

## A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NA AMAZÔNIA

Amanda Cristina Oliveira Gonçalves<sup>1</sup>  
Andrei Cornetta<sup>2</sup>  
Fábio Alves<sup>3</sup>  
Leonard Jeferson Grala Barbosa<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

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,<sup>5</sup> sob os princípios constitucionais brasileiros, não pode ser exercido de modo absoluto, sem se observar o bem-estar da coletividade. Esse princípio 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 a 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. Assim, o que apresentamos a seguir é um esforço de operacionalizar as dimensões da função socioambiental em categorias distintas de análise. Serão tratados aspectos socio-culturais, fundiários, ambientais, além de aspectos de relações de trabalho e de uso econômico do território. Inevitavelmente, serão observadas algumas redundâncias, necessárias, porém, para o processo de interpretação das constatações de pesquisa.

---

1. Professora de geografia na Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira, Belém-PA.

2. Pesquisador vinculado ao laboratório de geografia agrária da Universidade de São Paulo (USP).

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ipea.

4. Historiador graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

5. Ressalta-se que tal princípio se estende tanto à propriedade privada quanto à pública. No caso em pauta, nos interessa 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.

## 2 ASPECTOS SOCIOCULTURAIS

As populações tradicionais<sup>6</sup> no Brasil podem ser divididas em diferentes grupos, nos quais estão inclusos indígenas, quilombolas, faxinalenses, seringueiros e ribeirinhos, por exemplo. Esses grupos fazem parte de categorias que necessitam de reconhecimento para garantir seu “território tradicionalmente ocupado”.<sup>7</sup> 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 se reestruturar, principalmente nos momentos de declínio destes ciclos externos<sup>8</sup> (que podem incluir obras públicas, investimentos em grandes projetos, geralmente internacionais, como hidrelétricas e mineração).

Suas estratégias de vida não segregam várzea e terra firme como nichos independentes, ao contrário, utilizam os recursos disponíveis tanto nos rios e igarapés quanto nas várzeas e áreas adjacentes de terra firme, conforme a necessidade e 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 se alimentar, em suma, suas formas de viver. Isto demonstra a dificuldade de consolidar qualquer regulamentação territorial que restrinja essas populações com 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.

---

6. O reconhecimento das populações tradicionais e de seus direitos está expresso na legislação por dispositivos diferentes. Porém, como expresso por Berno de 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 [Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis] Ibama, 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”.

7. A noção usada por Berno de 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.

8. 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, borracha e especiarias diversas e como é hoje, com o açaí –, mas se desenvolvem para além destas.

Porém, a capacidade de transformar o *moderno* em *tradição* é um dos elementos que pode garantir a manutenção dessas populações mesmo a despeito de modificações nas conjunturas 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 estudos<sup>9</sup> têm demonstrado a vanguarda que significa essa capacidade de “apreensão” cultural, há muito preconizada na antropofagia cultural.<sup>10</sup>

É tendo por base esse contexto que analisamos os atuais desafios dos ribeirinhos da Amazônia paraense, no que concerne à sua capacidade de gestão do território, em oposição à uma lógica antiga, mas ainda muito difundida na região, que envolve relações de comércio que vão para além das subordinações econômicas. Esta lógica está impregnada de toda uma cultura do compadrio, das casas comerciais, da reprodução de um tipo de relação de meação e de lógicas que, atreladas ao comércio de barracão e dos regatões, mantêm, muitas vezes, laços com práticas análogas ao trabalho escravo<sup>11</sup> e com a apropriação da terra.

A política de concessão de termos de autorização de uso sustentável pela Secretaria do Patrimônio da União (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 as gerações, sendo mesclado 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, ao passo que os ribeirinhos mais jovens não mais se dispõem à submissão, ao jugo dos pretensos donos, cientes de seus direitos, tentam romper com a lógica de exploração estabelecida pelo domínio irregular das terras.

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

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

11. A ser abordado na seção 3, “Relações de trabalho”, e assim descrito por Alencar (2009, p. 186-7): “o processo de ocupação de 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 no deslocamento e extermínio de populações nativas que viviam às margens de rios”.

Domínios esses que se territorializam 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 pretenso 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 as 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 do Estado brasileiro de lidar com novas exigências de 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 que muitos já desenvolvem o ordenamento territorial em sua prática cotidiana, desenvolvendo meios de gestão, por meio de 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 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 a 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 sob 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,<sup>12</sup> em que as expedições eram

---

12. Segundo Santos, 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. Ver *História Econômica da Amazônia*, p. 156-157.

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 associara às elites locais para suprir a emergente indústria automobilística, integrando a tradicional forma de relação não monetária de troca 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 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 em relação mercantil, no nível inferior, a relação entre seringalista e seringueiro, entre patrão e freguês, caracteriza-se 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 fuga e as eventuais negociações de produtos com marreteiros eram severamente reprimidas, com castigos físicos, 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; nele, os trabalhadores têm deduzidos em seus salários alimentos fornecidos pelo patrão, mas com preços muito mais elevados do que o praticado no mercado local.

