

## DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA AS COMUNIDADES RIBEIRINHAS NA AMAZÔNIA

Fernando Campagnoli<sup>1</sup>

Heloisa Helena Vasconcelos de Aquino<sup>2</sup>

Jorge Bohrer Marques<sup>3</sup>

Maria Celina de Mello de Carvalho<sup>4</sup>

A regularização fundiária na Amazônia Legal constitui um grande desafio para o Estado brasileiro, ao mesmo tempo que assinala o papel institucional da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), no sentido de garantir a função socioambiental das terras da União.

Boa parte das terras da União na Amazônia são glebas públicas federais, perfazendo uma área de aproximadamente 1,13 milhão de quilômetros quadrados, que representa em torno de 22,5% da área dos 5,02 milhões de quilômetros quadrados da Amazônia Legal. Deste total, 550 mil quilômetros quadrados são objeto da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais no Âmbito da Amazônia Legal (Portaria interministerial conjunta MMA/MDA nº 369, de 4 de setembro de 2013), dentro do Programa Terra Legal. Os demais 580 mil quilômetros quadrados já estão destinados e sob a responsabilidade de diferentes órgãos federais, tais como: Fundação Nacional do Índio (Funai), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e SPU, no que tange aos terrenos denominados “inalienáveis” por se tratarem de várzeas de rios federais e que não podem ser titulados como domínio pleno para seus ocupantes.

O pressuposto de qualquer processo de regularização é o de dar a regularidade a quem já ocupa de boa-fé os terrenos da União, de forma que cabe ao Estado mapear as áreas e identificar seus ocupantes – que, muitas vezes, são comunidades tradicionais – para, a partir de uma análise espacial do uso do território, verificar qual o melhor instrumento jurídico que poderá garantir os direitos dos ocupantes.

---

1. Geólogo, coordenador-geral da Amazônia Legal (CGALE/SPU) entre março de 2014 e março de 2016.

2. Bióloga e assistente técnico da CGALE/SPU.

3. Geógrafo e assistente técnico da CGALE/SPU.

4. Economista da CGALE/SPU.

Nesse sentido, em 2005, a SPU iniciou o Projeto Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira, criando um procedimento célere para afastar a insegurança fundiária nas áreas de várzea, por meio da outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) em favor das famílias e comunidades ribeirinhas, cujo objetivo é garantir-lhes a posse em áreas da União. Estas ações se estendem sobretudo aos estados do Pará, Amapá, Amazonas, Acre, Roraima, Maranhão e Mato Grosso, iniciando o processo de proteção social para essas famílias de ribeirinhos até então invisíveis para o Estado brasileiro.

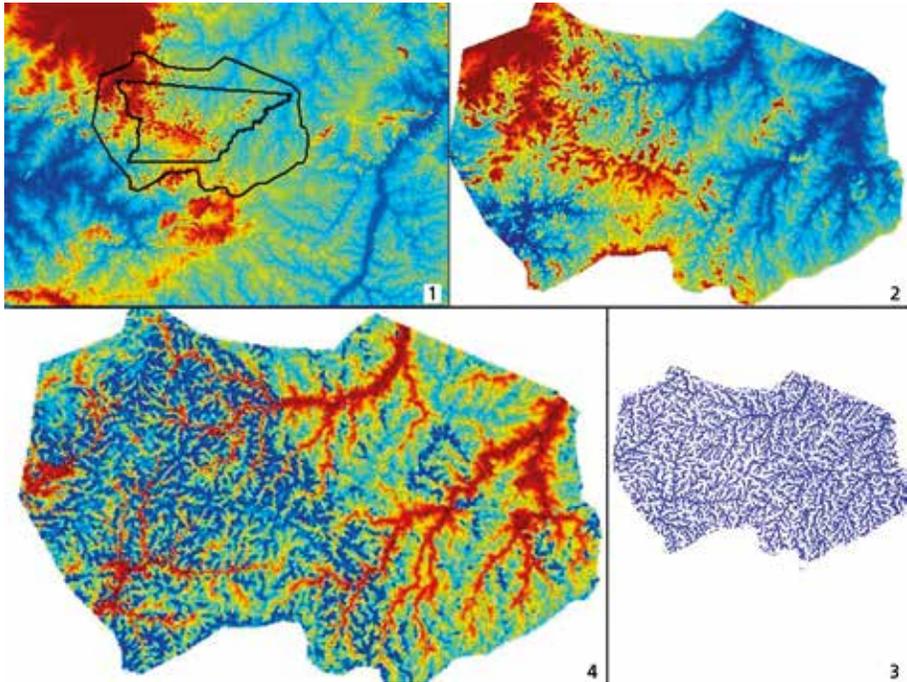
No âmbito do Programa Terra Legal, instituído pela Lei nº 11.952/2009 – cujo objetivo é destinar as glebas públicas federais aos estados e municípios e para a regularização fundiária, por meio do ICMBio quando se tratar de unidades de conservação (UCs); ao Incra, para titulação de domínio pleno em áreas já antropizadas; ou à Funai, no caso de terras indígenas –, é imprescindível também que os ocupantes desses territórios sejam identificados, cadastrados e titulados, seja qual for o instrumento. Em todas as áreas de interesse da União, cabe à SPU destacar as áreas inalienáveis, inclusive para que não sejam repassadas aos estados e municípios, por razões constitucionais.

