terras públicas e privadas. Está em curso a elaboração de portaria conjunta entre a SPU e o INCRA para aprofundar e qualificar os processos quilombolas em terras públicas da União. A resposta à regularização em terras públicas estaduais está em curso e entende-se que precisa ser ampliada, por meio de maior atuação dos Institutos de Terras Estaduais.

Cabe destacar, também, que a estrutura para responder às demandas dos processos de regularização fundiária de territórios quilombolas no INCRA ainda é insuficiente. Recentemente, o INCRA recebeu novos servidores para atuar com regularização fundiária de quilombos. Todavia, a demanda real para essa pauta no órgão ainda é maior. Além de mais servidores, está em discussão a criação de uma Diretoria de Regularização Fundiária Quilombola no INCRA, em substituição à Coordenação-Geral hoje existente. Outro ponto que merece destaque é a demora na resposta do poder judiciário às ações ajuizadas pelo INCRA para a conclusão do processo de titulação.

Em linhas gerais, os dados do Incra demonstram que existem 1.264 comunidades com processos abertos para regularização de seus territórios; 157 comunidades com relatórios técnicos de identificação, delimitação e demarcação elaborados e publicados; 73 comunidades com portaria de reconhecimento; 53 territórios quilombolas decretados como de interesse social; 139 títulos, abrangendo 207 comunidades.

Há um grande passivo de titulação de territórios quilombolas no Brasil e há vários órgãos envolvidos na política de regularização fundiária que precisam de maior articulação. Há vários institutos de terras que precisam fortalecer sua capacidade institucional¹. Um exemplo disso é que muitos dos

¹ Vale lembrar que os fluxos para titulação de quilombos destes órgãos estaduais são mais simples do que os do INCRA, já que lidam apenas com terras públicas devolutas estaduais e não há, por exemplo, pagamento de indenização à privados desintrusados.

órgãos estaduais só possuem os dados dos terrenos de comunidades tituladas em memorial descritivo, o que dificulta a construção de mapas. Um diálogo maior entre os institutos de terra também é necessário para que estes revejam seus fluxos de processo e compartilhem informações sobre seus marcos legais, dentre outras possibilidades.

Entre as possibilidades de maior articulação da política, destaca-se a portaria interministerial entre SPU e INCRA que permitirá titulação do INCRA em áreas onde há sobreposição total ou parcial com terras da União. O compartilhamento de informações das comunidades entre INCRA e SPU, assim como dos institutos de terras estaduais, também é parte do plano de trabalho que segue abaixo.

Neste sentido, a SEPIR vem trabalhando para a consolidação dos dados geoespaciais das comunidades quilombolas no Brasil. Capacitações, licenças e equipamentos estão em contratação. Com conhecimento maior das áreas quilombolas e produção de mapas, a SEPIR pode responder com mais agilidade às demandas relacionadas à prestação de serviços públicos. Além disso, dá mais instrumentos para a defesa das comunidades, já que a partir dos usos do território, a SEPIR pretende lançar o Programa Quilombo Sustentável que visa a elaboração e implementação de planos de manejo nas terras tituladas.

A realização dos mapas das comunidades e o cruzamento com os atuais setores censitários e os dados socioeconômicos dos domicílios quilombolas poderá também tornar possível a construção de setores censitários exclusivamente de quilombolas a partir do próximo Censo. Para isto, já há um Plano de Trabalho em andamento com o IBGE.

Um dos maiores desafios diz respeito à customização da atuação da SEPIR no território, principalmente nas regiões em que há conflito agrário envolvendo quilombolas. Neste sentido, devido a reduzida equipe, a estratégia da SEPIR é a de pactuar planos estaduais do PBQ e fortalecer as parcerias tais como com a capacitação de defensores públicos e com o programa de proteção aos defensores de direitos humanos que hoje já cobre 18% de quilombolas em seu público-alvo da política.

