

Carta em defesa do Decreto nº 6.040/2007

A sociedade civil que compõe o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, conforme a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, e o Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, apresenta nesta carta considerações a respeito do ofício nº 239/2018-CNA, de 14 de agosto de 2018, enviado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e pela Frente Parlamentar de Agricultura (FPA) à Presidência da República, solicitando a revogação do Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007.

Terra e território sempre se constituíram como base material da sobrevivência e dos significados culturais que compõem as identidades sociais dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais. A existência de tais comunidades, pautada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, desempenha papel fundamental na proteção da natureza, na manutenção da diversidade biológica e de conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e na formação da cultura alimentar brasileira.

No que tange aos direitos patrimoniais e territoriais dos povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais, o Consea já se manifestou à Presidência da República por meio da Exposição de Motivos nº 010, de 27 de novembro de 2009, nº 012, de 14 de setembro de 2011, nº 006, de 25 de outubro de 2013, nº 03, de 29 de dezembro de 2017, dentre outros documentos.

Cabe destacar que os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais são contemplados pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹, ratificada pelo Brasil em 2003, e regulamentada pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Esta Convenção responsabiliza os governos a desenvolver, com a participação dos povos

¹ Esta Convenção se aplica “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” (art. 1º, § 1º).

interessados, uma ação coordenada e sistemática de proteção dos direitos desses povos e de garantia pela sua integridade. No caso brasileiro, esta Convenção aplica-se a todos os povos e comunidades tradicionais, pois preenchem todas as condições que a Lei exige dos povos “tribais”, isto é, aqueles que possuem estilos de vida tradicionais e culturas diferentes dos outros setores da sociedade nacional.

O artigo 14 da referida Convenção estabelece que os governos nacionais devem adotar as medidas necessárias para proteger os direitos territoriais desses povos, inclusive das terras que não são ocupadas exclusivamente e perenemente por esses povos, em respeito à situação de povos nômades, conforme descrito abaixo:

- 1. Os direitos de propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados deverão ser reconhecidos. Além disso, quando justificado, medidas deverão ser tomadas para salvaguardar o direito dos povos interessados de usar terras não exclusivamente ocupadas por eles às quais tenham tido acesso tradicionalmente para desenvolver atividades tradicionais e de subsistência. Nesse contexto, a situação de povos nômades e agricultores itinerantes deverá ser objeto de uma atenção particular.*
- 2. Os governos tomarão as medidas necessárias para identificar terras tradicionalmente ocupadas pelos povos interessados e garantir a efetiva proteção de seus direitos de propriedade e posse.*
- 3. Procedimentos adequados deverão ser estabelecidos no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar controvérsias decorrentes de reivindicações por terras apresentadas pelos povos interessados.*

A referida Convenção também reconhece como critério de identificação desses povos a autodefinição, conforme disposto em seu artigo 1º:

- 4. 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.*

Ainda sobre critério de identificação, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) do Brasil, no julgamento da Ação de Inconstitucionalidade (ADI) 3239/DF contrária ao

Decreto nº 4.887², de 20 de novembro de 2003, entendeu que é constitucional o critério da autoatribuição (autodefinição) para a identificação de quilombolas. A Suprema Corte declarou a validade do Decreto por maioria de votos.

Importante mencionar também a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, aprovada pelo Senado Federal através do Decreto legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994. De acordo com a alínea “j” do art. 8 desta Convenção, cada país deve:

j) Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas.

Aliado aos Tratados supracitados, acrescenta-se também a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, aprovada na Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura em 2005 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007, que reconhece formalmente a diversidade dos conhecimentos e práticas tradicionais e das demais expressões culturais dos povos.

De acordo com o informe anual apresentado em 2010 à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo então Relator Especial do Direito à Alimentação Olivier de Schutter e pela relatora especial sobre assuntos de minorias em sua missão ao Brasil, Rita Izsak, a mercantilização da terra é um desafio para a efetivação dos direitos humanos em geral, inclusive o direito humano à alimentação adequada.

