

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

REQUERIMENTO Nº , DE 2016

(do Sr. Leo de Brito)

Solicita Informações ao Tribunal de Contas da União quanto aos impactos e disposições decorrentes do Processo nº TC 000.517/2016-0, Acórdão nº 775/2015 – TCU de 06/04/2016, sobre as Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reservas Extrativistas – Resex e Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS), a partir dos parâmetros trazidos na respectiva justificação.

Senhor Presidente,

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos do art. 58, da Constituição Federal e art. 24, inciso XIV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sejam prestadas informações pelo Tribunal de Contas da União quanto aos impactos e disposições decorrentes do Processo nº TC 000.517/2016-0, Acórdão nº 775/2015 – TCU de 06/04/2016, sobre as Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Reservas Extrativistas – Resex e Reservas de Desenvolvimento Sustentável – RDS), a partir dos parâmetros trazidos na respectiva justificação.

JUSTIFICAÇÃO

1. Aspectos Jurídicos das Unidades de Conservação de Uso Sustentável e o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA

A luta pela reforma agrária e a defesa dos direitos de posse na Amazônia seguiu caminhos diferenciados das demais regiões do país devido à peculiar forma de utilização dos recursos naturais, base de sobrevivência das populações ali residentes. Em 1985 o Conselho Nacional dos Seringueiros formulou a ideia de Reserva Extrativista como uma reforma agrária específica para os grupos sociais que utilizavam a borracha e outros produtos florestais como meio de vida: as áreas não deveriam ser divididas em lotes individuais, não haveria titulação privada, e as famílias se organizariam em associações de moradores.

A primeira resposta a essa demanda surgiu no INCRA em 1987 quando foi regulamentado o Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) destinado a um público da reforma agrária que se distinguia dos agricultores familiares por desenvolver uma economia baseada na coleta de produtos florestais ao lado da caça, pesca e agricultura de subsistência.

Alguns anos depois a proposta dos seringueiros foi instituída pelo Decreto 98.897, de 30 de janeiro de 1990, que definiu as Reservas Extrativistas como "espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por população extrativista" na forma de concessão de direito real de uso do Estado para associações de moradores, sob a gestão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Ou seja, a Reserva Extrativista conciliou os objetivos de reforma agrária e de meio ambiente na modalidade de uma unidade de conservação.

A Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 consolidou as diferentes unidades de conservação em um sistema nacional classificando-as em dois grupos: de

proteção integral e de uso sustentável. Além da Reserva Extrativista (Resex) foi criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), com objetivos semelhantes, ou seja, unidades de conservação que visam a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável.

A percepção de que as UCs de Uso Sustentável, além de protegerem os recursos naturais também representam uma modalidade de reforma agrária levou os ministros do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente a firmar a Portaria Interministerial Nº 13 de 19/09/2002 que reconheceu as populações extrativistas tradicionais das Resex como beneficiárias do PNRA. Essa Portaria foi revogada pela Nº 3 de 03/10/2008 que ampliou a anterior nos seguintes termos:

*Portaria Interministerial nº 3 de 03/10/2008 / MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
(D.O.U. 06/10/2008)*

Reconhece os povos e comunidades tradicionais das Unidades de Conservação das categorias de Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Floresta Nacional, como potenciais beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e dá outras providências.

O MINISTRO DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, e o MINISTRO DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, no uso de suas respectivas atribuições, e tendo em vista disposto na Lei No- 9.985, de 18 de julho de 2000, na Lei 11.326, de 24 de julho de 2006, na Lei No- 4.504 de 30 de novembro de 1964, e nos Decretos nº5.758, de 13 de abril de 2006 e 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, e

Considerando o dever constitucional de fortalecer os movimentos e as associações comunitárias;

Considerando a Convenção sobre a Diversidade Biológica, que ratifica a pertinência da plena e eficaz participação de comunidades locais e setores interessados na implantação e gestão de Unidades de Conservação;

Considerando que as Unidades de Conservação de Uso Sustentável constituem uma forma inovadora de ocupação e uso da terra, cujos objetivos estão inseridos no Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA e que vem se consolidando em alternativas à implantação de projetos de assentamento convencionais;

Considerando que o Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade - ICMBio e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA propõem o desenvolvimento de ações conjuntas para os povos e comunidades tradicionais residentes nas Unidades de Conservação das categorias Reservas Extrativistas -

