

Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia

Relatório de Pesquisa



Relatório Final de Avaliação da Política

Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia

Relatório de Pesquisa

ipea

Relatório Final de Avaliação da Política

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Nelson Barbosa

Secretaria do Patrimônio da União
Secretária Cassandra Maroni Nunes

Coordenador-Geral da Amazônia Legal
Fernando Campagnoli

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia

Relatório de Pesquisa

ipea

Relatório Final de Avaliação da Política

Rio de Janeiro, 2015

FICHA TÉCNICA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
Coordenação de Desenvolvimento Rural

Este relatório trata da análise final da pesquisa de campo realizada em territórios ribeirinhos no estado do Pará. A pesquisa visou avaliar a implementação do projeto Nossa Várzea de regularização fundiária de comunidades tradicionais ribeirinhas na Amazônia Legal. O estudo faz parte do projeto Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia, realizado mediante Termo de Cooperação nº 4/2012, celebrado entre o Ipea e a SPU.

Coordenação geral

Brancolina Ferreira – Coder/Disoc/Ipea
Erivelton Pires Guedes – Astec/Ipea
Fábio Alves – Coder/Disoc/Ipea
Fernando Campagnoli – SPU/MPOG

Coordenação da pesquisa

Fábio Alves – Coder/Disoc/Ipea

Equipe de pesquisa e redação

Amanda Cristina Oliveira Gonçalves
Andrei Cornetta
Fábio Alves
Leonard Jeferson Grala Barbosa

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO	7
1 INTRODUÇÃO	9
2 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	12
3 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL E AS IMPLICAÇÕES DO PROJETO NOSSA VÁRZEA	19
4 PROPOSIÇÕES.....	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS	52
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	55
ANEXO A	56
ANEXO B	60

RESUMO

Este relatório trata da análise final da pesquisa de campo realizada em territórios ribeirinhos no estado do Pará. A pesquisa visou avaliar a implementação do projeto Nossa Várzea de regularização fundiária de comunidades tradicionais ribeirinhas na Amazônia Legal. O estudo faz parte do projeto Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia, realizado mediante parceria entre o Ipea e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU). O Nossa Várzea é uma ação realizada pela SPU no estado do Pará. Consiste no cadastramento de famílias ribeirinhas ocupantes de áreas de várzeas e ilhas situadas em rios federais, para a emissão de Termos de Autorização de Uso Sustentável (Taus). Neste relatório, são tratados os princípios metodológicos e conceituais que orientaram a pesquisa realizada. Em seguida, são consolidadas as principais constatações do estudo em relação ao princípio da função social (ou socioambiental) do Patrimônio da União na Amazônia em seus elementos constitutivos: fundiário, ambiental, sociocultural, econômico e trabalhista. Com base nessas constatações, é elencada uma série de proposições a fim de aperfeiçoar a política e garantir os direitos territoriais de comunidades tradicionais ribeirinhas ocupantes de terras da União.

Palavras-chave: Amazônia; comunidades ribeirinhas; função socioambiental; regularização fundiária.

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia apresenta um processo antigo de ocupação territorial. Estudos arqueológicos indicam que a presença humana na região remonta a não menos que 9 mil anos.¹ Quando os europeus chegaram à região, no início do século XVI, a população, composta por várias etnias indígenas, foi estimada entre 5 e 6 milhões de habitantes, sendo que a maior concentração estaria nos ecossistemas de várzeas (Denevan, 2003).² Os primeiros testemunhos europeus na região amazônica relatam o encontro com diversos povoados indígenas localizados às margens fluviais, formando grupamentos humanos que variavam de algumas centenas a 10 mil habitantes (*op. cit.*, p. 180-181). Assim, a colonização europeia na Amazônia enfrentou a resistência das populações autóctones, assim como nas demais regiões do continente americano.

A partir de sua descoberta pelos primeiros navegadores, a bacia amazônica se configurou como cenário de disputas territoriais entre países europeus. Inglaterra, França, Espanha, Holanda e Portugal se digladiaram pelo domínio da região a fim de se apropriar dos ricos e variados recursos naturais ali existentes. A vitória ficou com a coroa portuguesa, que intensificou o processo de ocupação territorial e exploração das chamadas drogas do sertão, que eram exportadas para o mercado europeu. Constituíam uma série de produtos da atividade extrativista, especiarias de alto valor na Europa da época. Entre eles, vale citar o pau-cravo, a canela, a salsaparrilha e o cacau, explorados à exaustão no estuário amazônico e no vale do Tocantins³ (Menezes, 1994, p. 49 e 66).

Iniciativas de implantação de sistemas agropecuários voltados para o mercado regional e internacional foram realizadas pelo colonizador português. Foram efetuadas experiências de cultivo de cana-de-açúcar,⁴ café⁵ e cacau,⁶ além da introdução da pecuária extensiva nos campos do Marajó. Contudo, foi o extrativismo o motor do processo de ocupação da Amazônia. Em fins do século XVIII, produtos como a castanha-do-pará⁷ e o cacau prevaleciam na pauta de exportação dos produtos amazônicos. A exploração dos seringais veio intensificar o extrativismo e estendê-lo por todo o período do Império e da Primeira República. Produto conhecido e usado tradicionalmente por populações indígenas, a borracha obtida pelo látex da seringueira, já na segunda metade do século XVIII, veio a ser empregada como matéria-prima para a confecção de calçados e roupas impermeáveis, com razoável comercialização para o mercado europeu (Santos, 1980, p. 29-30). Mas foi o seu emprego na indústria automobilística que intensificou a

1. De acordo com Roosevelt (1998, p. 58-60), os achados arqueológicos mais antigos datariam de 12 mil a 7 mil anos a.C.

2. A estimativa da população amazônica no momento da chegada dos europeus não é ponto consensual entre os estudiosos da área. Bety Meggers (*apud* Ribeiro, 1992, p. 79) estima que a população indígena na Amazônia deveria estar entre 1,5 e 2,0 milhões de habitantes.

3. No vale do rio Xingu, o pau-cravo teria sido a principal droga do sertão explorada (Chambouleyron, 2008, p. 52-54 e 67).

4. A cana-de-açúcar teria sido introduzida primeiramente no estuário amazônico no século XVII e no baixo Tocantins, no século seguinte (Homma, 2003, p. 30; Menezes, 1994, p. 46).

5. De acordo com Homma (2003, p. 34-35), o cultivo do café teria sido introduzido no Brasil no início do século XVIII mediante experiência pioneira em Belém-PA.

6. A importância do cultivo de cacau na produção amazônica é questionada. Segundo Santos (1980, p. 18), a magnitude da exportação do cacau amazônico entre o fim do século XVIII e o início do século XIX deve-se à atividade extrativista, cabendo aos cultivos participação residual.

7. Estudos têm comprovado que a disseminação da castanha-do-pará está ligada aos movimentos migratórios de grupos indígenas, contribuindo para o quadro de extração intensa que ocorreu desde pelo menos meados do século XVIII. Para mais informações, ver Shepard Junior e Ramirez (2011).

atividade extrativa da borracha, tornando-a o principal produto de exportação amazônica, competindo, inclusive, em âmbito nacional com o café produzido no Sudeste do país.

Em todo esse tempo, o rio Amazonas desempenhou papel crucial no processo de ocupação da Amazônia. A magnitude do rio, chamado de Mar Doce por um de seus primeiros navegadores,⁸ constituiu, junto com seus afluentes, a principal via de expansão da colonização europeia na região. Por ele também eram escoados os produtos obtidos do interior e que partiam para o outro lado do Atlântico. Por consequência, a dominação territorial ocorreu inicialmente pelas margens do rio, com a instalação de fortificações e a expedição de missões religiosas, responsáveis pelos aldeamentos de índios e pela subsequente exploração de sua mão de obra. Num segundo momento, formaram-se povoados compostos por colonos portugueses e índios aldeados. Surge daí o tipo caboclo, mestiço do branco e índio, cujo modo de vida integrado ao rio seria tomado como sinônimo de ribeirinho, o caboclo da beira, no dizer de Wagley (1977, p. 117). A esses se integraram os africanos, trazidos à região para servirem de mão de obra escrava, e, posteriormente, os contingentes de homens vindos do Nordeste, atraídos pelo sonho de riqueza da economia da borracha, mas desiludidos pela realidade de opressão e servidão imperante do sistema de aviação.⁹

A população ribeirinha hoje encontrada na região amazônica é resultado desse processo histórico de ocupação e dos diversos fluxos migratórios de contingentes humanos que se instalaram nas beiras dos rios e ali desenvolveram modos singulares de interação com o meio. Herdaram da cultura indígena a prática tradicional de cultivos nas áreas de várzea, desenvolveram sistemas de criação de animais adaptados à sazonalidade de cheias e secas, além de aproveitarem os recursos das águas e da floresta por meio do trabalho extrativo. Tais atividades, voltadas predominantemente para o autoconsumo, com destinação do excedente para um sistema local de trocas não monetizado, eram (e ainda são) praticadas com maior ou menor autonomia, a depender da pressão exercida pelos ciclos econômicos hegemônicos ocorridos na região, com apropriação de seu território e de sua mão de obra para exploração de recursos naturais voltados para o mercado.

Devido à informalidade de sua ocupação territorial, as comunidades ribeirinhas se tornam vulneráveis à atuação de terceiros, patrões, empresas, fazendeiros, entre outros, em seu território, com apropriação dos recursos naturais necessários a sua reprodução socioeconômica e cultural, sujeição de seu trabalho e não raro expulsão de sua terra. Surge, dessa situação, a necessidade do reconhecimento oficial de seu território tradicionalmente ocupado por meio de uma ação governamental de regularização fundiária. Ação que daria efetividade aos direitos garantidos pelo arcabouço legal brasileiro.

Grande parte do território ribeirinho constitui terras de domínio da União. As macrobacias do Amazonas e do Tocantins-Araguaia são formadas predominantemente por rios federais, seja por sofrerem influência da maré, seja por banharem mais de uma Unidade da Federação (UF). Assim, suas margens, várzeas e ilhas são também federais, cabendo à Secretaria do Patrimônio da União (SPU) a gestão dessas terras. Com o intuito

8. O navegador era Vicente Pinzon, capitão da primeira frota europeia a navegar pela foz do Amazonas, que, ao se deparar com a grandiosidade do rio, o batizou de Santa Maria de la Mar Dulce (Capitulação..., 1859).

9. Furtado (2007, p. 192) estimou que, entre as duas décadas finais do século XIX e a primeira do século XX, o contingente humano que migrou para a Amazônia teria chegado a 500 mil pessoas.

de regularizar as áreas de moradia e trabalho de populações ribeirinhas agroextrativistas, foi editada em 2005, pela SPU, a Portaria nº 284, a qual normatiza, pela primeira vez, os critérios para a emissão de Termos de Autorização de Uso Sustentável (Taus).

A emissão de autorizações de uso para as comunidades ribeirinhas constitui uma solução, embora provisória, para reconhecer de forma rápida e menos onerosa os territórios ocupados tradicionalmente nas áreas de várzea. A solução definitiva, por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), envolve ações de reconhecimento, demarcação e discriminação das terras de domínio da União, cujo procedimento se dá de forma complexa e morosa. Para a emissão do Taus, é realizado um cadastro socioeconômico das famílias beneficiárias, além de colhida uma foto da família em frente a sua casa e a um ponto georreferenciado da moradia. A partir deste ponto, é projetado um círculo correspondente a um raio de 500 m, configurando a área de alcance da autorização de uso, respeitados os limites tradicionalmente aceitos pela comunidade. A partir de junho de 2009, com a emissão da Portaria nº 100, a SPU amplia as formas de delimitação da autorização de uso, estabelecendo a possibilidade de ser definida poligonal fechada de pontos georreferenciados. Podendo ser individual, em nome da família, ou coletiva, esta poligonal delinea a área de várzea ocupada tradicionalmente pela comunidade.

Assim, a autorização de uso é estabelecida como o marco inicial do processo de regularização fundiária, devendo seguir para a derradeira CDRU. No Pará, a ação foi intitulada projeto Nossa Várzea, sendo emitidos até 2014 mais de 47 mil Taus em 54 municípios do estado. Inicia-se, dessa forma, uma política de reconhecimento territorial e cidadania a uma população historicamente legada à exclusão socioterritorial.

O projeto Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia é fruto de uma parceria entre o Ipea e a SPU, cujo objetivo final é “registrar e avaliar ações de inclusão socioterritorial e regularização fundiária de áreas da União na Amazônia Legal paraense, cujos beneficiários são comunidades tradicionais” (anexo B). Nesse sentido, buscou-se analisar em que medida o projeto Nossa Várzea contribui para a garantia de direitos socioterritoriais de comunidades tradicionais ribeirinhas, com relação à preservação do meio ambiente, à economia local, ao trabalho, à segurança fundiária, à reprodução sociocultural, de forma a criar condições para a conquista da cidadania das famílias que compõem o público-alvo da política. Para tanto, foi trabalhado em duas linhas. A primeira consistiu na disponibilização aos gestores do Nossa Várzea de uma plataforma na rede mundial de computadores com as informações georreferenciadas do projeto, de forma a permitir seu monitoramento. A segunda se constituiu numa pesquisa de campo, na qual foram selecionados determinados territórios ribeirinhos de atuação da SPU mediante a emissão de Taus. Com base nessa pesquisa, foram elaborados três relatórios territoriais: o primeiro sobre a pesquisa realizada na região insular metropolitana de Belém e de Abaetetuba; o segundo sobre a região do Médio Xingu; o terceiro sobre o arquipélago do Marajó.

Este relatório visa sistematizar as principais constatações analisadas nos relatórios territoriais, bem como aprofundar algumas proposições de aperfeiçoamento da política a fim de efetivar os direitos das famílias atendidas e de contribuir para consolidar o domínio público das ilhas e áreas de várzeas da Amazônia, e a destinação prioritária destas às comunidades tradicionais. Na segunda seção deste relatório, após esta introdução,

será aprofundada a discussão sobre o método e as questões conceituais que nortearam a realização do estudo. Na terceira, será exposta uma síntese das implicações da política analisada sobre as dimensões da função socioambiental do patrimônio da União na região. Na quarta, com base nas problematizações e constatações realizadas, será apresentada uma série de proposições para o aperfeiçoamento da política, tanto para as atribuições da SPU quanto para o governo em geral. Por fim, a quinta seção trará as considerações finais do estudo.

2 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

2.1 Considerações sobre o método qualitativo e a avaliação de políticas públicas

Correntemente as políticas públicas no Brasil são avaliadas a partir de pesquisas quantitativas e seus procedimentos habituais, como índices, gráficos, modelos, estatísticas, entre outras maneiras de se aferir determinado fenômeno. Tais procedimentos mostram-se insuficientes quando se trata de avaliação de políticas dirigidas a questões territoriais que envolvem direitos de populações rurais, indígenas ou consideradas tradicionais.

Até que ponto avaliações quantitativas podem apreender processos culturais que compõem a história de um grupo contemplado por determinada política? Isto é, até que ponto a cultura é considerada enquanto processo de constituição de um dado ambiente¹⁰ ou território na tomada de medidas e escolhas políticas?

Tais questões suscitam a necessidade de outro tratamento em relação a avaliações de políticas voltadas a populações com particularidades históricas, culturais e maneiras específicas de se relacionar com o ambiente. Em outras palavras, entende-se que o método qualitativo, próprio das ciências humanas, pode oferecer um entendimento mais aprofundado sobre os efeitos das políticas públicas, assim como pode, também, apontar encaminhamentos e ajustes distintos da análise quantitativa. Esta, cujos procedimentos podem auxiliar de maneira importante a pesquisa qualitativa, possui certas limitações – muito em função da maneira como se relaciona com seu objeto de pesquisa –, sobretudo em apreender especificidades e desdobramentos de uma política em determinado território, como no cotidiano de uma comunidade rural.

Sobre esse aspecto, importante citar Franz Boas e suas preocupações epistemológicas quanto ao entendimento histórico dos fenômenos, isto é, uma compreensão da história no interior do próprio fenômeno. Como Moura (2004, p. 210) explicita sobre o pensamento do antropólogo, a “história é a dinâmica cultural de uma sociedade tomada *in flux*, o que quer dizer em sua condição de processo, com o tempo se manifestando presente de forma constitutiva”. Ainda sobre este aspecto, Moura (*op. cit.*, p. 266) ressalta que:

a produção do conhecimento histórico na sua dimensão epistemológica supõe uma existência de um observador que pertence à mesma condição humana dos indivíduos observados. Igualmente, ele também pertence a uma cultura e a vivência por toda uma existência, seja ela a mesma em que se passam os fatos e o processo histórico que observa, ou não. A alteridade existe, portanto, é

10. O conceito de ambiente utilizado aqui se assemelha à proposta de Tim Ingold (2000, p. 20, tradução nossa): “ambiente é o mundo como ele existe e assume um significado em relação a mim, e nesse sentido entrou em existência e sofre desenvolvimento comigo e ao meu redor. (...) O ambiente nunca é completo. Se ambientes são forjados por meio das atividades dos seres vivos, desde que a vida continua, estão continuamente em construção. Assim, quando eu falei (...) ‘organismo mais ambiente’ como uma totalidade indivisível, eu deveria ter dito que esta totalidade não é uma entidade limitada, mas um processo em tempo real: um processo, ou seja, de crescimento ou desenvolvimento”.

no fundo igual a ele mesmo: ele sente, ele julga, ele age, exatamente como também o faz o outro homem cuja existência histórica observa.

A respeito do entendimento do “outro”, ou do exógeno e do desconforto diante do desconhecido, Lévi-Strauss (1993, p. 43) discute que tal questão é chave para estabelecer o método que, segundo ele, ajuda a superar o que, à primeira vista, pareceria um duplo paradoxo: “ao mesmo tempo em que se preconiza o estudo dos homens distantes, dedica-se, sobretudo ao entendimento deste homem particular que parece o mais próximo, isto é, ele mesmo”. Na nota 10 de *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*,¹¹ Rousseau (1973) – utilizado por Lévi-Strauss para identificar o cerne do método etnológico¹² – explicita sua crítica aos filósofos que atribuem aos selvagens sentimentos dos civilizados.¹³ A nota, escrita a partir de uma compilação de relatos de viagens, aponta para questões referentes às relações entre natureza e cultura, ao mesmo tempo que põe em questão a relação entre seres humanos: com o outro e consigo mesmo.

Esse aspecto fundante do método etnológico – e das ciências humanas em geral – é de fundamental importância para a reflexão sobre as relações entre pesquisador e informante em pesquisas que se ocupam em avaliar políticas públicas, ou certas atividades econômicas que influenciam o modo de vida de populações rurais ou indígenas. Propõe-se, assim, que atividades ou políticas que impulsionam desdobramentos significativos para determinados grupos, e que podem acarretar impactos aos seus modos de vida, sejam compreendidas a partir de uma perspectiva histórica, isto é, da cultura, tanto de quem olha quanto de quem é observado – “o olho que vê é o órgão da tradição” (Boas, 1986).

Ao pensar sobre o trabalho de pesquisa empírico, Oliveira (2006) enfatiza que não há a rigor uma interação entre informante e pesquisador na utilização de procedimentos tradicionais de entrevista, isto é, em uma relação assimétrica imposta por quem pergunta. Porém, para que se crie um espaço semântico partilhado pelos sujeitos (pesquisador e informante) em uma relação dialógica – uma “fusão de horizontes” –, é necessário que “o pesquisador tenha a habilidade de ouvir o nativo e por ele ser igualmente ouvido, encetando formalmente um diálogo entre ‘iguais’, sem receio de estar, assim, contaminando o discurso do nativo com elementos de seu próprio discurso” (*op. cit.*, p. 24).

Nesse sentido, defende-se uma análise de políticas públicas em que se valorize o olhar, o escutar, o dialogar, o escrever, de maneira semelhante à que propõe Oliveira

11. Ver *Notas de Rousseau*, especificamente às páginas 307 e 308 (Rousseau, 1973).

12. A constatação vem pelo questionamento: “não será a etnologia contemporânea, seu programa e seus métodos, que acabamos de traçar aqui? Não são os nomes ilustres citados por Rousseau os mesmos que os etnógrafos de hoje tomam para modelos, sem pretender igualá-los, mas convencidos de que somente seguindo-lhes o exemplo poderão conferir à sua ciência um respeito que lhe foi, durante muito tempo, regateado? Rousseau não se limitou a prever a etnologia: ele a fundou” (Lévi-Strauss, 1993, p. 42).

13. Dois séculos antes de *Discurso*, de Rousseau, Michel de Montaigne discutia, nos ensaios dedicados à América, o embate com o outro e a composição de uma imagem de um “mundo novo”. O estranhamento diante do exógeno foi a norma dos séculos de espoliação em todo o período colonial europeu. O outro, o nativo das terras colonizadas, era frequentemente representado como um ser desprovido de alma, de razão, bestializado e não reconhecido como igual. Entretanto, assim como Rousseau, Montaigne foi crítico à visão sobre o outro como bárbaro, incivilizado e sem alma, concepções estas próprias do etnocentrismo europeu. Em *Dos canibais*, Montaigne, ao mesmo tempo que descreve os hábitos e costumes dos tupinambás, volta-se para uma reflexão interna, questionando os valores, a educação e os hábitos presentes na Europa de sua época: “não há nada de bárbaro ou de selvagem nessa nação, a julgar pelo que me foi referido; sucede, porém, que classificamos de *barbárie* o que é alheio aos nossos costumes; dir-se-ia que não temos da verdade e da razão outro ponto de referência que o exemplo e a ideia das opiniões e usos do país a que pertencemos” (Montaigne, 1972).

(2006 p. 18): “essas ‘faculdades’ ou, melhor dizendo, esses *atos cognitivos* delas decorrentes assumem um sentido todo particular, de natureza epistêmica, uma vez que é com tais atos que logramos construir nosso saber”. Sobre tais atos cognitivos, Ingold (2000) ressalta a importância da educação da atenção ou de uma educação dos sentidos ao discutir as distintas maneiras pelas quais se pode apreender determinado ambiente.

O modo pelo qual ocorre a percepção do ambiente externo é discutido na antropologia por nomes como Claude Lévi-Strauss, Gregory Bateson e, mais recentemente, Tim Ingold. Lévi-Strauss e Bateson entendem a mente humana como um processador que decodifica as informações, estas consistindo em padrões de diferença significativa. No entanto, Lévi-Strauss, ao contrário de Bateson, ancora a mente e seu decorrente entendimento do mundo exterior no funcionamento do cérebro humano.¹⁴

Ingold (2000) explica que este mundo, conforme Lévi-Strauss, é estruturado por completo, desde o mais baixo nível de átomos e moléculas, por meio dos níveis intermediários de percepção sensorial, até os mais altos níveis de funcionamento intelectual.

Quando a mente processa os dados empíricos que recebe previamente processados pelos órgãos e sentidos, ela continua trabalhando estruturalmente o que, desde o início, já era estrutural. Ela só pode fazê-lo, pois a mente, o corpo a que a mente pertence, e as coisas que o corpo e a mente percebem são parte integrante de uma só realidade (Lévi-Strauss *apud* Ingold, 2000, p. 17, tradução nossa).

Para Bateson, a mente deve ser vista como intrínseca ao sistema de relações organismo-ambiente em que os seres humanos estão necessariamente enredados, em vez de confinados dentro de corpos individuais, como se estivessem contra uma natureza externa. Ingold cita uma palestra proferida por Bateson em 1970, em que ele sintetiza suas ideias da seguinte maneira: “o mundo mental – a mente – o mundo do processamento de informação – não é limitado pela pele” (Bateson, 1970 *apud* Ingold, 2000, p. 16, tradução nossa).

Assim, se para Lévi-Strauss a ecologia significa o mundo exterior e a mente significa o cérebro, para Bateson, a mente e a ecologia estão situadas nas relações entre o cérebro humano e o ambiente circundante, processo esse que o antropólogo inglês define como uma ecologia das ideias.