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 mascaram 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. 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 do trabalho por endividamento e por retenção do Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) pelo patrão, configurando condição de trabalho análoga à escravidão.<sup>13</sup>

Adiciona-se ainda o fato de a maioria das áreas em questão se constituírem como terras públicas. Assim, a sujeição do trabalho ribeirinho pelo 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, ocorreu a formação de “terras de herdeiros”, em que a

---

13. De acordo com o art. 149 do Código Penal Brasileiro, é crime contra a liberdade pessoal “Reduzir alguém a 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, grifos nossos).

família pioneira na ocupação territorial, por sucessivas gerações, vai subdividindo o território, resultando em pequenas unidades de produção e extração familiar.<sup>14</sup> Tais situações são, todavia, excepcionalidades ocorrentes dentro de um macroprocesso histórico de ocupação territorial predominantemente concentradora e desigual.

As situações emblemáticas de emancipação do trabalho ribeirinho se configuram num 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, seja pela extração da madeira, seja 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 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.

#### 4 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, 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 essas áreas, levando-os em consideração para

---

14. Ver Berno de Almeida (2008, p. 52).

propor melhorias na gestão. Um fator complicador está relacionado 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, são baseados em limites de difícil reconhecimento nos dias atuais ou que foram demarcados sobre terras da União.<sup>15</sup> Soma-se a isso 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,<sup>16</sup> estão as populações ribeirinhas, que ocupam há várias gerações as várzeas e ilhas da União na Amazônia, mas que, 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 cumprira 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 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, mantém-se o controle territorial por pretensos donos, como o verificado em

---

15. 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 ou, se não for rio federal ou com influência de maré, pertencem ao estado.

16. Estatuto da Terra, Convenção OIT nº 169, Decreto nº 6.040/2007, Decreto nº 24.643/1934 (Código de Águas).

localidades dos municípios de Ponta de Pedras e Afuá. Nessas localidades, a emissão de termos de autorização de uso às famílias não foi suficiente para romper com o domínio dos patrões. Por outro lado, nos mesmos municípios e na região insular de Belém e Abaetetuba, não poucos casos de disputas por terra têm 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 o 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, gerando, assim, 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.<sup>17</sup>

Sobre as áreas da União ocupadas por comunidades ribeirinhas também pairam interesses estratégicos, por um lado, oriundos de políticas preservacionistas, visto serem áreas de biodiversidade singular; e, por outro, da 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. Já no caso da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte no médio rio Xingu, vários ribeirinhos que serão removidos, ou já o foram, das terras da União, mesmo possuindo o documento da SPU, não têm obtido indenizações justas nas negociações com o empreendedor,

---

17. Uma família ribeirinha acabou comprando do antigo patrão parte da terra que utilizavam tradicionalmente porque estaria fora do raio de 500 m, e este patrão ameaçava vender para terceiros no município de Afuá, Marajó.

tampouco tem sido assegurado o direito ao reassentamento em condições sob as quais possam reproduzir satisfatoriamente seus modos de vida, como preconiza a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (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/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, 2006). Entretanto, qualquer política de regularização fundiária para estas áreas precisa considerar os arranjos sociais e ordenamentos territoriais constituídos pelos povos ribeirinhos, pois ignorá-los seria uma forma de desqualificação de suas estratégias próprias de organização. Este é um meio de escolher, junto à comunidade atendida, o modelo mais adequado de regularização fundiária. O caráter transitório e precário do Termo de Autorização de Uso aponta para a necessidade de se avançar para modalidades juridicamente mais consistentes, como o direito real de uso, possibilidade prevista no art. 4º da Portaria nº 100 de 2009.

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. Dependerão, 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.

## 5 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;<sup>18</sup> a emergência do chamado “ciclo agrícola”, durante o século XVIII;<sup>19</sup> passando pelas colocações de borracha na região, instaladas nas últimas décadas do século XIX; a exploração

---

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

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

madeira, 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 um entendimento a partir de uma relação simultânea de formas contraditórias de explorar lucrativamente os recursos da floresta amazônica.

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 na economia de mercado inicia-se com o estreitamento das relações comerciais entre Inglaterra e Estados Unidos com a Amazônia brasileira, proporcionando um enriquecimento ímpar para as cidades de Belém e Manaus se comparada 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 vem se tornando 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,<sup>20</sup> 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 a maior durabilidade do alimento processado.

---

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

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 18.616.000 de quilos do produto em 2011<sup>21</sup> (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 grande maioria, terras da União, conforme identificado pela pesquisa), em que relações arcaicas de trabalho, como as mencionadas anteriormente, 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 que são habitados por populações 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 açaizais” 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 compõem 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.