Nesse sentido, a SPU desenvolveu metodologia própria de reconhecimento dessas várzeas, num processo denominado de identificação simplificada. Com esse processo modernizado, a SPU pode garantir territórios inalienáveis que abrigam ribeirinhos em todas as glebas, permitindo-lhes o acesso formal a territórios; promovendo a chegada de políticas públicas federais, tais como Bolsa Família, Bolsa Verde, Previdência Social e Minha Casa Minha Vida; e garantido o acesso a mecanismos de crédito.

Com a metodologia criada por meio de modelagem digital de superfície (MDS), a SPU já garantiu até o momento cerca de 2 milhões de hectares de várzeas no Programa Terra Legal, que será objeto de reconhecimento de populações tradicionais de ribeirinhos (figuras 1 e 2).

Esse mesmo procedimento foi utilizado em outras áreas e será aplicado em áreas com influência de marés, como é o caso da região do Marajó e de Belém Abaetetuba, tratados neste livro.

FIGURA 1

**Etapas da identificação simplificada de várzeas da União**

Fonte: SPU.

Notas: <sup>1</sup> A partir do mosaico de imagens de satélite, constrói-se o modelo digital de elevação (MDE), com base nos dados do SRTM de 30 m de resolução, que compreende a bacia hidrográfica da área de interesse.

<sup>2</sup> Recorta-se a bacia hidrográfica que contém a área de interesse.

<sup>3</sup> Extrai-se desse recorte a rede de drenagem obtida do MDE.

<sup>4</sup> Processa-se o modelo hidrológico de escoamento e alagamento sobre a rede de drenagem obtida, que identifica as áreas de menor (em azul) e de maior acumulação (avermelhado) da água, que coincide com ajustes aos limites das várzeas.

FIGURA 2

**Checagem e ajustes na interpretação do modelo de escoamento adotado (linhas em vermelho)**

Fonte: SPU.

No caso da região do Xingu, também tratado neste livro, o cadastramento de Taus realizado pela SPU favoreceu em muito o processo de relocação das famílias atingidas pela Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, no que tange à área ocupada pelo reservatório, denominada área diretamente afetada (ADA).

Na região de toda a chamada Volta Grande do Xingu, a SPU cadastrou cerca de 1.160 famílias para a emissão de Taus, das quais 260 estavam localizadas na ADA, enquanto as demais estavam a jusante do barramento.