Outro desafio importante se relaciona com a expansão da DAP quilombola. Somente com a Declaração de Aptidão ao Pronaf, o agricultor familiar pode acessar uma série de políticas públicas, tais como a PAA e o PNAE. A expansão da DAP para quilombolas depende de uma articulação maior com os órgãos certificadores e uma ampliação das DAPs para além dos quilombolas titulados ou com RTID emitido.

2.2 – Ações voltadas para os povos e comunidades tradicionais da Amazônia Legal

É objetivo do governo e dever do Estado promover o acesso a terra a trabalhadores rurais e o processo de desenvolvimento dos assentamentos como formas de democratizar o regime de propriedade, combater a pobreza rural, ampliar o abastecimento alimentar interno e a segurança alimentar e nutricional.

PROGRAMA TERRA LEGAL

Cabe aqui destacar que a regularização fundiária de 49 milhões de hectares de terras públicas federais e estaduais na Amazônia Legal – Programa Terra Legal constitui-se em uma meta significativa do PLANSAN para 2015. Até 2012, foram destinadas 2.694 áreas na Amazônia Legal, totalizando 167.036 hectares. Em 2013, pretende-se destinar cerca de 18.000 ocupações já georreferenciadas, em cerca de 1,35 milhão de hectares. Atualmente, o Programa está empreendendo esforços no sentido de organização da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SERFAL – do

Incrá e de seus 11 escritórios regionais nos nove estados da Amazônia Legal para que a meta de destinar 49 milhões de ha de terras públicas na Amazônia Legal seja alcançada.

Iniciou-se um processo de “Destinação Massiva” através de uma Câmara técnica de destinação, foro em que estão reunidos órgãos da esfera pública federal como ICMBIO, FUNAI, SPU e outros, em que se faz uma análise prévia da necessidade de regularização de cada gleba de acordo com sua origem. Assim, se for identificada pela FUNAI presença de tribo indígena isolada, procede-se à destinação para a Fundação para que ela faça os seus estudos e posteriormente possa regularizá-la como Terra Indígena, por exemplo. Dessa forma, espera-se contribuir de forma qualificada com a destinação das Terras Públicas da Amazônia Legal.

AÇÃO DE INCLUSÃO SOCIOTERRITORIAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS EM ÁREAS DA UNIÃO NA AMAZÔNIA

Desde 2005, a SPU/MP – Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desenvolve o *Programa Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira* que garante às famílias e comunidades ribeirinhas agroextrativistas o reconhecimento de sua posse tradicional e o papel de agentes promotores da preservação ambiental e do desenvolvimento local.

Mediante a entrega do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) de áreas da União – etapa inicial do procedimento de regularização fundiária - promove-se o reconhecimento da posse e da cidadania dos ribeirinhos que vivem em rios, ilhas, igarapés, paranás e furos na Amazônia.

Além do reconhecimento da ocupação pelo Estado Brasileiro, o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) garante diferentes benefícios aos "povos das águas": (i) comprovação de endereço; (ii) comprovação da atividade rural para fins de aposentadoria rural junto ao INSS, (iii) se estiverem inclusos no CadÚnico e tiverem perfil de extrema pobreza sob o aspecto de renda, o acesso ao Programa Bolsa Verde (iv) junto com a DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf, o acesso à crédito e outros programas sociais do Governo Federal, conforme aprovação do órgão ambiental, etc..