As distintas maneiras pelas quais os grupos humanos interagem, entendem e organizam seus ambientes, como os descritos por esta pesquisa, vêm sendo amplamente debatidas não só pela antropologia, mas pelas ciências humanas em geral, como a geografia¹⁵ – cada qual com suas particularidades e métodos específicos de análise. Sobre as interações mútuas entre sociedade-natureza, Sahlins (2003), ao discutir o trabalho de Gregory Bateson, ressalta que:

dentro do ecossistema, a trama interativa, ou o subsistema que envolve o homem e seus arredores imediatos, seria caracterizada por relações de retroalimentação (*feedback*) recíprocas e iguais às

14. Conforme Ingold (2000, p. 17, tradução nossa): “fixando de maneira mais ou menos arbitrária determinados elementos ou características distintivas que lhe são apresentados no ambiente circundante, a mente age como um caleidoscópio, lançando-os em padrões cujas oposições e simetrias refletem universos subjacentes à cognição humana”.

15. Na ciência geográfica, sobre a relação do homem e seu ambiente, vale destacar o conceito de topofilia, cunhado pelo geógrafo chinês Yu-Fu Tuan, que denota as relações inerentes entre pessoas e seus lugares que vão além dos aspectos puramente utilitários ou econômicos (Tuan, 1980, p. 106).

existentes entre quaisquer outros elementos do circuito, apesar de a transação homem-natureza ser mediada pela cultura. A cultura é aqui, simplesmente, a automediação da natureza (*op. cit.*, p. 94).

O autor chama atenção para um aspecto central do etnocentrismo: o homem com seu modo de pensar e agir é apenas uma variável funcional do todo, “um componente reativo em mútua determinação com variáveis ambientais” (*op. cit.*, p. 94), em que estes, os humanos, estão sujeitos às inferências de seu suposto “objeto”, o ambiente *vis-à-vis*.

As diversas falas, posicionamentos e percepções registrados durante os trabalhos de campo mostram a nítida percepção dos elementos que participam e compõem a teia de inter-relações do seu ambiente. Algo, portanto, de relevância central para avaliações de políticas públicas, sobretudo as políticas territoriais voltadas para as populações rurais com direitos históricos.

Assim, buscou-se na pesquisa empírica o uso de um método histórico-etnográfico, que, combinado ao trabalho bibliográfico e documental, considere os processos culturais que afeiçoam ambientes, paisagens e territórios, para se avaliar uma política de regularização fundiária, juntamente com distintos processos sociais que se sobrepõem aos territórios ribeirinhos amazônidas.

2.2 Procedimentos de pesquisa

A pesquisa realizada é de caráter qualitativo, apoiada em análises bibliográficas teóricas, documentos e relatórios específicos da política avaliada, assim como em entrevistas qualitativas com roteiros semiestruturados, de acordo com os pressupostos metodológicos descritos anteriormente.

A viabilidade desses procedimentos de investigação esteve diretamente vinculada à diretriz metodológica adotada pela pesquisa no sentido de relacionar a análise de fontes secundárias à observação e à análise empírica da equipe de pesquisa. Para isso, foram realizados minuciosos e intensos trabalhos de campo, articulando entrevistas qualitativas com os diferentes sujeitos envolvidos com a política avaliada.

Foram realizadas entrevistas com famílias ribeirinhas contempladas ou cadastradas pelo Taus, representantes do poder público local, juristas, movimentos sociais, representantes de sindicatos de trabalhadores rurais, colônias de pescadores, entre outros sujeitos envolvidos direta e indiretamente com o projeto Nossa Várzea da SPU. Elaboraram-se diários de campo, registros fotográficos, gravações em áudio e vídeo, acumulando um material extremamente rico e complexo de ser analisado, com o objetivo de avaliar os desdobramentos do Nossa Várzea de maneira mais próxima à perspectiva das famílias contempladas pelo Taus.

Os trabalhos de campo tiveram como principal meta registrar os diferentes pontos de vista dos sujeitos envolvidos, combinando entrevistas individuais e coletivas, e grupos focais. A escolha desta linha de ação está, necessariamente, condicionada aos objetivos da pesquisa, sobretudo ao objetivo específico de avaliar a relevância do Taus não apenas enquanto instrumento de regularização fundiária, mas também enquanto garantia da função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia paraense.

Quanto à elaboração e aplicação das pesquisas de campo, utilizaram-se técnicas de entrevistas qualitativas como ferramenta capaz de identificar contradições e propor ajustes

ao projeto analisado, tornando-as públicas para que possam também ser submetidas a outras críticas.

Para isso, os trabalhos de campo foram previamente estruturados, compondo um roteiro de debate aplicado nas diversas comunidades visitadas pela equipe de pesquisa. Neste roteiro, foram traçadas questões-chave que proporcionaram o levantamento de informações acerca dos objetivos específicos propostos pela pesquisa.

Importa considerar que as informações levantadas durante os trabalhos de campo foram devidamente registradas e armazenadas em um banco de dados de áudio e vídeo, organizadas em uma listagem documental, contribuindo com a análise e a sistematização subsequente das informações. A análise dos dados e das informações de campo foi trabalhada inicialmente de forma isolada – considerando transcrição do áudio e identificação dos trechos de depoimentos mais relevantes – para, na sequência, ser tratada em conjunto com a análise teórica e documental da pesquisa.

2.3 Aspectos conceituais norteadores da pesquisa

Esta pesquisa envolve a compreensão de elementos conceituais relevantes para nortear a análise proposta. Primou-se por registrar o entendimento sobre conceitos como o de território, regularização fundiária e função social da terra, presentes no decorrer do trabalho.

A política analisada é, sobretudo, voltada para territórios de comunidades tradicionais ribeirinhas, estes formados por ambientes diversos como corpos d'água, várzea e floresta de terra firme. É na intersecção destes ambientes que o ribeirinho desenvolve as diversas relações (sociais, econômicas, culturais etc.) que compõem seu modo de vida e assim reproduz seu território. Esta categoria de análise é imbuída de relações de apropriação e domínio, isto é, valor imaterial (simbólico, afetivo) e valor material (funcional, político-econômico) ao mesmo tempo (Haesbaert, 2007). Sob essa ótica, a apropriação está mais ligada aos laços identitários consolidados a partir da relação cotidiana com o lugar, já o domínio caracteriza a dimensão de propriedade da terra, da necessidade de formalizar por meio de documentos oficiais a ocupação e o uso da terra, por exemplo.¹⁶

Território, assim, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não apenas ao tradicional “poder político”. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação. Lefebvre¹⁷ distingue apropriação de dominação (“possessão”, “propriedade”), o primeiro sendo um processo muito mais simbólico, carregado das marcas do “vivido”, do valor de uso, o segundo mais concreto, funcional e vinculado ao valor de troca (*op. cit.*, p. 20-21).

Os rios, a várzea e a terra firme são espaços apropriados pelo ribeirinho por meio de sistemas de manejo baseados em saberes adequados aos ciclos naturais, fruto de tradições herdadas dos mais antigos (Diegues, 1999). São apropriados também a partir de relações sociais constituídas principalmente em torno dos espaços de uso comum regidos por ordens compartilhadas em geral por todos os usuários. Almeida (2008) define estes

16. Para uma leitura mais detalhada sobre a maneira como a pesquisa adota o conceito de território, ver *Relatório Territorial da Região do Médio Xingu*.

17. Lefebvre (1986).

espaços como terras tradicionalmente ocupadas, marcadas pela existência coletiva de grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza.

Os direitos territoriais desses povos têm sido ratificados juridicamente nas duas últimas décadas por meio de dispositivos como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) assinada pelo Brasil em 2002, detendo, portanto, *status* de lei. O documento aponta o dever de adequação da legislação dos países signatários aos termos e disposições que tratam do direito de posse e propriedade, condições de trabalho, acesso aos recursos naturais e, em casos de implementação de empreendimentos, o direito ao reassentamento em “terras de qualidade e situação jurídica pelo menos iguais às das terras que ocupavam anteriormente e que possam satisfazer suas necessidades presentes e garantir seu desenvolvimento futuro” (OIT, 2011, Artigo 16, 4). Dois anos antes, na Lei nº 9.985 de 2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o termo populações tradicionais foi utilizado para designar grupos:

cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (Brasil, 2000, Artigo 20).

A mesma norma define populações tradicionais extrativistas como grupos “cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte” (*op. cit.*, Artigo 18).

Em fevereiro de 2007, o Decreto Federal nº 6.040 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT),¹⁸ aprofundando-se no aspecto cultural destes grupos sociais e acrescentando a definição de territórios tradicionais:

I – Povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II – Territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (Brasil, 2007a, Artigo 3º).

A despeito da incorporação desses termos à legislação, cenários estruturais, como o da hegemonia da propriedade privada individual em relação à apropriação coletiva da terra, limitam o cumprimento de demandas das comunidades tradicionais acerca do território. Marés (2003, p. 48) descreve a trajetória da transformação da terra em propriedade:

a transformação da terra em propriedade foi um processo teórico, ideológico contrário à realidade, à sociedade e aos interesses das pessoas em geral, dos grupos humanos e dos povos, porque todos dependem da terra para viver. (...) No Brasil e em toda a América Latina esta inadequação da

18. Importante marco para o reconhecimento oficial e para a formulação de políticas públicas direcionadas às populações tradicionais, os objetivos da PNPCT ainda carecem de efetivação. Os Planos de Desenvolvimento Sustentável, previstos no Artigo 5º da PNPCT, seriam os instrumentos que viabilizariam a aplicação da política. Todavia, até o momento, não foram formulados.

transformação da terra em propriedade fica evidenciada quando se olha para as populações indígenas, para quem o Direito e o Estado até hoje procuram soluções impossíveis para a assimilação privatista.

O autor continua explicando como isso tem sido caro às populações que se apropriam da terra historicamente de forma coletiva:

de fato, a partir de 1891, com a Constituição Republicana e Federalista, as elites locais passaram a dispor das terras chamadas devolutas e outorgavam títulos segundo leis urdidadas em suas Assembleias Legislativas. Os títulos eram emitidos sobre terras ocupadas por camponeses, negros libertos, índios, mestiços que mantinham uma economia de subsistência satisfatória e conseguiam viver bem, pobres, mas alimentados e unidos pela força da solidariedade e de uma religiosidade própria e emancipada (Marés, 2003, p. 104).

Não obstante, cabe lembrar que toda propriedade deve cumprir uma função social, conforme o princípio da Constituição Federal vigente. Isto é, toda propriedade deve ser utilizada de maneira que resguarde o meio ambiente ecologicamente equilibrado, as condições dignas de trabalho, o aproveitamento econômico adequado e o bem-estar das pessoas que nela vivem e dela ganham seu sustento (Brasil, 1988, Artigo 186). A função social corresponde à função socioambiental buscada pela política da SPU de regularização fundiária, estabelecida em seu *Manual de Regularização Fundiária de Terras da União*:

o cumprimento da função social de uma propriedade pública deve estar associado às responsabilidades e obrigações do Estado brasileiro para com a sociedade. Assim, a destinação e o uso dos bens públicos têm como objetivo contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e a promoção da justiça social, garantindo o direito à moradia, bem como a geração de postos de trabalho e o incremento ao desenvolvimento local.

Somando-se ao princípio constitucional a missão desenvolvida pela SPU, todos os bens da União, quer se localizem em área rural ou urbana, qualquer que seja sua destinação, devem ser utilizados de forma a priorizar o uso socioambiental do bem em benefício da coletividade, levando em consideração as grandes diferenças regionais, sociais, econômicas e culturais entre os diversos segmentos da sociedade brasileira (Saule Júnior *et al.*, 2006, p. 41).

Como ação fundamental para o cumprimento da função socioambiental, bem como para o ordenamento territorial buscado pelo Estado,¹⁹ a regularização fundiária refere-se, sobretudo, ao reconhecimento jurídico do direito ao território. Normativos de políticas fundiárias costumam identificar as finalidades da regularização, quais sejam, garantir a segurança jurídica e o acesso a políticas públicas de governo, como crédito e assistência técnica.²⁰ Estas são fundamentais para os grupos beneficiários; mas, no caso de povos e comunidades tradicionais, são insuficientes para abarcar seu complexo e diferenciado modo de vida e de uso dos recursos naturais. Isto ficou bem traduzido na Convenção nº 169 quando acrescenta o entendimento de território, abrangendo todo o ambiente usado pelos grupos, mesmo não sendo com exclusividade.

À medida que tais elementos eram incorporados aos discursos de movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e setores estatais, novas proposições de

19. O Plano Amazônia Sustentável, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó, por exemplo, priorizam ações de regularização fundiária em vista do ordenamento do território.

20. Como exemplo, o Programa de Cadastro de Terras e Regularização Fundiária, gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

modelos de regularização fundiária foram sendo apresentadas em resposta à necessidade territorial de comunidades tradicionais, como os projetos de assentamento diferenciados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAEs). No âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, as Reservas Extrativistas (Resex) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) garantem direitos territoriais a comunidades tradicionais. Soma-se a estas políticas o projeto Nossa Várzea, que atende a comunidades ribeirinhas. Treccani (2006) caracteriza tais tipologias como modelos agroecoculturais, baseados na apropriação sustentável dos recursos por meio do extrativismo e da agricultura de subsistência.

A Amazônia paraense tem se configurado como cenário para a implementação de várias destas tipologias agroecoculturais de regularização fundiária. É necessário observar com diligência o resultado dessas ações para o reconhecimento territorial efetivo das comunidades e para o cumprimento da função social do patrimônio²¹ da União, que vai além da mera concessão do documento. No âmbito da ação da SPU por meio do Nossa Várzea, é necessário, portanto, analisar de que forma a iniciativa de regularização fundiária vai ao encontro de demandas sociais, culturais e econômicas de seu público-alvo, as comunidades ribeirinhas.

3 A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL E AS IMPLICAÇÕES DO PROJETO NOSSA VÁRZEA

O conceito de função socioambiental envolve aspectos econômicos, sociais, culturais, fundiários e ambientais. É uma característica inerente à propriedade da terra, sem a qual esta não se configuraria. Assim, o direito de propriedade,²² sob os princípios constitucionais brasileiros, não pode ser exercido de modo absoluto sem se observar o bem-estar da coletividade. Ele foi a base norteadora da pesquisa realizada, identificando-a com os direitos territoriais de comunidades tradicionais ribeirinhas amazônicas. Para o trabalho de análise, separar cada uma de suas dimensões é tarefa complexa. Seria complicado tratar, por exemplo, de economia sem considerar aspectos ligados às relações de trabalho, à apropriação dos recursos naturais e aos impactos gerados no ambiente. Do mesmo modo, é difícil falar em apropriação dos recursos naturais sem falar das formas de trabalho utilizadas e do valor simbólico atribuído ao meio natural e ao fruto do trabalho humano, sobretudo quando tratamos de comunidades tradicionais. O que apresentamos a seguir é um esforço de operacionalizar as dimensões da função socioambiental em categorias distintas de análise. Serão tratados aspectos socioculturais, de relações de trabalho, fundiários, de uso econômico do território e ambientais. Nesse sentido, serão observadas algumas redundâncias temáticas, necessárias, porém, para o processo de interpretação das constatações de pesquisa.

21. De fato, segundo Marés (2003), a função social deveria estar vinculada à terra (objeto do direito) e não à propriedade (próprio direito), como estabeleceu o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964). Ainda de acordo com este autor (*op. cit.*, p. 113) "a terra tem uma função a cumprir independentemente do título de propriedade que possam lhe outorgar os seres humanos em sociedade".

22. Ressalta-se que tal princípio se estende tanto à propriedade privada quanto à pública. No caso em pauta, nos interessam principalmente as terras públicas de propriedade da União. Assim, o cumprimento da função social é de responsabilidade da União federal e daqueles autorizados legalmente a utilizá-la.

3.1 Aspectos socioculturais

As populações tradicionais²³ no Brasil podem ser divididas em diferentes grupos, nos quais estão incluídos, por exemplo, indígenas, quilombolas, faxinalenses, seringueiros, ribeirinhos. Esses grupos fazem parte de categorias que necessitam de reconhecimento para garantir seu “território tradicionalmente ocupado”.²⁴ A população ribeirinha está ligada à existência de cursos d’água para desenvolver suas estratégias de reprodução sociocultural, inseridas em redes de sociabilidade locais e externas, formando comunidades.

As famílias ribeirinhas da Amazônia paraense fazem parte de um contexto regional específico, têm de lidar com regimes de cheias e vazantes, dependendo de seu posicionamento no território. Uma das principais características dessas populações pode ser expressa por sua capacidade adaptativa, a qual decorre de suas habilidades para interpretar as situações e elaborar soluções aos problemas que surgem. Em seu histórico de ocupação regional, atravessam inúmeros ciclos econômicos, são capazes – até certo ponto – de absorver as demandas do mercado e de se reestruturar principalmente nos momentos de declínio destes ciclos externos (que podem incluir obras públicas, investimentos em grandes projetos geralmente internacionais, como hidrelétricas e mineração).²⁵

Suas estratégias de vida não segregam várzea e terra firme como nichos independentes, ao contrário, utilizam os recursos disponíveis tanto nos rios, igarapés, quanto nas várzeas e áreas adjacentes de terra firme, conforme a necessidade e a disponibilidade. Assim, elaboram uma série de práticas tradicionais que envolvem, entre outras coisas, suas relações de trabalho, suas estratégias de obtenção, cultivo e manejo dos alimentos, suas formas de alimentação, em suma, suas formas de viver. Isto demonstra a dificuldade de consolidar qualquer regulamentação territorial que restrinja essas populações a um território individual estanque, sem prever mecanismos que possibilitem áreas de uso comum e, sobretudo, sem considerar as maneiras pelas quais as populações ribeirinhas se organizam territorialmente.

Porém, a capacidade de transformar o *moderno* em *tradição* é um dos elementos que podem garantir a manutenção dessas populações mesmo a despeito de modificações na conjuntura econômica e institucional pelas quais se recolonizam territórios sob a ótica de que as populações de várzea, em geral, representariam o atraso econômico e social da região. Contrapondo tal visão, inúmeros estudos²⁶ têm demonstrado a

23. O reconhecimento das populações tradicionais e de seus direitos está expresso na legislação por dispositivos diferentes. Porém, como expresso por Almeida (2008, p. 26), “o fato dos legisladores terem incorporado a expressão ‘populações tradicionais’ na legislação competente e do governo tê-la adotado na definição das funções dos aparatos burocrático-administrativos, tendo inclusive criado, em 1992, o Conselho Nacional de Populações Tradicionais, no âmbito do Ibama [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis], não significa exatamente um acatamento absoluto das reivindicações encaminhadas pelos movimentos sociais, não significando, portanto, uma resolução dos conflitos e tensões em torno daquelas formas intrínsecas de apropriação e de uso comum dos recursos naturais, que abrangem extensas áreas principalmente na região amazônica, no semiárido nordestino e no planalto meridional do país”.

24. A noção usada por Almeida (2008) diz respeito à existência de diferentes tipos de processos de ocupação territorial por parte de populações tradicionais no Brasil, considerando sempre fatores étnicos e identitários, tais como laços de parentesco e redes de vizinhança.

25. São populações que possuem um deslocamento ligado às estratégias de subsistência, por vezes permeadas pelos ciclos de exploração, como foi na época das peles de animais, da borracha, das especiarias diversas e hoje do açaí, mas se desenvolvem para além destes.

26. Diferentes autores têm trabalhado a noção de que estabelecer um diálogo efetivo com as populações tradicionais é o caminho necessário para desenvolver o que denominam *etnociência*; esta agregaria produção de conhecimentos tradicionais e científicos (Balée, 1989; 2008; Posey, 2001; Pereira e Diegues 2010).

vanguarda que significa essa capacidade de “apreensão” cultural, há muito preconizada na antropofagia cultural.²⁷

É a partir desse contexto que analisamos os atuais desafios dos ribeirinhos da Amazônia paraense no que concerne à sua capacidade de gestão do território, em oposição a uma lógica antiga, mas ainda muito difundida na região, que envolve relações de comércio que vão além das subordinções econômicas. Esta lógica está impregnada de toda uma cultura do compadrio, das casas comerciais, da reprodução de um tipo de relação de meação,²⁸ e de lógicas que, atreladas ao comércio de barracão e dos regatões, mantêm muitas vezes laços com práticas análogas ao trabalho escravo²⁹ e à apropriação da terra.

A política de concessão de Taus pela SPU a famílias ribeirinhas é um passo importante para garantir a tais populações a manutenção das suas práticas tradicionais, uma vez que reconhece a dominialidade da União sobre as áreas de várzea federais e as destina oficialmente para a família ocupante. No entanto, os efeitos de uma ação de regularização fundiária relativos à liberação de famílias ribeirinhas da dominação de terceiros não são fáceis de serem obtidos, sobretudo em lugares onde ainda impera a lógica imposta pela construção histórico-econômica do “tempo dos patrões” (Alencar, 2009), como abordado na próxima seção, que trata das relações de trabalho.

Nas regiões estudadas, é possível perceber a constituição cultural da relação patrão-freguês, na qual muitos moradores ainda estão subordinados à lógica do aviamento, que atravessa gerações, sendo mesclada com outros mecanismos de dominação. As modificações intergeracionais demonstram uma tendência de quebra nessas relações, principalmente em situações em que os ribeirinhos adquirem consciência dos seus direitos. Então, os ribeirinhos mais jovens não mais se submetem ao jugo dos pretensos donos e, cientes de seus direitos, tentam romper a lógica de exploração estabelecida pelo domínio irregular das terras. Domínio esse que se territorializa por meio de redes de controle que avalizam todas as relações de trabalho sob uma ótica de suposta dívida moral que as famílias teriam com o pretense dono.

Apesar dessa incipiente tomada de consciência, ainda há muita dificuldade em se promover a cidadania de populações que estão vinculadas a relações de trabalho injustas. A entrega de um documento de autorização de uso da terra ocupada, realizada isoladamente, em muitos casos, mostra-se insuficiente para que essas famílias tenham condições de se desvincular da relação de dominação sem sofrer sanções de pessoas que detêm poder local, uma vez que a atuação local do órgão gestor é esporádica e distante.

Para esses grupos, que mantiveram seus territórios durante longo tempo sem reconhecimento oficial, a problemática do ordenamento territorial é uma questão de defesa de seus territórios, historicamente ocupados. Em um plano ainda mais amplo, o que está em jogo é a capacidade de o Estado brasileiro lidar com novas exigências de

27. Movimento divulgado na obra de Oswald de Andrade nos idos de 1928. Estes fatos se destacam pelo acento atual da oposição àquilo que se costuma rotular de tradicional e moderno.

28. Conforme abordado nos relatórios territoriais.

29. Abordado na seção 3.2 (*Aspectos das relações de trabalho*) deste relatório, e assim descrito por Alencar (2009, p. 186-187): “o processo de ocupação e expansão da economia mercantil fundada na exploração de recursos naturais e na utilização da população local como mão de obra escrava resultou em profundas transformações socioculturais e econômicas. Inicialmente, a ocupação do território ocorreu com a exploração das terras situadas às margens dos rios principais e das áreas de terra firme, e implicou o deslocamento e extermínio de populações nativas que viviam às margens de rios”.

pluralismo levantadas por membros da sociedade nacional, não só na esfera territorial, mas nos âmbitos legal, étnico e também social.

A questão territorial deve ser vista pela ótica dos povos tradicionais, pois muitos já desenvolvem o ordenamento territorial em sua prática cotidiana, elaborando meios de gestão mediante arranjos e acordos internos. A partir dessa premissa, inovações nas formas de cogestão do território têm mais possibilidades de tornar eficaz uma ação de regularização fundiária.

3.2 Aspectos das relações de trabalho

A pesquisa de campo permitiu a verificação de uma diversidade de formas de regimes de trabalho. Foram encontradas desde formas de trabalho autônomo de base familiar até formas variadas de trabalho subordinado. O regime de trabalho irá depender de por quem o território é apropriado, se pela família ribeirinha, se por terceiros, pretensos donos, patrões ou empresas.

