

## **Implementação de políticas públicas de ordenamento fundiário na várzea de Santarém, no Pará: instituições, atores e gestão ambiental**

Alcilene Magalhães Cardoso<sup>1</sup>  
Rubens Elias Duarte Nogueira<sup>2</sup>  
Lucieta Guerreiro Martorano<sup>3</sup>

**Resumo:** Esta proposta busca compreender como os instrumentos jurídicos regulatórios e as políticas públicas para o processo de regularização fundiária no PAE Urucurituba em Santarém, oeste do Pará, foram construídos frente às peculiaridades e excepcionalidades do contexto varzeiro amazônico e a percepção dos comunitários sobre essa política pública na vida comunitária. O processo de ordenamento fundiário de áreas varzeiras no Baixo Amazonas paraense está pautado no entendimento de que essas regiões são territórios coletivos que apresentam grande potencial agrícola e pesqueiro. Como os atores sociais articulam-se para obter benefícios coletivos com a implementação dessas políticas públicas e como as instituições públicas se movimentam de modo a garantir o exercício da cidadania e promoção da qualidade de vida? Foi apontado que o processo de reivindicação social se mescla ainda mais com a agenda ambiental, pressionando o Estado para que ele atenda às demandas crescentes, originando o marco jurídico-legal para o enfrentamento dos temas ambientais. Nesse processo a construção dos planos de desenvolvimento e os de utilização, que são regramentos nos PAEs e acontecem de forma democrática, horizontal e de natureza consultiva.

**Palavras-chave:** PAE Urucurituba. Ordenamento fundiário. Várzea amazônica, instituições, gestão ambiental.

### **Implementation of public policies for land management in the Santarém floodplain, in Pará: institutions, actors and environmental management**

**Abstract:** This proposal seeks to understand how the regulatory legal instruments and public policies for the land regularization process in the Urucurituba PAE in Santarém, western Pará, were constructed in light of the peculiarities and exceptionalities of the Varzeiro Amazonian context and the community's perception of this public policy in the community life. The land planning process for floodplain areas in the Lower Amazon of Pará is based on the

---

<sup>1</sup>Doutoranda em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento e Mestra pelo PPG em Ciências da Sociedade - Direitos Humanos e Cidadania Ambiental pela ambos pela UFOPA. Possui graduação em Direito pelo Instituto Luterano de Ensino Superior de Santarém. Atualmente é pesquisadora e coordenadora regional do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.

<sup>2</sup>Doutor em Sociologia pelo PPGS/UFPB. Pós-Doutor em Ciências das Religiões pela Université du Québec à Montréal (UQaM). Atualmente é Professor Associado II do Instituto de Formação Interdisciplinar e Intercultural da Universidade Federal do Oeste do Pará, especialista em sociedades pesqueiras na Amazônia, ordenamento pesqueiro, monitoramento e movimentos sociais de pescadores e pescadoras para a emancipação social, política e cultural. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Sociedade e líder do Grupo de Pesquisa Socioantropologia da Pesca no Baixo Amazonas, formalmente vinculado ao CNPq e Professor do quadro permanente no Mestrado em Ciências da Sociedade e Mestrado em Sociedade, Ambiente e Qualidade de Vida da UFOPA.

<sup>3</sup>Doutorado em Fitotecnia/Agrometeorologia (UFRGS/2007), Mestrado em Agrometeorologia (ESALQ/USP/1998) e Graduação em Meteorologia (UFPA/1982) e Agronomia (UFRA-antiga FCAP/1987). Foi membro do Comitê de Organização do Congresso Brasileiro de Ciência do Solo em 2008. Em 2009 foi transferida para Belém para trabalhar como pesquisadora na Embrapa Amazônia Oriental, onde permaneceu até junho de 2016. Em outubro de 2021 foi designada por portaria para assumir a função de supervisora do NAPT-MA. Atualmente, integra o quadro de professora permanente do Curso de Doutorado da Rede BIONORTE e PPGSND da UFOPA. Tem colaborado como coorientadora em programas de pós-graduação na ESALQ/USP, UFAM/Manaus e UNESP/Jaboticabal.

understanding that these regions are collective territories that have great agricultural and fishing potential. How do social actors coordinate to obtain collective benefits from the implementation of these public policies and how do public institutions move to guarantee the exercise of citizenship and the promotion of quality of life? It was pointed out that the process of social demands merges even more with the environmental agenda, putting pressure on the State to meet growing demands, creating the legal framework for tackling environmental issues. In this process, the construction of development plans and usage plans, which are rules in the PAEs and take place in a democratic, horizontal and consultative manner.