---

21. Ver: *Anuário estatístico do município de Belém*. Disponível em: <<http://goo.gl/jfH8Uv>>.

## 6 QUESTÕES AMBIENTAIS LIGADAS AO USO DO TERRITÓRIO

A existência de diferentes ecossistemas na Amazônia favorece o desenvolvimento de inúmeras estratégias adaptativas das populações tradicionais,<sup>22</sup> cerrados, áreas de várzea, diferentes tipos de florestas etc. 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, de 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 se apropriam culturalmente dos espaços, configurada pelos ciclos de ocupação político-econômicos configuram. As três regiões abrangidas pelos trabalhos de campo – região do Marajó, Região Metropolitana de Belém e Abaetetuba e a 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.<sup>23</sup>

As estratégias que as populações humanas lançam mão para relacionarem-se com o ambiente estão apoiadas pela dinâmica interativa que estabelecem em cada uma dessas regiões, formando diferentes paisagens, que são praticadas, vividas e ressignificadas (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.

As populações ribeirinhas abordadas pela pesquisa desenvolvem e adaptam uma série de estratégias e ferramentas que possibilitam a extração de recursos advindos de várzeas, florestas e rios para transformá-los em alimentos ou em produtos diversos (usados ou não para troca/venda) que garantam 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.

---

22. Como descrito nos capítulos 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.

23. 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.

Plantas de uso corrente são dispersas no ambiente próximo, tanto de forma voluntária – com as criações dos denominados sítios (ou quintais) – quanto de forma 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 – e as quais compreendem sua produção ao longo dos anos, além de, muitas vezes, contribuírem 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 ao paladar e que suprem suas necessidades de frutas e remédios (Balée, 2008). As árvores de um quintal<sup>24</sup> têm, em geral, funções múltiplas, pois ora servem a dar os frutos, ora as cascas, folhas e sementes que trarão os chás e unguentos. A madeira ainda possui função de uma espécie de “poupança”, uma reserva do potencial madeireiro quando estiver em situação de “aperto”,<sup>25</sup> ou mesmo para deixar como herança para filhos e netos, com a possibilidade de vendê-la no futuro. Este seria um dos principais motivos para a dispersão de uma série de espécies vegetais ao redor do mundo, o que ainda é efetuado na Amazônia (Balée, 1989).

Em oposição a tais tipos de práticas tradicionais, observam-se os chamados ciclos econômicos, que, orientados por uma racionalidade econômica<sup>26</sup> 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 consequência, a implementação de tais políticas ameaça colocar na ilegalidade o modo de vida ribeirinho.

---

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

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

26. 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, 2000).

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 quem tenha se apropriado do território. Outra questão que envolve sua valorização comercial diz respeito ao adensamento dos açais 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.<sup>27</sup> Este processo, se, por um lado, 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.<sup>28</sup>

A partir das considerações anteriores, avalia-se que a emissão de Taus como uma medida inicial de regularização fundiária a fim de permitir que as populações ribeirinhas tradicionais se mantenham nas áreas de várzea e assim garantam a reprodução de seu modo de vida é uma forma adequada de se compatibilizar direitos territoriais com preservação ambiental. Para 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, pois nelas 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 solucionar tais problemas.

Ao se promover o reconhecimento oficial dos territórios de populações ribeirinhas de maneira efetiva, envolvendo gestão compartilhada entre órgãos públicos e comunidade, admite-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 dessa população.

---

27. Influenciada por grandes compradores e levada a cabo por famílias ribeirinhas, que, além de tirarem o açaí para o consumo, devem tirar também para atender as crescentes demandas do mercado.

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

## 7 PROPOSIÇÕES

Como resultado das problematizações e constatações da pesquisa, identificamos ações necessárias para responder a desafios da execução do projeto Nossa Várzea na Amazônia paraense, bem como para o aperfeiçoamento da política em territórios já atendidos ou parcialmente atendidos, além dos que ainda serão contemplados com a 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, 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.

### 7.1 Medidas gerais

#### 7.1.1 Ações emergenciais

1) *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.

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 que estejam em situação de conflitos fundiários.

### 2) *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 e câmera fotográfica e GPS acoplados. Atualmente, o cadastro é feito em formulários de papel, usam-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, são distantes umas das outras, acumulam cansaço físico e mental ao técnico, aumentando a possibilidade de erros e o tempo demandado para cada cadastro. O uso de aparelhos digitais já adaptados, que reúnam as funções necessárias, reduzirá o tempo utilizado para o preenchimento do formulário, possibilitando maior número de cadastros realizados em um campo; 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. Junto à 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 Integrado de Administração Patrimonial (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.