² Decreto nº 4.887/2003 - Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A garantia e a manutenção das populações tradicionais em seus territórios favorecem a proteção do meio ambiente e da biodiversidade por meio das práticas e conhecimentos tradicionais, conforme apontado pelas Diretrizes Voluntárias sobre Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT), documento publicado em 2012 pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

Não menos importante é o reconhecimento constitucional dos direitos territoriais indígenas e quilombolas em artigo 231 da Carta Magna de 1988 e no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, que, por analogia, demonstra a intenção do legislador de reconhecer a identidade e os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, ainda que não mencionados *ipsis litteris* e de forma exaustiva no texto constitucional.

Destaca-se também o artigo 225 da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que menciona explicitamente as denominadas “populações tradicionais” ou “populações extrativistas tradicionais” e focaliza a relação entre elas e as unidades de conservação (área de proteção ambiental, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável).

Em cumprimento ao normativo nacional e internacional, foi criada a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), instituída pelo Decreto de 27 de dezembro de 2004 e modificada pelo Decreto de 13 de julho de 2006, e transformada em Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, órgão colegiado de caráter consultivo, por meio do Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016.

Em continuidade à consolidação do marco jurídico, o Decreto nº 6.040/2007 confirmou o reconhecimento jurídico-formal, já presente na Constituição Brasileira e em Tratados Internacionais, da identidade de todas as chamadas populações "tradicionais" do Brasil. Ao longo dos seis artigos do decreto, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), o governo estende o reconhecimento dos direitos indígenas e de quilombolas para os demais povos e comunidades tradicionais.

As negociações que culminaram no decreto tiveram participação direta de representantes de vários setores do governo e representantes das comunidades tradicionais em cinco grandes reuniões regionais, realizadas no Acre, no Pará, em Pernambuco, no Paraná e na Bahia.

Cabe destacar que a minuta de decreto foi analisada e aprovada pelas consultorias jurídicas, compostas por advogados gerais da União, da Casa Civil da Presidência da República por meio da Nota da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil nº 171/2007 – CDC, de 18 de janeiro de 2007, do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por meio do Parecer nº 0868/2006 CJ/MDS, de 04 de dezembro de 2006, e do Ministério do Meio Ambiente por meio do Parecer Eletrônico nº 67/2006/CONJUR/MMA, de 21 de novembro de 2006. Frise-se que as mencionadas consultorias jurídicas concluíram que não foram encontrados óbices jurídicos nem indícios de inconstitucionalidade e/ou de ilegalidade na minuta de Decreto.

Apesar do sólido marco jurídico brasileiro e internacional, parte considerável das áreas ocupadas por povos indígenas e povos e comunidades tradicionais ainda corresponde a terras não regularizadas, muitas intrusadas e degradadas parcial ou integralmente por terceiros. A morosidade nos processos de regularização fundiária agrava sobremaneira este quadro, estimulando invasões e depredações nos territórios.

Para o Consea, é o racismo institucional que mantém esses sujeitos de direito em constante vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional e impede sobremaneira o acesso destes povos “invisibilizados” à terra e ao território. O racismo institucional se manifesta concretamente quando os três Poderes da República não efetivam as determinações legais e constitucionais de demarcação das terras indígenas e de titulação das terras quilombolas, previstas na Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 231 e 232, e no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e nos Decretos nº 1.775/1996 e nº 4.887/2003 sobre os processos administrativos para regularização de suas terras, entre outras normativas vigentes.

O racismo institucional expressa-se quando o arcabouço jurídico atende aos interesses das forças políticas e econômicas predominantes e não proporciona igualdade de condições para a realização de direitos dos povos indígenas, populações negras e povos e comunidades tradicionais.