O trabalho subordinado que se configura entre a população ribeirinha estudada tem suas raízes no sistema de aviamento que predominou na Amazônia desde o século XIX. O aviamento pode ser entendido de duas formas: uma relação comercial e uma relação de trabalho. A primeira forma foi o regime que regulou a atividade extrativista na Amazônia, sobretudo a exploração da borracha. Aviar significa, na economia amazônica, conceder crédito em forma de mercadoria. Desde a fase da exploração das “drogas do sertão”, no interior amazônico, predominavam relações de trocas não monetizadas,³⁰ em que as expedições eram financiadas com mantimentos pelo receptor dos produtos extrativos, localizado em Belém (Santos, 1980, p. 156). Com o desenvolvimento da economia gomífera, o capital internacional se associa às elites locais para suprir a emergente indústria automobilista, integrando a tradicional forma de relação de troca não monetária ao mercado internacional, consolidando o sistema de aviamento.

O aviamento foi a instituição que se consolidou a partir do contato da sociedade amazônica com um sistema altamente monetizado, qual o capitalismo industrial europeu. A nosso ver, a instituição tenderá a repetir-se em toda área econômica na qual as seguintes características estejam presentes: (a) base de recursos naturais espacialmente ampla e de difícil acesso; (b) atraso das técnicas de produção; (c) índice de participação do dinheiro nas trocas nulo ou muito baixo; (d) presença de lideranças mercantis locais – autóctones ou estrangeiras – ou de agentes capazes de virem a exercê-las; (e) ligação dessas lideranças com um mercado monetizado em pleno funcionamento e que, de fora, subministra crédito; (f) demanda externa ativa sobre um ou mais produtos dessa área (*op. cit.*, p. 155).

Basicamente, o sistema de aviamento consistia numa cadeia verticalizada de crédito em espécie, em cujo topo se localizavam as firmas aviadoras de Belém e de Manaus, que exportavam a borracha para o mercado internacional. No meio da cadeia, estavam operadores de níveis diferentes de intermediação, sendo ao mesmo tempo aviados e aviadores. Assim, num primeiro nível, estava o aviado das casas aviadoras, os quais aviavam os do nível subsequente, chegando ao seringalista, o dono do seringal, que, por fim, aviava o trabalhador extrativista, que ocupava a base da cadeia e era quem empregava a força de trabalho na produção. A cadeia era simplificada na existência de

30. Segundo Santos (1980, p. 156-157), até meados do século XVIII, a moeda metálica não era usada no Pará. Haveria entre a população local uma desconfiança com relação ao dinheiro oficial, e sua recusa teria sido objeto de repressão por parte do governo.

grandes seringalistas, os quais prescindiam de aviadores intermediários, constituindo um elo direto entre casa aviadora e trabalhador rural (Santos, 1980, p. 160).

Se nos níveis superiores e intermediários da cadeia o aviamento configura-se como relação mercantil, no nível inferior a relação entre seringalista e seringueiro, entre patrão e freguês, se caracteriza como relação de trabalho, embora mascarada como relação comercial, ao se tratar o seringueiro como trabalhador autônomo. O regime de trabalho nos seringais implicava uma série de artifícios utilizados pelo patrão para manter o seringueiro em constante endividamento e, desse modo, cativo no seringal. O barracão do patrão era, ao mesmo tempo, o armazém onde eram fornecidas as mercadorias, a preços sobretaxados, aos fregueses, e também o ponto de controle do escoamento da produção do seringal. O freguês entregava o produto de seu trabalho em troca de mercadorias. Em geral, seu saldo com o patrão era sempre negativo, em virtude dos preços exorbitantes atribuídos às mercadorias e da subvalorização de sua produção. O endividamento permanente o impedia de abandonar o seringal. As tentativas de fugas e as eventuais negociações de produtos com marreteiros eram severamente reprimidas, com castigos físicos e inclusive assassinatos (Teixeira, 1980, p. 98-99).

A cadeia mercantil do aviamento acabou por ruir em virtude da decadência da economia gomífera. A relação patrão-freguês, no entanto, persiste em localidades no interior da Amazônia, assumindo formas variadas de exploração do trabalho, inclusive combinando formas não monetárias de remuneração com formas precárias de assalariamento. É o que se constatou, por exemplo, em Mosqueiro, região insular de Belém. Lá, foram observados casos de cobrança de tributos, geralmente em espécie, para o uso das áreas de várzea, de terra firme e também do leito regular do rio. O sistema de cantina, o barracão, ainda funciona, em que os trabalhadores têm deduzido em seus salários alimentos fornecidos pelo patrão, com preços muito mais elevados que o praticado no mercado local.³¹

Os regimes de parceria rural se configuram como formas de exploração do trabalho bem difundidas na região. Assim como no aviamento clássico, tais regimes se mascararam em relações mercantis. No entanto, é evidente a relação de trabalho imperante. Isso é observado com notável frequência em Afuá e em Ponta de Pedras.³² A subordinação do ribeirinho em relação ao patrão é configurada pelo controle que este exerce sobre a produção, pela exclusividade na recepção dos produtos extraídos e pelo pagamento *a posteriori* da comercialização do produto, cujo valor geralmente não atinge a metade do que foi produzido. A repressão sobre eventuais desvios cometidos pelo ribeirinho ainda ocorre, menos violenta que no passado, mas sempre com a ameaça de expulsão do trabalhador e sua família da terra. Em Afuá, chegou-se a detectar casos de coerção

31. Ver seção 5.1.1 do Relatório Territorial de Belém e de Abaetetuba.

32. Ver seções 6 e 7 do Relatório Territorial do Marajó.

do trabalhador por endividamento e de retenção do Taus pelo patrão, configurando condições de trabalho análogas à escravidão.³³

Adiciona-se ainda o fato de a maioria das áreas em questão se constituir em terras públicas. Assim, a sujeição do trabalhador ribeirinho ao patrão ocorre sob completa ilegitimidade jurídica. Operam-se neste contexto vínculos de dominação tradicional respaldados pela ação repressora de agentes da polícia e do Poder Judiciário, configurando um arranjo de poder local que ampara a apropriação do território ribeirinho por pretensos donos.

O trabalho realmente autônomo do ribeirinho, livre da sujeição ao patrão, ocorre pelo processo de organização e luta social, ou por singularidades do histórico de ocupação territorial de determinadas comunidades. Este é o caso da ilha João Pilatos, na região insular de Belém, e também da ilha Santa Bárbara, em Gurupá. Em ambas as localidades, ocorrera a formação de “terras de herdeiros”, em que a família pioneira na ocupação territorial, por sucessivas gerações, vai subdividindo o território, resultando em pequenas unidades de produção e extração familiar (Almeida, 2008, p. 52). Tais situações são, todavia, excepcionalidades dentro de um macroprocesso histórico de ocupação territorial predominantemente concentradora e desigual.

As situações emblemáticas de emancipação do trabalho ribeirinho se configuram como um processo de mobilização e luta social. Foi o que se verificou em Abaetetuba e em Gurupá. A história de exploração dos recursos naturais e do trabalho nesses dois municípios não foi diferente das demais regiões da Amazônia, onde imperava o domínio dos patrões. No entanto, as ações de organização de base e de conscientização de direitos iniciadas por setores progressistas da Igreja Católica na década de 1970 e continuadas por sindicatos e movimentos sociais possibilitaram aos trabalhadores rurais a libertação do jugo do patrão e a consequente apropriação dos frutos do trabalho. Atualmente, observa-se nesses dois municípios a predominância do trabalho de base familiar na exploração dos recursos naturais, seja pela coleta do açaí, pela extração da madeira, pela pesca, seja pela agricultura de subsistência.

Na condição de emancipação do trabalho, sem a interferência de pretensos donos, a implementação de uma ação de regularização fundiária é facilitada pela reduzida ação de resistência oferecida ao processo. Por sua vez, a regularização fundiária consolida a apropriação do território por quem nele mora e dele tira seu sustento. Na situação oposta, em locais em que ainda predomina a exploração do trabalho ribeirinho mediante a apropriação do território por pretensos donos, a ação de regularização fundiária, em favor do ribeirinho, teria, em tese, a função de libertá-lo da dominação dos patrões. O que se verificou, pelo trabalho de campo, é que os efeitos positivos de uma regularização fundiária na emancipação do trabalho, como preconizado no Nossa Várzea, não são imediatos; ademais, correm o risco de não se concretizarem caso não haja ações mais

33. De acordo com o Artigo 149 do Código Penal Brasileiro, é crime contra a liberdade pessoal “reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto” ou, ainda, segundo o § 1º do mesmo Artigo, “I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho” (Brasil, 1940, grifo nosso).

contundentes do Estado de modo a conscientizar os trabalhadores sobre seus direitos e a fomentar a organização social, para subsidiar um contraponto ao mandonismo local.

3.3 Aspectos fundiários

Tratar de regularização fundiária nas várzeas e ilhas da Amazônia é reconhecer a complexidade e as contradições em que estas áreas estão envolvidas. Por um lado, há a diversidade de interesses que sobre elas operam por meio dos atores sociais que ao longo dos séculos vêm se territorializando nessa região. São agroextrativistas (ribeirinhos), fazendeiros (patrões), indústrias e mais atualmente setores de mineração e geração de energia. Por outro lado, há a árdua tarefa de compreender os aspectos jurídicos que envolvem estas áreas, levados em consideração para propor melhorias na gestão. A dificuldade fica por conta de alguns fatores, como a inexistência, até pouco tempo, de uma definição jurídica para várzeas.³⁴ Outra questão se refere à complexa composição dominial do território ribeirinho, entre áreas da União e do estado, em sua maioria não discriminadas, além das áreas adjacentes com títulos particulares legítimos. Parte dos títulos antigos, como os de sesmarias, é baseada em limites de difícil reconhecimento nos dias atuais, ou foi demarcada sobre terras da União.³⁵ Soma-se o problema dos títulos falsos, muitas vezes já dotados de aceitação pública pela legitimação cartorial. Na desvantagem de todo esse processo, apesar de possuírem dispositivos legais a seu favor,³⁶ estão as populações ribeirinhas, que ocupam há várias gerações as várzeas e ilhas da União na Amazônia, mas, por nunca terem sido tituladas, são vítimas de expropriação e de exploração laboral. A maior parte dos documentos que qualquer família ribeirinha possa ter adquirido não possui valor legal (Treccani, 2005), portanto, não garante um mínimo de segurança fundiária.

Inexistindo maiores ingerências da parte do Estado, acumularam-se irregularidades sobre as áreas de várzeas e ilhas no decorrer do processo de ocupação, como a comercialização da terra, a exploração indiscriminada dos recursos naturais, a validação de títulos falsos, a distribuição de lotes à revelia dos direitos legais de pequenos posseiros e o incentivo a projetos em terras griladas. Pretensos donos de terra criaram milícias particulares, muitas vezes apoiados por agentes do poder público, para garantir sua própria regulação sobre o uso e a ocupação do território. Em tal cenário, estabeleceu-se a apropriação territorial por figuras abastadas da sociedade, que, por meio de arranjos políticos, conseguiram determinar uma ordem própria para o uso da terra pública. A função social da terra não se cumpria efetivamente, e famílias ribeirinhas continuavam sendo cerceadas de seus direitos.

A organização das comunidades ribeirinhas em sindicatos a partir da década de 1970 em municípios como Gurupá e Abaetetuba propiciou a superação do domínio patronal. Durante o processo, criou-se importante interlocução entre movimento social e representantes de órgãos fundiários. Pode-se dizer que o reconhecimento do direito e a

34. Somente com a aprovação do novo Código Florestal, Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, surge uma definição genérica de várzea: "várzea de inundação ou planície de inundação: áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas" (Brasil, 2012, Artigo 3º, inciso XXI).

35. Igarapés que hoje têm outro nome, terras que não pertencem ao mesmo dono de quando foi expedido o documento etc. As sesmarias demarcadas em período de vazante do rio englobam áreas inundáveis nas cheias e que, portanto, pertencem à União, mas, se não for em rio federal ou com influência da maré, pertencem ao estado.

36. Estatuto da Terra, Convenção nº 169, Decreto nº 6.040/2007 e Código de Águas.

mobilização dos ribeirinhos foram fundamentais para fragilizar a estrutura de dominação que se havia determinado nas áreas da União e para que estas comunidades reivindicassem aos órgãos fundiários a regularização das ilhas e várzeas.

Com a implementação do Nossa Várzea pela SPU, muitos ribeirinhos já cientes de seus direitos territoriais obtiveram no Taus uma garantia a mais para lutar pelo território. Nos lugares onde houve menor organização social, em geral o controle territorial é mantido por pretensos donos, como verificado em localidades dos municípios de Ponta de Pedras e Afuá. Nestas localidades, a emissão de Taus às famílias não foi suficiente para romper o domínio dos patrões. No entanto, nos mesmos municípios e na região insular de Belém e Abaetetuba, um número considerável de casos de disputas por terra tem chegado à judicialização, com muitas decisões a favor das famílias ribeirinhas que possuem o Taus. Vem se consolidando, deste modo, uma jurisprudência sobre a dominialidade da União nas áreas de várzeas e ilhas, e se fortalecendo o direito territorial dos povos tradicionais ribeirinhos mediante a evocação dos dispositivos legais que lhes dão garantias e do cumprimento da função socioambiental.

É inegável a visibilidade que o Taus vem trazendo ao direito ribeirinho, contudo é necessário ressaltar que alguns elementos do documento se configuram como potenciais geradores de conflitos. A forma como se buscou definir o tamanho da área de uso da família ribeirinha, por meio da estipulação de um raio de até 500 m, não é suficiente para abranger o território ocupado, deixando de fora porções indispensáveis às suas atividades produtivas, assim gerando disputas com os antigos patrões sobre o direito de uso. Em outro tipo de situação, as áreas projetadas referentes ao raio de 500 m são concêntricas, gerando conflitos entre vizinhos sobre o controle da terra e também sobre a área externa ao raio, considerada “de quem chegar primeiro”. Dessa maneira, a delimitação do raio acaba confrontando o que o Taus estabelece acerca de respeitar os “limites de tradição das posses existentes no local”. A ausência de ações sistemáticas de monitoramento da política e a centralização do órgão gestor na capital do estado permitiram que muitos casos que poderiam ter sido esclarecidos e até solucionados pelos técnicos localmente fossem levados ao Judiciário ou simplesmente resolvidos com negociações ilegítimas.³⁷

Sobre as áreas da União ocupadas por comunidades ribeirinhas também pairam interesses estratégicos. Por um lado, de políticas preservacionistas, visto serem áreas de biodiversidade singular; por outro, de implementação de grandes projetos, como os de mineração e de geração de energia. A pesquisa de campo demonstrou que em ambos os casos o território tradicional fica sujeito à fragmentação em prol de um suposto interesse público. Em casos como o verificado nos municípios de Senador José Porfírio e de Afuá, o objetivo foi a criação de unidades de conservação de proteção integral estaduais. As áreas são de moradia e/ou trabalho de populações tradicionais que ali estão por várias gerações, além de estarem sob processo de regularização fundiária.³⁸ Já no caso da construção da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte no médio rio Xingu, vários ribeirinhos que serão removidos das terras da União ou já o foram, mesmo possuindo o documento da SPU, não têm obtido indenizações justas nas negociações com o empreendedor, tampouco tem sido assegurado o direito ao reassentamento nas condições que possam

37. Uma família ribeirinha acabou comprando do antigo patrão parte da terra que utilizava tradicionalmente porque estaria fora do raio de 500 m, e este patrão ameaçava vendê-la para terceiros, no município de Afuá, Marajó.

38. Sobre o assunto, ver *Relatório Territorial da Região do Médio Xingu* e *Relatório Territorial do Marajó*, respectivamente.

reproduzir satisfatoriamente seus modos de vida, como preconiza a Convenção nº 169 da OIT.

São diversas as situações nas áreas de várzea e ilhas da União, e cada uma reafirma a regularização fundiária como fator primordial no cumprimento da função social e socioambiental da terra, sobretudo numa região onde a terra é alvo de intensa disputa. Um exemplo de como esta função se concretiza é o reconhecimento do direito das populações tradicionais à terra que ocupam, regularizando a posse da terra (Saule Júnior *et al.*, 2006). Entretanto, qualquer política de regularização fundiária para estas áreas precisa considerar os arranjos sociais e os ordenamentos territoriais constituídos pelos povos ribeirinhos, pois ignorá-los seria uma forma de desqualificação de suas próprias estratégias de organização. Este é um meio de escolher com a comunidade atendida o modelo mais adequado de regularização fundiária. O caráter transitório e precário do Taus aponta para a necessidade de se avançar para instrumentos que permitam maior segurança jurídica, como a CDRU (Brasil, 2009a, Artigo 4º).

Reconhecer o direito das populações tradicionais nas várzeas e ilhas sob domínio da União requer o fortalecimento da regularização fundiária como política, e o caminho já tem sido traçado por meio de iniciativas como o Nossa Várzea. Dependirão, fundamentalmente, da ação conjunta da SPU com os povos ribeirinhos e com outros órgãos públicos o avanço e a consolidação de uma política de caráter participativo.

3.4 Aspectos do uso econômico do território

A economia desenvolvida nas várzeas dos rios da Amazônia é diversificada e complexa em termos de relações sociais de trabalho, circulação e comercialização dos mais variados produtos. Ao lado das atividades de subsistência, próprias da cultura das populações ribeirinhas, a dinâmica econômica da Amazônia é conformada, historicamente, por suas relações intrínsecas com os mercados internacionais.

As florestas, várzeas e rios da Amazônia vêm sendo alvo de intensas disputas e interesses econômicos desde a guerra luso-holandesa no século XVII,³⁹ a emergência do chamado ciclo agrícola durante o século XVIII,⁴⁰ passando pelas colocações de borracha na região, instaladas nas últimas décadas do século XIX, pela exploração madeireira que atravessa o século XX, até os dias de hoje com os interesses diversos, incluindo minérios, recursos hídricos e os denominados serviços ambientais.

Apesar das datações históricas e do período de expansão das variadas atividades, não se trata de um entendimento linear, uma linha reta histórica, cronológica, mas de compreender os recursos da floresta amazônica a partir de uma relação simultânea de formas contraditórias de exploração lucrativa.

Entre as atividades listadas anteriormente, sem dúvida a exploração da borracha foi a que mais se inseriu na economia capitalista internacional, ainda na virada do século XIX para o XX. Segundo Santos (1980, p. 123-124), a inserção da exploração gomífera

39. No período, o peixe-boi era o principal produto de exportação para a Holanda, sendo comercializado com os índios *nheengai*: "ha muito tempo tinhaõ commercio, pela vizinhança dos seos portos com os do Cabo do Norte, em que todos os annos carregaõ de peyxes Boy mais de vinte navios de Ollanda" (Vieira, 1735, p. 26).

40. Para uma leitura mais completa sobre este período de certa expansão agrícola na Amazônia, ver Santos (1980, p. 16-37).

na economia de mercado inicia-se com o estreitamento das relações comerciais entre Inglaterra, Estados Unidos e a Amazônia brasileira, proporcionando um enriquecimento ímpar para as cidades de Belém e Manaus, se comparadas com outras capitais do Brasil no período (Daou, 2000).

Atualmente, especificamente nas últimas três décadas, a exploração do açaí vem ganhando papel de destaque na economia das várzeas da Amazônia paraense, sobretudo a partir de sua divulgação nos centros econômicos do país como Rio de Janeiro e São Paulo. A produção do açaí é considerada uma das principais atividades extrativistas vegetais do estado do Pará e é comercializada (ao menos parte do circuito produtivo) de maneira informal. Entretanto, desde os anos 1990 essa realidade vem mudando gradativamente, e a produção do açaí se torna cada vez mais industrializada, ampliando seus raios de comercialização para além dos mercados local e regional.

Nesse sentido, fala-se em termos de um circuito produtivo do açaí justamente por essa cultura milenar em territórios amazônicos passar a atingir escalas mais amplas de comercialização. É preciso considerar a concepção de circuito de produção,⁴¹ especialmente o componente espacial envolvido, assim como as escalas de operação que extrapolam as escalas local e regional e passam a se relacionar com os mercados internacionais – sobretudo Estados Unidos, Japão e Europa, nesta ordem de importância.

No contexto de crescimento da venda do açaí, surgiram pequenas unidades de beneficiamento do fruto, onde são feitos tanto processos de pasteurização quanto de liofilização, aumentando, assim, seu potencial comercial devido à maior durabilidade do alimento processado.

Importa considerar que a maneira como o açaí é consumido na região Norte tem uma característica particular em relação a sua perecibilidade e, conseqüentemente, a sua circulação comercial. Isto é, o açaí batido (*in natura*) e consumido como “vinho” tem durabilidade de um a dois dias. Esse aspecto confere à economia regional um dinamismo específico quanto a sua cadeia produtiva – desde o produtor que viaja todos os dias das ilhas para vender o fruto nos centros de comercialização nas cidades até o destino final ao consumidor. Em Belém, por exemplo, existem 4 mil pontos de venda de açaí, denominados batedouros. Segundo dados da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (Segep), somente o Porto da Feira do Açaí comercializou mais de 18,616 milhões de quilos do produto em 2011 (Belém, 2012).

Sobre as unidades de beneficiamento de açaí, é importante ressaltar que algumas destas pequenas fábricas estão inseridas em redes de controle e monopolização territorial (em sua maioria terras da União, conforme identificado pela pesquisa). Nestas redes, relações arcaicas de trabalho, como as mencionadas, estão na base da cadeia produtiva do açaí.

Nota-se, assim, uma assimetria nas relações sociais envolvidas nesse circuito produtivo, assim como na produção e comercialização de outros produtos próprios da economia ribeirinha (madeira, frutos, castanhas, pesca, pequena mineração, entre outros), que estão vinculadas à monopolização de territórios habitados por populações

41. Segundo Santos (1994, p. 49), “com a crescente especialização regional, com os inúmeros fluxos de todos os tipos, intensidades e direções, temos que falar de circuitos espaciais de produção. Estas seriam as diversas etapas pelas quais passaria um produto, desde o começo do processo de produção até chegar ao consumo final”.

tradicionais há não menos de um século. Florestas manejadas, rios e igarapés são apropriados e controlados por uma série de atores vinculados a pretensos donos de terras que subordinam comunidades ribeirinhas a normativas que vêm impedindo a emancipação econômica dessas famílias. Como Mourão (2011, p. 239) ressalta, “esses ‘donos’ comandam na atualidade as atividades realizadas, desde a ‘apanha’ até a comercialização dos frutos e dos palmitos de ‘seus açazais’ na Grande Belém e em outros municípios da Região Norte”.

Diante da complexidade analisada sobre os aspectos econômicos que envolvem a cultura e os territórios ribeirinhos, é necessário aprofundar a discussão sobre as diferentes lógicas socioeconômicas presentes nas várzeas da Amazônia, sobretudo aquelas que dizem respeito à rede de atores que compõe o atual circuito produtivo do açaí. Esse exame pode oferecer uma avaliação mais fina sobre os distintos interesses e disputas existentes pelas áreas de várzea, podendo, inclusive, revelar aspectos importantes quanto à soberania da Amazônia brasileira.

3.5 Aspectos ambientais ligados ao uso do território

A existência de diferentes ecossistemas na Amazônia favorece o desenvolvimento de inúmeras estratégias adaptativas das populações tradicionais,⁴² cerrados, áreas de várzea, diferentes tipos de florestas. Esta multiplicidade do bioma amazônico propicia riqueza de espécies e agrega formas de atuações das populações que buscam sua subsistência em cada uma dessas *Amazônias*. Muitos grupos humanos, assim como os ribeirinhos, optam por morar em áreas de transição entre esses ecossistemas, aumentando, assim, a oferta de recursos, tecnologias e estratégias possíveis para o seu desenvolvimento.

