



1471949



00135.223113/2020-16

**CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

SCS - B - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A

Brasília, DF. CEP 70308-200. - <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/conselho-nacional-direitos-humanos>**RECOMENDAÇÃO Nº 16, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2020**

Recomenda a retomada da execução da Política Nacional de Reforma Agrária, dos processos de regularização fundiária dos territórios quilombolas e dos processos de regularização fundiária de áreas públicas federais.

O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH, no uso de suas atribuições previstas na Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, tendo em vista especialmente o disposto no artigo 4º, inciso IV, que lhe confere competência para expedir recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos e dando cumprimento à deliberação tomada, por maioria, em sua 12ª Reunião Extraordinária, realizada em 12 e 13 de novembro de 2020,

CONSIDERANDO que o **Memorando Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA** determinou às Superintendências Regionais e às Chefias de Divisão de Obtenção de Terras que suspendam as atividades de vistorias de imóveis rurais para fins de obtenção como também os processos administrativos em fase de instrução;

CONSIDERANDO que o **Memorando-Circular nº 06/2019/SEDE/INCRA** determinou o sobrestamento no local onde se encontram, a partir da data de sua edição, de todos os processos de aquisição, deliberação por desapropriação, adjudicação ou outra forma de obtenção em curso até ulterior deliberação por parte da Diretoria;

CONSIDERANDO que o **Memorando-Circular nº 08/2019/SEDE/INCRA** determinou o sobrestamento da tramitação de todos os processos em curso, exceto os processos oriundos de decisão judicial, até ulterior deliberação por parte da Diretoria;

CONSIDERANDO que o **Memorando-Circular nº 234/2019/SEDE/INCRA** recomendou que seus chefes de divisão e Executores de unidades avançadas a não atenderem entidades que não possuam personalidade jurídica, bem como seus representantes;

CONSIDERANDO que destes quatro instrumentos normativos decorreram e seguem sendo editados ordinariamente centenas de atos administrativos que afetam a política de reforma agrária, o patrimônio público e centenas de milhares de pessoas;

CONSIDERANDO que no dia 03 de setembro de 2020, este Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH encaminhou ao INCRA o Ofício nº 2472/2020/CNDH/SNPG/MMFDH, que, tendo em vista a vigência do Memorando Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA, solicitou informações detalhadas e atualizadas sobre: 1) a execução da política de reforma agrária pela autarquia fundiária federal, entre janeiro de 2019 e julho de 2020; 2) se o Memorando-Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA continua em vigor, quantos processos de reforma agrária foram por ele afetados e quais as implicações sobre as metas anuais de titulação de projetos de assentamento; 3) acesso às respostas ao Ofício nº 78/2020/PFDC/MPF e à da Recomendação nº 11/2020/CNDH; 4) os processos de regularização fundiária dos territórios quilombolas e em quais fases se encontram; 5) quantitativo e detalhamento sobre os processos existentes, no momento, aguardando manifestação da presidência do INCRA para terem seus títulos emitidos; 6) quantitativo e detalhamento sobre processos aptos à titulação envolvendo áreas já pagas pela autarquia fundiária federal e quantos desses abarcam áreas públicas; 7) a manutenção ou eventual suspensão da execução de outras Políticas Públicas em áreas de Reforma Agrária, notadamente: 7.1) contratos no âmbito do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA; 7.2) a execução de contratos em parceria com a Caixa Econômica Federal relativos ao Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR; 7.3) a execução de contratos no âmbito da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar (Pronater); 7.4) em caso de suspensão dos programas ou sua execução, os atos normativos que o determinou, bem como a motivação do ato e se o mesmo previu regime de transição estabelecido pela lei 13.665/2018;

CONSIDERANDO que as respostas enviadas ao CNDH não foram suficientes para refutar as suspeitas de que as políticas de reforma agrária e de regularização fundiária quilombola estão, desde 2019, sofrendo forte descontinuidade e seus objetivos, comprometidos de forma deliberada;

CONSIDERANDO que o INCRA, através de sua Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento, inicia a resposta ratificando que o órgão foi atingido por acentuado corte orçamentário, o que já é de público conhecimento, reduzindo a capacidade de atender às demandas dos projetos de assentamento;

CONSIDERANDO que a ação orçamentária que viabiliza a realização de vistorias de imóveis rurais para fins de obtenção, abriga também outras atividades, sendo que, diante da limitação de recursos, o órgão teria optado por priorizar a consolidação de assentamentos, destacadamente a construção e/ou complementação de estradas vicinais e o saneamento básico;

CONSIDERANDO que o montante liberado para a referida Diretoria em 2020 (R\$ 20.871.934,00), cerca de 75% já foi destinado às Superintendências Regionais (SRs), porém, não apresentou dados sobre a execução física neste ano;