**Keywords:** Amazon floodplain, Urucurituba, land regularization, institutions, environment management.

## **Introdução**

A situação fundiária no Brasil, em especial na Amazônia, apresenta problemas sociais sérios e históricos. A ausência de segurança jurídica sobre as propriedades/posses de produtores, sejam eles pequenos ou médios, é um dos efeitos da falta de política pública para regularização fundiária efetiva. Esse vazio institucional contribui para travar o desenvolvimento produtivo socioeconômico e ameaça a sustentabilidade ambiental da região. Essa situação cria ainda um ambiente favorável aos crimes de grilagem, desmatamento ilegal, garimpagem e outras práticas ilícitas altamente destrutivas ao bioma amazônico, aumentando os conflitos agrários e ambientais na região que já é tida como uma das que apresenta maior índice de assassinato no campo em especial de lideranças sindicais e ambientalistas. Este artigo visa compreender o processo de construção do ordenamento fundiário no PAE Urucurituba, na região do Baixo Amazonas, município de Santarém, a partir das dinâmicas e atuações entre atores locais, instituições e a gestão ambiental dos recursos naturais disponíveis. A interrelação entre a atuação desses atores - os interesses, as demandas, os engajamentos - a arbitragem das instituições públicas, privadas e a presença de ONGs, traz um interessante cenário sociopolítico para entender como o ordenamento fundiário está sendo tecido e implementado. Como se deu a mediação entre os atores sociais locais e as instituições públicas no sentido de construir um plano de desenvolvimento agroextrativista para as famílias assentadas? É nesse liame investigativo que nosso trabalho pretende levantar questões e contribuir para o debate acerca do ordenamento fundiário na Amazônia e, em especial, nas regiões de várzea.

A implementação dos planos de gestão ambiental do PAE Urucurituba, seja o de desenvolvimento ou de utilização, pode fornecer subsídios para traçar estratégias para pensar formas locais de gestão dos recursos florestais, pesqueiros e de manejo do solo apropriados e sintonizados com as dinâmicas ecológicas da várzea amazônica. O conceito de Ordenamento do Território vem sendo construído desde a pós-revolução na França, quando surge a



necessidade de subdividir o território para fins de administração. Esta subdivisão foi feita compatibilizando as divisões naturais do território em especial tendo as bacias e sub-bacias hidrográficas como base e levando em conta questões econômicas ligadas à produção agrícola e minerária de maneira a facilitar o levantamento do território.

Nessa necessidade de administrar território e para isso ordenar esse espaço à dimensão ambiental passa a ser um elemento de integração entendendo-se recursos naturais, culturais, bem como o conhecimento de práticas sociais como importantes aspectos para a definição de políticas públicas. Essa longa ausência de agências estatais, segundo Schweickardt (2014), forçaram a grupos e povos amazônicos a criarem suas formas de segmentação e apropriação dos espaços, tornando-os territorializados. Ganha destaque nesse novo conceito de ordenamento territorial na década de 80 a criação de novas categorias como as UCs, as Bacias Hidrográficas e os assentamentos ambientalmente diferenciados (SIMONIAN, 2000).