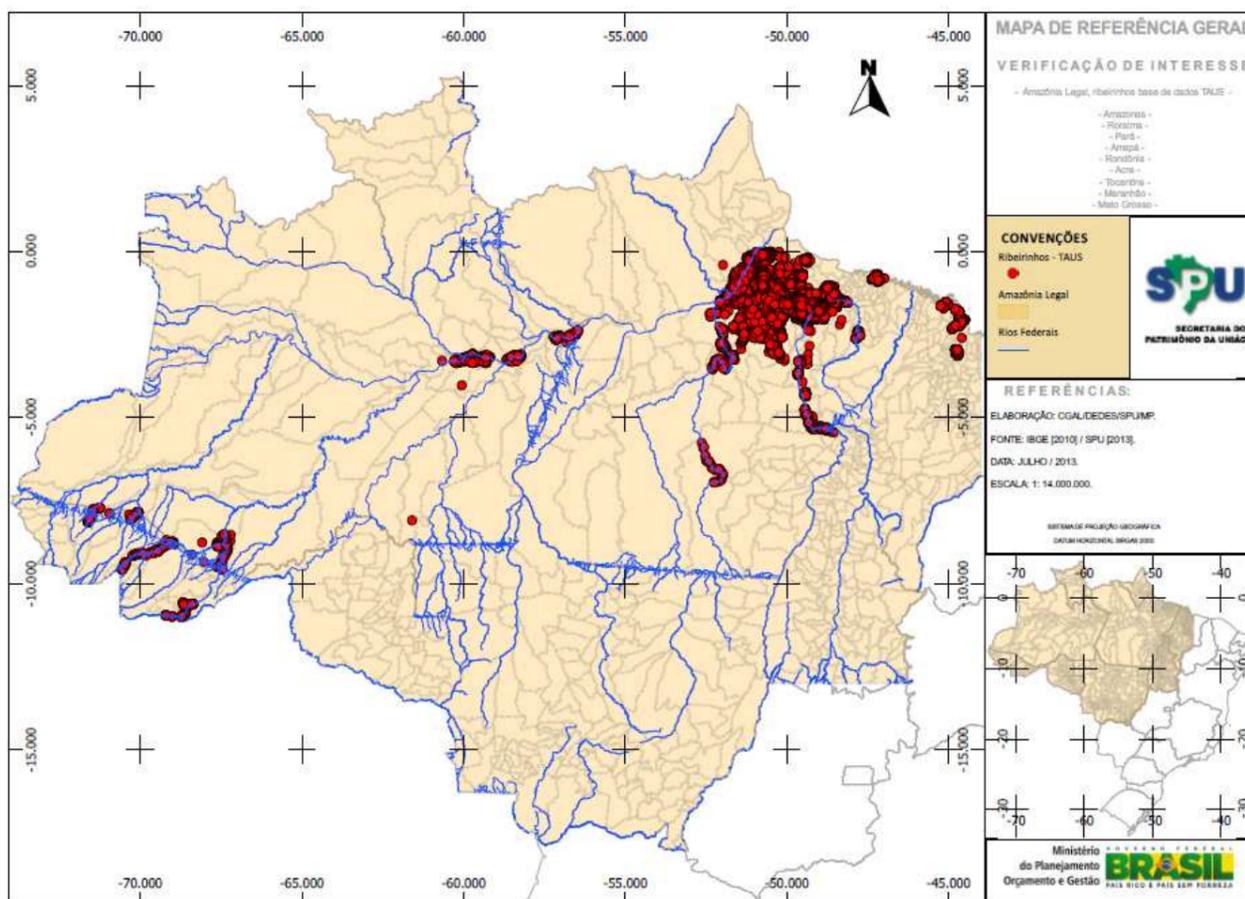
O Programa Nossa Várzea está prevenindo os conflitos fundiários há muito alastrados sem a intervenção ou sob a omissão do Estado Brasileiro. Ao mesmo tempo fortalece a inserção produtiva das famílias agroextrativistas, rompendo perversa a arcaica exploração da mão-de-obra, em condições análogas ao trabalho escravo, por grileiros de terras públicas federais.

Até 2013, 46.513 famílias ribeirinhas agroextrativista que vivem, trabalham e preservam as áreas da União na Amazônia Fluvial, promovendo o uso sustentável dos recursos naturais, foram beneficiadas com a outorga dos Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) pela SPU/MP.