CONSIDERANDO que em resposta ao item 2 “se o Memorando-Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA continua em vigor, quantos processos de reforma agrária foram por ele afetados e quais as implicações sobre as metas anuais de titulação de projetos de assentamento”, o órgão manifestou que o Memorando-Circular em questão diz respeito a três Planos Orçamentários (PO 0002, PO 0003 e PO 0004), todos relativos a pagamentos de indenizações de

imóveis rurais para fins de reforma agrária. Como não havia “perspectiva de orçamento para pagamento de indenização inicial, não se vislumbra fundamento para se permitir atividades de vistoria”;

CONSIDERANDO que o INCRA destaca em sua resposta que a suspensão das atividades de vistoria em imóveis rurais estavam circunscritas aquelas para “*fins de (nova) aquisição, especialmente para os casos de processos administrativos em fase inicial de instrução [...]*”;

CONSIDERANDO que apesar de reconhecer que o Memorando-Circular faz essa delimitação, ela foi interpretada de maneira ampliada pelas SRs, sem que o órgão central interviesse ou prestasse qualquer esclarecimento. E que foi em consequência desse entendimento *lato* sobre as determinações do Memorando-Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA, que a SR-13 (Mato Grosso) comunicou, por meio do Ofício nº 72607/2019/SR(13)MT-G, datado de 3 de novembro de 2019, que “há orientação a expressa do INCRA/SEDE em Brasília para que não sejam adotadas nenhuma medida para a obtenção de terras mesmo que oriundas de terras públicas federais, razão pela qual informo que esta Superintendência Regional não irá adotar nenhuma medida para a criação de Projetos de Assentamentos na região, até que perdure o Memorando 01/2019/SEDE-INCRA, de 27 de março de 2019 (...)”;

CONSIDERANDO que o caso em questão envolvia áreas definidas como prioritárias pelo Programa Terra Legal, no Estado do Mato Grosso, portanto, com manifesto interesse social da autarquia fundiária federal para a destinação dessas à política de reforma agrária, e com ações já sentenciadas, reconhecendo a propriedade da União sobre elas e concedendo a tutela de urgência para que a União seja emitida na posse, conforme aponta a Recomendação nº 11, de 15 de julho de 2020, deste CNDH;

CONSIDERANDO que a contradição fica ainda mais patente quando o INCRA informa no Ofício nº 59729/2020/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA que o Memorando-Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA não se aplica a vistorias decorrentes de aquisições já em andamento, devido a ações judiciais; em terras públicas; ou em terras já incorporadas ao patrimônio do INCRA, sendo que o Programa Terra Legal volta-se exatamente a terras públicas federais e, no caso envolvendo a SR-13, as terras já haviam sido reconhecidas como propriedades da União;

CONSIDERANDO que o INCRA se omitiu e a situação perdura até o momento atual, indiferente ao contexto de pandemia da COVID-19, às queimadas ocorridas neste ano e o aumento da tensão no campo;

CONSIDERANDO que são ao todo 413 (quatrocentos e treze) processos diretamente afetados pelas orientações do Memorando-Circular em tela, sem contabilizar os inúmeros outros que foram paralisados por interpretações semelhantes à dada pela SR-13;

CONSIDERANDO que o INCRA informou ainda que para dar maior organicidade aos projetos de assentamento (PAs), foi realizado diagnóstico, em que se verificou as condições para a titulação deles, e criado quatro níveis de prioridade. O nível que reúne os PAs com condições mais avançadas para a titulação (domínio, perímetro certificado e parcelas certificadas) foram chamados de P1 e totalizam 573 projetos de assentamento;

CONSIDERANDO que o documento aponta que para esses resta apenas a supervisão ocupacional e a instrução processual. No entanto, assim como para as demais prioridades, não informou o que essas etapas envolvem na prática, nem deu qualquer previsão de prazo para sua conclusão;

CONSIDERANDO que quanto à política de regularização fundiária quilombola, os números compartilhados pelo INCRA revelam sua completa desestruturação e desarticulação. Desde 2004 até a presente data: a) foram publicados 287 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação (RTIDs), sendo 09 em 2019, menor número desde 2013, e este ano, até agora, apenas 1 RTID (pior marca de todo o período); b) foram publicadas 159 portarias de reconhecimento - em 2019 foram apenas duas, menor número desde 2005; c) foram editados 88 decretos de desapropriação por interesse social (nenhum publicado desde 2019); d) foram emitidos 129 títulos de propriedade definitiva pelo INCRA, beneficiando 46 Territórios, sendo três em 2019 e somente dois em 2020, esses últimos decorrentes de decisão judicial que reconheceu e garantiu o direito à titularidade das terras tradicionalmente ocupadas pelo quilombo Rio dos Macacos (Simões Filho e Salvador/BA)^[1]; e) dos 70 Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) emitidos, apenas 1 ocorreu em 2019, menor número desde 2012; No presente momento, conforme informação do próprio INCRA, existem 10 processos, que abarcam 3 territórios quilombolas (Curral de Pedra – BA, Invernada dos Negros – SC e Kalunga do Mimoso – TO), aptos a assinatura de título de domínio (três) ou CCDRU, os sete processos restantes;

