

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, sobre o o Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2010, que *“autoriza a União a doar ao Estado de Mato Grosso as áreas de domínio federal nas Glebas denominadas Maiká, em litígio na Ação Cível Originária nº 488, que tramita no STF, e Cristalino/Divisa, de que trata a Ação Discriminatória nº 00.00.043210-4, suspensa por decisão do STF na Reclamação nº 2646”*.

RELATOR: Senador **JAYME CAMPOS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta comissão o Projeto de Lei da Câmara nº 14, de 2010, de autoria do Presidente da República, que tem por objetivo autorizar a União a doar ao Estado de Mato Grosso as áreas de domínio federal nas Glebas denominadas Maiká, em litígio na Ação Cível Originária (ACO) nº 488, que tramita no STF, e Cristalino (ou Divisa), de que trata a Ação Discriminatória nº00.00.043210-4, suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Reclamação nº 2646.

Na Exposição de Motivos que acompanha o projeto de lei, no seu encaminhamento ao Congresso Nacional, assinada pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, e pelo então Advogado-Geral da União Jose Antonio Dias Toffoli, explica-se que:

Em 28 de março de 1985, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -INCRA propôs ação discriminatória em face do Estado de Mato Grosso e outros referente ao imóvel denominado Gleba Maiká, com

área de aproximadamente 1.217.381 ha (hum milhão, duzentos e dezessete mil, trezentos e oitenta e um hectares), localizado nos municípios de Colider e Sinop naquele Estado. No entanto, o Juízo da Primeira Vara da Seção Judiciária do Mato Grosso, acolhendo manifestação ministerial no sentido de estar configurado conflito federativo, declinou da competência para o Supremo Tribunal Federal em razão do disposto no artigo 102, I, "f", da CF/88.

Conforme o art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.

À época da propositura da ação, constatou-se que havia no imóvel duas situações distintas: a primeira, relativa à Gleba Maiká (hoje no Município de Marcelândia¹), mostrava-se constituída à luz do Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971 e, a segunda, relativa à gleba Cristalino.

Por meio do Ofício no 150/2007/GG, de 08/11/2007, o Governador do Estado de Mato Grosso encaminhou à Advocacia-Geral da União proposta de conciliação acerca da matéria relativa à gleba Maiká, versada na ACO nº 488, que tramita no STF, através de um convênio ou outro instrumento legal.

Pela Portaria da Advocacia-Geral da União (AGU) nº 1, de 2 de janeiro de 2008, foi constituído um grupo de trabalho, que opinou pela inviabilidade de acordo judicial nos termos propostos, em razão do possível efeito multiplicador dessa conduta processual.

Não obstante, apontou-se que a solução viável seria doar ao Estado de Mato Grosso as áreas de domínio federal na gleba denominada Maiká, para que este possa realizar a sua regularização fundiária.

A Exposição de Motivos segue esclarecendo que,

Por sua vez, quanto à Gleba Cristalino/Divisa, que possui aproximadamente 473 mil hectares, localizada na Chapada dos Guimarães/MT, restou demanda judicial semelhante, posto que o Estado de Mato Grosso, a par da edição do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro

de 1987, entendeu que estava revogado o disposto no Decreto-Lei nº 1.164, de 1971, o que faria cessar o interesse do INCRA nas discriminatórias, mesmo em relação às já existentes.

Por força do decidido no Recurso Especial nº 174.235 pelo Superior Tribunal de Justiça, ficou assegurado que persistia o interesse do INCRA em arrecadá-la para a União, mesmo depois do Decreto-Lei nº 2.375, de 1987, razão pela qual a Ação Discriminatória movida no processo nº 00.00.04321-4 voltou à Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso para julgamento.

O Estado de Mato Grosso, então, interpôs a Reclamação nº 2.646 junto ao STF, que, em sede de liminar, deferiu a suspensão daquele feito principal até o julgamento final da reclamação quanto à competência ou não daquela corte de justiça para julgamento do conflito de interesses entre União e Estado.

Na Exposição de Motivos, argumenta-se que a autorização legal para doação desta área também proporcionará o fim de um litígio de décadas, bem como assegurará segurança jurídica aos que habitam e exploram a área, muitos já titulados pelo próprio Estado de Mato Grosso.

Em seguida, acrescenta-se que,

Excluindo-se da doação as áreas que constitucionalmente caibam à União, bem como aquelas reservadas aos projetos de assentamento do INCRA, a unidades de conservação, ou ainda afetadas ao uso público ou especial pela Administração Federal, ou, eventualmente, tituladas pela União, as áreas doadas serão preferencialmente utilizadas pelo Estado de Mato Grosso em atividades de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, observando-se também as normas referentes à aquisição ou ao arrendamento de lotes por estrangeiros.

O art. 188, § 1º da CF, dispõe que a alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa,

dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional, sendo esta a razão do envio do projeto de lei em questão ao Congresso Nacional.