### **Área de pesquisa**

O Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Urucurituba foi criado através do processo INCRA/ SR-30/N. 54501.006934/2006-37 e publicado no Diário Oficial da União do dia 24 de outubro de 2006 pela Portaria número 30, de 20 de outubro de 2006. O PAE Urucurituba localiza-se no município de Santarém, Pará, à margem esquerda do rio Amazonas. A sede municipal de Santarém está distante 11 quilômetros da área mais próxima do PAE (comunidade de Fátima). De acordo com a Relação de Beneficiários do INCRA estão assentadas 500 famílias e a Portaria nº 30, de 20 de outubro de 2006 prevê a criação de 500 (quinhentas) unidades agrícolas familiares. De acordo com levantamento feito em campo, o PAE possui 439 residências e um total de 529 famílias. Portanto, 90 famílias não possuem residência própria, compartilhando a habitação de outros moradores e demonstrando a necessidade inclusive de novos estudos do INCRA para aumentar a capacidade de suporte e o cadastramento dessas famílias. O projeto tem uma área total de 19.500 (dezenove mil e quinhentos) hectares, sendo está área ocupada pelas comunidades: Fátima do Urucurituba, São Ciríaco do Urucurituba, Piracãoera de Baixo, Piracãoera de Cima, Campos e Igarapé do Costa (PDA Urucurituba, 2010).

A várzea do Rio Amazonas é uma imensa planície fluvial que se forma entre este rio e a terra firme. A várzea acompanha os dois lados do canal principal do rio, variando de alguns metros a mais de cinquenta quilômetros de largura. A superfície da várzea do Baixo Amazonas é caracterizada por uma baixa variação no relevo. A variação entre os pontos mais altos de terra e o nível da água raramente excede 8 metros. No entanto é fundamental para a ocupação e a

produtividade ecológica e econômica da várzea devido a sua relação com a frequência e duração do período de inundação e a profundidade da água nos lagos e canais durante o período da seca (PDA Urucurituba, 2010).

O Projeto de Assentamento Agroextrativista consiste numa categoria de assentamento que permite, normatiza e incentiva práticas produtivas desenvolvidas pelas populações tradicionais assistidas, sejam elas baseadas na extração dos recursos naturais da floresta, do extrativismo animal e produção sustentável agrícola, pecuária, pesca, entre outros. No município de Santarém tem-se o PAE Lago Grande (2005), PAE Eixo Forte (2005), entre outros. Segundo a criação dos PAEs nesse momento deu-se como estratégia de construir mecanismos que possibilitem a garantia de renda aos beneficiados pelo projeto e impedir o avanço da agricultura monocultora na região, a exemplo da cultura sojeira (SILVA et al., 2021).

### **Instituições públicas, atores locais e a gestão ambiental de territórios**

Os movimentos sociais de populações ribeirinhas no interior do rio Amazonas são bastantes antigos e tiveram importante protagonismo político e ambiental, em especial, no Baixo Amazonas paraense. Os ribeirinhos moradores desta vasta região mobilizaram-se em virtude de várias demandas locais ao passo que eram institucionalmente negligenciadas pelas agências de governo nas esferas municipal, estadual e federal. Podemos frisar os movimentos sociais animados pela Pastoral da Pesca e ONGs em defesa do território pesqueiro, seguridade social de pescadores e pescadoras e acesso a políticas de reparação do governo, a saber, o seguro defeso; de afirmação étnica, cujas demandas identitárias revestem-se de demandas políticas e de defesa de território; e, por fim, a regularização fundiária que envolve uma heterogeneidade de atores sociais e a possibilidade da concessão da propriedade e a garantia de permanecer no lugar nas gerações seguintes. Esses movimentos sociais foram fundamentais para que os ribeirinhos - vistos aqui como varzeiros - pudessem ter condições de vida num patamar de cidadania e acesso a formas de gestão democrática minimamente aceitáveis segundo parâmetros da Constituinte Federal.