Unidade da Federação	Nº de famílias ribeirinhas beneficiária dos Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)
AC	1.327

AM	4.300
AP	677
MA	1.400
PA	38.752
RR	018
TO	039
TOTAL	46513

Fonte: SIAPA/SPU, jul/2013 e Base de dados SPU/PA

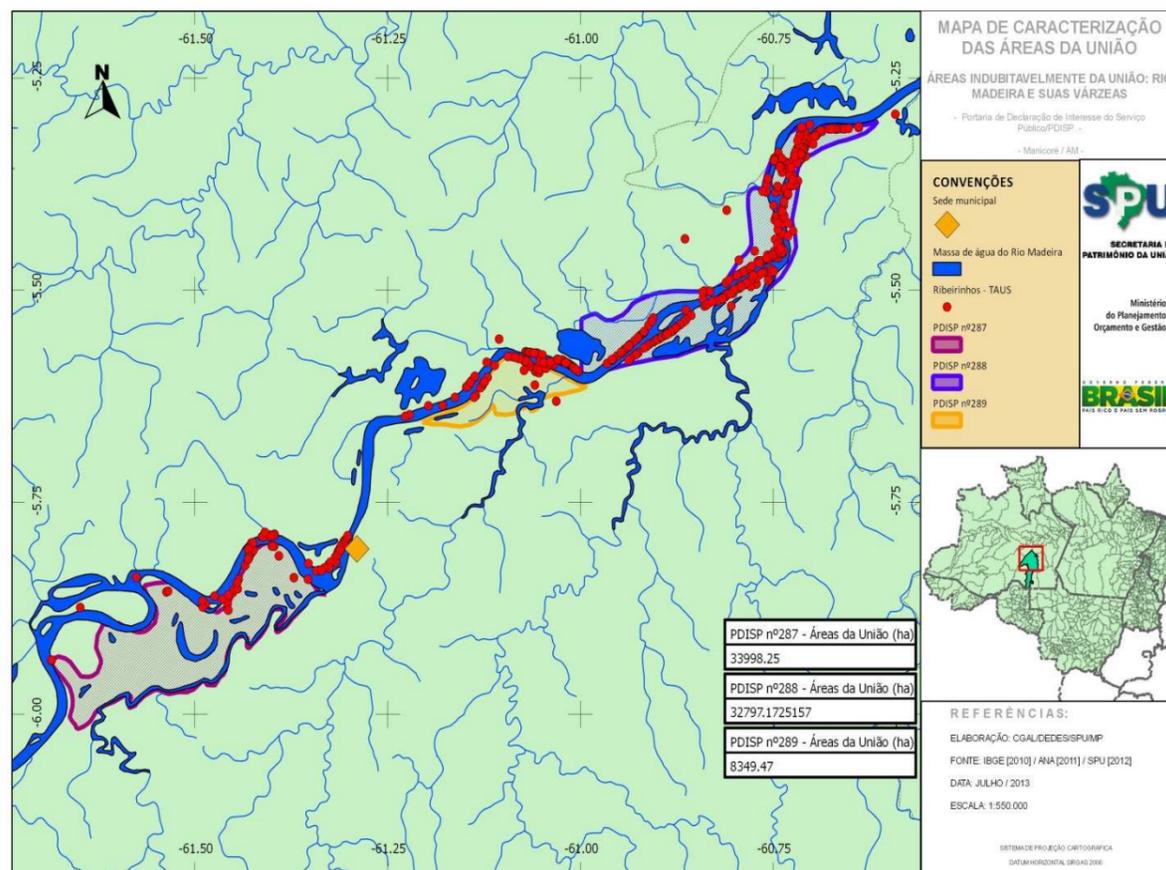


Fonte: SPU

Em respeito às características ambientais e culturais locais, da ocupação e tipologia das áreas da União que estão sobre a influência do ciclo das águas, o Programa Nossa Várzea, que foi iniciado em 2005 no Pará e desde 2009 também está sendo implementado nos estados do Amazonas e Amapá, foi adaptado para outras regiões. Assim, desde 2009, foi levado também ao estado do Acre onde é intitulado "Programa Nossa Floresta", ao Maranhão "Programa Nossa Baixada". Em 2011 iniciou-se em

Roraima o “Programa Das Águas de Makunaima” e em 2013 no Mato Grosso o “Programa Nosso Pantanal”.