A forma como as populações ribeirinhas utilizam as intersecções entre várzea, terra firme e corpos d’água demonstra como elas se apropriam culturalmente dos espaços, das formas diferenciadas que os ciclos de ocupação político-econômicos configuram. As três regiões abrangidas pelos trabalhos de campo, região do Marajó, região metropolitana (RM) de Belém e Abaetetuba, e região do Médio Xingu, possuem entre si inúmeras diferenças, impressas em sua diversidade ambiental, social e cultural, mas uma das características-chave para a compreensão local é a questão da sazonalidade.⁴³

As estratégias de que as populações humanas lançam mão para relacionarem-se com o ambiente estão apoiadas na dinâmica interativa que estabelecem em cada uma dessas regiões, formando diferentes paisagens que são praticadas, vividas e resignificadas (Simmel, 1996). Paisagem perpassa elementos materiais e imateriais. Assim, a escolha do lugar de moradia ou formação de uma vila não apresenta apenas critérios funcionais, como a presença de recursos hídricos, caça abundante ou terra boa para o cultivo, mas ainda um sentimento de pertencimento e afetividade ao lugar.

42. Como descrito nas seções anteriores, famílias ribeirinhas compõem parte das populações tradicionais do país. São reconhecidas tanto pelo governo brasileiro quanto por organismos internacionais como populações que promovem a manutenção de ecossistemas equilibrados, com a utilização de tecnologias de baixo impacto, e que por vezes podem até contribuir para a ampliação da biodiversidade local.

43. Na Amazônia, as discussões oferecidas por Harris (2000) demonstram algumas das estratégias adotadas a partir da lógica sazonal, em que a divisão entre algumas tarefas obedece a uma temporalidade regida pelo movimento das águas. Suas percepções nos oferecem uma visão de dinamismo nos cotidianos.

As populações ribeirinhas abordadas pela pesquisa desenvolvem e adaptam uma série de estratégias e ferramentas que possibilita a extração de recursos advindos de várzeas, florestas e rios, para transformá-los em alimentos ou em produtos diversos (usados ou não para troca e venda) que garantem sua subsistência. Assim, a lógica existente na composição das matas nas cercanias das áreas habitadas por populações tradicionais da Amazônia apresenta padrões de formação ou adensamento definidos pelo uso dos recursos que é feito por essas famílias.

Plantas de uso corrente são dispersas no ambiente próximo, tanto de forma voluntária, com as criações dos denominados sítios (ou quintais), quanto involuntária. Tais composições são ricas em árvores frutíferas, das quais as famílias fazem uso corrente – como o açaí, o cupuaçu, a castanha, o taperebá, entre outros –, compreendem sua produção ao longo dos anos, e muitas vezes contribuem para a manutenção das próximas gerações.

Essas populações são, em grande parte, responsáveis pela diversificação do banco de sementes das áreas de floresta, capoeiras e áreas abertas ao trazerem de locais distantes aquelas plantas que lhes agradam o paladar e que lhes suprem necessidades de frutas e remédios (Balée, 2008). As árvores de um quintal⁴⁴ têm, em geral, funções múltiplas: servem para dar frutos e, no caso das cascas, folhas e sementes, trazer chás e unguentos. A madeira ainda possui função de uma espécie de poupança, uma reserva do potencial madeireiro para quando estas populações estiverem em situação de “aperto”,⁴⁵ ou mesmo para deixar como herança para filhos e netos, com a possibilidade de vendê-las no futuro. Este seria um dos principais motivos para a dispersão de uma série de plantas frutíferas ao redor do mundo, e é feito ainda hoje na Amazônia (Balée, 1989).

Em oposição a tais tipos de práticas tradicionais, temos a passagem dos ciclos econômicos, que, calcados em uma racionalidade econômica⁴⁶ da extração de recursos a um custo mínimo, visando ao máximo lucro, promovem ao longo dos anos rupturas com o cotidiano das famílias ribeirinhas na Amazônia brasileira. Alterações nas demandas de mercado internacional interferem na intensidade da pressão sobre os recursos naturais que constituem o ambiente que abriga as populações locais, afetando o modo de vida ribeirinho. Dessa forma, sua formação está intrinsecamente ligada aos ciclos econômicos, assim como suas transformações e estratégias de resistência na terra.

Além das pressões econômicas exercidas pelo mercado, o modo de vida ribeirinho também é afetado por questões jurídico-institucionais. Exemplo disso seriam determinadas políticas ambientais de cunho estritamente preservacionista, com a implantação de unidades de conservação de proteção integral, que envolvem, muitas vezes, territórios ocupados tradicionalmente. Outro exemplo seria a adoção de medidas repressivas contra as atividades de populações tradicionais. Como resultado, a implementação de tais políticas ameaça colocar na ilegalidade o modo de vida ribeirinho.

44. Essa gestão de áreas, com produções diversificadas praticadas secularmente por essas populações tradicionais, é mais conhecida pela comunidade científica como *manejo*, ou áreas manejadas.

45. Forma como as famílias se referem a situações de penúria financeira, ou em caso de familiar doente.

46. Algumas correntes do pensamento ecológico questionam os custos socioambientais derivados de uma racionalidade produtiva baseada no cálculo econômico, na padronização dos comportamentos sociais, na eficácia dos sistemas de controle e na eficiência de seus meios tecnológicos (Leff, 2000b).

Como já tratado por esta pesquisa, o açaí figura entre os principais produtos da economia ribeirinha. Sua valorização no mercado pode resultar em melhorias nas condições de vida das famílias ribeirinhas ou intensificar relações de exploração do trabalho, a depender de por quem o território esteja apropriado. Outra questão que envolve sua valorização comercial diz respeito ao adensamento dos açaiçais nas várzeas amazônicas, que pode afetar consideravelmente o modo de vida ribeirinho. Observa-se em muitas regiões o que se pode chamar de *açaizamento* das áreas de várzea.⁴⁷ Se, por um lado, este processo traz a possibilidade de as famílias ribeirinhas terem um incremento de renda, por outro, pode resultar em uma redução da variabilidade de espécies de várzea, tanto da flora quanto da fauna, e incutir nessas populações padrões de consumo não sustentáveis para os ecossistemas que compõem seu território.⁴⁸

A partir das considerações do parágrafo anterior, avalia-se que a emissão de Taus como uma medida inicial de regularização fundiária a fim de permitir às populações ribeirinhas tradicionais se manterem nas áreas de várzea e assim garantirem a reprodução de seu modo de vida é uma forma adequada de se compatibilizarem direitos territoriais com preservação ambiental. Além da regularização fundiária, essas populações enfrentam sérios problemas ambientais relacionados à questão do saneamento básico. Assim como ocorre em muitas cidades do Brasil, nas regiões de várzea a questão do saneamento é ainda pior, onde o despejo dos dejetos é realizado diretamente no rio. As populações reconhecem o problema, uma vez que a água que consomem, em geral, também advém dos corpos d'água, mas lhes faltam subsídios técnicos e financeiros para solucioná-lo.

Ao promover o reconhecimento oficial dos territórios de populações ribeirinhas de maneira efetiva, envolvendo gestão compartilhada entre órgãos públicos e comunidade, permite-se a permanência dos conhecimentos e práticas tradicionais, que estão na base do que se entende como *modo de vida* e cultura da população local. Tais saberes estão intimamente relacionados ao seu território de referência e aos recursos naturais que nele se encontram. Produção de subsistência, produção simbólica e organização familiar, social e política articulam-se a partir da conjugação desses elementos – consolidando, assim, as formas próprias de economia, sociedade e cultura desta população.

4 PROPOSIÇÕES

Como resultado das problematizações e constatações desta pesquisa, identificamos ações necessárias para responder a desafios da execução do projeto Nossa Várzea na Amazônia paraense, bem como para aperfeiçoar a política em territórios já atendidos ou parcialmente atendidos, além dos que ainda serão contemplados pela política. Organizou-se a proposição de medidas em dois blocos. O primeiro se refere a sugestões gerais de ajustes e aperfeiçoamento da política de regularização fundiária gerenciada pela SPU. O segundo bloco diz respeito a providências a serem analisadas e operacionalizadas pelo órgão em territórios a serem afetados pela implantação de grandes projetos.

Em cada bloco, são tratadas medidas emergenciais e estratégicas. As primeiras, direcionadas principalmente para situações em que a política vem sendo implementada,

47. Influenciado por grandes compradores e levado a cabo por famílias ribeirinhas que, além de tirarem o açaí para o próprio consumo, devem tirá-lo também para atender às crescentes demandas do mercado.

48. Sobre os riscos ecológicos relacionados ao adensamento de açaizeiros em ecossistemas de várzea, ver Homma *et al.* (2006, p. 10-11).

abrangem pontos críticos da operacionalização do Nossa Várzea, os quais poderiam ser solucionados ou mitigados com ajustes simples da operacionalização da política. As segundas repercutem na concepção da política e envolvem questões estruturais que demandam ações mais contundentes e interlocução com outros órgãos. Ambas apresentam implicações importantes para a efetivação de direitos do público-alvo da política.

Vale ressaltar que o conjunto de proposições ora apresentado vai além das atribuições da SPU. A questão é complexa e envolve medidas de competência de outros órgãos do governo federal e de outras esferas do Estado brasileiro. Assim, é necessário um esforço de articulação entre órgãos e esferas de governo para que os objetivos de uma política de regularização fundiária logrem êxito.

4.1 Medidas gerais

4.1.1 Medidas emergenciais

Cadastramento de famílias remanescentes e entrega de Taus pendentes nas regiões onde o Nossa Várzea foi implementado

A primeira medida que deve ser observada está relacionada à conclusão do trabalho nos municípios onde o projeto já fora implementado, tanto com o cadastramento de famílias remanescentes quanto com a entrega dos Taus pendentes. As famílias remanescentes são aquelas que, por algum motivo (ausência no dia do cadastro, falta de documentação pessoal no momento, mudanças metodológicas no cadastro, tempo insuficiente para a SPU fazer a visita etc.), não foram contempladas.⁴⁹

Pendências na entrega de Taus foram constatadas com frequência em todos os municípios visitados. Há relatos sobre várias famílias cadastradas que estariam aguardando até hoje o documento, tempo que varia de alguns meses até cerca de um ano. Em virtude de possíveis impedimentos na ampliação do trabalho devido aos custos de deslocamento dos técnicos, é importante priorizar o cadastro e a entrega nos locais que abrigam famílias sem qualquer documentação legítima da terra e/ou as que estejam em situação de conflitos fundiários.

Informatização do processo de cadastramento

Para garantir maior agilidade e produtividade no trabalho de campo, além de maior confiabilidade nos dados obtidos, aponta-se como medida a informatização do processo de cadastramento, por meio do uso de *palmtops* ou *tablets* contendo formulários digitais, câmera fotográfica e sistema de posicionamento global (*global positioning system* – GPS) acoplados. Atualmente, o cadastro é feito em formulários de papel, usa-se câmera fotográfica digital para registro da foto e aparelho GPS para a marcação das coordenadas. Tal formatação, somada às condições de mobilidade nos rios percorridos pelos técnicos (cheias e vazantes, canoas com motor e a remo) para alcançar cada unidade familiar, que, no geral, é distante uma da outra, acumula cansaço físico e mental do técnico, aumentando a possibilidade de erros e o tempo demandado para cada cadastro. O uso dos aparelhos digitais já adaptados, que reúnam as funções necessárias, reduzirá o tempo utilizado para o preenchimento do formulário, possibilitando maior número

49. Ver Relatório Territorial de Belém e de Abaetetuba (subseção 4.3).

de cadastros realizados em um campo, e facilitará a interligação dos diferentes dados coletados da família beneficiária (informações pessoais, foto e coordenadas geográficas da casa) na transferência para o banco de dados. Além da informatização do trabalho, será necessária a qualificação dos técnicos de campo para manuseio do equipamento por meio de cursos de capacitação.

A captação de dados por um dispositivo móvel em campo contribuirá positivamente para a fase posterior, de escritório, ao facilitar a transferência dos dados coletados para o programa de banco de dados e para o Sistema de Integrado de Informações Patrimoniais (Siapa). Os dados poderão ser descarregados em forma de arquivo em um computador, em vez de serem digitados pelo técnico após um dia de campo, como tem ocorrido atualmente. Esta medida reduzirá sobremaneira a probabilidade de erros relacionados à digitação das coordenadas geográficas e à associação de informações pessoais com fotos trocadas.

Ajustes da base de dados

Outros pontos a serem observados pela SPU são o ajuste, a correção e a organização da base de dados, incluindo um sistema de validação de dados. Como apontado pelo *Relatório Territorial de Belém e de Abaetetuba*, a análise do banco de dados do município de Abaetetuba pela equipe do Ipea Mapas mostrou inconsistência nas informações sobre a quantidade de Taus. Os arquivos de dados encontravam-se armazenados de forma pouco organizada e em alguns casos continham dados incompletos, sem indicação do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou da coordenada, ou dados incorretos, coordenada errada, além de integrarem Taus pertencentes a outros municípios. Isto compromete um dos importantes papéis da política que é a localização da unidade residencial e de trabalho do ribeirinho, que, por conseguinte, pode comprometer posteriormente a inserção desta população em outras políticas públicas.

Avaliação das sobreposições de Taus com outras categorias de regularização fundiária

A pesquisa constatou que cerca de 18 mil Taus foram emitidos em locais já contemplados por outras categorias de regularização fundiária, como PAEs e Resex, ambos com a prerrogativa de emissão de CDRU aos beneficiários. Nesses casos, é necessária uma avaliação por parte da SPU sobre o papel do Taus em tais localidades, isto é, sobre como o Nossa Várzea poderia vincular-se à modalidade de regularização fundiária preestabelecida no local, de modo a alcançar a emissão da CDRU, contribuindo para a consolidação do processo de regularização fundiária conforme o caminho descrito pelos normativos da ação.

Visitas periódicas aos territórios atendidos pela política a fim de verificar a efetivação da regularização fundiária e a ocorrência de conflitos socioambientais

Considerando que muitas das áreas atendidas pelo Taus constituem cenários de histórica dominação por pretensos donos e subordinação de famílias ribeirinhas, torna-se fundamental o suporte da SPU mesmo após a entrega dos documentos. Na maioria dos casos, as ameaças, tentativas de negociação da terra e expulsões por “patrões” são intensificadas com o início do processo de regularização fundiária, especialmente após a entrega do Taus às famílias, inclusive com casos de detenção do documento pelo suposto patrão e continuidade do sistema de exploração. É indispensável, portanto, que a SPU promova visitas periódicas aos territórios atendidos pelo Nossa Várzea, com o objetivo

de monitorar a efetivação da política, que, como já se constatou, não ocorre de imediato com a entrega do Taus.

4.1.2 Medidas estratégicas

As medidas apontadas nesta subseção constituem uma sugestão de revisão do desenho da política implementada pela SPU com vistas a seu aperfeiçoamento e ao melhor atendimento ao seu público-alvo. Uma primeira questão a ser levantada é a carência de um documento de referência da política. Apesar de a concessão de Taus estar regulamentada por uma portaria ministerial, não há um documento, um manual, em que as diretrizes, princípios, objetivos, descrição do público e procedimentos estejam definidos. Cada superintendência acaba por implementar a ação como se fosse um projeto local sem maiores vínculos com uma estratégia nacional de regularização fundiária. Isso se evidencia pelo fato de a política não ter um nome padrão, nacional. Nos estados do Pará, do Amapá, do Amazonas e do Tocantins, a política é chamada de projeto Nossa Várzea. No Acre, por sua vez, é chamada de projeto Nossa Floresta e, no Maranhão, de projeto Campos Naturais da Baixada Maranhense. A construção de um documento de referência que discipline a política e a oficialização de uma denominação nacional pode contribuir para sua institucionalização, o que repercute na efetivação dos direitos reconhecidos do público atendido.

A implementação do Nossa Várzea no estado do Pará priorizou a forma individualizada de regularização fundiária com base na projeção de um área relativa a um raio de 500 m a partir do ponto georreferenciado da casa da família ribeirinha. Como já tratado nos relatórios territoriais e também neste relatório, tal opção tem implicado ou reforçado casos de conflitos de vizinhança e de conflitos com pretensos donos, e riscos de fragmentação territorial. Assim, uma das principais medidas a serem propostas pela pesquisa diz respeito à adoção de ações de regularização fundiária coletiva, de forma a reconhecer o território ocupado por comunidades tradicionais ribeirinhas.

A normatização atual do Nossa Várzea prevê a possibilidade de emissão de Taus coletivos, mediante a delimitação de polígono fechada da área de várzea ocupada pela comunidade. A implementação dessa modalidade de Taus tem sido realizada de forma experimental, como nas comunidades do município de Colares. O procedimento consiste no trabalho de campo de técnicos da SPU para colher as coordenadas geográficas referentes ao perímetro da área de várzea ocupada pela comunidade e realizar o cadastramento dos beneficiários. O Taus é emitido com a informação da lista dos beneficiários da autorização de uso.

O desenho atual da aplicação do Taus coletivo apresenta algumas limitações. Em primeiro lugar, é delimitada somente a área de várzea, excluindo-se as áreas de terra firme e o interior nacional das ilhas que integram o território tradicionalmente ocupado. Em segundo lugar, assim como ocorre com o Taus individual, o processo é predominantemente unilateral, não havendo um processo de construção coletiva, com a participação da comunidade, do ordenamento e das normas de uso dos recursos naturais do território. Conflitos de uso podem ocorrer entre os comunitários, uma vez que a autorização não define uma instância de gestão do território, que poderia ser uma associação comunitária ou o próprio órgão governamental. Inexiste uma ação mais ostensiva por parte da SPU para tornar pública sua dominialidade sobre a área delimitada

e concedida às comunidades tradicionais. Consistindo em autorização de uso, persiste o caráter precário e provisório do documento, carecendo a regularização fundiária da consolidação mediante a CDRU.

Um dos principais pontos positivos da emissão de Taus está relacionado à possibilidade de se conceder um documento de reconhecimento de moradia e uso da área de várzea de forma relativamente célere e sem maiores empecilhos burocráticos. Assim, o principal desafio seria conceder segurança jurídica às comunidades tradicionais ribeirinhas que conformaram seu território em terras da União de forma rápida, efetiva e permanente, com coesão territorial e uso sustentável dos recursos naturais. A ação deveria, já em seu ponto de partida, confirmar e publicizar o domínio público das terras ao mesmo tempo que prioriza o uso sustentável de comunidades tradicionais.

Uma possível solução seria iniciar o processo de regularização fundiária com a vinculação do Taus a um mecanismo de zoneamento similar às Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), implantadas desde a década de 1980 em municípios brasileiros e previstas atualmente no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. As Zeis são áreas delimitadas pelo poder público municipal a fim de regularizar e integrar à cidade as ocupações urbanas ocorridas de forma espontânea pela população de baixa renda. Por meio do estabelecimento dessas zonas especiais, propicia-se a implementação da infraestrutura urbana, a regularização fundiária das habitações ou a implementação de Habitações de Interesse Social (HIS).⁵⁰

O instrumento citado é destinado estritamente para a zona urbana. No âmbito rural, o mecanismo de zoneamento mais próximo seriam as áreas prioritárias de reforma agrária, previstas pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. O estabelecimento de áreas prioritárias, por ato do Poder Executivo federal, consiste numa estratégia de planejamento da política de reforma agrária a fim de focar suas ações em regiões com maiores distorções agrárias, possibilitando uma distribuição mais equitativa da terra e implementando ações de estruturação produtiva dos beneficiários da reforma agrária.⁵¹

Para o reconhecimento territorial de comunidades tradicionais ribeirinhas, poderia ser adotada uma ação de zoneamento que abranja os ambientes que compõem seu território: várzea, água, terra firme, ilha. Desse modo, o território estaria integralmente incluído numa política de regularização fundiária. O zoneamento teria a finalidade de induzir a demarcação e a discriminação das dominialidades inseridas na área abrangida, e a destinação ao uso tradicional e sustentável de comunidades tradicionais, incluindo nesse ponto o direito à moradia, à prática do extrativismo, da pesca e da agricultura de pequena escala, e à conservação ambiental. Assim, seriam estabelecidas Zonas Especiais de Interesse Socioambiental (Zeisas), as quais, *a priori*, não afetariam direitos de propriedade legítimos que porventura estejam inseridos no zoneamento, mas que poderiam ser objetos de desapropriação ou usucapião ao final do processo de regularização fundiária. Uma Zeisa poderia ser instituída por ato unilateral da SPU, caso a dominialidade pública se restrinja a terras da União, ou por ato bilateral da SPU com o órgão de terras estadual, caso o território abranja áreas de terra firme.

50. Para mais informações, ver Brasil (2009b).

51. A partir do I Plano Nacional de Reforma Agrária, foram editados vários decretos de declaração de áreas prioritárias, entre eles o Decreto nº 92.689, de 19 de maio de 1986, que determinou como prioritária toda a zona rural do estado da Bahia. Tais decretos foram revogados posteriormente pelo Decreto de 5 de setembro de 1991.

O Taus seria emitido individualmente para cada família ribeirinha integrante da comunidade inserida no zoneamento. No documento, haveria a informação da Zeisa à qual estaria vinculada, o ato administrativo que determinou o zoneamento e a identificação da família beneficiária. A localização informada no Taus seria o ponto geodésico da casa da família, sem projeção de área individual. Constariam expressos também a manutenção dos usos e dos ordenamentos internos construídos tradicionalmente pela comunidade, e os títulos de terra com validade legal, quando esse for o caso. Pelo Taus estariam convalidados individualmente os direitos de moradia e uso sustentável, e as responsabilidades de preservação ambiental que também norteiam o zoneamento. Dessa forma, cada família atendida manteria o benefício de ter um documento individualizado que lhe permita ser reconhecida como cidadã, integrante de uma comunidade tradicional com direitos específicos a sua condição, entre eles o direito à terra. Este benefício também facilitaria sua inclusão em outros programas governamentais, como previdência social e crédito rural; porém, dessa vez, associado e respaldado por um ato do poder público que estabelece o marco inicial para a ação de reconhecimento territorial.

A delimitação inicial do zoneamento é facilitada quando a comunidade a ser atendida tem um nível elevado de organização e pode fornecer aos técnicos a abrangência e os limites do território. Havendo adesão do poder público estadual, o zoneamento pode abranger desde o início as áreas de terra firme do território ribeirinho. Numa situação em que não haja organização comunitária prévia, tampouco adesão estadual para a regularização fundiária, o zoneamento ficaria restrito às áreas de presumível dominialidade da União, ou seja, os rios federais, suas ilhas, áreas de várzea, terrenos de marinha ou terrenos marginais. Esses três últimos são as áreas de maior complexidade de demarcação, uma vez que esta envolve identificar até onde as águas avançam nos períodos de cheias e marés. Uma solução tecnológica para tal problema seria georreferenciar as áreas de terras alagáveis mediante sensoriamento remoto, as quais podem ser ratificadas posteriormente por técnicos de campo. A partir da identificação da várzea, podem-se inferir os terrenos de marinha onde houver influência de maré, ou os terrenos marginais onde não existe tal influência.⁵² Tal delimitação é crucial para se discriminarem as terras da União das terras firmes, as quais pertencem ao estado quando devolutas, e dos terrenos de propriedade particular com títulos legítimos, os quais podem estar tanto na terra firme quanto no interior nacional das ilhas (porção não alagável).⁵³

O ato que estabelece a Zeis deverá oficializar também o início do processo de regularização fundiária e prever os procedimentos intermediários para chegar a tal fim. Devem estar previstos e anunciados os prazos a fim de se apresentarem documentos comprobatórios de titularidade particular de áreas inseridas no zoneamento. O procedimento de discriminação é, desse modo, inicializado, realizando-se pesquisas cartoriais e identificando-se supostos proprietários, notificando-os a apresentarem documentação comprobatória de propriedade. Além disso, os órgãos oficiais que

52. De acordo com o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, os terrenos e marinhas são faixas de terras de 33 m de largura a partir da linha preamar média de 1831, situados na orla marítima, nas margens de rios e lagos e nos entornos de ilhas localizados em zonas de influência da maré (Brasil, 1946, Artigo 2º). Os terrenos marginais são faixas de terra situadas em correntes navegáveis sem influência de maré, correspondentes a uma faixa de 15 m a partir da linha média das enchentes ordinárias (*op. cit.*, Artigo 4º).