A Igreja Católica por décadas foi a instituição que organizou e preparou lideranças comunitárias para dialogar com instituições públicas e as diversas esferas de governo, através da atuação de suas pastorais (HOUTZAGER, 2004; NARAHARA, 2014). A proposição de manejo de recursos pesqueiros na região, através de elaborados acordos de pesca comunitários, é um ponto focal a frisar. Embora estes acordos comunitários tivessem sido propostos e implementados na esfera local e baseados no direito costumeiro e de lastro moral,

a ampliação





da atuação do Estado, após a Constituinte de 1988, permitiu que diversas instituições públicas observassem essas dinâmicas de gestão comunitária e de construção de formas democráticas de gestão de territórios compartilhados. Sendo assim, estas instituições públicas assumiram papéis os mais diversos em assessorar, proteger e arbitrar na construção desses movimentos sociais em defesa de territórios socioambientais, tornando-se a sua presença imprescindível no sentido de institucionalizar os acordos e administrando os conflitos que emergiram por conta da extrema proximidade em que os atores sociais envolvidos possuíam; em outras palavras, trouxeram a impessoalidade necessária para o entendimento e busca de soluções para as disputas em campo.

No fim dos anos 80, a Igreja Católica diminui seu papel no protagonismo dos movimentos sociais na região, o que coincidiu com a emergência de instituições governamentais, ONGs e associações de moradores e sindicatos de diversas categorias profissionais. Somando-se a essas externalidades, outro fato relevante foi a ascensão de filiações religiosas de matriz neopentecostal, que passou a construir uma nova forma de protagonismo e de como atuar no cenário político. Como todo processo social, as mediações entre instituições públicas, os atores sociais e as formas de gestão do território assumem contornos os mais diversos, ora se redefinindo como movimento social, ora recuando na medida em que novos atores vão surgindo. Neste sentido, o processo de reivindicação social mescla-se ainda mais com a agenda ambiental, pressionando o Estado para que ele atenda às demandas crescentes, originando o marco jurídico-legal para o enfrentamento dos temas ambientais (ALBUQUERQUE, 2011). É interessante notar que a agenda ambiental foi construída por uma pluralidade de protagonismos; contudo, as populações tradicionais foram cruciais no mapeamento das problemáticas ambientais, delineamento das dinâmicas dos ecossistemas locais e a detalhada constituição dos diversos atores sociais e coletivos que compunham o mosaico social da várzea santarena.

Na região do Urucurituba, essa interrelação entre instituições públicas, ONGs e associações de moradores trouxe elementos socioculturais relevantes para compreender-se a complexidade das demandas e a interposição entre diversos órgãos e suas respectivas atuações. A noção de território confunde-se com a concepção de terreno - proprietário; os limites se constituem e são percebidos e interpretados a partir do uso e dos arranjos de circunvizinhança e desafiam a prática da jurisprudência vigente para a terra firme. Por se tratar de uma região inundável numa parte do ano - enchente - a várzea do Urucurituba possui um território móvel e mutável; é uma região de pluriatividade econômica, exercendo-se a pequena agricultura

familiar, a criação de pequenos animais para consumo doméstico e a prática da pesca para a captura de peixes e outros animais aquáticos. No período da seca intensificam-se os conflitos de pesca entre moradores locais e barcos pesqueiros de fora. O ecossistema de várzea na região de Urucurituba é composto por rios, paranás e lagos, sendo que os paranás ligam os lagos às águas do rio Amazonas, o que torna a paisagem da várzea variável ao longo do ano. A pesca na área de várzea se dá em duas modalidades: a pesca de piracema de peixes lisos que migram no canal principal do rio no início do verão, usando geralmente a malhadeira. Conforme a água vai baixando, os varzeiros pescam nos lagos de Aramanaí, Pacoval e Itarim que ficam por trás das comunidades. Além da malhadeira, a pesca é realizada com linha de mão, tarrafa e linha comprida, para a captura dos denominados peixes sedentários como curimatá, mapará e outros. O pescado é destinado, além do consumo doméstico, à venda para atravessadores e barcos geleiras e para mercados e feiras locais na sede do município de Santarém.