CONSIDERANDO que quando se afirma que os processos estão apenas aguardando a assinatura do título ou do CCDRU, significa dizer que todas as demais fases administrativas, incluindo as etapas recursais, foram cumpridas. Caso envolva área pública, implica já ter sido realizada toda a destinação junto à Superintendência do Patrimônio da União (SPU/ME), desmembramentos em cartório, etc., e se envolve área particular quer dizer que já houve decisão judicial pelo pagamento de indenizações, já houve o efetivo pagamento dessas pelo INCRA, etc., faltando apenas, em ambos os casos, a assinatura do título ou CCDRU transferindo a titularidade para a associação que representa a comunidade quilombola pleiteante;

CONSIDERANDO que entre esses dez casos citados, existem processos que estão prontos para serem concluídos em favor da titulação efetiva de território quilombola desde dezembro de 2019, embora não haja qualquer entrave burocrático ou legal que sirva de impedimento, bastando, nos casos de título de domínio, a assinatura da presidência do INCRA, e, nos casos de CCDRU, da chefia da devida Superintendência Regional;

CONSIDERANDO que em relação à execução do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, a autarquia fundiária federal não respondeu objetivamente se houve prejuízo na condução dessa política, entre 2019 e 2020, limitando-se a apresentar a lista de projetos em execução. Entre extensão, licenciatura, bacharelado, curso técnico, curso tecnológico, EJA e especialização existem 52 projetos. Porém 25 desses se encerram até março de 2021. Destaque-se, ainda, que 4 já haviam se encerrado no primeiro semestre de 2020;

CONSIDERANDO que invariavelmente, tal constatação nos faz levantar dúvidas se em 2021 o PRONERA terá seu alcance preservado ou seu grau de disseminação será reduzido. Tal preocupação se acentua quando lembramos que seus projetos são efetivados por meio de convênios, termos de fomento ou termos de execução descentralizada (TED);

CONSIDERANDO que a Instrução Normativa nº 99 de 2019 do INCRA e o Decreto Federal nº 9.311/2018, em seu artigo 65 e 19, respectivamente, determina que apenas as famílias ocupantes de lotes em assentamentos da reforma agrária que comprovarem a ocupação no lote anterior à 22 de dezembro de 2015 serão passíveis de regularização, desde que o assentamento tenha sido constituído antes da data de 22 de dezembro de 2014, caracterizando assim um marco temporal que veda a inserção das famílias na Relação de Beneficiários dos assentamentos criados após 22 de dezembro de 2014, ainda que a família ocupante tenha cumprido todos os requisitos necessários para a regularização.

RECOMENDA:

1. À União Federal, especialmente à Secretaria de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura;

a) revogação do Memorando-Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA e a retomada dos processos de fiscalização do cumprimento da função social da propriedade, junto a suas Superintendências Regionais, de modo a não prejudicar um número ainda maior de processos de reforma agrária;