### 3) *Ajustes da base de dados*

Outro ponto a ser observado pela SPU é o ajuste, a correção e a organização da base de dados, incluindo um sistema de validação de dados. Como apontado no capítulo 5, 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 cadastro de pessoa física (CPF) ou sem a coordenada – ou incorretos (coordenada errada); além disso, integravam Taus pertencentes a outros municípios. Isto compromete um dos importantes papéis da política, que é a localização da unidade residencial/de trabalho do

ribeirinho, que, por conseguinte, pode comprometer posteriormente sua inserção em outras políticas públicas.

*4) Avaliar as 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 projetos agroextrativistas (PAEs) e reservas extrativistas (Resex), ambos com a prerrogativa de emissão de Concessão de Direito Real de Uso (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.

*5) 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.

#### 7.1.2 Proposições gerais estratégicas

As medidas apontadas nesta seção constituem uma sugestão de revisão do desenho da política implementada pela SPU com vistas a seu aperfeiçoamento e melhor atendimento do seu público-alvo. Uma primeira questão a ser levantada é a carência de um documento de referência da política. Apesar de a concessão de termos de autorização de uso sustentável estar regulamentada por uma portaria ministerial, não há um documento, ou um manual, em que as diretrizes, os princípios, os objetivos, a descrição do público e os 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, 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 podem 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 uma área relativa a um raio de 500 m a partir do ponto georreferenciado da casa da família ribeirinha. Como já tratado neste documento, tal opção tem implicado ou reforçado casos de conflitos de vizinhança, 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 termos de autorização de uso sustentável coletivos, mediante a delimitação de poligonal 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, cujo 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 da regularização fundiária da consolidação mediante concessão de direito real de uso.

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, com coesão territorial e uso sustentável dos recursos naturais, de forma efetiva e permanente. A ação deveria, já em seu ponto de partida, confirmar e publicizar o domínio público das terras e, ao mesmo tempo, sua priorização do 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 sociais (Zeis), implantadas, desde a década de 1980, em municípios brasileiros e prevista atualmente pelo Estatuto da Cidade, 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, propiciam-se a implementação da infraestrutura urbana, a regularização fundiária das habitações ou a implementação de habitações de interesse social (HIS).<sup>29</sup>

O instrumento acima 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, de modo a possibilitar uma distribuição mais equitativa da terra e implementar ações de estruturação produtiva dos beneficiários da reforma agrária.<sup>30</sup>

Para o reconhecimento territorial de comunidades tradicionais ribeirinhas, poderia ser adotada uma ação de zoneamento que abrangesse os ambientes que compõem seu território: várzea, água, terra firme e ilha. Desse modo, o território estaria integralmente incluído numa política de regularização fundiária. O zoneamento teria a finalidade de induzir a demarcação e discriminação das dominialidades inseridas na área abrangida; a destinação ao uso tradicional e sustentável de comunidades tradicionais, incluindo, nesse ponto, o direito à moradia, a 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 estivessem inseridos no zoneamento, mas que poderiam ser objeto de desapropriação ou usucapião ao final do processo de regularização fundiária. Uma Zeisa poderia ser instituída por ato unilateral da SPU, caso a dominialidade

29. Para mais informações, ver o *Guia para regulamentação e implementação de zonas especiais de interesse social (Zeis) em vazios urbanos*, do Ministério das Cidades (Brasil, 2009).

30. A partir do 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.

pública se restringisse a terras da União, ou por ato bilateral da SPU com o órgão de terras estadual, caso o território abrangesse áreas de terra firme.

O Taus seria emitido individualmente para cada família ribeirinha integrante da comunidade inserida no zoneamento. No documento, haveria a informação da Zeisa a qual estaria vinculado, 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. Constará expressa também a manutenção dos usos e ordenamentos internos construídos tradicionalmente pela comunidade e os títulos de terra com validade legal, quando esse fosse 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, a cada família beneficiária seria mantido o benefício referente à emissão de um documento individualizado que lhe permite ser reconhecido como cidadão, integrante de uma comunidade tradicional, com direitos específicos a sua condição, entre os quais o direito à terra, além de facilitar sua inclusão em outros programas governamentais, como previdência social e crédito rural. 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 houvesse 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 envolve identificar até onde as águas avançam nos períodos de cheias e marés. Uma solução tecnológica para identificar tais áreas seria georreferenciar as áreas de terra alagáveis, mediante sensoriamento remoto, que 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.<sup>31</sup> Tal delimitação é crucial para se discriminarem as terras da União da terra firme, as quais pertencem ao Estado quando devolutas, e os terrenos

---

31. 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 médio do ano de 1831, situados na orla marítima, nas margens de rios e lagos e entornos de ilhas localizados em zonas de influência da maré (art. 2º). Os terrenos marginais são faixas de terra situadas em correntes navegáveis onde não haja influência de maré, correspondente a uma faixa de 15 m a partir da linha média das enchentes ordinárias (art. 4º).

de propriedade particular com títulos legítimos, os quais podem estar tanto na terra firme quanto no interior nacional das ilhas (porção não alagável da ilha).<sup>32</sup>

O ato que estabelece a Zeisa 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 tenham algum envolvimento com a questão devem ser notificados. É necessário conferir ampla publicidade do processo, por meio de publicação no Diário Oficial e em jornais de circulação local e aposição de editais em locais públicos e de placas 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. O processo de regularização fundiária pode se configurar em um importante instrumento de empoderamento e organização comunitária. Nesse sentido, o incentivo à organização e a formação referente à conscientização de seus direitos como cidadãos e como integrantes de uma comunidade tradicional podem 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 domínialidades das áreas inseridas no zoneamento. Por exemplo, uma porção de terra configurada como área de terra firme pela cartografia oficial e, por isso, 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.<sup>33</sup>

---

32. 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.