Os territórios da várzea são híbridos na medida em que essas dinâmicas ecossistêmicas observam possibilidades econômicas durante todo o ano. Na vazante, o plantio de melancia, abóbora, maxixe e outras leguminosas é oportuno, pois aproveita-se a fertilidade do solo que foi renovado pela deposição de novo solo e da deposição de matéria orgânica. Na época da cheia do rio, a atividade produtiva das comunidades ribeirinhas da região do Urucurituba dá-se basicamente pela venda de pequenas aves como pato e galinha que são criados durante o verão e comercializados na subida das águas e também na produção de hortaliças, em especial as folhosas, em canteiros suspensos. A cheia apresenta-se como uma época muito difícil para a pesca porque há a dispersão dos cardumes, dificultando a captura. No inverno, as famílias que criam gado os enviam para a terra firme no município de Santarém, Alenquer e Monte Alegre. Algumas famílias permanecem na várzea no inverno, muitas outras migram para comunidades de terra firme no entorno. Outra fonte de renda importante é a de serviço público, muitos moradores trabalham na escola ou na rede pública de saúde - vigilantes, merendeiras, professores, agentes de saúde. Essa renda oriunda do serviço público atua como suporte na época da cheia do rio Amazonas e soma-se aos benefícios governamentais como aposentadorias, benefícios de prestação continuada, bolsa família e seguro defeso.

### **Os Planos de desenvolvimento e de utilização como ferramentas para a gestão ambiental da PAE Urucurituba**

Para que um território socioambiental seja gestado de forma adequada e que assegure a reprodução social das cadeias familiares, faz-se necessário alguns instrumentos

interdisciplinares de diagnóstico, discussão e implementação de medidas socioeducativas e disciplinares. Houve uma parceria do Incra com diversas instituições públicas, ONGs - a saber, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) - e a sociedade civil para que fosse construído de forma conjunta o plano de desenvolvimento do PAE do Urucurituba. O projeto institucional deu-se a partir de 2005:

O Projeto Básico de Desenvolvimento Sustentável do PAE Urucurituba apresenta o diagnóstico da situação social, econômica, ecológica e institucional do PAE como um todo e de cada uma de suas comunidades. Com base nesse diagnóstico, o presente Projeto Básico também apresenta planos e projetos de desenvolvimento em diversos âmbitos, o que constitui uma das ferramentas mais completas disponíveis para a implementação de medidas que permitam o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas, ecologicamente sustentável (PDA Urucurituba, 2010, p. 19).

O processo de elaboração e construção do Projeto Básico do PAE Urucurituba envolveu 6 etapas: 1) Visitas ao PAE para esclarecimentos sobre os trabalhos a serem realizados pela equipe técnica do IPAM com as famílias envolvidas e contempladas pelo plano; 2) Plenárias para discussão e aprovação das propostas do Plano de Utilização; 3) Levantamento de infraestrutura e situação socioeconômica por meio de questionários; 4) Mapeamento participativo dos recursos naturais e levantamento de problemas e demandas; 5) Levantamento de fauna; 6) Elaboração da base cartográfica e sensoriamento remoto. Sendo assim, as etapas para a construção do projeto seguiram a interlocução com os atores sociais, apreciando demandas e acolhendo as de possível implementação no projeto; somado a isso, a constituição de um diagnóstico ambiental da região envolvida para compreender a complexidade socioambiental e os níveis de capacidade e suporte dos sistemas.

As primeiras reuniões foram destinadas à apresentação da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano de Utilização dos recursos naturais (PU) e do Projeto Básico de Desenvolvimento Sustentável (PB) do PAE composta por membros do IPAM e acompanhada de técnicos do INCRA. O objetivo era primeiramente prestar esclarecimentos aos moradores sobre todos os passos a serem dados para a construção do PU e PB e assim dialogar com as organizações de base e seus membros e para tanto o IPAM e o INCRA participaram das reuniões do Conselho Regional de Pesca da Região – CRPU, entidade representativa de todos os moradores do PAE. Após as primeiras visitas, foi dada continuidade ao levantamento das propostas do Plano de Utilização feito através de assembleias. Finalizada a segunda etapa, o

próximo passo foi a análise e aprovação das propostas do Plano e sua posterior publicação por meio de portarias do INCRA.