53. Vislumbra-se aqui que o zoneamento proposto seja estabelecido por ato da SPU a fim de dar celeridade ao processo. Alternativamente, o zoneamento poderia advir de decreto presidencial, semelhante ao que se prevê para as áreas prioritárias da reforma agrária, opção que facilitaria a inclusão de todo o território ribeirinho no processo de regularização.

tenham algum envolvimento com a questão devem ser notificados. É necessário conferir ampla publicidade ao processo, por meio de publicação no Diário Oficial, jornais de circulação local, aposição de editais em locais públicos e de placas distribuídas em pontos estratégicos do território objeto do zoneamento. Devem-se prever canais para interposições de recursos a fim de permitir ampla possibilidade de contraditório e evitar contestações sobre a validade do processo.

A comunidade atendida pela ação tem que estar envolvida desde o início do processo. Sua participação é imprescindível para a efetividade da ação. O processo de discussão e construção participativa da regularização fundiária deve ser incentivado, e reuniões periódicas devem estar previstas entre os procedimentos. A regularização fundiária pode se configurar como um importante instrumento de empoderamento e organização comunitária. Nesse sentido, o incentivo à organização e à formação da conscientização de seus direitos como cidadãos e como integrantes de uma comunidade tradicional pode integrar o conjunto de ações para se construir o reconhecimento territorial.

O conhecimento sobre o território detido pela comunidade deve ser aproveitado. Seus saberes podem ajudar no delineamento do território e na identificação de pretensos donos de áreas nele inseridos. Os comunitários podem auxiliar os técnicos no delineamento das áreas de várzea, na identificação de igarapés, furos e outros corpos d'água, além de ilhas não identificáveis pela cartografia oficial, sendo portanto fonte importante para o detalhamento hidrográfico regional. Tais informações são necessárias, pois irão repercutir sobre as jurisdições e as dominialidades das áreas inseridas no zoneamento. Por exemplo, uma porção de terra que pela cartografia oficial fora configurada como área de terra firme, estando dessa maneira sob gestão do instituto estadual de terras, ao ser identificada como ilha em rio federal, por meio do detalhamento hidrográfico, passaria a ser reconhecida como terra da União.⁵⁴

Entre os trabalhos que envolveriam a participação comunitária, está a construção de um plano com as normas de uso, o ordenamento interno e o manejo dos recursos naturais. Nesse procedimento, serão discutidos entre os membros da comunidade os limites de vizinhança, as áreas de uso comum, bem como os tipos e a intensidade das atividades econômicas que poderão ser desempenhadas dentro do território. Atividades relacionadas ao extrativismo, à agricultura e à pesca devem ser acordadas internamente e estar em conformidade com a legislação ambiental. Ressalta-se que o território ribeirinho está inserido predominantemente em Áreas de Preservação Permanente, de acordo com os dispositivos do Código Florestal, o qual prevê excepcionalidades para o uso dessas áreas para atividades de baixo impacto da agricultura familiar. O plano de uso e manejo é instrumento importante para a resolução de conflitos internos relacionados aos limites e usos do território, e para a apropriação adequada dos recursos naturais, além de se configurar como requisito para a consolidação da regularização fundiária e da legalização ambiental das atividades econômicas desenvolvidas.

Outra medida importante para reforçar a legitimidade da ação de regularização fundiária seria adotar uma caracterização socioantropológica da comunidade e seu território. Por se tratar de uma política de regularização fundiária de um território

54. Caso exemplar foi verificado no território da Várzea II em Abaetetuba. Ver subseção 5.2.2 do *Relatório Territorial de Belém e de Abaetetuba*.

tradicionalmente ocupado, é importante a chancela de especialista sobre a condição da comunidade tradicional ribeirinha, semelhante ao que ocorre com os procedimentos de reconhecimento territorial de indígenas e quilombolas. O território a ser reconhecido pode envolver áreas particulares e de dominialidade de outros entes federados. Assim, a inclusão de laudos socioantropológicos daria reforço à motivação do órgão em levar adiante uma ação de reconhecimento territorial.

O zoneamento territorial, associado a Taus individuais para os integrantes da comunidade atendida pela política, inicia o processo de regularização fundiária. Os trabalhos de discriminação e demarcação levados adiante pelo poder público com a participação comunitária, a construção coletiva de um plano de uso e manejo dos recursos naturais, e a caracterização socioantropológica mediante laudo de especialistas compõem os procedimentos básicos para a consolidação da regularização fundiária por meio de uma CDRU. Enfim, duas questões precisam ser resolvidas para finalizar o processo: definir qual a categoria de regularização a ser adotada no território e quais as providências a serem tomadas no caso de existirem terrenos particulares com títulos legítimos de domínio.

A primeira questão já deve ser objeto de discussão com os comunitários desde o início do processo de regularização. A comunidade deve estar ciente das modalidades de regularização, suas regras, arranjos institucionais, potencialidades, benefícios, limitações. Fatores como tamanho e configuração territorial, número de famílias, atividades econômicas predominantes e existência de terrenos particulares podem ser levados em conta na tomada de decisão. Ao final, os beneficiários devem ter plenas condições de optar pela regularização fundiária por meio de uma Resex, um PAE, uma RDS ou uma CDRU diretamente emitida pela SPU.

A segunda questão apresenta uma complexidade maior de resolução e também é condicionante da modalidade de regularização a ser adotada no território. Existindo terrenos particulares legítimos dentro do território, três medidas podem ser adotadas: *i*) desapropriação; *ii*) usucapião; ou *iii*) manutenção da titularidade. Ao ser decidida a primeira, a regularização fundiária deve ser encaminhada para órgãos que tenham essa prerrogativa: o Incra ou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Assim, as possibilidades de regularização são direcionadas a modalidades de projetos de assentamentos diferenciados, como os PAEs, ou a unidades de conservação de uso sustentável, como as Resex e as RDS. A opção pela segunda, quando cabível, seria a forma menos onerosa para o poder público. No entanto, tal medida envolve a judicialização, que é morosa. Assim, devem ser previstas medidas para que a judicialização de uma parcela do território não comprometa a regularização da área não afetada por domínio privado. Por fim, se a propriedade privada não configurar maiores conflitos com a comunidade, e se a apropriação e o uso dos recursos forem compatíveis com o uso tradicional do território, pode-se simplesmente optar pela terceira medida: manter a titularidade da parcela privada. Quando a propriedade privada representa um enclave dentro do território, a opção mais adequada seria uma RDS, modalidade em que se permite tal situação.

A CDRU é concedida mediante celebração de contrato entre o órgão concedente e o beneficiário. Em se tratando de regularização fundiária coletiva, ela deve ser a entidade representativa da comunidade, que deverá estar organizada preferencialmente

em uma associação. Mais uma vez, a inclusão de ações visando ao empoderamento e à organização comunitária já no início do processo se mostra importante. Tal medida permitiria que, no decorrer do processo de regularização fundiária, a comunidade tivesse condições de desenvolver ou reforçar o associativismo, de forma a fortalecer uma entidade representativa preexistente ou a constituir uma associação para representar coletivamente os integrantes do território. Ainda, na ausência de uma entidade representativa local, pode-se celebrar a CDRU com uma entidade representativa mais abrangente, em benefício dos membros da comunidade, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais ou a Colônia de Pescadores.⁵⁵

A existência de uma entidade coletiva representativa se faz necessária para exercer a gestão compartilhada do território. Uma entidade que discuta democraticamente as questões coletivas e represente efetivamente os interesses comuns é importante para se efetivarem as diretrizes e as normas de uso e manejo dos recursos naturais. Pode também ser a instância interna de resolução de conflitos referentes ao uso de áreas comuns e ao ordenamento interno territorial. Deve exercer articulações com o poder público para resoluções de problemas e interposição de demandas comunitárias. Ao órgão gestor do território cabe manter canal de diálogo com a comunidade e promover a gestão compartilhada, incentivando a auto-organização, atuando também na mediação de conflitos e acompanhando a efetivação da função socioambiental, mediante o cumprimento das diretrizes e cláusulas pactuadas no plano de uso e manejo e no contrato de CDRU.

Considerando que as medidas propostas envolveriam a participação de outros órgãos governamentais além da SPU, seria importante articular uma instância colegiada no âmbito estadual a fim de estabelecer diretrizes, propor ações conjuntas e apontar territórios prioritários para o processo de regularização fundiária. Incra, Ibama, órgãos ambientais estaduais, ICMBio, institutos de terras estaduais e entidades representativas da sociedade civil figuram entre os integrantes necessários dessa instância. Os órgãos ambientais são importantes na articulação, uma vez que detêm a prerrogativa de licenciar atividades econômicas que possam incidir em impactos ambientais. Assim, os planos de uso e manejo elaborados nos territórios precisam da chancela ambiental de tais órgãos a fim de as atividades previstas serem desempenhadas de forma legal. O Incra e o ICMBio são autarquias federais com competência para promover políticas de regularização fundiária, mediante a criação de projetos de assentamentos especiais e unidades de conservação de uso sustentável. Além disso, dispõem de poder desapropriatório, como mencionado anteriormente.

Os órgãos estaduais de terra têm papel crucial para levar a cabo o reconhecimento pleno do território ribeirinho, já que parte deste território pode estar em áreas de terra firme devolutas, as quais são de dominialidade da UF. É importante a adesão do estado à política proposta de forma a permitir a regularização de todo o território. Assim, o zoneamento poderia ser estabelecido por um ato bilateral do órgão de terra estadual e da SPU, com a discriminação das áreas de presumíveis dominialidades federais e estaduais. A consolidação da regularização fundiária pode ser realizada por meio de um contrato de CDRU no qual constem como concedentes União e estado. Alternativamente, podem

55. Em Gurupá, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais tomou a frente do processo de regularização fundiária de várias comunidades, em virtude de não haver, inicialmente, associação comunitária que as representasse. No momento em que associações foram sendo formalizadas e regularizadas, ocorreu substituição processual (Treccani, 2006, p. 473 e 609).

ser celebrados dois contratos de CDRU, um concedido pelo estado e outro pela União, para as respectivas áreas.

A articulação deve compreender inclusive canais entre o órgão gestor e instâncias e órgãos ambientais, trabalhistas e de direitos do cidadão. Muitas das questões, demandas e injustiças encontradas exigem resoluções que fogem da competência da SPU. Situações de superexploração do trabalho, por exemplo, poderiam ser encaminhadas para unidades do Ministério do Trabalho e Emprego ou para o Ministério Público. Da mesma forma, casos de degradação ambiental ou exploração ilegal de recursos naturais poderiam ser encaminhados aos órgãos ambientais, como Ibama e secretarias estaduais de meio ambiente.

Outro arranjo institucional importante para o êxito da política seria envolver o Poder Judiciário proativamente no processo de reconhecimento territorial de comunidades tradicionais. Para tanto, poderiam ser criadas varas especiais cuja finalidade estaria associada a dar maior celeridade na resolução de conflitos judicializados envolvendo ribeirinhos, União e pretensos donos, bem como a agilizar decisões sobre eventuais contestações a respeito dos procedimentos de demarcação e discriminação de terras da União. Outra atribuição que poderia ser conferida às varas especiais seria a agilização dos processos de usucapião em favor de comunidades tradicionais. Enfim, a participação do Judiciário se faz necessária para evitar que a implementação da política de regularização fundiária caia num imbróglio jurídico que comprometa sua efetivação.

Também foi verificada pela pesquisa a necessidade de maior presença da União no interior da Amazônia a fim de consolidar a dominialidade sobre suas terras e fazer cumprir a função socioambiental. Para isso, a SPU, que é órgão gestor das terras da União, deveria ampliar sua estrutura organizacional implantando unidades descentralizadas no interior dos estados. Tais unidades disporiam de estrutura física, recursos humanos, tecnológicos e logísticos para a execução das ações que competem ao órgão de gerenciamento do patrimônio público federal. As unidades descentralizadas facilitariam sobremaneira o acesso ao órgão pelo cidadão, que atualmente precisa se deslocar até a sede da superintendência, na capital do estado. A presença mais ostensiva da SPU permitiria uma melhor atuação para a mediação e a resolução de conflitos socioambientais que envolvam terras da União. Da mesma forma, a articulação de ações conjuntas com outros órgãos seria facilitada pela implantação de tais unidades.

Cada unidade poderia dispor de em torno de três técnicos com qualificações nas áreas de topografia, georreferenciamento, direito, entre outras formações, não necessitando serem especialistas em cada uma dessas áreas, mas terem noções e habilidades suficientes para operacionalizar as ações de discriminação das terras da União e de regularização fundiária de territórios ribeirinhos. Recursos tecnológicos como computadores e *palmtops* com GPS integrados são necessários para os trabalhos demarcatórios e de cadastramento dos beneficiários da política. A locomoção dos técnicos até os territórios ribeirinhos deve ser viabilizada pela aquisição ou locação de embarcações.

Seria preciso definir a quantidade de unidades descentralizadas e suas localizações pelo interior do estado de forma a facilitar o acesso pelo cidadão demandante de direitos. Uma alternativa seria implantar tais unidades em municípios que representem polos microrregionais. Assim, poderia ser instalada uma unidade em cada microrregião do

estado. Outra opção seria distribuir as unidades de acordo com a maior concentração de terras presumíveis da União e as maiores demandas por regularização fundiária de comunidades ribeirinhas. Além disso, localidades que configurem situações sérias de conflitos socioambientais poderiam abrigar estas unidades para que elas possam dirimir tais contendas.⁵⁶ A quantidade e o tamanho das unidades descentralizadas podem ser revistos à medida que as terras da União forem demarcadas, os territórios ribeirinhos reconhecidos e os conflitos socioambientais dirimidos.

A operacionalização das ações de regularização fundiária pode ser viabilizada a partir de parcerias com universidades e outros institutos de pesquisa e ensino. A participação dessas organizações pode dispor a política de qualificação técnica para os procedimentos de discriminação e demarcação das terras da União. Pode também auxiliar no processo de construção do plano de uso e manejo do território ribeirinho, mediando as reuniões comunitárias, dando formação à população ribeirinha com foco em organização social, manejo de recursos naturais e direitos de comunidades tradicionais. A formação prestada pelas universidades pode, igualmente, ser direcionada aos técnicos do órgão gestor da política com vistas a dar-lhes qualificação em áreas temáticas necessárias para sua execução efetiva. Além disso, os laudos socioantropológicos podem ser elaborados por especialistas dessas entidades, visando à caracterização das comunidades tradicionais, instrumento importante para compor o processo de reconhecimento territorial.

Na fase de planejamento da política de regularização fundiária deve ser realizada uma análise e discussão prévia dos territórios que serão objeto da intervenção. Devem ser consideradas as informações sobre conflitos socioambientais relacionados por exemplo à degradação ambiental e à exploração ilegal do trabalho. Também devem ser identificados os territórios que já estejam sendo atendidos por alguma modalidade de regularização, a fim de evitar sobreposições de políticas. A instância colegiada proposta pode facilitar o trabalho de planejamento da política, uma vez que propiciará a integração de órgãos envolvidos com a questão, além da participação de entidades representativas do público-alvo da política; arranjo que permitirá informações cruciais para a tomada de decisão.

O portal *web* previsto no projeto Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia consistirá em instrumento essencial para a realização da política de regularização fundiária, tanto no processo de planejamento quanto no trabalho de monitoramento das ações. Em se tratando de um portal georreferenciado, pode conter as informações referentes às modalidades de regularização fundiária implementadas por outros órgãos. Desse modo, pode estar integrado ao Acervo Fundiário do Incra e ao Sistema de Informações de Unidades de Conservação do ICMBio. Deve se configurar também como uma ferramenta multimídia e colaborativa a fim de permitir a participação da sociedade civil, em especial das comunidades ribeirinhas que compõem o público-alvo da política, de forma a propiciar o acesso e o fornecimento de informações. Dessa maneira, os cidadãos poderiam acompanhar o andamento das ações, ter informações sobre os beneficiários da política, bem como subsidiar o órgão gestor com dados referentes a demandas sociais e denúncias de casos de conflitos, da atuação de pretensos donos e de descumprimento da função socioambiental. O desafio é municiar o projeto de mídias já apropriadas pelo público-alvo da pesquisa, sendo capaz

56. Das localidades abordadas na pesquisa, os municípios de Afuá e Ponta de Pedras bem como a região do Médio Xingu configurariam situações de conflitos e injustiças socioambientais que justificariam a instalação de uma unidade avançada.

de receber informações por serviço de mensagens curtas (*short message service* – SMS), Whatsapp, redes sociais na internet, entre outros meios.

Por fim, sabe-se que a série de proposições elencadas repercute custos para ser posta em prática. Tais custos são referentes à instalação de unidades descentralizadas, à operacionalização do processo de regularização fundiária, composto do zoneamento territorial, da emissão de Taus, dos procedimentos discriminatórios e demarcatórios, à organização das comunidades atendidas, e à eventual necessidade de desapropriação de áreas de domínio particular. Essas atividades poderiam ser custeadas por recursos arrecadados pela própria SPU. A União vem arrecadando, mediante a cobrança de laudêmios, foros e taxas de ocupação, cerca de R\$ 2 bilhões anuais. Os contribuintes são basicamente ocupantes de terrenos de marinha e acrescidos distribuídos numa faixa de 7.367 km de orla marítima, onde se formaram conjuntos residenciais de classe média e alta, empreendimentos hoteleiros, portuários, entre outros. Assim, poderia ser constituído um tipo de fundo socioambiental que teria um caráter redistributivo ao direcionar a arrecadação de segmentos da população de maior renda para efetivar a cidadania de populações ribeirinhas no interior da Amazônia. O patrimônio da União teria sua função socioambiental consolidada, tendo a ela subordinada a função arrecadadora.

4.2 Medidas a serem adotadas diante da implantação de grandes projetos

O modelo de desenvolvimento dirigido à Amazônia brasileira, com base na tríade mineração-energia-integração, tem ocasionado uma série de impactos às populações amazônicas ao menos desde os anos 1970. Apesar de a intensificação do modelo energético vigente ter expandido suas ações para a Amazônia durante os governos militares, o marco regulatório que garante a construção de hidrelétricas no país data de 1939, com a criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (Cnaee), regulamentado por meio do Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro de 1957.

Se, por um lado, o Estado brasileiro criou há décadas um marco regulatório para garantir a construção e a expansão de um modelo energético baseado em grandes UHEs, por outro, não há nenhum instrumento legal que garanta os direitos das populações localizadas próximas a usinas de grande porte ou grandes empreendimentos como os de mineração.

A dívida é histórica, e as perspectivas futuras não são diferentes daquilo que já foi visto e do que se vê no presente com grande apreensão, sobretudo por parte daquelas populações que sofrem com a presença de grandes projetos em seus territórios, tendo, em muitos casos, suas histórias interrompidas em nome de suposto desenvolvimento.

As iniciativas e os acordos de indenizações praticados atualmente são insuficientes não apenas em relação ao valor material pago às famílias, mas, de maneira mais preocupante, também em relação aos territórios que são expropriados daqueles que sobrevivem dos recursos dos rios, várzeas e florestas.

A consolidação de grandes projetos de infraestrutura nacional é uma das situações que demandam providências da SPU em relação às comunidades ribeirinhas visando consolidar a gestão e função social da terra. O atual contexto da Amazônia preconiza o avanço dessas obras de grande porte e grandes impactos sociais, culturais e ambientais, em especial na região do Médio Xingu, onde dois grandes projetos encontram-se em curso: UHE de Belo Monte, uma das maiores hidrelétricas do mundo; e Belo Sun Mining Corp., uma das maiores minas de ouro a céu aberto.

4.2.1 Medidas emergenciais

A celeridade necessária para as comunidades e famílias que habitam ou habitavam as regiões próximas a esses empreendimentos se dá em decorrência de demandas pendentes do próprio processo iniciado pela SPU, uma vez que estas regiões configuram terras da União e a secretaria é o órgão responsável por sua gestão e destinação. Neste sentido são apontadas a seguir ações urgentes, visando garantir tanto o modo de vida tradicional ribeirinho quanto a manutenção do patrimônio da União com suas funções socioambientais.

Entrega de Taus pendentes

O órgão deve priorizar o procedimento de entrega de Taus para famílias que já foram cadastradas nas áreas afetadas direta e indiretamente pelos empreendimentos de Belo Monte e Belo Sun, pois estas famílias necessitam de amparo documental que comprove a sua ligação com a terra e o território ocupado a fim de se resguardarem em negociações de reparação, indenização ou reassentamento com as empresas atuantes na região. O Taus colabora para o reconhecimento da tradicionalidade dessas famílias, o que implica estarem amparadas pelos direitos promulgados no Decreto nº 6.040/2007 e na Convenção nº 169 da OIT.

Cadastro de remanescentes, inclusive de comunidades afetadas pela instalação dos canteiros de obras (como Santo Antônio)

Os trabalhos de campo revelaram a existência de inúmeras famílias que serão afetadas pelos projetos que ainda não foram abrangidas pela política da SPU; muitas delas encontram-se fragilizadas nas negociações com as empresas, seja por já terem sido removidas, seja por estarem em meio a este processo. Muitos moradores das regiões ribeirinhas do Médio Xingu possuem baixo nível de escolaridade, o que torna o processo de negociação no mínimo desigual. Muitos se veem em situações que lhes impõem uma tomada de decisão acelerada, tendo como consequência assinaturas de contratos à revelia de suas necessidades.

Assim, o cadastramento da SPU poderia proporcionar às famílias afetadas maior segurança para negociarem com a empresa, além de técnicos para o acompanhamento do processo de destinação das terras. O processo após o cadastramento deve seguir a mesma celeridade, visando equilibrar as relações de poder, coibindo transações expropriatórias desiguais.

Para os casos em que as famílias e/ou comunidades já sofreram a remoção, a exemplo da comunidade de Santo Antônio, o cadastramento deverá colaborar para a reestruturação da comunidade por meio de atividades produtivas do modo de vida tradicional, visto que atualmente grande parte das famílias, outrora residentes em áreas

de várzea, se encontra em vilarejos, sem acesso às suas atividades tradicionais, como pesca, agricultura e extrativismo.

Avaliação do processo de indenização das famílias ribeirinhas levado a cabo pelo empreendedor

Uma vez compreendido o papel da SPU na gestão das áreas destinadas aos empreendimentos, em especial ao de Belo Monte, responsável pela maior quantidade de remoção de famílias ribeirinhas, o governo federal deve promover, mediante articulação de órgãos e instituições envolvidos com a questão, a revisão dos acordos de indenização. Mesmo tendo de cumprir suas próprias diretrizes internas e consolidar projetos de infraestrutura, a SPU deve tentar minorar as disfunções sociais, culturais e ambientais, não permitindo a fragmentação de comunidades inteiras e a extinção do modo de vida tradicional ribeirinho, como em casos relatados no *Relatório Territorial da Região do Médio Xingu*.⁵⁷

Diferentes relatos dão conta da forma insuficiente de precificar não somente a terra e as benfeitorias consolidadas pelos moradores, como também os seus serviços sociais e ambientais exercidos ao longo dos anos. Muitas famílias ribeirinhas mantêm áreas de preservação de mata nativa, que não são contabilizadas para efeito de indenização, a isso se somam perdas de conhecimentos tradicionais associados⁵⁸ à sociobiodiversidade e a laços sociais existentes entre as comunidades agora desfeitos. Os danos e as indenizações computados pelos empreendimentos costumam levar em conta benfeitorias existentes, sem considerar valores culturais agregados, serviços de manutenção das áreas e valores históricos associados à tradicionalidade. Tampouco são considerados valores futuros garantidos juridicamente por *lucros cessantes* (Brasil, 1916, Artigo 1.059; 2002, Artigo 403) ou danos gerados pela “perda de uma chance”,⁵⁹ uma vez que os atingidos perdem as oportunidades que poderiam surgir de mercados associados à sustentabilidade, ao turismo etc.