Encaminhado à Câmara dos Deputados em 2 de julho de 2009, o PLC nº 14, de 2010 (Projeto de Lei nº 5.536, de 2009, na origem), naquela Casa foi aprovado na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), não tendo sido feitas alterações na redação original elaborada pelo Poder Executivo.

No Senado Federal, o PLC nº 14, de 2010, foi examinado na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, tendo recebido parecer favorável, sem alterações, sob a relatoria do Senador Gilberto Goellner, ainda restando ser apreciada no âmbito desta Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, de onde será encaminhada à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

II – ANÁLISE

Para compreensão da importância da matéria ora sob exame, cumpre salientar algumas importantes ações governamentais cujos dados passo a resumir.

No final de 2007, foi constituído um grupo de trabalho envolvendo a AGU, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Instituto de Terras de Mato Grosso (INTERMAT) para destravar impedimentos jurídicos e administrativos que dificultavam a regularização da gleba Maiká, localizada no município de Marcelândia (a 712 km de Cuiabá).

Na ocasião, o Deputado Federal Homero Pereira afirmara que mais de 20 mil famílias, estabelecidas em uma área com 200 mil hectares,

seriam beneficiadas com a ação.

Em julho de 2009, foi iniciada a quinta etapa de atendimentos de cidadania no “Mutirão Arco Verde Terra Legal”, ação que mobiliza 13 ministérios, autarquias, empresas e bancos públicos, em 43 municípios do Arco Verde, no Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima, nos quais se concentram 55% do desmatamento da Amazônia e, por isso, são considerados prioritários. As ações foram realizadas em Dom Eliseu (PA) e Marcelândia (MT), onde serão efetuados também trabalhos do Terra Legal, programa do MDA, em parceria com estados e municípios, para regularizar posses de até 15 módulos fiscais localizadas em áreas não destinadas da União.

Segundo o MDA, até o final de julho de 2009, o Mutirão Arco Verde Terra Legal atendeu 88.786 pessoas nos Estados de Mato Grosso, Pará e Rondônia. No município de Marcelândia, foram realizados 4.445 atendimentos, sendo 1097 atendimentos prestados na regularização fundiária e licenciamento ambiental, além de orientações aos produtores. Todavia, notícia veiculada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Mato Grosso, informava que as ações de regularização fundiária nas glebas Maiká e Cristalino/Divisa seriam feitas pelo Intermat, a partir da transferência das terras da União.

Marcelândia está situada no território do Portal da Amazônia, uma região localizada no extremo norte do Estado de Mato Grosso, fazendo divisa com os municípios da região Noroeste pelo Leste, de Mato Grosso e com o Estado do Pará, ao Norte. Os primeiros moradores da região são povos indígenas de diferentes etnias, como os apiakás, mandurukus, kayabis, rikbatsa e kreen-aka-rorê. Com o processo de colonização da região os índios foram transferidos para áreas demarcadas no município de Juara e para o Parque Nacional do Xingu, onde tentam reestruturar-se.

Os municípios do território têm sua origem em projetos de colonização privados ou projetos de assentamentos para a reforma agrária. Algumas empresas colonizadoras que fizeram parte da história da região são INDECO (responsável pela abertura de Alta Floresta, Apiacás e Paranaíta), Colonizadora Líder (responsável por Colíder e o povoamento inicial de Nova Canaã do Norte), Colonizadora Bandeirante (Nova Bandeirantes), Colonizadora Maiká (Marcelândia), entre outras.

A colonização privada foi amplamente estimulada por programas governamentais durante a década de 70 motivada pelo slogan “integrar para não entregar”, formando o que se passou a conhecer como “a fronteira agrícola brasileira”. Deve-se fazer um destaque especial para a abertura da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), que abriu as portas para a colonização de todos os municípios da região Norte do Mato Grosso.

Grande parte das colonizadoras era proveniente dos estados do Sul do país. Os projetos iniciais de desenvolvimento estavam baseados na produção agropecuária, procurando implementar um modelo próximo ao modelo sulista de propriedades. A população era proveniente basicamente das regiões de “tensão agrária”, principalmente do Paraná e Rio Grande do Sul (moradores de áreas que foram demarcadas para índios e regiões alagadas por hidroelétricas).

Por outro lado, alguns municípios como Carlinda, Peixoto de Azevedo, Nova Guarita e a estruturação de Nova Canaã do Norte, foram frutos de Projetos de Assentamentos do INCRA, sempre em parcerias com outras instituições como a Cooperativa Agrícola de Cotia (CAC), a Cooperativa Tritícola de Erechim (COTREL) e a COOPERCANA. A formação destes assentamentos se deu também basicamente em sua grande maioria por colonos provenientes dos estados do Sul.

Atualmente, esse território é composto por 16 municípios, distantes, em média, 735 quilômetros da capital.