33. Caso exemplar foi verificado no território da Várzea II em Abaetetuba. Ver capítulo 4.

Entre os trabalhos que envolveriam a participação comunitária, está a construção de um plano com as normas de uso, ordenamento interno e manejo dos recursos naturais. Nesse procedimento, serão discutidos, entre os membros da comunidade, os limites de vizinhança e 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 resolução de conflitos internos relacionados aos limites e usos do território e para 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 a adoção de uma caracterização socioantropológica da comunidade e seu território. Por se tratar de uma política de regularização fundiária de um território 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 concessão de direito real de uso. 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, seus arranjos institucionais, suas potencialidades, seus benefícios e suas 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 reserva extrativista, um projeto agroextrativista, uma reserva de desenvolvimento sustentável 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: desapropriação, usucapião ou manutenção da titularidade. Ao ser decidida a desapropriação, a regularização fundiária deve ser encaminhada para órgãos que tenham essa prerrogativa: o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (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 reservas de desenvolvimento sustentável (RDS). A opção por usucapião, quando cabível, seria a forma menos onerosa para o poder público. No entanto, tal medida envolve judicialização, que, por ser morosa, requer que sejam 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 configura maiores conflitos com a comunidade, e a apropriação e uso dos recursos seja compatível com o uso tradicional do território, pode-se simplesmente manter a titularidade da parcela privada. Quando a propriedade privada representa um enclave dentro do território, a opção mais adequada é uma reserva de desenvolvimento sustentável, modalidade em que se permite tal situação.

O direito real de uso é concedido mediante celebração de contrato entre o órgão concedente e o beneficiário. Em se tratando de regularização fundiária coletiva, a CDRU deve ser conferida à 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 pré-existente 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 um sindicato dos trabalhadores rurais ou uma colônia de pescadores.<sup>34</sup>

---

34. 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 representassem. No momento em que associações foram sendo formalizadas e regularizadas, ocorrera a substituição processual (Treccani, 2006, p. 473 e 609).

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 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 a resolução de problemas e a 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 concessão de direito real de uso.

Considerando que as medidas propostas envolveriam a participação de outros órgãos governamentais além da SPU, seria importante articular uma instância colegiada em âmbito estadual a fim de se estabelecer diretrizes, propor ações conjuntas e apontar territórios prioritários para o processo de regularização fundiária. Incra, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão ambiental estadual, 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, necessário para casos de desapropriação, como mencionado anteriormente.

Os órgãos estaduais de terra têm papel crucial para levar a cabo o reconhecimento pleno do território ribeirinho, já que parte desse território pode estar em áreas de terra firme devolutas, as quais são de dominialidade da Unidade da Federação. 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 concessão de direito real de uso pelo qual constem como concedentes União e estado. Alternativamente, podem ser celebrados dois CCDRUs, 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 à competência da SPU. Situações de superexploração do trabalho, por exemplo, poderiam ser encaminhadas para unidades do Ministério do Trabalho 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 agilizar decisões sobre eventuais contestações sobre os 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 disporem de estrutura física e recursos humanos, tecnológicos e logísticos para a execução das ações que competem ao órgão para gerenciar o 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 mediação e resolução de conflitos socioambientais que envolvessem 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 pelo menos 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 integrado, 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 representassem 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 onde estivessem as maiores demandas por regularização fundiária de comunidades ribeirinhas. Além disso, localidades que configurassem situações sérias de conflitos socioambientais poderiam abrigar tais unidades, a fim de se dirimirem tais contendas.<sup>35</sup> A quantidade e o tamanho das unidades descentralizadas podem ser revistas no decorrer do tempo, 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 também ser direcionada aos técnicos do órgão gestor da política com vistas a dar 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 prévia dos territórios que serão objeto da intervenção, bem como uma discussão sobre estes. 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 anteriormente 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.

---

35. 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 unidades avançadas.

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 do 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 Inbra 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 as 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 observatório de mídias já apropriadas pelo público-alvo da pesquisa, sendo capaz de receber informações por SMS, Whatsapp, redes sociais na internet, entre outros meios.

Por fim, sabe-se que a série de proposições elencadas implicam custos para serem postas 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 e 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 constituída uma espécie 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.