Reassentamento das famílias ribeirinhas: mapear possíveis áreas, decidir com a participação das comunidades, agilizar os reassentamentos das comunidades afetadas pela instalação dos canteiros de obras (como Santo Antônio)

Ao avaliarem as alternativas em conjunto com as comunidades, a SPU e os demais envolvidos (Ibama, UHE de Belo Monte, Incra, prefeituras locais etc.) deveriam colaborar para a promoção da reparação de prejuízos a famílias e comunidades afetadas. O reassentamento das comunidades em locais que garantam a manutenção de seu modo de vida tradicional é garantido por lei, mas não vem sendo observado pelo empreendimento. A escolha dos locais para o reassentamento deve ser realizada em diálogo com as comunidades, sendo as margens do reservatório uma opção viável.

O caso mais urgente é o da comunidade Santo Antônio, a primeira a ser remanejada por conta da construção do canteiro de obras da UHE de Belo Monte. Atualmente a comunidade está dispersa, muitos deixaram suas atividades tradicionais e foram morar nas cidades e vilarejos, em decorrência do processo desigual e sem acompanhamento ao qual

57. Ver, por exemplo, a subseção 4.3.5 (*A comunidade Santo Antônio*) do referido relatório.

58. Segundo a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, a definição de conhecimento tradicional associado é: “informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético” (Brasil, 2001, Artigo 7º, inciso II).

59. Espécie de dano emergente, vem sendo tratado há um certo tempo no exterior e mais recentemente no Brasil. Para mais informações, conferir Duque e Fonseca (2011).

foram submetidos pelo empreendimento. As famílias, tanto as que foram indenizadas quanto as que não foram, manifestaram recentemente o desejo de que a comunidade não tivesse sido desmembrada e reiteram a demanda por sua reestruturação.

Avaliação participativa das medidas compensatórias às comunidades localizadas no trecho de vazão reduzida

Várias famílias habitam as áreas a jusante da primeira barragem da usina, área considerada pela empresa como de influência indireta e sem impactos a serem indenizados por se tratar do trecho de vazão reduzida. Porém, identificar tais famílias como ribeirinhas, público-alvo do Nossa Várzea, significa reconhecer que haverá alterações significativas em seu modo de vida, um dos pontos-chave para a identidade e a manutenção social das famílias locais.

A SPU, como gestora das áreas da União que serão afetadas pela UHE de Belo Monte, poderia promover um acompanhamento dessas famílias, para que seu direito à manutenção do modo de vida seja garantido. Em reunião, os moradores da área se mostraram confusos sobre qual órgão seria responsável por dialogar com eles para preservarem seus direitos. Mediante estas reuniões, foram apresentadas demandas relacionadas a uma maior presença do Estado, no sentido de se desenvolverem políticas públicas voltadas à infraestrutura local e à manutenção de seu modo de vida em uma área similar à atual, em caso de necessidade de remanejamento.

4.2.2 Medidas estratégicas

Diante da iminência de novos empreendimentos na Amazônia, sobretudo hidrelétricos e de mineração, previstos pelo Plano Nacional de Energia (PNE) 2030 e pelo Novo Código de Mineração,⁶⁰ propõem-se neste relatório ações para que os órgãos competentes atuem no sentido de garantir os direitos das famílias que terão seus modos de vida afetados. Trata-se de medidas preventivas para que se estabeleçam compensações justas e que considerem a história e o modo de vida das populações tradicionais ribeirinhas da Amazônia.

Para isso, propõem-se medidas estratégicas a serem adotadas por parte dos órgãos competentes, em específico pela SPU, devido a sua responsabilidade pelas áreas de várzea de rios federais e terrenos marginais, parte importante de territórios ribeirinhos, que sofrem historicamente com os diversos impactos gerados por grandes empreendimentos.

Regularização fundiária "preventiva" de forma a reconhecer territórios antes da implementação do projeto

O objetivo é se antecipar a investidas especulativas sobre o território de populações tradicionais ribeirinhas, de maneira a garantir-lhes indenizações justas, assim como o reconhecimento de seus direitos territoriais. Sugere-se que o órgão considere tanto documentos oficiais quanto extraoficiais (como as informações veiculadas na mídia) sobre a implantação de grandes empreendimentos, para selecionar áreas prioritárias de expansão dos cadastramentos. Trata-se, portanto, de uma antecipação do Nossa Várzea na corrida por recursos da Amazônia brasileira, com o objetivo primordial de assegurar a função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. Apenas para citar algumas UHEs planejadas na iminência de serem construídas na região Norte:

60. Trata-se de um projeto de lei (nº 5.807/2013) que, se aprovado, substituirá o atual marco regulatório do setor mineral (Decreto-Lei nº 227/1967), em vigor desde fevereiro de 1967.

São Luiz do Tapajós e Jatobá, no rio Tapajós; Jamanxin, Cachoeira do Caí, Jardim do Ouro e Cachoeira dos Patos, no rio Jamanxin; Marabá e Santa Isabel, no rio Araguaia; Sinop, no rio Teles Pires; Prainha, Sumaúma, Quebra Remo e Ilha Três Quedas, no rio Aripuanã; Cachoeira Galinha, Inferninho e Ilha São Pedro, no rio Roosevelt; Serra Quebrada, no rio Tocantins, entre outras.⁶¹

Discussão e fornecimento de informação prévia às comunidades sobre seus direitos territoriais e os efeitos dos grandes projetos

Juntamente com o trabalho de antecipação de reconhecimento de territórios de populações tradicionais na Amazônia, é de extrema importância que se faça valer o direito constitucional à informação e à participação.⁶² Neste sentido, ao mesmo tempo que o trabalho de cadastramento e entrega dos Taus avança, é necessário o esclarecimento dos direitos garantidos por lei às populações tradicionais, sobretudo àquelas famílias que serão atingidas por grandes empreendimentos.

Esse trabalho deve ser dividido em etapas, considerando: a divulgação e a publicidade da política; a realização de audiências públicas com as devidas informações sobre o Nossa Várzea e os distintos usos do Taus; a instrução e o auxílio jurídicos prestados às famílias ribeirinhas sobre direitos territoriais e processos indenizatórios; e a informação sobre os diversos impactos que envolvem grandes empreendimentos. Importa ressaltar que as informações devem ser qualificadas, inteligíveis e acessíveis ao público-alvo. A distribuição de cartilhas informativas sobre direitos e acesso a políticas públicas é de fundamental importância para que as informações permaneçam em posse das famílias e para que seja um material de fácil acesso.

Recomenda-se que o processo de discussão e fornecimento de informação prévia sobre grandes empreendimentos a comunidades tradicionais explicitem os seguintes aspectos: definição de povos e comunidades tradicionais de acordo com o Decreto nº 6.040/2007, Artigo 3º, inciso I; direitos territoriais de populações tradicionais previstos pela Convenção nº 169 da OIT; definição de áreas da SPU na Amazônia, assim como de sua função socioambiental com base no Artigo 186 da Constituição Federal (Função Social da Terra); detalhamento do Nossa Várzea e das finalidades do Taus, incluindo para fins indenizatórios; e detalhamento dos diversos impactos e consequências gerados a partir da construção de um grande empreendimento.

Organização comunitária: gerenciamento do território

Para que o trabalho de publicidade e fornecimento de informação sobre direitos territoriais e impactos de grandes empreendimentos às comunidades seja efetivo, é de extrema importância promover ações de organização comunitária. Trata-se de um trabalho em que o poder público pode incentivar o associativismo por meio de reuniões periódicas com as comunidades que poderão sofrer impactos diretos e indiretos de grandes empreendimentos. O intuito é que a promoção de reuniões regulares crie laços políticos entre os comunitários, para que eles tenham condições de se organizarem a fim

61. O PNE traça a perspectiva de o país ter entre 210 mil e 250 mil megawatts instalados na matriz elétrica até 2030. Atualmente o Brasil tem cerca de 78 mil megawatts de potência instalada em UHEs. Deste total previsto para 2030, o PNE estima que a bacia do rio Amazonas produza 77% do que está planejado para ser incorporado ao sistema elétrico. Para a leitura completa do PNE 2030, conferir Brasil (2007b).

62. O Artigo 37, inciso XXII, § 1º, da Constituição Federal prevê que "a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social" (Brasil, 1988).

de defender seus direitos diante dos impactos de um grande projeto. Faz-se necessário que este trabalho ofereça assistência técnica e jurídica qualificada, sobretudo para que as famílias possam ter melhores condições de reivindicarem direitos e garantias de continuidade de seus modos de vida. Para que essas reuniões sejam implementadas, é necessário que se crie com a comunidade uma agenda de encontros e atividades no momento inicial de implantação da política. Assim, este trabalho deve fazer parte de uma ação de acompanhamento da efetividade do Nossa Várzea, além de ser uma estratégia participativa de construção da política.

Articulação entre órgãos públicos e entidades representativas da sociedade civil

Com o objetivo de que os territórios de comunidades tradicionais atingidas por grandes empreendimentos sejam conservados, ou que ao menos se tenha uma ação específica para os casos de desterritorialização,⁶³ é necessária a articulação dos distintos órgãos competentes em relação a políticas territoriais, especialmente os que detêm competência quanto a políticas fundiárias. A proposta é que se criem comitês compostos pelos distintos órgãos que, articulados, possam garantir os direitos territoriais de comunidades ribeirinhas varzeiras e insulares.⁶⁴ Para a garantia de um território que compreende o uso de recursos tanto de várzeas e rios quanto de áreas florestais de “terra firme”, é imprescindível a formação de um comitê composto pela SPU, pelo Incra, pela Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal), subordinada ao MDA, pelo Ibama e pelo ICMBio. É importante que este núcleo formado pelos referidos órgãos federais mantenha uma agenda de encontros para tratar de temas específicos quanto aos distintos conflitos recorrentes em áreas do patrimônio da União na Amazônia.

Para a efetividade do comitê, é importante que a articulação também se dê entre as três esferas públicas e com as associações e entidades representativas da sociedade civil (colônia de pescadores, sindicatos, entre outras). É imprescindível que órgãos estaduais como o Instituto de Terras, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), as secretarias de meio ambiente e agricultura, além das secretarias municipais equivalentes participem ativamente.

A constituição de comitês mistos, tal como sugerido, é fundamental no processo de negociação de indenizações e formas de compensação aos impactos causados por um grande empreendimento. Neste sentido, uma das principais atribuições dos comitês é possuir membros que representem os interesses de comunidades atingidas em processos de negociação por direitos territoriais.

Priorização de ações de reassentamento coletivo, com escolha prévia e participativa das áreas para onde serão reassentadas as famílias

Como enfatizado no *Relatório Territorial da Região do Médio Xingu*, a perda de referências culturais e identitárias de inúmeras famílias atingidas por hidrelétricas ou projetos de extração mineral na Amazônia – entendida aqui como processo de desterritorialização – vem sendo um dos principais impactos gerados pela implantação de grandes empreendimentos. A forma como esta pesquisa adota o conceito de território pressupõe que o processo de desterritorialização não implica apenas a perda do solo, moradia e

63. Sobre este conceito, ver seção 2 do *Relatório Territorial da Região do Médio Xingu*.

64. Para melhor entender os territórios ribeirinhos e as particularidades jurídicas que envolvem sua segurança fundiária, ver subseção 2.2 (Conformação territorial da população ribeirinha) do *Relatório Territorial da Região do Médio Xingu*.

bens materiais, mas, também, a perda da identidade e a impossibilidade de reprodução de determinado modo de vida. Neste sentido, entende-se que a indenização pecuniária como principal mecanismo de compensação ou mitigação dos impactos negativos causados por um grande projeto às comunidades desterritorializadas é insuficiente e ineficaz quanto à garantia de direitos e da própria função social da terra.

Portanto, para que os efeitos de um grande empreendimento sejam abrandados nos casos da inevitabilidade de desterritorialização, é imprescindível que haja ações de realocação espacial em locais similares ao lugar de origem. Importante ressaltar que a área de realocação deve permitir: a reestruturação das interações originais entre homem e seu meio; a manutenção das redes e dos laços sociais por meio da manutenção da vizinhança; e a realocação em áreas rurais, sem a influência direta de dinâmicas urbanas. A consulta prévia à comunidade desterritorializada para que ela participe ativamente do processo de reassentamento é indispensável para atingir os objetivos da ação.

Como indicado em relatório anterior, o reassentamento da população ribeirinha poderia ser articulado com o Incra a fim de constituir Projetos de Reassentamento de Barragem (PRBs), conforme estabelecido pela Instrução Normativa nº 42, de 18 de setembro de 2007, deste mesmo órgão. Além de permitir o reassentamento, as famílias atendidas por essas medidas estariam inseridas no Programa Nacional de Reforma Agrária, podendo acessar as ações desse programa para a reestruturação produtiva. Entretanto, é fundamental que este processo esteja de acordo com as características culturais ribeirinhas, assim como com o objetivo central de assegurar a reprodução do modo de vida de determinada comunidade e, conseqüentemente, de garantir a função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. A seguir, são sugeridos os parâmetros e as diretrizes para o reassentamento de comunidades ribeirinhas na Amazônia.⁶⁵

- 1) Priorização de áreas que constituam o patrimônio da União para o reassentamento de comunidades ribeirinhas atingidas por grandes empreendimentos na Amazônia.
- 2) Disposição para reassentamento de áreas com características ambientais que atendam ao modo de vida ribeirinho, oferecendo acesso aos recursos de corpos d'água, florestas e várzeas, preferencialmente os mais próximos da comunidade atingida.
- 3) Identificação das áreas para reassentamento e vistoria por técnicos da SPU em conjunto com as famílias atingidas. Sugere-se que ao menos três áreas sejam oferecidas para análise e anuência em comum acordo com a comunidade.
- 4) Discussão com os atingidos sobre as capacidades mínimas e máximas em relação ao número de famílias a serem deslocadas para a área de reassentamento.
- 5) Proximidade da disposição das moradias em relação à situação original, dando preferência à manutenção das relações de vizinhança e dos laços de parentesco.

65. Os indicativos de reassentamento para comunidades ribeirinhas têm como referência os parâmetros de reassentamento rural do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), divulgados na cartilha *Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens* (MAB, 2013).

- 6) Deliberação com os atingidos a respeito do ordenamento interno do reassentamento, de forma a construir um plano de uso da área e de manejo dos recursos naturais.
- 7) Viabilidade agroeconômica e ambiental da área, aptidão agrícola para a produção de alimentos, manejo florestal e proximidade de corpos d'água com potencial pesqueiro, de acordo com o que for dialogado com a população impactada.
- 8) Adequação das moradias às características da região, assim como respeito às formas tradicionais de uso e ocupação do território ribeirinho.
- 9) Priorização das ações coletivas e de autogestão na construção das moradias, como os sistemas de mutirão, para que o modelo arquitetônico da cultura ribeirinha seja preservado enquanto patrimônio histórico e cultural da Amazônia.
- 10) Garantia do direito ao acesso à água, para consumo e produção, com respeito ao uso de tecnologias sociais, como cisternas para a captação de água da chuva e sistemas alternativos de deposição de dejetos.
- 11) Fornecimento de energia elétrica regular e de qualidade, por meio da rede de distribuição geral, ou por energias alternativas.⁶⁶
- 12) Garantia de área ou lote para implantação de benfeitorias para a comunidade, com disponibilização de equipamentos e serviços públicos: unidades de saúde, escolas, creches, Centros de Referência de Assistência Social (Cras), serviços de telefonia, internet, saneamento básico, coleta de lixo, entre outros.
- 13) Disponibilização de locais para a prática religiosa e cemitérios, respeitadas as especificidades culturais e religiosas da comunidade.
- 14) Disponibilização de locais para a prática de lazer: campo de futebol, salão comunitário, entre outros.

Para se tornar efetivo o processo de compensação de comunidades atingidas por grandes empreendimentos mediante a adoção do reassentamento, o licenciamento dos empreendimentos deveria estar condicionado à existência de um Plano de Implementação do Reassentamento, apresentado pela empresa e pelo órgão responsável pela reparação. Para isso, um projeto preliminar de implementação deverá ser submetido à aprovação das famílias beneficiárias e avaliado conjuntamente com representantes da SPU e dos órgãos envolvidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao priorizar as terras da União no reconhecimento territorial de comunidades tradicionais ribeirinhas por meio do projeto Nossa Várzea, a SPU, ao mesmo tempo que segue o preceito constitucional da função social da terra, atende também a dispositivos da Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário, possuindo, portanto, força de

⁶⁶. A articulação com o programa Luz para Todos pode ser uma possibilidade para viabilizar esse quesito.

lei no país. Esta norma internacional dedica uma parte específica de seu conteúdo aos direitos territoriais de povos tradicionais, com sete artigos versando sobre o assunto,⁶⁷ entre os quais se podem mencionar o reconhecimento da posse e do uso da terra tradicionalmente ocupada, a proteção aos recursos naturais dos quais os povos dependem para sua reprodução sociocultural e econômica, e a gestão compartilhada do território.

A iniciativa também encontra respaldo jurídico no Decreto nº 6.040/2007, que institui a PNPCT, cujo objetivo central é:

promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições (Brasil, 2007a, Artigo 2º do anexo).

Faz-se, portanto, clara menção às dimensões da função socioambiental. Dessa forma, o Nossa Várzea juntamente com outras categorias de reconhecimento territorial, como os projetos de assentamento diferenciado e as unidades de conservação de uso sustentável, compõem um conjunto de medidas estabelecidas pelo Estado brasileiro para fazer cumprir direitos de povos tradicionais, garantidos juridicamente no âmbito nacional e internacional.

A efetivação plena desses direitos é tarefa complexa e envolve o enfrentamento de interesses de outros atores. Os direitos territoriais dessas populações têm encontrado obstáculos nos conflitos com pretensos donos, que historicamente exercem uma dominação do tipo tradicional por meio da apropriação do território. Estas populações enfrentam também o avanço de grandes empreendimentos, seja de empresas madeireiras, pesqueiras, mineradoras, seja de grandes projetos de infraestrutura, como as UHEs. Igualmente, encontram dificuldades com a implantação de unidades de conservação de proteção integral, que impedem o uso tradicional dos recursos naturais de seus territórios. Os obstáculos são, portanto, interpostos por agentes privados e pelo próprio Estado, que deveria garantir seus direitos e promover sua cidadania.

Mudanças jurídicas que podem afetar a política de reconhecimento territorial de comunidades ribeirinhas estão em andamento no Congresso Nacional. A Proposta de Emenda Constitucional nº 53/2007 foi aprovada recentemente pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Se aprovada pelos plenários do Senado e da Câmara dos Deputados, as áreas referentes a terrenos de marinha e acrescidos passarão àqueles que exerçam sua ocupação, podendo ser a própria União, estados, municípios e particulares foreiros, cessionários ou ocupantes cadastrados ou não pela SPU. Se tal proposição vigorar, a União terá o prazo de cinco anos para realizar os procedimentos de discriminação e demarcação dessas terras, sob pena de essa atribuição ser transferida para os municípios e posteriormente para os estados, configurando-se, finalmente, como terras devolutas.

Dessa forma, a necessidade de operacionalização de uma política de reconhecimento territorial de comunidades tradicionais ribeirinhas na Amazônia se mostra ainda mais urgente. Com a vigência da alteração constitucional, caso a União não estabeleça uma ação ampla e efetiva de regularização fundiária dos territórios ribeirinhos, a insegurança

67. Refere-se à Parte II – Terras, artigos 13 a 19.

fundiária dessas populações pode se agravar. Entende-se que o governo federal tem melhores condições e estrutura para levar adiante essa questão.

É preciso revisar a normatização do projeto Nossa Várzea. A Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010, emitida pela SPU para regulamentar a emissão de Taus, restringe a ação a terras consideradas indubitavelmente da União, como terrenos de marinha, ilhas fluviais situadas nas faixas de fronteiras, áreas de várzea de rios federais, mar territorial e assim por diante. Tais áreas enquadram-se como de domínio da União pela Constituição Federal. Excluem-se da política as ilhas fluviais de rios federais e de rios com influência da maré. Percebe-se aqui uma precaução no normativo com relação a essas categorias de terra por não haver determinação expressa no texto constitucional. O domínio da União sobre as ilhas localizadas em rios com influência da maré é estabelecido pelo Decreto-Lei nº 9.760/1946, Artigo 1º, alínea c. Já com relação às ilhas situadas em rios federais (onde não haja influência de marés), não há um consenso entre os doutrinadores sobre a dominialidade. Meireles (1998) defende que tais áreas estariam sob a dominialidade dos estados:

as ilhas dos rios e lagos públicos interiores pertencem aos estados-membros e as dos rios e lagos limítrofes com Estados estrangeiros são do domínio da União. É o que se infere do disposto no art. 20, IV, da CF [Constituição Federal], que, embora não se refira às águas públicas internas, declara expressamente que se incluem entre os bens da União “as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países” (*op. cit.*, p. 444).

Carvalho Filho (2011), por sua vez, entende que, por se localizarem em rios de domínio federal, essas ilhas também pertenceriam ao patrimônio da União. Tal entendimento é corroborado por Gasparini (2003), considerando dispositivos do Código de Águas:

as fluviais e lacustres pertencem à União se situadas nas faixas de fronteira, conforme prescreve o art. 20, IV, da Constituição Federal. Ainda são da União se situadas em águas que lhes pertencem, como são as águas dos rios que cortam mais de um estado-membro ou que lhes servem de divisa, consoante estabelece o Código de Águas (art. 23). Por fim, ainda pertencem à União se esta for proprietária de bens ribeirinhos a certa corrente de águas comuns, nos termos dos arts. 23 e 24 do Código de Águas. Aos estados-membros (art. 26, III) pertencem essas ilhas se não forem de propriedade da União (*op. cit.*, p. 757).

Essa interpretação é a que também compartilhamos. Se os rios, suas várzeas, margens e praias pertencem à União, logicamente as ilhas neles situadas também são de sua dominialidade.

A precaução estabelecida pode ser justificada para evitar que os atos decorridos da implementação do Nossa Várzea sejam objeto de judicialização e que possam repercutir em custos indenizatórios futuros para a União. No entanto, a judicialização já ocorre com o atual desenho da política. A União tem sido parte em várias ações judiciais iniciadas por contestações das medidas de regularização fundiária implementadas na Amazônia. A maior parte das decisões judiciais tem dado ganho de causa à União federal. Contestações e conflitos federativos vão sempre ocorrer, independentemente do escopo da ação. As medidas propostas neste relatório visam, justamente, apontar caminhos para um processo de regularização fundiária amplo, seguro em termos legais, com publicidade, ampla possibilidade do contraditório, e que permita a ação conjunta com os entes federados. A regularização fundiária de povos tradicionais na Amazônia é um desafio a ser enfrentado

e por si só já municitaria as políticas da motivação e da legitimidade, necessárias para sua consecução, adicionada ao princípio constitucional da função social da terra e da necessidade de dar solução ao caos fundiário imperante na Amazônia. Nesse sentido, a judicialização, se ocorrer, pode ser até mesmo desejável, na medida em que pode definir a questão fundiária na Amazônia, até hoje cenário de inúmeros conflitos.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E. F. O tempo dos padrões brabos: fragmentos da história da ocupação humana da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, AM. **Amazônica**, Belém, v. 1, n. 1, p. 178-199, 2009.
- ALMEIDA, A. W. B. de. **Terras de quilombos, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pastos**: terras tradicionalmente ocupadas. 2. ed. Manaus: PGSCA/Ufam, 2008.
- BALÉE, W. The culture of Amazonian forests. *In*: POSEY, D. A.; BALÉE, W. (Ed.). Resource management in Amazonia: indigenous and folk strategies. **Advances in Economic Botany**, v. 7, p. 1-21, 1989.
- _____. Sobre a indigeneidade das paisagens. **Revista de Arqueologia**, v. 21, n. 2, p. 9-23, 2008.
- BELÉM. Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão. **Anuário estatístico do município de Belém 2012**. Belém: Segep, 2012. v. 17.
- BOAS, F. **Anthropology and modern life**. New York: Dove, 1986.
- BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 5 jan. 1916.
- _____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.
- _____. Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 6 set. 1946.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.
- _____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000.
- _____. Medida Provisória nº 2.186, de 23 de agosto de 2001. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os artigos 1º, 8º, alínea “j”, 10, alínea “c”, 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 ago. 2001.
- _____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002.
- _____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 fev. 2007a.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia 2030**. Brasília: MME; EPE, 2007b. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/PNE/20080512_3.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2014.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. Portaria nº 100, de 3 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jun. 2009a.