Do universo total de famílias beneficiadas, 23.178 mil famílias ribeirinhas agroextrativistas se concentram nos municípios do Arquipélago do Marajó (PA), 545 na região do Rio Xingu (PA) e 1.725 no Sul do Amazonas – todos territórios prioritários para as ações de Ordenamento Territorial e Fundiário do PPCDAm – Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia.



Legenda: 754 famílias ribeirinhas beneficiárias do Programa Nossa Várzea no Rio Madeira – Manicoré (AM). Fonte: SPU

Esta ação é fruto dos esforços conjuntos da SPU, comunidades locais agroextrativistas e diversos parceiros governamentais (INCR, ICMBio, INSS, Estados e Prefeituras), para garantir a atuação do Estado Brasileiro em áreas indubitavelmente da União isoladas, em apoio à redução das desigualdades sociais e regionais.

Em 2007, o comprometimento destes atores levou à SPU ao Prêmio no 12º Concurso de Inovação de Políticas Públicas da ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, na categoria inclusão social. A iniciativa fez parte do projeto Nossa Várzea – regularização fundiária em áreas de várzeas e atualmente vem sendo desenvolvida pelas Superintendências do Patrimônio da União na Amazônia Legal em um novo modelo de gestão compartilhada.

As várzeas, áreas de baixada, mangues e pantanal - todas alagáveis periodicamente por águas federais, bem como os acrescidos e terrenos marginais de rios federais, as ilhas federais, os acrescidos de marinha ao longo da zona costeira e rios estaduais e sua ilhas fluviais com influência de maré, dentre outras, são áreas da União com forte presença de comunidade tradicionais que vivem da pesca artesanal, do extrativismo de frutos e da agricultura de subsistência.

A população ribeirinha, considerada agroextrativista, cultiva a terra no sistema classificado como agroflorestal, com destaque para as espécies nativas de grande valor econômico como a seringueira e cacau. Na fase inicial, destes sistemas de produção cultivam culturas de ciclos mais curtos como banana, mandioca, milho, feijão, jerimum e melancia, garantindo a segurança alimentar e nutricional das famílias e comunidades locais. Além dessas práticas agrícolas, as famílias realizam atividades extrativistas como a pesca artesanal, extração de látex de seringas nativas, coleta de castanha, andiroba dentre outros produtos florestais.

A inclusão e fortalecimento produtivo das comunidades tradicionais ribeirinhas tem grande potencial na efetivação da segurança alimentar enquanto um direito humano e motor de uma economia local sustentável. O Programa Bolsa Verde em conjunto com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem papel relevante no combate a superexploração da mão de obra dos ribeirinhos, na facilitação do escoamento e abastecimento dos alimentos.

Dada a importância do patrimônio da União na Amazônia Fluvial para a promoção da sociobiodiversidade brasileira e para um processo de desenvolvimento efetivamente sustentável, como bens da União, definidos no art. 20 de nossa Constituição Federal, estas áreas tem relevante função socioambiental, razão pela qual a SPU criou um procedimento célere para afastar a insegurança fundiária destas áreas. Isto devido a sua importância socioambiental, econômica e geopolítica.

A regularização fundiária das comunidades tradicionais é uma prioridade do Estado Brasileiro, sobretudo na Amazônia Legal onde a proteção a patrimônio cultural está aliada ao combate ao desmatamento e atividades predatórias do meio ambiente. Os maiores e mais belos rios do planeta estão situados na Bacia Amazônica onde milhões de comunidades ribeirinhas vivem há gerações do manejo sustentável dos ricos recursos naturais para sua subsistência e reprodução sociocultural. Nestas regiões é emergencial a promoção de políticas públicas para a inclusão socioeconômica, implantação de infra-estrutura e serviços públicos básicos para uma vida digna das populações ribeirinhas. Políticas públicas essenciais para aliar tecnologia aos conhecimentos tradicionais das águas e da floresta, bem como fomentar o fortalecimento de uma cadeia produtiva mais sustentável, que favoreça o desenvolvimento local.