## **7.2 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 o modelo energético vigente expandir suas ações para Amazônia durante os governos militares, o marco regulatório que garante a construção de hidrelétrica no país data de 1939, com a

criação do Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (Cnaee), regulamentado em 1957 por meio do Decreto nº 41.019, de 26 de fevereiro daquele ano.

Se, por um lado, o Estado brasileiro criou há décadas um marco regulatório para garantir a construção e expansão de um modelo energético baseado em grandes usinas hidrelétricas, por outro, não há nenhum instrumento legal que garanta os direitos das populações atingidas por 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 acordos de indenizações praticados atualmente são insuficientes não apenas em relação ao valor material pago às famílias, mas, de maneira mais preocupante, 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 junto 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 a região do médio Xingu, onde dois grandes projetos encontram-se em curso: UHE Belo Monte – uma das maiores hidrelétricas do mundo, e Belo Sun Mining Corp. – uma das maiores minas de ouro a céu aberto.

### 7.2.1 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 configuram terras da União, sendo 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.

#### 1) *Entrega de Taus pendentes*

O órgão deve priorizar, em primeiro lugar, o procedimento de entrega de Taus para famílias que já foram cadastradas nas áreas afetadas direta e indiretamente pelos empreendimentos Belo Monte e Belo Sun. Uma vez que estas famílias necessitam de amparo documental que comprove a sua ligação com a terra e o território ocupado a fim de se resguardar 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 e da Convenção nº 169 da OIT.

*2) Cadastrar remanescentes, inclusive comunidades afetadas pela instalação dos canteiros de obras (como o caso de Santo Antônio)*

Os trabalhos de campo revelaram a existência de inúmeras famílias que serão afetadas pelos projetos e 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 moradores 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 dispor técnicos para acompanhamento do processo de destinação das terras. O processo após o cadastramento deve seguir a mesma celeridade, visando equilibrar as relações de poder, de forma a coibir transações expropriatórias desiguais.

Para casos em que as famílias e/ou comunidades já sofreram a remoção, como é o caso da comunidade de Santo Antônio, o cadastramento deverá colaborar para a reestruturação da comunidade em meio a atividades produtivas do modo de vida tradicional, visto que atualmente grande parte das famílias, outrora residentes em áreas de várzea, hoje se encontram em vilarejos, sem acesso a suas atividades tradicionais, como a pesca, a agricultura e o extrativismo.

*3) Avaliar 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 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, deve cuidar em 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 capítulo 7.<sup>36</sup>

---

36. Ver, por exemplo, o capítulo 6 deste livro, na seção sobre a comunidade Santo Antônio.

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 associados<sup>37</sup> à sociobiodiversidade e aos laços sociais existentes entre as comunidades, agora desfeitos. Os danos e as indenizações computados pelos empreendimentos costumam levar em consideração as benfeitorias existentes sem considerar os valores culturais agregados; os serviços de manutenção das áreas; e os valores históricos associados à tradicionalidade. Tampouco são considerados valores futuros garantidos juridicamente por *lucros cessantes* (Brasil, 1916, art. 1.059; 2002, art. 403) ou danos gerados pela “perda de uma chance”,<sup>38</sup> uma vez que os atingidos perdem as oportunidades que poderiam surgir de mercados associados à sustentabilidade, ao turismo etc.

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

Ao avaliar as alternativas em conjunto com as comunidades, a Secretaria do Patrimônio da União, em conjunto com os demais envolvidos (Ibama, UHE Belo Monte, Inbra, prefeituras locais, entre outros órgãos e entidades), deveria colaborar na promoção da reparação de prejuízos já cometidos a famílias e comunidades afetadas. O reassentamento das comunidades em locais que garantam a manutenção do 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. As margens do reservatório podem configurar uma opção viável para o reassentamento de comunidades ribeirinhas.

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

37. Segundo a Medida Provisória nº 2.186-16 de 23/8/2001, “conhecimento tradicional associado: informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético”.

38. Espécie de dano emergente, vem sendo tratado há um certo tempo no exterior e mais recentemente no Brasil. Para mais informações, ver: <<http://goo.gl/iyVeYh>>.

*5) Avaliar participativamente 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 se indenizar por se tratar do “trecho de vazão reduzida”. Porém, identificar tais famílias como ribeirinhos, 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 de União que serão afetadas pela UHE Belo Monte, poderia promover um acompanhamento junto a essas famílias, para que seu direito à manutenção do modo de vida seja garantido. Em reunião com moradores da área, estes se mostram confusos sobre qual órgão seria responsável por dialogar com eles para preservarem seus direitos. Mediante as reuniões realizadas com moradores dessas áreas, 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 um local similar ao atual, em caso de necessidade de remanejamento.

### 7.2.2 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,<sup>39</sup> propõem-se neste livro 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.