Entre várias informações e dados encontrados no PU e no PB se pode constatar que a maioria das 529 famílias assentadas, foram ouvidas e participaram dos processos de elaboração dos documentos, planos e propostas para pautar o desenvolvimento da região. Cerca de 90 famílias, durante a construção do Plano de Desenvolvimento do PAE, não tinham residência própria, o que torna imprescindível a criação do PAE e o presente ordenamento fundiário na região. A pesca artesanal e a criação de gado bovino constam no PDA como importantes atividades de geração de renda para as famílias e também aparecem nas regras do plano de utilização para o controle dessas atividades e as questões ambientais.

Para uma gestão ambiental adequada, o PDA do PAE Urucurituba traça as condições físicas do relevo, solos, recursos hídricos, flora, fauna e uso da terra, assim como traz um elemento ligado à cobertura vegetal e a aplicação do conceito de Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL) visto que a várzea é considerada leito alargado do rio. O PB traz ainda rica contribuição para as estratégias de consolidação tanto do uso quanto da gestão desse território do Urucurituba quando em seu Plano de Ação de Desenvolvimento Sustentável apresenta vários programas: Programa de Organização Espacial, Programa produtivo, Programa de Garantias de Direitos Sociais, Programa de Garantia de Direitos Ambientais, Programa de Desenvolvimento Organizacional e de Gestão do Plano, Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATEs, Indicativos de Sustentabilidade, Prognóstico de Impactos Ambientais dos Programas e Projetos e as Medidas Mitigatórias e Compensatórias.

A região do Urucurituba foi uma das primeiras a serem identificadas para a criação dos PAEs de Várzea em 2006 e nos anos de 2009 e 2010 foram discutidos e publicados seus planos de Desenvolvimento e o de Utilização como forma de avançar com as condicionantes para a regularização fundiária das posses tradicionais de seus moradores. Os planos visam garantir a capacidade de suporte dos recursos naturais presentes no ecossistema de várzea do projeto de assentamento de modo a construir e ou fortalecer uma relação adequada entre necessidade e oferta aos varzeiros. A elaboração desses planos se deu de forma democrática, horizontal e de natureza consultiva e propositiva reafirmando como é necessária a presença do Estado e das instituições públicas no exercício da política inclusiva e ecologicamente orientada; a atuação das ONGs como vetor de permanente diálogo e detecção de problemáticas e fragilidades no



cotidiano dessas comunidades varzeiras, servindo como o elo necessário entre o Estado e as demandas da sociedade civil; e as entidades de classe e as associações comunitárias como espaços de interlocução e prática social de inculcar o quão é importante uma gestão ambiental para uma vida coletiva saudável.

Esse olhar mais integrado para territórios ambientalmente diferenciados faz surgir uma preocupação pela definição de novas áreas protegidas no Brasil, na Amazônia e em especial nessa região do Baixo Amazonas, destacando-se a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que, de fato, contribuiu para o ordenamento territorial e indicou diferentes recortes regionais, além de apontar novas instituições e agentes responsáveis por sua gestão. Surgem aí também os assentamentos ambientalmente diferenciados como os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e o Projetos Agroextrativista (PAE), sendo esta última categoria trabalhada fortemente pelo INCRA no oeste do Pará no início da década de 90.

Os conceitos de território e ordenamento territorial vêm sendo discutidos em diversos campos do conhecimento como nas áreas da Geografia, Sociologia, Direito e outros, o que leva a pensar não só o meio físico e suas transformações, mas as forças sociais e econômicas que atuam sobre eles na medida em que os territórios vão sendo apropriados, sobrepostos e interligados construindo mosaicos cada vez mais complexos e por isso conflitantes (NARAHARA, 2014). A apropriação dos territórios ao longo da história, os interesses diversos pelo seu uso ou acesso a suas riquezas ocasionando em muitos casos mudanças severas nas paisagens e nos ciclos naturais sendo as áreas de várzea amazônica um exemplo claro desse processo. A apropriação do território ribeirinho por área de fazendas é algo que mescla a posse privada com a posse coletiva e suas estratégias de intervenção produtiva também diferentes como a pecuária e a pesca.