_____. Ministério das Cidades. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em vazios urbanos**. Brasília: MCidades, dez. 2009b.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2012.

CAPITULAÇÃO feita pelo Rei e a Rainha de Hespanha com Vincente Yanes Pinzon no anno de 1501. **Revista Trimensal do Instituto Historico Geographico e Etnographico do Brasil**, Rio de Janeiro, t. XXII, p. 445-446, 1859.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHAMBOULEYRON, R. O Sertão dos Taconhapé: cravo, índios e guerras no Xingu seiscentista. *In*: SOUZA, C. M. de; CARDOZO, A. (Org.). **Histórias do Xingu: fronteiras, espaços e territorialidades (séculos XVII-XXI)**. Belém: EDUFPA, 2008.

DAOU, A. M. **A belle époque amazônica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

DENEVAN, W. M. The native population of Amazonia in 1492 reconsidered. **Revista de Índias**, Madrid, v. LXIII, n. 227, p. 175-188, 2003.

DIEGUES, A. C. **Biodiversidade e comunidades tradicionais no Brasil**. São Paulo: Nupaub, 1999.

DUQUE, B. L.; FONSECA, C. A. M. A teoria pela perda de uma chance e a sua caracterização como dano permanente. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. XIV, n. 95, dez. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10782>.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, v. 9, n. 17, 2007.

HARRIS, M. **Life on the Amazon: the antropology of a Brazilian peasant village**. Oxford: The British Academy, 2000.

HOMMA, A. K. O. **História da agricultura na Amazônia: da era pré-colombiana ao terceiro milênio**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2003.

HOMMA, A. K. O. *et al.* Açáí: novos desafios e tendências. **Amazônia: Ciência e Desenvolvimento**, Belém, v. 1, n. 2, p. 7-23, jan./jun. 2006.

INGOLD, T. **The perception of environment: essays of livelihood, dwelling and skill**. London; New York: Routledge, 2000.

LEFF, E. Espacio, lugar y tiempo: la reapropiación social de la naturaleza y la construcción local de la racionalidad ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 1, p. 41-56, jan./jun. 2000.

- Lefebvre, H. **La production de l'espace**. Paris: Anthropos, 1986.
- LÉVI-STRAUSS, C. **Antropologia estrutural dois**. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.
- MAB – MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens**. São Paulo: MAB, 2013.
- MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.
- MEIRELES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.
- MENEZES, M. N. A. **História social dos sistemas agrários do vale do Tocantins: Pará-Brasil (1669-1800) – rupturas e estabilidades**. 1994. Tese (Doutorado) – École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, set. 1994.
- MONTAIGNE, M. de. Dos canibais. In: MONTAIGNE, M. de. **Ensaaios**. São Paulo: Abril Cultural, 1972. (Coleção Os Pensadores). cap. XXXI.
- MOURA, M. M. **Nascimento da antropologia cultural: a obra de Franz Boas**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MOURÃO, L. **Do açaí ao palmito: uma história ecológica das permanências, tensões e rupturas no estuário amazônico**. Belém: Açaí, 2011.
- OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre os povos indígenas e tribais e resolução referente à ação da OIT**. 5. ed. Brasília: OIT, 2011.
- OLIVEIRA, R. C. de. **O trabalho do antropólogo**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- PEREIRA, B. E.; DIEGUES, A. C. Conhecimento de populações tradicionais como possibilidade de conservação da natureza: uma reflexão sobre a perspectiva da etnoconservação. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 22, p. 37-50, jul./dez. 2010.
- POSEY, D. Biological and cultural diversity: the inextricable, linked by language and politics. In: MAFFI, L. (Ed.). **On biocultural diversity: linking language, knowledge, and environment**. Washington: Smithsonian Institution Press, Apr. 2001.
- RIBEIRO, B. G. **Amazônia urgente: 5 séculos de história e ecologia**. Belo Horizonte: Itatiaia; Editora UFMG, 1992.
- ROOSEVELT, A. C. Arqueologia amazônica. In: CUNHA, M. C. da (Org.). **História dos índios no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras; Fapesp, 1998. p. 53-86.
- ROUSSEAU, J. J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução de Lourdes Santos Machado. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- SAHLINS, M. **Cultura e razão prática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado – fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, R. A. O. **História econômica da Amazônia: 1800-1920**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.
- SAULE JÚNIOR, N. *et al.* **Manual de regularização fundiária de terras da União**. São Paulo: Instituto Polis; Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.
- SHEPARD JUNIOR, G. H.; RAMIREZ, H. Made in Brazil: human dispersal of the Brazil nut (*Bertholletia excelsa*, Lecythidaceae) in ancient Amazonia. **Economic Botany**, v. 65, n. 1, p. 44-65, Mar. 2011.

SIMMEL, G. A filosofia da paisagem. Tradução de Simone Carneiro Maldonado. **Política & Trabalho**, n. 12, p. 15-24, set. 1996. Disponível em: <<http://www.nuredam.com.br/files/divulgacao/artigos/A%20filosofia%20da%20paisagem.pdf>>.

TEIXEIRA, C. C. **O aviamento e o barracão na sociedade do seringal**: estudo sobre a produção extrativa de borracha na Amazônia. 1980. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

TRECCANI, G. D. Identificação e análise dos diferentes tipos de apropriação da terra e suas implicações para o uso dos recursos naturais renováveis da várzea amazônica, no imóvel rural, na área de Gurupá. *In*: BENATTI, J. H. *et al.* (Org.). **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea** (Pró-Várzea). Ibama, 2005.

_____. **Regularizar a terra**: um desafio para as populações tradicionais de Gurupá. 2006. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

TUAN, Y. **Topofilia**: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente. Rio Claro: Difel, 1980.

VIEIRA, A. **Carta do P. Antonio Vieira da Companhia de Jesus**. 1. ed. Lisboa: Officina da Congregação do Oratorio, 1735. t. 2.

WAGLEY, C. **Uma comunidade amazônica**: estudo do homem nos trópicos. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BATESON, G. **Steps to an ecology of mind**. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

BRADLEY, R. **An archeology of natural places**. London; New York: Routledge, 2002.

CONCEIÇÃO, M. de F. C. da. Populações tradicionais, sociabilidade e reordenação social na Amazônia. *In*: COSTA, M. J. J. (Org.). **Sociologia na Amazônia**: teorias e experiências de pesquisa. Belém: Editora UFPA, 2001.

CRUZ NETO, O.; MOREIRA, M. R.; SUCENA, L. F. M. Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 13., 2002, Ouro Preto, Minas Gerais. **Anais...** Ouro Preto: Abep, nov. 2002.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

HALBWACHS, M. **A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2006.

INGOLD, T. Temporality or landscape. **World Archaeology**, n. 25, p. 152-174, 1993.

LEFF, E. **Ecologia, capital e cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Furb, 2000. (Coleção Sociedade e Ambiente, n. 5).

LÉVI-STRAUSS, C. **As estruturas elementares do parentesco**. Petrópolis: Vozes, 1982.

MURRIETA, R. S. S. O dilema do papa-chibé: consumo alimentar, nutrição e práticas de intervenção na Ilha de Ituqui, Baixo Amazonas, Pará. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-77011998000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 out. 2014.

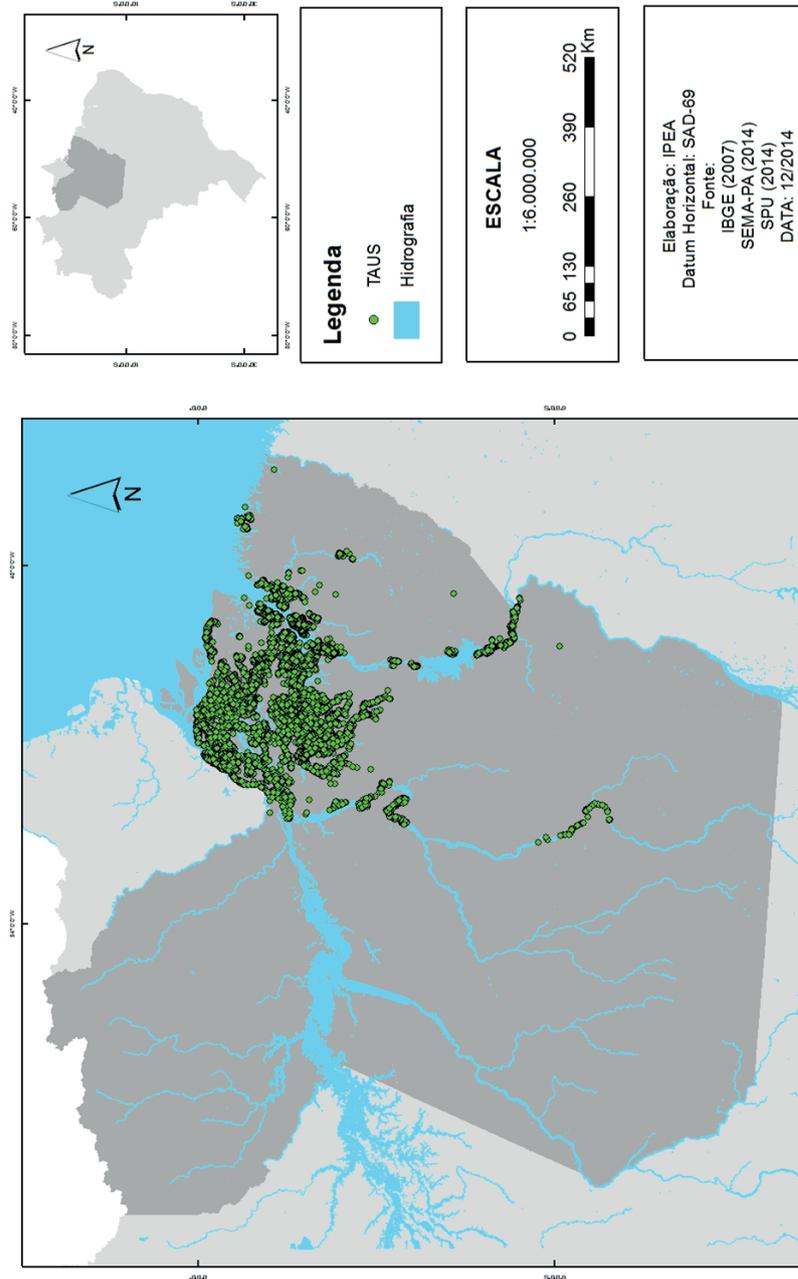
OLIVEIRA JUNIOR, P. H. B. de. **Ribeirinhos e roceiros**: gênese, subordinação e resistência camponesa em Gurupá-PA. 1991. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

ANEXO A

MAPA A.1

Distribuição de Termos de Autorização de Uso Sustentável (Taus)

A.1A – No estado do Pará

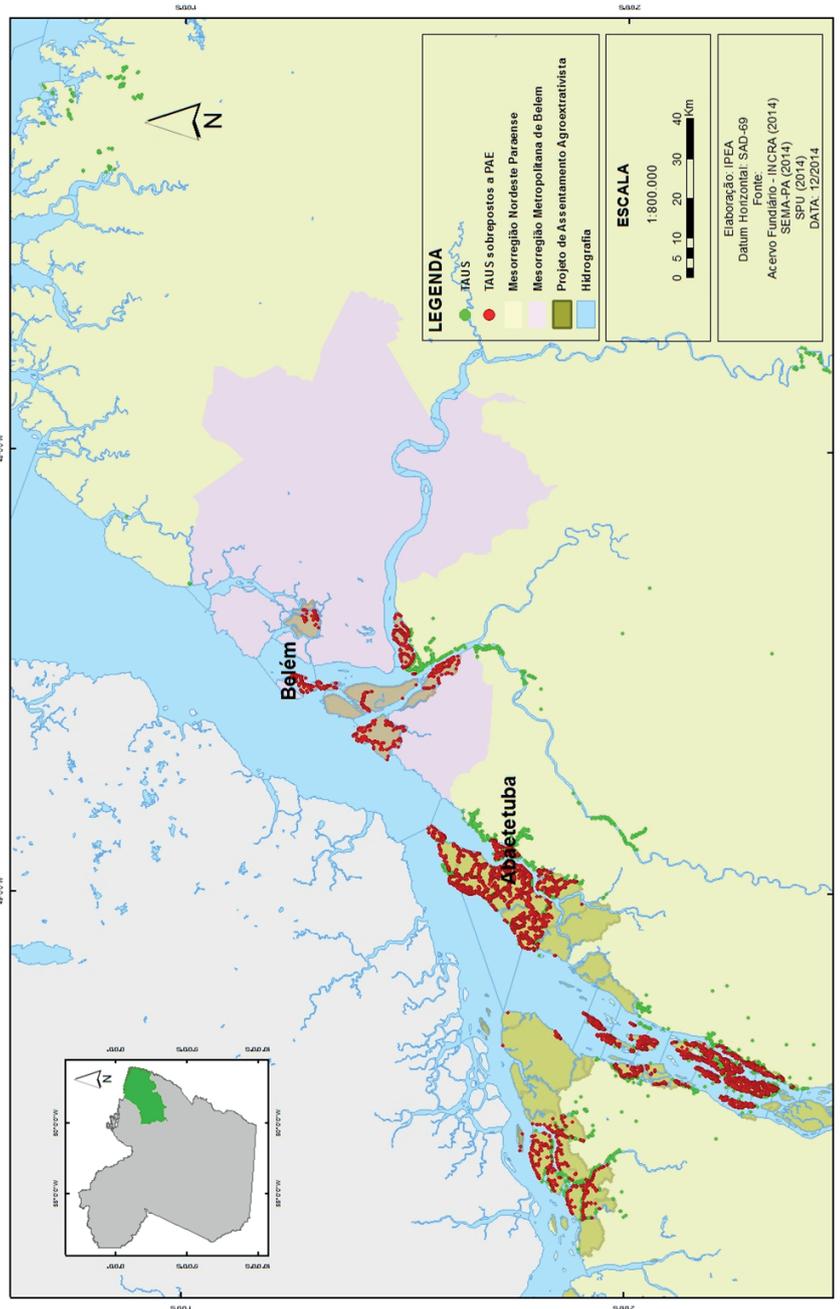


Fonte: IBGE (2007), Sema-PA (2014) e SPU (2014).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

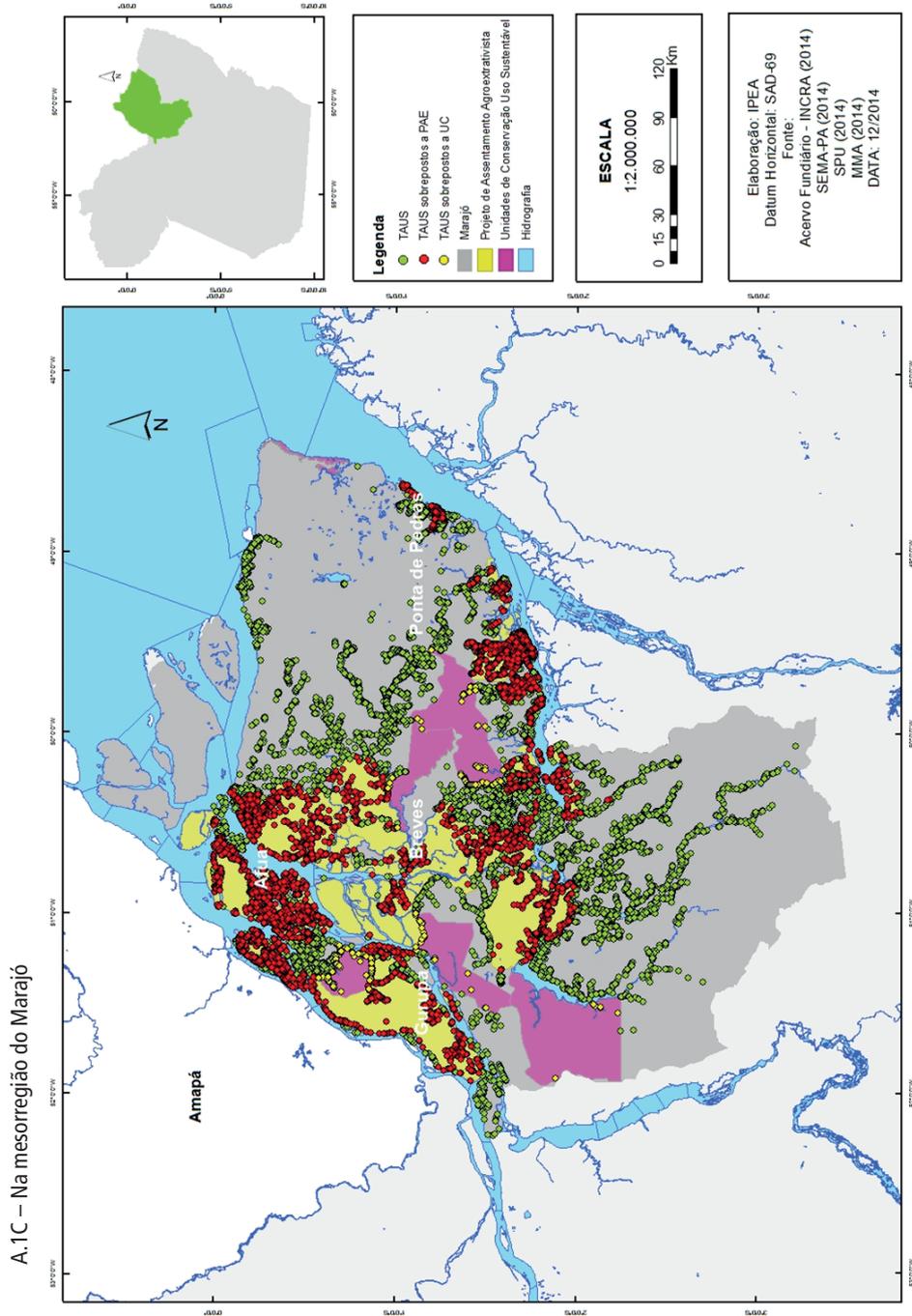
A.1B – Nas mesorregiões nordeste do Pará e metropolitana de Belém



Fonte: Incra (2014), Sema-PA (2014) e SPU (2014).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

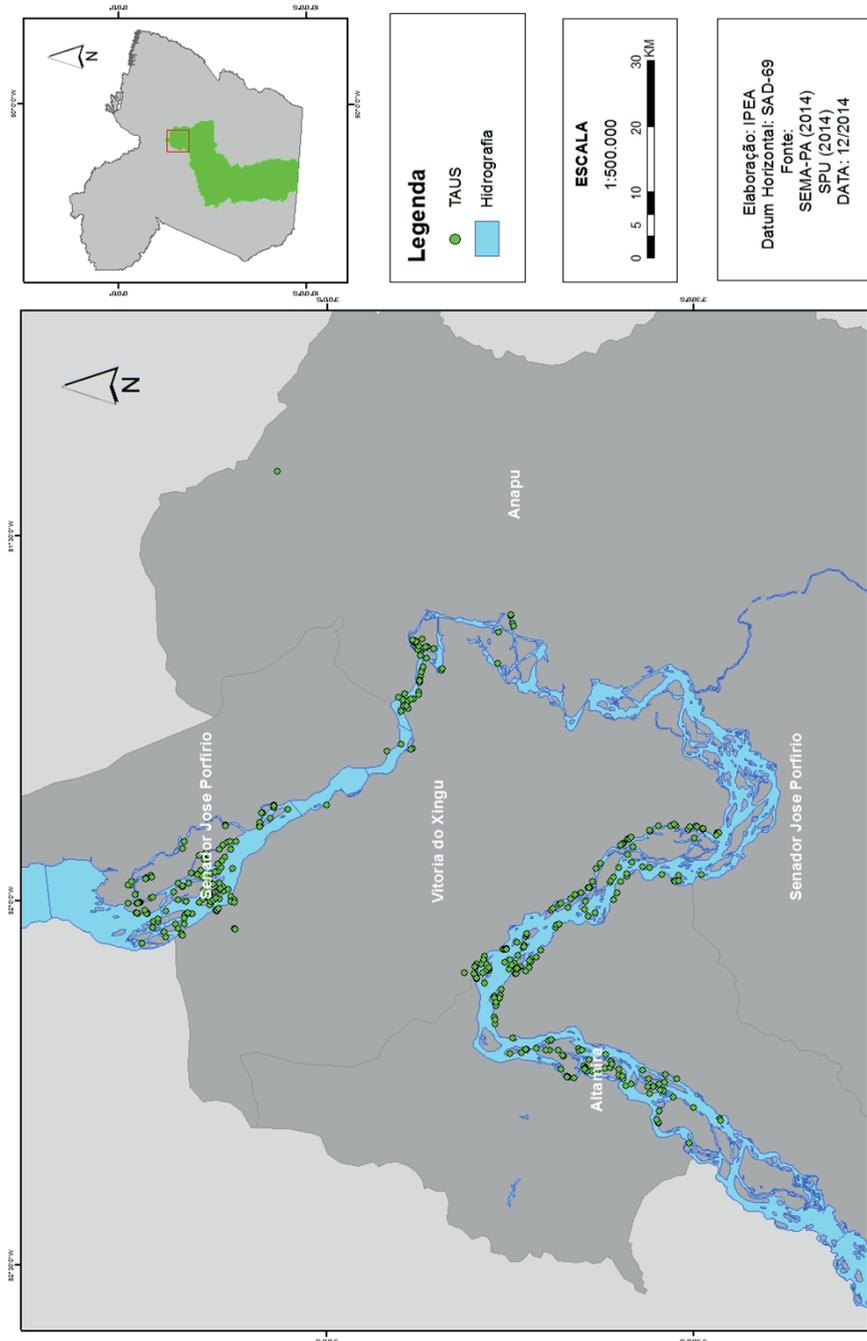


Fonte: Incra (2014), Sema-PA (2014), SPU (2014) e MMA (2014).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A.1D – No Médio Xingu



Fonte: Sema-PA (2014) e SPU (2014).

Elaboração: Ipea.

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

ANEXO B

PLANO DE TRABALHO

Bloco 1 – Informações básicas sobre a ação

Título: Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – projeto-piloto		Diretoria: Disoc
Natureza da ação: 1 e 3		
1) Estudos e pesquisas 2) Gestão institucional 3) Assessoria governamental 4) Aperfeiçoamento e capacitação	Período de execução: 10/2012 a 5/2014	
Fontes de financiamento: () Ipea () Cepal () Petrobras () Finep () Agência reguladora: _____ (x) Outra: SPU/MP	Modalidade de execução: ¹ () Direta (x) Mista: Ipea/SPU (coordenação) () Transferida	
Desafio(s): 1, 2 e 3 1) Formular estratégias de desenvolvimento nacional em diálogo com atores sociais. 2) Fortalecer a integração institucional do Ipea no governo federal. 3) Transformar o Ipea em um indutor da gestão pública do conhecimento sobre o desenvolvimento. 4) Ampliar a participação do Ipea no debate internacional sobre o desenvolvimento. 5) Promover o fortalecimento institucional do Ipea.	Eixo(s) temático(s): 3, 6, 7 1) Inserção internacional soberana. 2) Macroeconomia para o pleno emprego. 3) Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. 4) Estrutura produtivo-tecnológica avançada e regionalmente articulada. 5) Infraestrutura e logística de base. 6) Proteção social e geração de oportunidades. 7) Sustentabilidade ambiental.	
Coordenadores: Brancolina Ferreira – Ipea – (61) 3315-5035. <i>E-mail:</i> brancolina.ferreira@ipea.gov.br Fábio Alves – Ipea – (61) 3315-5407. <i>E-mail:</i> fabio.alves@ipea.gov.br Fernando Campagnoli – SPU/MP – (61)20201162. <i>E-mail:</i> fernando.campagnoli@planejamento.gov.br		
Equipe: Alexandre Arbex Valadares – Ipea – (61) 3315-5098. <i>E-mail:</i> alexandre.valadares@ipea.gov.br Antônio Teixeira Lima Jr. – Ipea – (61) 3315-5098. <i>E-mail:</i> antonio.junior@ipea.gov.br Dário Machado Rocha – SPU/MP – (61) 2020-1607. <i>E-mail:</i> dario.rocha@planejamento.gov.br Erivelton Pires Guedes – Ipea – (61) 3315-5558. <i>E-mail:</i> erivelton.guedes@ipea.gov.br Fabiana C. Tavares Torquato – SPU/MP – (61) 2020-1331. <i>E-mail:</i> fabiana.torquato@planejamento.gov.br Heloisa Helena V. de Aquino – SPU/MP – (61) 2020-1331. <i>E-mail:</i> heloisa.aquino@planejamento.gov.br Marcelo Galiza Pereira de Souza – Ipea – (61) 3315-5396. <i>E-mail:</i> marcelo.galiza@ipea.gov.br Maria Celina de Mello Carvalho – SPU/MP – (61) 2020-1185. <i>E-mail:</i> maria.carvalho@planejamento.gov.br Máximo Alberto Silva Miqueles – SPU/MP – (61) 2020-1022. <i>E-mail:</i> maximo.miqueles@planejamento.gov.br Naiara Tavares da Silva – SPU/MP – (61) 2020-8544. <i>E-mail:</i> naiara.silva@planejamento.gov.br		

Nota: ¹ Execução direta é quando a execução da ação é de responsabilidade do Ipea; execução mista é quando esta execução é compartilhada entre o Ipea e outra instituição; e execução transferida é quando o Ipea transfere a execução da ação para outra instituição.