- b) requeiram aos órgãos de planejamento do Governo Federal ampliação do orçamento previsto para as ações e programas do INCRA relacionados à política de reforma agrária e à política de regularização fundiária quilombola;
- c) determinem que no caso dos processos de regularização fundiária quilombola a autarquia fundiária federal, seja por meio de sua presidência, no caso daqueles que aguardam a emissão de título de domínio, seja por meio de suas superintendências regionais, no caso dos processos que aguardam a emissão de CCDRU, proceda a imediata assinatura dos mesmos, de modo a concluir tais processos e a formalizar essas titulações;
- d) determinem que os processos de regularização dos assentamentos já criados preserve a moradia, trabalho, alimentação e saúde das pessoas que residem nestas localidades, respeitando as áreas de uso coletivo, assegurando consulta prévia aos assentados quanto a forma de regularização preferível, seja por meio de Título Definitivo ou Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) na forma do artigo 189 da CF88.
- e) determinem que a autarquia fundiária federal dê celeridade à regularização dos projetos de assentamento listados entre os quatro níveis de prioridade e apresente, em até 15 dias, previsão (com o cronograma de cada etapa) para a conclusão desses processos.
- f) determinem a necessária continuidade das políticas públicas em áreas de assentamento, especialmente para garantia ao direito à moradia, à alimentação e à educação dos beneficiários.
- g) determinem a realização de procedimentos prévios de mediação dos conflitos rurais, especialmente naqueles relacionados à regularização de áreas de domínio público federal, antes da adoção de medidas que visem a expulsão de famílias, com observância ao protocolo contido na Resolução 10, de 17 de Outubro de 2018, deste Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos em conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos.
- h) revisão das normativas e decretos que preveem a impossibilidade de regularização das famílias ocupantes de lotes em assentamentos criados após 22 de dezembro de 2014, destacando-se a necessidade de resguardar às famílias o acesso à terra, à moradia, à vida digna, à segurança e à alimentação, dentre outros.
2. À Presidência do INCRA que sejam assinados imediatamente os títulos de domínio dos três processos aptos para tal, de direito das comunidades quilombolas Curral de Pedra (Abaré/BA) e Invernada dos Negros (Abdon Baptista/SC e Campos Novos/SC).
3. À Superintendência Regional do INCRA no estado do Tocantins (SR-26) que sejam assinados imediatamente os CCDRUs dos sete processos aptos para tal, todos eles referentes à comunidade quilombola Kalunga do Mimoso (município de Arraias).
4. Ao Ministério Público Federal e à Defensoria Pública da União que, em conformidade com seus deveres institucionais, tomem as medidas jurídicas cabíveis para apurar se ocorreu ato de improbidade administrativa ou prevaricação nos casos concretos abordados envolvendo o INCRA (presidência, diretorias e superintendências regionais) quanto a suas obrigações para a eficiente, eficaz e transparente execução da política de reforma agrária e da política de regularização fundiária quilombola. Além disso, verifiquem se é viável a propositura de ações coletivas sobre questões envolvendo a temática em análise, visando a preservar os direitos das populações que estão desamparadas com a ausência dessa política.
5. Salientamos a urgência e pertinência dessas medidas, que garantem direitos constitucionalmente previstos e que ganham tons de maior imperatividade, considerando o contexto de pandemia da COVID-19, o crescimento exponencial das queimadas no Cerrado e na Amazônia ocorrido neste ano e o aumento da tensão e dos conflitos no campo.
6. Esta Recomendação entra em vigor na data de sua assinatura.

RENAN VINICIUS SOTTO MAYOR DE OLIVEIRA
Presidente
Conselho Nacional dos Direitos Humanos

ANEXO

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A reforma agrária é um direito constitucional conceituado como o conjunto de medidas que visam promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime da posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade. É uma medida fundamental para fazer o enfrentamento ao latifúndio e ao agronegócio, que sustentam o atual modelo de desenvolvimento rural, que é altamente concentrador, excludente e degradador. Neste sentido, a reforma agrária deve ter papel estratégico nas agendas políticas nacionais e internacionais, que extrapolam os interesses apenas dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, e vai além da garantia do direito a terra, assegurando a produção de alimentos saudáveis, proteção da biodiversidade e garantia de inclusão e qualidade de vida das pessoas.

Apesar de sua notória importância social e econômica, cada vez mais vem se reduzindo o compromisso político dos governos com a realização da reforma agrária, que não está inserida entre as prioridades da agenda política nacional. A cada ano se observa a redução do número de assentamentos e de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária; dos processos de regularização fundiária dos territórios quilombolas; e dos processos de regularização fundiária de áreas públicas federais. A situação piorou ainda mais no atual governo federal, que desde o princípio tem se manifestado contrário à política de reforma agrária e criminalizado os movimentos sociais que legitimamente fazem a luta pela terra. A drástica redução orçamentária, o sucateamento do INCRA, a desistência de processos em andamento, o aumento da violência no campo, os despejos das famílias acampadas e as inúmeras iniciativas de alterar a legislação, são exemplos da atual gestão. Tais atos resultam na paralisação do Programa Nacional de Reforma Agrária, oficializado pelo INCRA através do Memorando Circular nº 01/2019/SEDE/INCRA dentre outros atos administrativos.

Enquanto isso, milhares de famílias trabalhadoras rurais aguardam pela execução das políticas e efetivação de seus direitos. Tais famílias vivem em condições de extrema vulnerabilidade social, privadas de seus direitos básicos fundamentais, intensificados pela atual situação de pandemia do Covid-19.

^[1] Os outros títulos foram emitidos ou pela Fundação Cultural Palmares (órgão responsável até 2003), ou pelos institutos estaduais de terra (a maioria).



Documento assinado eletronicamente por **Renan Vinicius Sotto Mayor de Oliveira, Presidente**, em 16/11/2020, às 20:07, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1471949** e o código CRC **B70116F4**.