Os projetos de assentamento e colonização efetuados na região nos anos 70 e 80 fracassaram em decorrência de práticas agrícolas não adaptadas ao clima da região, no qual metade do ano era marcada por fortes chuvas, e dificuldades de comercialização da produção.

As décadas de 80 e 90 foram marcadas pela explosão demográfica, decorrente da intensa migração de nordestinos em face da descoberta do ouro e entrada do garimpo nos municípios. O processo de ocupação não foi fácil. A dificuldade de acesso, os longos períodos de chuvas, a elevada incidência de malária e os conflitos por terras eram freqüentes.

Segundo o IBGE, O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do território Portal da Amazônia está abaixo do valor médio do Estado de Mato Grosso e do Brasil (0,736 para o território e 0,773 e 0,766 para o Mato Grosso e Brasil, respectivamente). O principal componente que influencia negativamente o valor final do IDH é a renda.

Os municípios do território respondem por somente 7,4% da renda total do Estado de Mato Grosso. No entanto, mais de 50% da renda do território é proveniente de apenas 3 municípios: Alta Floresta, Colíder e Guarantã do Norte.

As lavouras temporárias representam um papel muito mais importante em termos de geração de riquezas para o território do que as lavouras permanentes. O Valor Bruto da Produção das lavouras temporárias no Portal da Amazônia cresceu de 1997 a 2003 mais de 430%, enquanto o

crescimento das lavouras permanentes ficou em pouco mais de 40% no mesmo período.

Valor bruto da produção das lavouras temporárias e permanentes de 1997 a 2003 no território do Portal da Amazônia. Por outro lado, a criação de animais de grande porte vem apresentando importância crescente na região. De 1997 a 2003, o número de cabeças bovinas no território Portal da Amazônia cresceu muito mais do que o ocorrido no Brasil ou mesmo no Estado de Mato Grosso (21% no Brasil, 50% do Mato Grosso e mais de 107% no Portal da Amazônia no período analisado).

É corrente a idéia que a produção de leite, que aumentou 84% entre 1997 e 2003, funcionou na região como elemento de pressão às florestas. Devido à baixa produtividade por área e por animal, decorrente pouca aptidão leiteira dos animais, deficiência nutricional associada à baixa qualidade das pastagens e problemas sanitários como a brucelose e tuberculose, os produtores rurais da região precisaram abrir grandes áreas e adquirir muitos animais para a garantia de uma produção capaz de sustentar sua família.

Em Marcelândia, em 2005, mais de 80 madeireiras trabalhavam na cidade, sendo que mais de 50% do setor produtivo da madeira trabalhavam na ilegalidade. Com a chegada da operação Arco de Fogo, do Instituto Nacional Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), contra queimadas ilegais e a exploração ilegal de madeira, principal atividade produtiva do município, mais da metade dos habitantes deixaram o município. Dos 25 mil moradores, ficaram 12 mil. Entretanto, o número de focos de incêndio em 2008 caiu 94% em relação a 2007, quando foram contabilizados mais de 5 mil. O município conta atualmente com cerca de 40 madeireiras, a maioria já legalizada.

O município saiu do primeiro lugar do desonroso ranking dos municípios que mais desmatam a Amazônia, em 2007, para o desmatamento zero, em 2009. Marcelândia ainda tem 75% de sua floresta nativa preservada, mas com a atividade produtiva que vem sendo desenvolvida nos 25% do território já desmatados, como a agricultura familiar, a criação de frango e a produção de mel orgânico. A partir de 2010, espera-se modesta retomada no desenvolvimento.

Atualmente os produtores do território encontram-se extremamente descapitalizados. Problemas relacionados à falta de títulos de terras, aliados às dificuldades impostas pelo Banco do Brasil para a obtenção das diversas linhas de crédito fazem com que seja extremamente difícil a obtenção de recursos para o investimento na produção. Problemas estruturais da área rural como falta de luz elétrica em algumas comunidades e a falta de regularização fundiária, complementam o quadro de dificuldades impostas aos moradores das áreas rurais.

A resolução destes problemas é fundamental para a continuidade do processo de desenvolvimento da região.

Daí decorre a importância da aprovação do PLC no 14, de 2010, que transferirá ao Estado de Mato Grosso as terras em litígios com a União. Caberá ao Intermat o desafio, no curto prazo, de regularização das terras de milhares de famílias que vivem nas glebas Maiká e Cristalino.

Como afirma o Presidente da Assembleia Legislativa, Deputado José Riva, “a autorização legal para doação desta área também proporcionará o fim de um litígio de décadas, bem como assegurará segurança jurídica aos que habitam e exploram a área, muitos já titulados pelo próprio Estado de Mato Grosso”.

III - VOTO

Ante o exposto, opinamos pela aprovação do PLC nº 14, de 2010.

Sala da Comissão, de de 2010.

, Presidente

, Relator