Obs.: Disoc – Diretoria de Estudos e Políticas Sociais; Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; Finep – Financiadora de Estudos e Projetos; SPU/MP – Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Bloco 2 – Informações específicas sobre a ação

<p>Objetivo final Registrar e avaliar ações de inclusão socioterritorial e regularização fundiária de áreas da União na Amazônia Legal paraense, cujos beneficiários são comunidades tradicionais.</p>
<p>Objetivos intermediários</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Realizar três estudos de caso de inclusão socioterritorial e regularização fundiária de áreas da União, analisando os instrumentos, as políticas, as parcerias e os demais recursos utilizados sob os aspectos fundiário, ambiental, cultural, econômico-trabalhista e social no estado do Pará. Os estudos de caso serão realizados nos seguintes territórios do estado do Pará: arquipélago do Marajó, área de influência da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte no rio Xingu, e região insular de Belém e Abaetetuba. 2) Avaliar em que medida a intervenção coordenada pela SPU avança na garantia da efetivação da função socioambiental dos imóveis da União. 3) Investigar como as ações de regularização fundiária de imóveis da União nas comunidades tradicionais promovem a inclusão social das famílias beneficiárias, garantindo direitos como previdência social, acesso a crédito, moradia, entre outros. 4) Estudar de que maneira as ações implementadas pela SPU ajudam na superação da superexploração do trabalho em cadeias produtivas perversas. 5) Avaliar como as ações da SPU contribuem para a preservação ambiental nos imóveis da União. 6) Avaliar avanços e desafios do Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) enquanto instrumento de inclusão socioterritorial e regularização fundiária. 7) Apontar critérios para a consolidação de territórios coletivos e a utilização de títulos coletivos. 8) Produzir informações qualitativas e quantitativas georreferenciadas e publicar os resultados obtidos na pesquisa num Sistema de Informações Geográficas (SIG) – personalizado – compartilhado, contendo as informações sistematizadas das ações de regularização fundiária implementadas pela SPU, dos territórios e das famílias beneficiárias, bem como dos resultados da intervenção da política em seu público-alvo. 9) Definir metodologia e instrumentos para a alimentação do SIG pela SPU, parceiros institucionais, governamentais e da sociedade civil, permitindo o monitoramento das ações de inclusão socioterritorial implementadas pela SPU após a conclusão desse projeto. 10) Colher informações por meio de questionário e outros instrumentos de pesquisa qualitativa nas comunidades, nos parceiros locais e governamentais a respeito da experiência de inclusão socioterritorial e regularização fundiária de áreas da União na Amazônia paraense. 11) Possibilitar a troca de conhecimento sobre a experiência adquirida durante a pesquisa visando à formação de uma rede que fomente a apropriação dos resultados deste estudo pelas redes existentes na região, com a finalidade de fortalecer as ações de inclusão socioterritorial e regularização fundiária de interesse social na Amazônia Legal. 12) Montar um banco de dados sistematizando as ações de inclusão socioterritorial e regularização fundiária de interesse social em áreas da União na Amazônia para monitoramento das ações pela SPU. 13) Divulgar para seu público-alvo e atores locais as informações referentes ao registro das experiências, aos impactos fundiário, ambiental, cultural, econômico-trabalhista e social, bem como aos desafios futuros.
<p>Justificativa</p> <p>As ações da SPU voltadas para a inclusão socioterritorial e regularização fundiária de interesse social em áreas da União passam a ser priorizadas a partir de 2004, com a redefinição da missão do órgão, que abandona uma função estritamente arrecadadora, para zelar pela efetivação da função socioambiental do patrimônio da União, em apoio aos programas estratégicos da nação.</p> <p>Especificamente nas áreas da Amazônia, região com marcante biodiversidade e sociodiversidade, as ações foram deflagradas a partir de 2005, no estado do Pará, por meio do projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira. Ocasão em que a SPU inovou ao formular o Taus, instrumento para o reconhecimento da posse de famílias ribeirinhas que viviam tradicionalmente em áreas da União. Em 2007, o projeto foi estendido para o estado do Amapá e em 2009 para o Amazonas e Tocantins. Também em 2009, foram criados o projeto Nossa Floresta no estado do Acre e o projeto Campos Naturais da Baixada Maranhense no estado do Maranhão. Os projetos visam sempre adequar a ação da SPU ao bioma local, onde as áreas da União são predominantes, havendo, por isto, domínio indubitavelmente federal. Áreas estas constituídas por águas e eitos de corpos d'água federais – a Amazônia das águas. Casos em que o início da ação da SPU pode prescindir do processo administrativo demarcatório e haja uma demanda histórica de presença do estado na garantia de direitos fundamentais de comunidades isoladas e/ou excluídas do acesso à cidadania.</p> <p>Estes projetos possuem como objetivo central promover a cidadania mediante o reconhecimento da posse das comunidades tradicionais ribeirinhas agroextrativistas que lá vivem e manejam os recursos naturais de terras, águas e florestas públicas federais na Amazônia. Significa o início do processo de regularização fundiária destas ocupações e muitas vezes a porta de acesso às políticas públicas para famílias amazônicas. Indiretamente visa combater o desmatamento na Amazônia pelo apoio ao licenciamento ambiental simplificado de atividades agroextrativistas sustentáveis (o Taus, no Pará e no Amazonas, é exigido como requisito pelos órgãos estaduais) e o trabalho em condições análogas à escravidão dos ribeirinhos explorados por supostos "proprietários" de terras federais (como a exploração da mão de obra ribeirinha no manejo do açai no arquipélago do Marajó).</p> <p>Até o momento, são aproximadamente 60 mil famílias cadastradas e mais de 30 mil beneficiadas com o Taus.</p> <p>Sabemos que o gradativo reposicionamento da SPU na gestão das áreas da União ocasiona diversos impactos, seja para as famílias diretamente afetadas, seja para a gestão da cidade e das orlas marítimas e fluviais. A oposição a este trabalho acusa o órgão de causar um "desarranjo nas cadeias produtivas locais" e por vezes logra decisões judiciais em primeira instância pelo despejo de ribeirinhos em prol de pretensos donos de terras federais. Por sua vez, na instância federal já obtivemos decisões que afastam qualquer pretensão legítima destes "proprietários", reconhecendo o domínio de tais áreas pela União e logrando êxito na garantia de permanência de famílias ribeirinhas. Ao mesmo tempo, com a outorga do Taus, direitos como a aposentaria rural, o acesso a crédito, a comprovação de endereço e, principalmente, a apropriação do fruto de seu trabalho são fomentados.</p> <p>Desta forma, a experiência da SPU em curso precisa ser sistematizada, registrada e avaliada, para o fortalecimento e aperfeiçoamento das políticas públicas no governo federal na Amazônia Legal. A regularização fundiária de áreas da União para fins de moradia ocasiona impactos ainda desconhecidos, dimensão que merece ser estudada, sob os aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais.</p> <p>Concomitantemente a esses projetos, existem outras ações da SPU, como a promoção do acesso à terra rural, a regularização fundiária de Reservas Extrativistas (Resex) e Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAEs) na Amazônia e a ordenação das orlas marítimas e fluviais, que merecem ser estudadas. Com o objetivo de registrar e sistematizar estas experiências, de definir formato de monitoramento, bem como de possibilitar a comparação de experiências de democratização da gestão do patrimônio da União, essas tipologias de destinação também compõem o objeto deste estudo.</p> <p>Por fim, esta parceria constitui um projeto-piloto focado nas ações da SPU na Amazônia, mais especificamente no estado do Pará, que visa definir a metodologia e o formato de um Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União no Brasil no que tange às ações de inclusão socioterritorial de comunidades tradicionais ribeirinhas. Isto é, um projeto continuado cuja primeira etapa propõe-se executar até abril de 2014 e as demais, consecutivamente, até 2015.</p> <p>O intuito do observatório é constituir ferramenta eletrônica de acesso público, de registro e acompanhamento das ações de inclusão socioterritorial da SPU no Brasil, monitorando os avanços e desafios para a efetivação da função socioambiental do patrimônio da União.</p>

(Continua)

(Continuação)

<p>Metodologia</p> <p>A consecução do objetivo deste plano de trabalho deverá seguir as seguintes etapas.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Seminário de nivelamento de informações a respeito das ações de regularização fundiária para os técnicos do Ipea e pesquisadores contratados. 2) Construção de banco de dados com informações georreferenciadas agregando dados territoriais, socioeconômicos, ambientais e culturais, com a sistematização e o registro das informações referentes às experiências de regularização fundiária implementadas pela SPU nos estados da Amazônia, prioritariamente as do estado do Pará. 3) Realização de visitas de campo no estado do Pará. 4) Elaboração dos três relatórios territoriais. 5) Elaboração do relatório final de avaliação. 6) Seminário final para discussão dos resultados. 7) Alimentação do banco de dados com informações georreferenciadas com as informações do resultado da pesquisa de campo. 8) Elaboração de duas publicações com foco nas comunidades-público da política, contendo: apresentação, princípios da avaliação, objetivos, orientações, estrutura lógica do programa, indicadores e principais resultados da política. Outra com foco na comunidade acadêmica e em órgãos do governo, contendo os mesmos conteúdos da publicação anterior, mas em outra linguagem e densidade. 9) Organização pela equipe do Ipea e da SPU/MP de evento conjunto para divulgação dos resultados e lançamento das publicações, visando incentivar a formação e o fomento das redes regionais e apresentar para as comunidades estudadas os resultados da pesquisa.
<p>Procedimentos</p> <p>As visitas de campo serão realizadas nos territórios dos casos estudados para a realização das seguintes atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • entrevistas individuais com atores envolvidos no processo de inclusão socioterritorial e regularização fundiária; • realização de grupos focais no público-alvo da política e/ou outras metodologias de pesquisa qualitativa; e • entrevistas individuais com o público-alvo da política. <p>As visitas, que contarão com a presença de pelo menos dois servidores do Ipea e um da SPU, terão como unidades centrais de análise o <i>território</i> e a <i>categoria de política</i> implementada. Dessa forma, serão estudados os seguintes territórios: arquipélago do Marajó, área de influência da UHE de Belo Monte no rio Xingu¹ e região insular de Belém e Abaetetuba. Em cada território, as visitas considerarão prioritariamente os beneficiários do projeto Nossa Várzea da Superintendência do Patrimônio da União no Pará, mas também terão os seguintes recortes referentes ao público-alvo: beneficiários situados em Resex; beneficiários situados em PAEs; e público não beneficiado. Após cada visita de campo, será feito um seminário envolvendo a equipe de pesquisa e a comunidade estudada a fim de subsidiar a elaboração de três relatórios territoriais, que, por fim, subsidiarão um relatório final de análise da política de gestão do patrimônio da União.</p> <p>Os trabalhos devem se pautar no diálogo estreito e permanente da equipe técnica do Ipea com a SPU/MP, sendo a efetiva cooperação fundamental para atingir os objetivos e o prazo do projeto.</p> <p>As etapas citadas na metodologia deverão ser realizadas no prazo de vinte meses, com pontos de controle definidos no cronograma de trabalho a seguir.</p> <p>Compete à SPU/MP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • manter coordenador e responsável técnico pela coordenação do projeto com disponibilidade de carga horária compatível para sua realização; • disponibilizar de maneira clara e sistematizada os manuais e normativos de programas necessários à consecução dos trabalhos; • dar apoio técnico na fase de formulação metodológica e coordenar em conjunto com o Ipea a realização da pesquisa em todas as suas etapas; • dar suporte técnico e logístico à realização de reuniões e encontros da equipe técnica na Superintendência do Patrimônio da União no Pará; • definir, em acordo com a outra parte, os possíveis parceiros a serem considerados em todas as fases da pesquisa, bem como nos seus desdobramentos; • analisar, propor alterações e validar os resultados parciais nos pontos de controle definidos e resultados finais; e • zelar pela parceria e pelo trabalho cooperativo, em especial nos momentos de avaliação e revisão dos produtos de cada etapa, publicação e publicação da parceria e dos resultados. <p>Compete ao Ipea:</p> <ul style="list-style-type: none"> • manter coordenador e responsável técnico pela coordenação do projeto com disponibilidade de carga horária compatível para sua realização; • definir e conduzir a metodologia de pesquisa juntamente com a SPU e os pesquisadores contratados; • viabilizar a execução da pesquisa em todas as suas etapas; • apresentar os resultados parciais nos pontos de controle definidos e os resultados finais; • dar suporte técnico à realização de reuniões, encontros da equipe técnica, oficina de validação e processo de capacitação; • definir, em acordo com a outra parte, os possíveis parceiros a serem considerados na pesquisa, bem como nos seus desdobramentos; e • zelar pela parceria e pelo trabalho cooperativo, em especial nos momentos de avaliação e revisão dos produtos de cada etapa, publicação e publicação da parceria e dos resultados.
<p>Levantamentos, planos e pesquisas a serem realizados e/ou consultados</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Normativos: <ol style="list-style-type: none"> a) Portaria SPU nº 284/2005, 100/2009 e 89/2010 (Taus); e b) Portaria MP-Ministério do Meio Ambiente (MMA) nº 437/2009 (unidades de conservação). 2) Experiências: <ol style="list-style-type: none"> a) Prêmio Enap de 2007 pelo projeto Nossa Várzea; b) vídeo <i>TV Bandeirantes</i> pelo projeto Nossa Várzea; e c) vídeo <i>Amazônia, a última fronteira</i>. 3) Publicações: <ol style="list-style-type: none"> a) <i>Manual de Regularização Fundiária de Terras da União</i> (portal da SPU); b) manuais do projeto Orla do MP e MMA (portal da SPU); c) <i>Balanço SPU na Amazônia Legal 2003-2010</i> (portal da SPU); d) lista de beneficiários (portal da SPU); e) banco de dados SPU Ribeirinhos e mapas com coordenadas geográficas (em consolidação); e f) banco de dados do Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa) e do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPUInet).

(Continua)

(Continuação)

Princípios e diretrizes																					
Os trabalhos em parceria têm a perspectiva de contribuir com a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas. Para tanto, estão elencados a seguir princípios e diretrizes que reúnem as duas instituições na elaboração das atividades relacionadas neste plano de trabalho.																					
1) Garantir o reconhecimento do direito à posse a famílias ribeirinhas agroextrativistas, de maneira que seja cumprida a função socioambiental do patrimônio da União.																					
2) Possibilitar o controle social, contemplando instrumentos que garantam à sociedade informação e participação nos processos de formulação, planejamento e avaliação relacionados à gestão democrática do patrimônio imobiliário da União.																					
3) Disseminar a utilização de indicadores de desenvolvimento social nas atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação das ações de inclusão socioterritorial e regularização fundiária pela SPU.																					
4) Difundir uma cultura de priorização da eficiência e da eficácia das intervenções, com vistas à racionalização do gasto público e à adequação cultural, social, econômica e ambiental.																					
5) Promover a melhoria da qualidade de vida da população e dos usuários beneficiados pelas intervenções.																					
6) Promover a integração de políticas públicas e a coordenação federativa das ações de regularização fundiária, conciliando-as aos programas estratégicos para a nação.																					
7) Promover a integração das ações públicas e dos investimentos necessários.																					
8) Elaborar e desenvolver formas e processos que visem à avaliação, à publicação, ao monitoramento e ao acompanhamento das ações do poder público.																					
Monitoramento e avaliação – pontos de controle																					
Estão previstos ao menos cinco pontos de controle, reuniões com ata registrando o andamento do projeto e os ajustes necessários, em que serão apresentados e discutidos os resultados parciais da pesquisa.																					
Indicadores de qualidade																					
Utilização dos elementos oriundos desta pesquisa em trabalhos correlatos em execução no Ipea.																					
Inovação metodológica aplicada em estudos de avaliação de políticas públicas.																					
Cronograma físico																					
Atividades	Meses																				
	0	1*	2	3	4	5	6	7*	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
1) Oficina de nivelamento (ações da SPU e metodologia da pesquisa)	x																				
2) Sistematização e registro das experiências da SPU	x	x	x	x	x	x															
3) Seminário de nivelamento com contratados	x																				
4) Elaboração de roteiros de entrevista e grupos focais		x	x	x	x	x															
5) Trabalhos de campo				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x							
6) Elaboração dos três relatórios territoriais							x	x	x	x	x	x	x	x							
7) Elaboração do relatório final de análise														x	x	x	x				
8) Seminário final de avaliação da política																				x	
9) Alimentação do SIG							x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
10) Elaboração das duas publicações																	x	x	x	x	x
11) Elaboração do manual do estudo de caso																	x	x	x	x	x
12) Seminário para divulgação dos resultados e lançamento da publicação																					x
* Meses de repasse.																					

Nota: ¹ Dos onze municípios que sofrem influência da UHE de Belo Monte, sete tiveram ações da SPU até 16 de dezembro de 2011, a saber: Altamira, Anapú, Gurupá, Porto de Moz, São Felix do Xingu, Senador José Porfírio e Vitória do Xingu. Os trabalhos serão desenvolvidos nestes municípios.

Bloco 3 – Resultados da ação e dos produtos

Número	Tipo	Destinação	Descrição	Mês previsto
1	6	4	Seminário de nivelamento com bolsistas	1
2	11	4	Roteiros de entrevista	6
3	9	1 e 3	Relatórios territoriais, explicando a metodologia aplicada e os resultados encontrados em cada um dos territórios estudados	16
4	11	3	SIG – mapa com as informações da pesquisa georreferenciada	16
5	9	1 e 3	Relatório final, consolidando as informações contidas nos três territórios de estudo	16
6	11	2	“Manual” com metodologia do estudo de caso e ferramentas de alimentação do SIG, a fim de possibilitar a replicação da experiência e a alimentação do sistema pela rede de parceiros, com informações, notícias, indicadores e pesquisas	20
7	11	3	Publicações (populares e acadêmicas)	20
8	6	1 e 3	Seminário para divulgação dos resultados e lançamento das publicações	20

<p>Tabela de tipos de resultados:</p> <p>1) Livros. 2) Textos para discussão (TDs). 3) Revistas. 4) Boletins. 5) Notas técnicas, notas metodológicas, comunicados. 6) Seminários, <i>workshops</i>, apresentações, cursos. 7) Convênios, acordos de cooperação técnica, termos de cooperação, contratos. 8) Planos, políticas e propostas. 9) Relatório. 10) Artigo para livro, revista ou boletim. 11) Outro.</p>	<p>Destinação da ação:</p> <p>1) Avaliação de política pública. 2) Subsídios à formulação de políticas públicas. 3) Assessoramento ao governo. 4) Formulação teórica/metodológica. 5) Fortalecimento institucional do Ipea.</p>
--	---

Bloco 4 – Informações orçamentárias da ação

Será necessária a seleção de bolsistas conforme a seguir.

- 1) Construção e alimentação do SIG:
 - a) um profissional (graduado) com formação em geoprocessamento; e
 - b) um auxiliar de pesquisa.
- 2) Visitas de campo:
 - a) dois pesquisadores (mestres) da área de ciências sociais; e
 - b) dois assistentes de pesquisa de áreas multidisciplinares (fundiária, econômica, ambiental).
- 3) Elaboração da publicação:
 - a) um profissional (mestre) com formação e/ou experiência em elaboração de livros;
 - b) um profissional (mestre) com formação e/ou experiência em elaboração de cartilhas; e
 - c) dois profissionais (mestres).

Item	Quantidade	Meses	Valor unitário (R\$)	Total (R\$)
Auxílio financeiro a estudante				
Auxiliar de pesquisa	1	12	700,00	8.400,00
Assistente de pesquisa I	3	12	1.500,00	54.000,00
Assistente de pesquisa III	2	12	2.500,00	60.000,00
Passagens e despesas com locomoção				
Nacionais	94	-	1.000,00	94.000,00
Diárias				
Nacionais	590	-	262,00	154.580,00
Auxílio financeiro a pesquisador				
Balsa ou barco – passagens	6	-	270,00	1.620,00
Carro – locação	70	-	120,00	8.400,00
Combustível	-	-	-	2.500,00
Barco – transporte	45	-	300,00	13.500,00
Despesa com telefonia	1	18	200,00	3.600,00
Gravador (locação)	3	-	1.000,00	3.000,00
Notebook (locação)	4	-	1.200,00	4.800,00
Realização de eventos	2	18	13.500,00	27.000,00
Degravação	70	-	85,00	5.950,00
Estação de trabalho (locação)	5	-	500,00	2.500,00
Estante (locação)	1	-	300,00	300,00
Deslocamento aéreo	-	-	-	4.000,00
Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (PJ)				
Elaboração, diagramação e ilustração de publicações	-	-	-	50.000,00
Publicação – livro	1.000	-	-	30.000,00
Publicação – cartilha	5.000	-	-	75.000,00
Seminário	1	-	-	17.702,00
Total				620.852,00

Cronograma de desembolso

Período (meses)	Bolsa de auxiliar de pesquisa	Bolsa de assistente de pesquisa I	Bolsa de assistente de pesquisa III	Passagens nacionais	Diárias	Auxílio a pesquisador	Serviços de terceiros – PJ	Valor de repasse (desembolso)
1	8.400,00	54.000,00	60.000,00	-	-	77.170,00	172.702,00	372.272,00
2	-	-	-	-	-	-	-	-
3	-	-	-	-	-	-	-	-
4	-	-	-	-	-	-	-	-
5	-	-	-	-	-	-	-	-
6	-	-	-	-	-	-	-	-
7	-	-	-	94.000,00	154.580,00	-	-	248.580,00
8	-	-	-	-	-	-	-	-
9	-	-	-	-	-	-	-	-
10	-	-	-	-	-	-	-	-
11	-	-	-	-	-	-	-	-
12	-	-	-	-	-	-	-	-
13	-	-	-	-	-	-	-	-
14	-	-	-	-	-	-	-	-
15	-	-	-	-	-	-	-	-
16	-	-	-	-	-	-	-	-
17	-	-	-	-	-	-	-	-
18	-	-	-	-	-	-	-	-
19	-	-	-	-	-	-	-	-
20	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	8.400,00	54.000,00	60.000,00	94.000,00	154.580,00	77.170,00	172.702,00	620.852,00

Bloco 5 – Indicação da prioridade da ação

A indicação da prioridade da ação deverá ser feita pelo diretor ou por seu substituto eventual.

Prioridade: 1

1) Alta

2) Média

3) Baixa

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Miriam Nunes da Fonseca

Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Capa

Andrey Tomimatsu

*The manuscripts in languages other than
Portuguese published herein have not been proofread*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

Ministério do
Planejamento, Orçamento
e Gestão