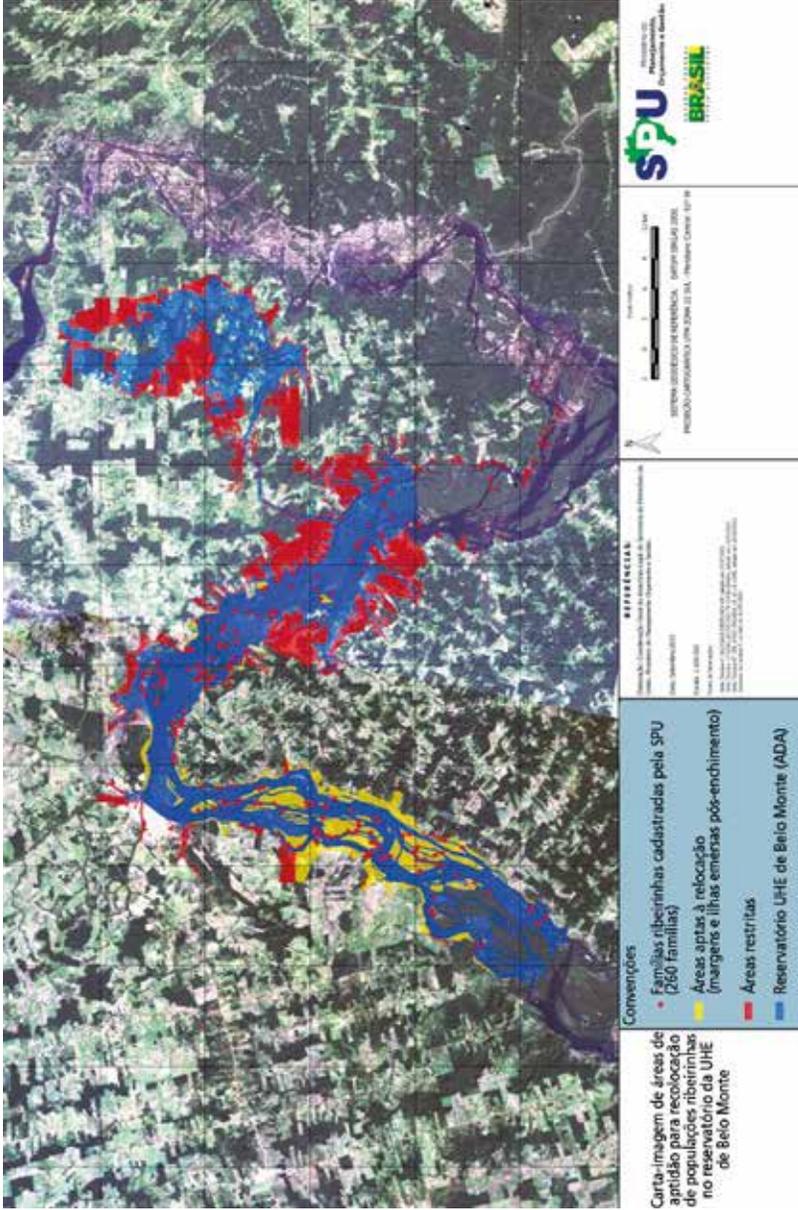
O cadastro de Taus garantiu a esse público que seja relocado em situação análoga à original, dentro do possível, pois o cadastro espacializado “fotografou” a situação fundiária para os anos de 2011 e 2012. Com base nesse cadastro e com o entendimento construído entre SPU e Ibama – de que essas populações tradicionais poderiam ocupar porções de áreas de preservação permanente (APPs), uma vez que o modo de vida tradicional pode ser considerado de baixo impacto –, a SPU elaborou uma carta-imagem de áreas aptas à relocação de populações ribeirinhas (figura 3). Essa carta foi apresentada e discutida com a população ribeirinha, num processo de diálogo agora iniciado com os atingidos com vistas à recuperação de seu modo de vida tradicional (figura 4), com a participação da Secretaria-Geral da Presidência da República, da Secretaria de Direitos Humanos (SDH), da Casa de Governo Federal em Altamira – SPU –, do Ministério Público Federal (MPF), da Defensoria Pública da União (DPU) e do Ibama.

Inaugura-se aqui um novo elemento a ser considerado no licenciamento de empreendimentos hidrelétricos na Amazônia, um mapa do território em que as populações ribeirinhas são reconhecidas e valorizadas como tal. Por meio desse instrumento cartográfico emitido pelo Estado brasileiro, atesta-se sua validade jurídica de posse pretérita no território e se pode iniciar um processo racional de relocação dos atingidos.

A partir desse instrumento apropriado pelas comunidades tradicionais, a gestão sociopatrimonial do reservatório irá contemplar o uso das ilhas emersas e margens com aptidão de uso; e, após o processo de relocação das populações, a SPU promoverá um novo cadastro dessa população, legitimando seu direito ao território.

Ainda que, durante o processo de enchimento do reservatório e a estabilização do lençol freático regional, as áreas de aptidão de uso possam ser redimensionadas, com novas relocações. Porém, a partir do diálogo estabelecido com as comunidades e do reconhecimento do instrumento da Taus, com garantia do processo participativo no escopo do licenciamento ambiental, essas populações tradicionais terão assegurado sua permanência no território, ainda que modificado pelo empreendimento, sob o monitoramento contínuo da DPU e do MPF.