Cabe aqui destacar que a regularização fundiária de 49 milhões de hectares de terras públicas federais e estaduais na Amazônia Legal – Terra Legal constitui-se me uma meta significativa do PLANSAN para 2015. Até 2012, foram destinadas 2.694 áreas na Amazônia Legal, totalizando 167.036 hectares. Em 2013, pretende-se destinar cerca de 18.000 ocupações já georreferenciadas, em cerca de 1,35 milhão de hectares. Atualmente, o Programa está empreendendo esforços no sentido de organização da Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária da Amazônia Legal – SERFAL – do Incra e de seus 11 escritórios regionais nos nove estados da Amazônia Legal para que a meta de destinar 49 milhões de ha de terras públicas na Amazônia Legal seja alcançada.

Iniciou-se um processo de “Destinação Massiva” através de uma Câmara técnica de destinação, foro em que estão reunidos órgãos da esfera pública federal como ICMBIO, FUNAI, SPU e outros, em que se faz uma análise prévia da necessidade de regularização de cada gleba de acordo com sua origem. Assim, se for identificada pela FUNAI presença de tribo indígena isolada, procede-se à destinação para a Fundação para que ela faça os seus estudos e posteriormente possa regularizá-la como Terra Indígena, por exemplo. Dessa forma, espera-se contribuir de forma qualificada com a destinação das Terras Públicas da Amazônia Legal.

3. RESPOSTAS DA CAISAN ÀS PROPOSTAS DO CONSEA PARA O ORÇAMENTO DE POVOS INDÍGENAS E POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Com base no documento elaborado pelo CONSEA, a partir dos debates ocorridos durante a Oficina de Orçamento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais com o objetivo de encaminhar propostas para as ações orçamentárias do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) 2014, a seguir estão apresentados alguns resultados:

- a) Quanto à solicitação a respeito da baixa execução orçamentária, constam nas propostas gerais encaminhadas para consideração a inclusão do orçamento detalhado dos recursos destinados a depósitos em juízo e a indenização em razão de desintrusão, tendo em vista a obstrução à execução dos recursos das ações de delimitação e demarcação de terras indígenas, assim como um diálogo com o poder judiciário sobre o impacto de suas decisões sobre a execução das ações de delimitação, demarcação e indenização em razão de desintrusão de terras indígenas, todas conduzidas pela Funai. Avaliamos serem pertinentes as propostas, já que os problemas de execução orçamentária referentes às ações de regularização fundiária são relacionados aos óbices impostos aos procedimentos em razão da grande judicialização nas etapas dos estudos de identificação e delimitação, demarcação física das áreas e a desintrusão, o que compromete a posse plena pelos indígenas de suas terras, e por conseguinte, a segurança alimentar das comunidades.

- b) As ações de delimitação e demarcação de terras indígenas foram as que tiveram a liquidação dos valores empenhados mais comprometida, justamente em virtude de decisões judiciais que paralisam procedimentos e impedem a realização das ações previstas no Planejamento, sobretudo referentes a demarcação física, aos grupos técnicos para estudos de natureza fundiária e de identificação e delimitação, assim como a desintrusão. Por fim destaca-se que atualmente a Funai conta com cerca de 30 procedimentos (levantamento não exaustivo) de regularização fundiária, em diferentes etapas, paralisados por medidas judiciais, seja por decisões em caráter liminar ou sentenças, relativas a ações propostas por particulares, sindicatos rurais e entes federados. Nesse sentido, reconhece-se que seja importante a criação de instâncias de diálogo com o judiciário, conforme proposto, tendo em vista o distencionamento dos procedimentos de regularização fundiária e a clareza da importância dos mesmos para a segurança alimentar das comunidades indígenas, que impacta diretamente sua reprodução física e cultural, garantida constitucionalmente.