*1) 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

---

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

tanto documentos oficiais quanto extraoficiais (como as informações vinculadas 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” diante da corrida por recursos na Amazônia brasileira, com objetivo primordial de assegurar a função socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia. Apenas para citar algumas usinas planejadas na eminência de serem construídas na região Norte: São Luiz do Tapajós e Jatobá, rio Tapajós; Jamanxin, Cachoeira do Caí, Jardim do Ouro e Cachoeira dos Patos, rio Jamanxin; Marabá e Santa Isabel, rio Araguaia; Sinop, rio Teles Pires; Prainha, Sumauma, Quebra Remo e ilha Três Quedas, rio Aripuanã; Cachoeira Galinha, Inferninho e ilha São Pedro, rio Roosevelt; Serra Quebrada, rio Tocantins, entre outras.<sup>40</sup>

*2) Discussão e formação prévia das comunidades sobre seus direitos territoriais e dos 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 participação.<sup>41</sup> Neste sentido, ao mesmo tempo que o trabalho de cadastramento e entrega dos Taus avança, é necessário o esclarecimento dos direitos garantidos por lei para populações tradicionais, sobretudo àquelas famílias que serão atingidas por grandes empreendimentos.

Esse trabalho deve ser dividido em etapas, considerando a divulgação e publicidade da política; realização de audiências públicas com as devidas informações sobre o Nossa Várzea e os distintos usos do Taus; instruir e auxiliar juridicamente sobre direitos territoriais e processos indenizatórios; informar os diversos impactos que envolvem grandes empreendimentos. Importa ressaltar que as informações sejam 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 que seja um material de fácil acesso.

Recomenda-se que o processo de discussão e formação prévia sobre grandes empreendimentos junto a comunidades tradicionais explicitem os seguintes aspectos: definição de povos e comunidades tradicionais de acordo com o Decreto nº 6.040, art. 3º, I; direitos territoriais de populações tradicionais previstos pela Convenção nº 169 da OIT; definição de áreas do patrimônio da

---

40. O Plano Nacional de Energia traça a perspectiva de o país ter entre 210.000 e 250.000 MW instalados na matriz elétrica até 2030. Atualmente, o Brasil tem cerca de 78 mil megawatts de potência instalada em usinas hidrelétricas. 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 *Plano Nacional de Energia – 2030*, acessar: <<http://goo.gl/koAHyA>>. Acesso em: 3 dez. 2014.

41. O art. 37, 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).

União na Amazônia, assim como sua função socioambiental com base no art. 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.

### *3) Organização comunitária: gerenciamento do território*

Para que o trabalho de publicidade e formação de comunidades sobre direitos territoriais e impactos de grandes empreendimentos sejam efetivos, 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 junto às 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 tenham condições de se organizarem a fim 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 conjuntamente com a comunidade uma agenda de reuniões 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.

### *4) 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 casos de desterritorialização, 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. Para a garantia de um território que compreende o uso de recursos tanto das várzeas e dos rios quanto de áreas florestais de “terra firme”, é imprescindível a formação de um comitê composto por SPU, Incra, Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (Serfal),<sup>42</sup> Ibama e 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.

42. Subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário.

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; associações, colônia de pescas, sindicatos, entre outras. É imprescindível que órgãos estaduais como o Instituto de Terras, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e as secretarias de meio ambiente e Agricultura, participem ativamente, além das secretarias municipais equivalentes.

A constituição de comitês mistos, tal como sugerido anteriormente, 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 que estes tenham membros que representem os interesses de comunidades atingidas em processos de negociação por direitos territoriais.

*5) Priorizar ações de reassentamento coletivo, com escolha prévia e participativa das áreas para onde serão reassentadas as famílias*

Como enfatizado no capítulo 7, a perda de referências culturais e identitárias de inúmeras famílias atingidas por hidrelétricas ou projetos de extração mineral na Amazônia vem sendo um dos principais impactos – entendido aqui como processo de desterritorialização – 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, da moradia e dos 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 permita a reestruturação das interações originais entre o homem e o seu meio; a manutenção das redes e laços sociais por meio da manutenção da vizinhança; e a realocação em áreas rurais, sem a influência direta de dinâmicas urbanas. A consulta prévia da comunidade desterritorializada para que esta participe ativamente do processo de reassentamento é indispensável para atingir os objetivos da ação.