RESEX, Reservas de Desenvolvimento Sustentável - RDS e Florestas Nacionais - FLONA;

Considerando que o instrumento que reconhece a posse e uso da terra pelas famílias nestas categorias de Unidades de Conservação é o contrato de concessão de direito real de uso, guardando pertinência com aqueles adotados na implantação do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA para os assentamentos com características ambientais e de exploração diferenciadas;

Considerando a necessidade da criação de mecanismos efetivos que permitam a inclusão dos povos e comunidades tradicionais no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF; e,

Considerando a necessidade de oferecer alternativas para aumentar a renda dos povos e comunidades tradicionais, aperfeiçoar a capacidade de produção e comercialização dos produtos oriundos das citadas categorias de unidades de conservação; resolvem:

Art. 1º Reconhecer os povos e comunidades tradicionais habitantes das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais, como potenciais beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA.

§ 1º A posse e uso da terra devem estar regulados por contrato, conforme previsto no art. 23 da Lei No- 9.985, de 18 de julho de 2000; no artigo 6º da Lei No- 11.284, de 02 de março de 2006 e na Lei No- 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, obedecidas as demais normas e os procedimentos operacionais adotados pelo INCRA e ICMBio.

§ 2º Os povos e comunidades tradicionais habitantes das Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais, reconhecidas pelo INCRA em ato próprio como beneficiárias do PNRA, poderão, de acordo com critérios previamente estabelecidos pelo INCRA, fazer jus ao Crédito Instalação e ao crédito do Grupo A do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

Art. 2º Os Ministérios do Desenvolvimento Agrário - MDA e do Meio Ambiente - MMA, por meio de seus respectivos órgãos e entidades vinculadas competentes, definirão os montantes e as formas de aplicação dos recursos destinados aos beneficiários das Unidades de Conservação, reconhecidos na forma do art. 1º dessa Portaria.

Art. 3º Quando se tratar de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, caberá ao Conselho Deliberativo, previsto, respectivamente, no § 2º, do art. 18 e § 4º, do art. 20, da Lei No- 9.985, de 2000:

a) analisar e aprovar os cadastros de beneficiários e os projetos técnicos que serão implantados por força deste instrumento, considerando as viabilidades e compatibilidades econômica, social e ambiental; e,

b) acompanhar o desenvolvimento dos projetos e a aplicação dos recursos.

Art. 4º Quando se tratar de Floresta Nacional, a análise e aprovação dos cadastros de beneficiários e dos projetos técnicos serão de responsabilidade do órgão responsável por sua administração, ouvido o seu respectivo Conselho Consultivo, previsto no § 5º, do art. 17, da Lei No- 9.985, de 2000.

Parágrafo único. Ao Conselho Consultivo caberá acompanhar a análise dos cadastros de beneficiários, o desenvolvimento dos projetos técnicos e a aplicação dos recursos.

Art. 5º Os recursos do crédito de instalação destinados aos beneficiários das Unidades de Conservação serão disponibilizados por meio de associação representativa dos povos e comunidades tradicionais da respectiva Unidade, segundo critérios de aplicação estabelecidos pelo INCRA.

Art. 6º Ficam convalidados e ressalvados os efeitos jurídicos dos atos e procedimentos administrativos que efetivaram o acesso ao crédito de instalação às famílias inseridas nas Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais.

Art. 7º Fica revogada a Portaria Interministerial MDA/MMA nº 13, de 19 de setembro de 2002, publicada no Diário Oficial da União de 26 de setembro de 2002, Seção 2.

Art. 8º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

*GUILHERME CASSEL Ministro de Estado
CARLOS MINC BAUMFELD Ministro de Estado*

Ao beneficiar as unidades de conservação as políticas da reforma agrária foram se ajustando às peculiaridades de seus moradores que, em muitos aspectos, diferem do público tradicional dos projetos de assentamento. A principal diferença, da qual derivam as demais, é o fato de seus beneficiários não serem "assentados", mas residentes históricos dos territórios regularizados como unidades de conservação. Não são proprietários mas têm seus direitos de posse da terra e sua tradição de uso dos recursos naturais reconhecidos pelo poder público, pela criação da unidade de conservação. Assim, a maior parte dos critérios utilizados para analisar os projetos de assentamento não se aplica às unidades de conservação.