- c) A respeito da Ação Orçamentária 6063 - Fomento a projetos de gestão ambiental dos povos indígenas da Amazônia - cumpre esclarecer que esta ação corresponde às ações executadas no âmbito dos projetos demonstrativos dos povos indígenas (PDPI). A ausência de registros orçamentários não pode ser considerada como ausência real de execução. Ocorre que a natureza dos recursos do PDTI, oriundos de cooperação internacional, não são contabilizados pelos registros de execução orçamentária, em função da sua origem.
- d) O PDPI é um programa brasileiro, dentro do Ministério do Meio Ambiente, que conta com a cooperação financeira da República Federal da Alemanha e da Coordenação das organizações indígenas da Amazônia brasileira (COIAB). No período de 01/01/2012 a 31/12/2012 foram repassados, via contratos de repasse celebrados entre o Banco do Brasil e as organizações beneficiárias, mais de R\$ 1,5 milhão e que no período de 01/02/2002 a 31/12/2012, o PDPI repassou mais de R\$ 27 milhões aos seus beneficiários.
- e) Quanto à proposta de *"incluir no orçamento o detalhamento dos recursos destinados aos depósitos em juízo e à indenização em razão de desintrusão, visto que obstruem a execução dos recursos das ações de titulação, delimitação, demarcação, reconhecimento de terras e territórios de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais e dificultam o dimensionamento da real execução"*, no caso de comunidades quilombolas, já existe no orçamento o detalhamento dos recursos destinados à indenização, a ação 210Z - Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas possui Plano Orçamentário (PO) 0003 - Regularização fundiária - Indenização das Benfeitorias e de Terras aos Ocupantes de Imóveis em Áreas Reconhecidas para as Comunidades Quilombolas.
- f) Existe ainda a proposta de *"respeitar o princípio da anualidade do orçamento, encerrando a figura de restos a pagar"*. A execução do orçamento depende de variáveis que podem estar fora da governabilidade federal. Por exemplo, a celebração de convênios com outros entes da federação pode demorar pela inadimplência dos entes, pode haver atraso nos processos licitatórios por pedido de recursos por empresas, entre outros, resultando no pagamento efetivo apenas após o exercício a que se refere a Lei Orçamentária Anual - LOA. A figura dos restos a pagar, nesse sentido, vem garantir a continuidade do processo de execução. Extingui-la pode significar uma redução dos recursos efetivamente aplicados nas ações.
- g) Há, também, a proposta de *"criar instrumentos que permitam o acesso às políticas públicas em terras e territórios não regularizados"*. Na verdade, já existe esse instrumento. A Portaria Interministerial nº 507/2011 que traz as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, dispõe que a comprovação de ocupação da área objeto do convênio ou contrato de repasse:
- i) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, será feita pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente federativo responsável pela sua titulação; ou
 2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do convênio é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata a alínea anterior;
- ii) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - Funai.

Como exemplo da aplicação desse dispositivo, tem-se o Manual do "Plano de Ações Articuladas - Orientações para a elaboração do Plano do Município" do MEC para a construção de escolas em territórios quilombolas e indígenas.

- h) A proposta de "garantir ações orçamentárias que fortaleçam o quadro de recursos humanos e a capacidade operacional dos órgãos para executar o orçamento" está contemplada. Os órgãos possuem, em seu programa de gestão, ação orçamentária 2000 - Administração da Unidade, com Plano Orçamentário (PO) específico para capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação. Outros exemplos são, no Ministério do Planejamento, a ação 20U1 - Aperfeiçoamento e Inovação da Gestão Pública, com planos orçamentários Aperfeiçoamento das Carreiras Supervisionadas pela Secretaria de Gestão Pública, Realização de Concursos Públicos, Gestão da Força de Trabalho no Serviço Público Federal, Fomento a Projetos de Desenvolvimento e Gestão de Pessoas; a ação 20U9 - Desenvolvimento de Competências de Agentes Públicos, Pesquisa e Disseminação de Conhecimento em Gestão Pública, com POs Formação Inicial de Carreiras e Aperfeiçoamento de Carreiras; a ação 8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário, com PO Formação Continuada dos Servidores do Processo Orçamentário.