Como indicado no capítulo 6, o reassentamento da população ribeirinha poderia ser articulado com o Incra a fim de constituir projetos de reassentamentos de barragem (PRB), conforme estabelecido pela Instrução Normativa nº 42/2007 daquele 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 reestruturação produtiva. Entretanto, é fundamental que este processo esteja de acordo com as características culturais ribeirinhas, com o objetivo central de assegurar a reprodução do modo de vida de determinada comunidade e, conseqüentemente, garantir a função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. A seguir, são sugeridos parâmetros e diretrizes para o reassentamento de comunidades ribeirinhas na Amazônia:<sup>43</sup>

- localização de áreas que constituam, prioritariamente, o patrimônio da União para reassentamento de comunidades ribeirinhas atingidas por grandes empreendimentos na Amazônia;
- disponibilização para reassentamento de áreas que contenham características ambientais que atendam o modo de vida ribeirinho, oferecendo acesso aos recursos dos corpos d'água, florestas e várzeas, preferencialmente as mais próximas da comunidade atingida;
- identificação e vistoria por técnicos da SPU das áreas para reassentamento 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;
- discussão com os atingidos sobre as capacidades mínimas e máximas em relação ao número de famílias a serem deslocadas para a área de reassentamento;
- a composição da disposição das moradias na área de reassentamento deverá ser mais próxima da situação original, dando preferência à manutenção das relações de vizinhança e dos laços de parentesco;
- deliberação com os atingidos sobre o ordenamento interno do reassentamento, de forma a construir um plano de uso da área e de manejo dos recursos naturais;
- estudo que comprove a viabilidade agroeconômica e ambiental, a aptidão agrícola da área 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;
- adequação da moradia às características da região, assim como deverão ser respeitadas as formas tradicionais de uso e ocupação do território ribeirinho;

---

43. 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 2013*.

- incentivo às ações coletivas e de autogestão na construção das moradias, como os sistemas de mutirão, para que o modelo arquitetônico da cultura ribeirinha seja preservado como patrimônio histórico e cultural da Amazônia;
- garantia do direito do acesso à água, para consumo e produção, com respeito ao uso de tecnologias sociais, como cisternas para captação de água da chuva e sistemas alternativos de deposição de dejetos;
- fornecimento de energia elétrica regular e de qualidade, por meio da rede de distribuição geral ou por energias alternativas;<sup>44</sup>
- garantia de área/lote para implantação de benfeitorias para a comunidade, com disponibilização de equipamentos e serviços públicos: unidades de saúde, escolas, creches, centro de referência de assistência social (Cras); serviços de telefonia, internet, saneamento básico e coleta de lixo, entre outros;
- disponibilização de locais para prática religiosa e cemitérios, respeitadas as especificidades culturais e religiosas da comunidade; e
- disponibilização de locais para prática de lazer: campo de futebol, salão comunitário, entre outros.

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

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao priorizar as terras da União ao reconhecimento territorial de comunidades tradicionais ribeirinhas por meio do Projeto Nossa Várzea, a Secretaria do Patrimônio da União, ao mesmo tempo que segue o preceito constitucional da função social da terra, atende também dispositivos da Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário e, portanto, possui força de lei no país. Essa norma internacional dedica uma parte específica – com sete artigos versando sobre os direitos territoriais de povos tradicionais,<sup>45</sup> entre os quais se podem mencionar o direito ao reconhecimento da posse e uso da terra tradicionalmente ocupada –

44. A articulação com o Programa Luz para Todos pode ser uma possibilidade para viabilizar esse quesito.

45. Refere-se à Parte 11 – Terras, arts. 13 a 19.

à proteção dos recursos naturais, dos quais dependem para sua reprodução sociocultural e econômica e à gestão compartilhada do território.

A iniciativa também encontra respaldo jurídico no Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), que tem como objetivo central “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”.<sup>46</sup> 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, compõe um conjunto de medidas estabelecidas pelo Estado brasileiro para fazer cumprir direitos de povos tradicionais, garantidos juridicamente nos âmbitos 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 por conflitos com pretensos donos que historicamente exercem uma dominação do tipo tradicional por meio da apropriação do território. Confrontam também com o avanço de grandes empreendimentos, sejam de empresas madeireiras, pesqueiras e mineradoras, sejam referentes a grandes projetos de infraestrutura, como as usinas hidrelétricas. Encontram também 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.

---

46. Art. 2º da PNPCT.

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 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 termos de autorização de uso sustentável, 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 e mar territorial. Tais áreas enquadram-se como de domínio da União pela Constituição Federal. Excluem-se da política as ilhas fluviais de rios federais e daqueles com influência de 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 de maré é estabelecido pelo Decreto-Lei nº 9.760, art. 1º, 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 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, 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” (Meireles, 1998, p. 444).

Já Carvalho Filho entende que, por se localizarem em rios de domínio federal, essas ilhas também pertenceriam ao patrimônio da União (Carvalho Filho, 2011). Tal entendimento é corroborado por Gasparini, 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 (Gasparini, 2003, 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 documento visam justamente apontar caminhos para um processo de regularização fundiária amplo e seguro em termos legais, com publicidade, ampla possibilidade do contraditório; além disso, permitindo a ação conjunta com os entes federados. A regularização fundiária de povos tradicionais na Amazônia é um desafio a ser enfrentado e que por si já municiaria a política 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, à medida que vá definindo a questão fundiária na Amazônia, até hoje cenário de inúmeros conflitos.