FIGURA 3  
Carta-imagem de áreas de aptidão para relocação de populações ribeirinhas no reservatório da UHE Belo Monte



Fonte: SPU.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 4

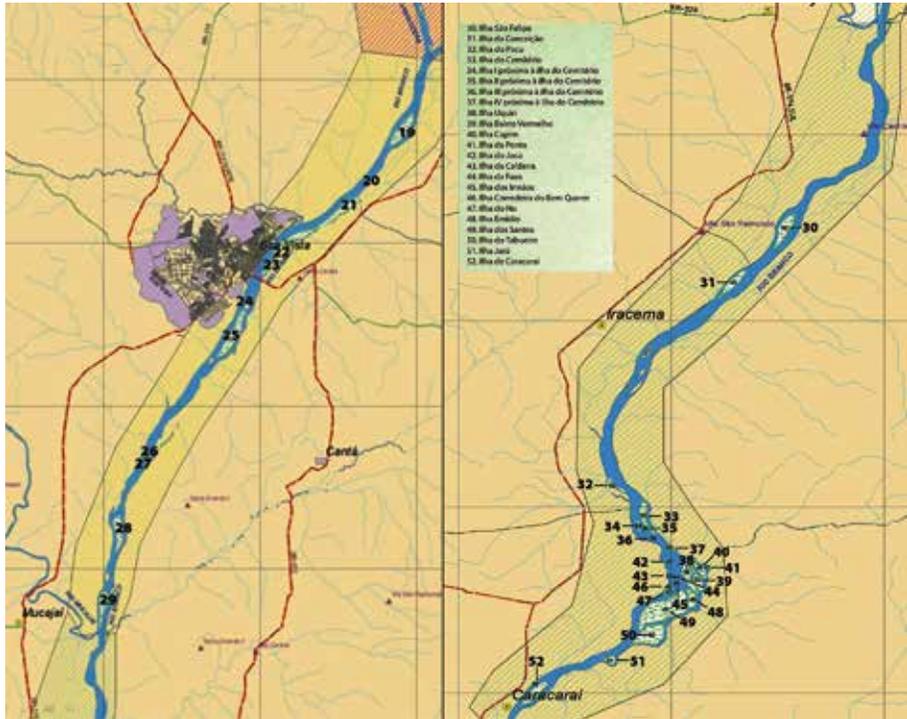
**Discussão da carta-imagem com as populações ribeirinhas**

Fonte: SPU.

Outra experiência relevante nesse tema é o reconhecimento de populações tradicionais no arquipélago do Bailique-AP, localizado na foz do rio Amazonas. Essa região tem uma peculiaridade que deve ser destacada: a elaboração do primeiro protocolo comunitário para a comercialização de produtos da floresta pelas próprias comunidades, com o apoio do grupo de trabalho da Amazônia (GTA). Essa experiência ímpar tem mostrado que o acesso ao território por meio das Taus, que hoje conta com cerca de 120 famílias beneficiadas, tem assegurado um lastro jurídico necessário para as futuras relações comerciais que as comunidades poderão realizar (figura 5). Esta é uma ação que integra a política de regularização fundiária com acesso aos recursos naturais e conhecimento tradicional associado, uma vez que a garantia do território assegura para estas populações sua reprodução cultural, econômica e social.



FIGURA 6  
Mapeamento de ilhas situadas em faixa de fronteira – estado de Roraima



Fonte: SPU.

Obs.: Detalhe para algumas das ilhas mapeadas na região de Boa Vista e Caracaraí.

Em situações de conflitos fundiários mais severos, o instrumento do Taus tem contribuído para dirimir as tensões locais, como na região de Manicoré, no sul do estado do Amazonas. Nesta região, a SPU identificou e caracterizou as áreas de várzeas no rio Madeira e outorgou os Taus às famílias ribeirinhas. Contudo, na área onde foram outorgados os Taus, havia um título particular emitido pelo governo do estado cuja extensão margeava o rio Madeira, causando uma sobreposição com as áreas de Taus. Esta sobreposição gerou um processo de reintegração de posse em favor das famílias ribeirinhas em decisão da Justiça federal, por meio de liminar. Nesse sentido, o instrumento de Taus foi reconhecido como um título de validade de posse, configurando uma jurisprudência nesse tipo de conflito.

Cabe ressaltar que qualquer ação de regularização fundiária em área de conflito deve assumir uma estratégia diferenciada, como nesse caso, com ampla articulação com as representações das comunidades e a Defensoria Pública, além do MPF, da Ouvidoria Agrária Nacional, e de proteção aos direitos humanos.

Na busca por mitigação de conflitos fundiários na Amazônia Legal, bem como na elaboração de estratégia para a ocupação racional do território, preservando as comunidades tradicionais em seus meios de vida e promovendo o desenvolvimento da região, a SPU tem construído articulações e parcerias técnicas com estados, municípios, organizações não governamentais (ONGs) e outras formas de organização social.