A primeira modalidade de benefício destinada ao público das UCs foi o Crédito Instalação, subdividido nas seguintes modalidades: Apoio Inicial, Apoio Mulher, Aquisição de Materiais de Construção, Fomento, Adicional ao Fomento, Recuperação de Materiais de Construção, Reabilitação de Crédito de Produção e Crédito Ambiental. Os procedimentos para acesso a esses créditos foram regulamentados pelo ICMBio em 2011. Em 2013, depois de inúmeros debates, o INCRA lançou um edital visando beneficiar 26.597 famílias com recursos de assistência técnica específicos para a realidade dos extrativistas. Em seguida,

no mesmo ano, o ICMBio disciplinou, pela Instrução Normativa Nº 35, as diretrizes e procedimentos administrativos para a elaboração e homologação do perfil da família beneficiária do PNRA em Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais, com populações tradicionais.

Dessa forma, desde que os moradores das Reservas Extrativistas e outras UCs de Uso Sustentável foram reconhecidos como beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária investimentos financeiros e técnicos vêm sendo alocados nessas áreas procurando respeitar as especificidades e o modo de produzir dessas populações. São iniciativas que começam a resgatar comunidades tradicionais esquecidas pelo poder público nos últimos cem anos e que asseguram a integridade dos recursos florestais e da biodiversidade em mais de 5% do território da Amazônia.

2. Impactos do Acórdão nº 775/2015 – TCU sobre os moradores das Unidades de Conservação e Uso Sustentável.

Com exceção de situações evidentemente fraudulentas (estrangeiros não naturalizados, aposentados por invalidez, sem bons antecedentes e falecidos) de maneira geral os critérios utilizados pelo TCU para analisar indícios de irregularidades que fundamentaram a suspensão dos benefícios da PNRA não se aplicam ao público das UCs, como procura-se demonstrar a seguir:

1) Aos moradores das UCs não são destinados “lotes da reforma agrária” porque já residiam, geralmente há mais de uma geração, no local que foi transformado em unidade de conservação e onde recebem os benefícios da PNRA. Assim, o lote não é moeda de troca para políticos ou funcionários públicos como pode ocorrer em projetos de assentamento tradicionais.

2) Os moradores das UCs não são "assentados da reforma agrária" porque já residiam no local antes da criação de uma UC que consiste, exatamente, no reconhecimento dessas posses no processo de criação de uma unidade de

conservação; portanto, não existe a possibilidade de serem contemplados mais de uma vez em UCs diferentes.

3) Os moradores das UCs não são proprietários de imóvel rural mas concessionários de uma parcela do território da unidade de conservação cuja concessão é emitida em nome de uma associação que os representa. Portanto, critérios de tamanho de área não se aplicam nestes casos.

4) Espera-se que alguns moradores em cada UC tenham acesso à educação e à qualificação profissional e passem a trabalhar em suas comunidades como funcionários públicos nas áreas de educação, saúde, saneamento entre outras. Primeiro, porque estão acostumados ao modo de vida local e tendem a permanecer na comunidade; segundo porque significa uma valorização das capacidades locais; e terceiro por ser um estímulo aos jovens para que se envolvam com o destino destas unidades e não precisem buscar na cidade alternativas de profissionalização. Portanto, possuir cargo público conquistado como morador de uma UC e exercido em benefício da comunidade onde vive, pode ser considerado um índice positivo em uma Reserva Extrativista. Essa situação é inteiramente diferente da concessão de parcela da reforma agrária para funcionário público.

5) Ser empresário, em si mesmo, não pode ser um critério de exclusão, uma vez que espera-se que os moradores das UCs sejam empreendedores e beneficiem as matérias-primas florestais de forma a agregar valor aos seus produtos.

6) Em princípio, ter mandato eletivo e residir em uma UC pode não ser contraditório. Se a pessoa foi eleita pelos moradores daquela localidade, para representá-los deverá permanecer como residente da mesma localidade.

7) No caso de renda superior a 3 salários mínimos proveniente de atividade não agrícola (ou extrativista) como critério de exclusão do PNRA é preciso

considerar casos específicos nos quais essa renda pode ser temporária permitindo ao beneficiário a escolha entre uma ou outra modalidade.

São essas as sólidas razões pelas quais se solicita a manifestação por este Egrégio Tribunal de Contas da União.

Sala das Reuniões, em 29 de Agosto de 2016.

Deputado Leo de Brito
PT/AC