O racismo está presente na violência sofrida por povos indígenas e povos e comunidades tradicionais na defesa de suas terras e seus territórios nas situações de conflito fundiário. De acordo com a Comissão Pastoral da Terra³, 2017 foi o ano com maior número de homicídios dos últimos 14 anos: 71 assassinatos de lideranças de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, 10 a mais que no ano anterior, quando foram registrados 61 casos (31 destes assassinatos ocorreram em 5 massacres, o que corresponde a 44% do total).

A respeito da denúncia mencionada no ofício nº 239/2018-CNA, de 14 de agosto de 2018, de que “as demarcações têm sido realizadas, inadvertidamente, ao livre arbítrio dos servidores da SPU”, cabe destacar que tais demarcações realizadas pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) estão localizadas em terras da União. Esta ação tem amparo legal na Portaria SPU nº 89, de 15 de abril de 2010, que disciplina “a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável - Taus, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União”.

Conclusões

Diante das razões expostas acima, a sociedade civil integrante deste Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) entende que não há consistência jurídica nas alegações de inconstitucionalidade do Decreto nº 6.040/2007 e que sua revogação colide frontalmente com a Constituição Federal, sobretudo diante de diversos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil e internalizados no nosso ordenamento jurídico. Insta

³ Comissão Pastoral da Terra, 2017. Caderno de Conflitos no Campo. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/downloads/category/3-cadernoonflitos>

destacar que, a respeito da hierarquia normativa de Tratados Internacionais de Direitos Humanos, a Suprema Corte do Brasil conferiu aos Tratados supracitados status de supralegalidade.

O Decreto nº 6040/2007 não extrapola suas funções normativas, pois não cria direitos não previstos na Constituição, mas, na verdade, regulamenta artigos da Constituição Federal já analisados acima, bem como as normas contidas nos Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil. Diante disso, não procede o argumento apresentado no referido ofício nº 239/2018-CNA de que o Decreto deixa "margem a várias interpretações que estimulam e culminam em atos que afrontam a ordem e a segurança, além de violarem a garantia constitucional de proteção à propriedade privada e à dignidade humana".

A sociedade civil representada neste conselho considera os termos do referido ofício nº 239/2018-CNA da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que pede a revogação do Decreto nº 6.040/2007, após mais de 10 anos de sua vigência, um grande retrocesso histórico e uma grave ofensa aos povos e comunidades tradicionais.

Este decreto representa a conquista de um segmento populacional de cerca de cinco milhões de brasileiras e brasileiros que vivem em territórios e comunidades tradicionais e constitui em normativo para o reconhecimento jurídico-formal de suas identidades e ancestralidades, cumprindo o papel de regulamentar direitos garantidos na Constituição Federal e por Tratados Internacionais ratificados pelo Brasil. É importante, ainda, que o Governo Federal considere o contexto de recrudescimento de violências, conflitos agrários, ameaças e mortes de povos e comunidades tradicionais, expressão máxima da violação dos direitos humanos.

Alegações contrárias ao reconhecimento jurídico-formal da identidade dos povos e comunidades tradicionais são oriundas de setores historicamente responsáveis pelo desrespeito aos territórios tradicionais, em função do explícito interesse econômico. Não se pode ignorar que o Brasil é um dos países com o maior índice de concentração de terras, cabendo ao Estado Brasileiro não se render às pressões de forças econômicas tão assimetricamente poderosas. Caso o país retroceda na defesa desses direitos, colocará em risco a existência desses povos, seus costumes, seus modos de vida e de produção de

alimentos, suas tradições, sua diversidade, características fundamentais da riqueza cultural do Brasil.

A sociedade civil representada neste conselho opõe-se às concepções que atribuem à terra apenas a função econômica como uma mercadoria passível de livre disposição por seu proprietário e cuja função primordial é gerar lucro. A sociedade civil do Consea reafirma que a terra e o território são espaços fundamentais para a produção e reprodução da vida e entende que é indispensável reconhecer e afirmar que o acesso à terra é elemento central para viabilizar trabalho, moradia, educação, saúde, participação política, cultura, ancestralidade, religião, alimentação adequada, entre outros direitos fundamentais.



ELISABETTA RECINE

Presidenta