Nesse sentido destaca-se a celebração de Termo de Cooperação Técnica (TCT) entre a Secretária de Patrimônio da União (SPU) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no ano de 2005 para que estas áreas de várzea fossem regularizadas na categoria de PAEs pelo INCRA (THOMAS, 2019). Em 2006 a região do Baixo Amazonas paraense foi uma das primeiras regiões de várzea a serem transformadas em Projetos de Assentamentos Agroextrativistas e iniciando um processo de regularização fundiária na modalidade de reforma agrária.

No ano de 2017 a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) em parceria com o INCRA SR 30 de Santarém, realizou uma expedição na região de várzea do Baixo Amazonas para

proceder com o processo de identificação e caracterização dessas áreas, passo inicial para avançar com a arrecadação e matrícula dessas áreas (CARDOSO, 2019). Nesse trabalho de campo a base cartográfica e documental utilizada foram os shapes (arquivos vetoriais georreferenciados com os limites das áreas) das áreas dos PAEs do próprio INCRA e em alguns casos tiveram sugestão de ajustes em seus limites segundo conclusões do Relatório de Identificação e Caracterização de áreas da União, elaborado pela SPU em 2017, conforme se ler:

Quanto à sobreposição da área de alagamento do rio Amazonas, Tapajós e Trombetas, para a região do Baixo Amazonas, apresenta-se análise sucinta de cada território analisado. A análise baseou-se também na sobreposição das informações geoespaciais existentes no Acervo Fundiário digital do INCRA acostado no evento 6278916), assim como informações sobre as Unidades de Conservação Federal, Terras Indígenas e imóveis próprios nacionais – de modo a evidenciar possíveis sobreposições de interesse institucionais em cada área (SPU, 2018).

Todo o trabalho de identificar e caracterizar os bens da União sob a gestão da SPU acabou levando a outro normativo importante para as áreas de várzea que foi a IN No. 02 de 27 de julho de 2018 e logo em seguida as Portarias de 06 PAEs onde a SPU autoriza o INCRA a outorgar aos ocupantes constantes em Relação de Beneficiários (RB) do INCRA (uma espécie de cadastro realizado em campo quando da criação dos assentamentos ribeirinhos) e a titulação do território, respeitados os termos da Portaria Interministerial MP/MDA 210/2014. Ocorre que nos anos de 2018 e 2019 o INCRA opta por conceder apenas o Contrato de Concessão de Uso (CCU) na modalidade individual usando a fração do território (tamanho total da área dividida pelo número de famílias cadastradas) e não o CDRU coletivo como se especulava anteriormente e seria o mais recomendável do ponto de vista da legislação.

Uma das situações que levou o INCRA a não iniciar o processo de destinação e titulação com os CDRU foi a ausência de segurança jurídica sobre a pertinência de direito real sobre essas áreas por força de tipificação constitucional como bens dominiais da União, o que ainda segue em discussão, em especial em função do que dispõe o artigo 6º. no seu parágrafo segundo da Instrução Normativa No. 97, de 17 de dezembro de 2018 do INCRA:

§ 2º O TD e a CDRU são títulos definitivos, inegociáveis pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data de celebração de CCU ou outro instrumento equivalente, sendo regidos pelas cláusulas resolutivas constantes em seu verso, as quais dispõem sobre os direitos e obrigações das partes envolvidas.

A várzea é tida do ponto de vista do direito como bem pertencente a União, na conformidade do que dispõe a Constituição Federal (CF) de 1988 em seu artigo 20 que trata dos Bens pertencentes à União e que os divide em 03 categorias sendo uma delas os Bens Dominiais ou Dominicais, onde está tipificada a várzea de rios federais, o que é o caso das várzeas do Baixo Amazonas paraense. Assim, ao longo do tempo torna-se cada vez mais desafiador inovar e melhorar os instrumentos e formas de espacializar e redimensionar as escalas de planejamento e gestão dos espaços independente das categorias fundiárias e ambientais que estejam postos. O processo de identificação, ordenamento e destinação dessas áreas também seguem o que dispõe o Decreto-Lei No. 9.760 de 1946 que trata sobre os bens imóveis da União, além de outros normativos que foram em uma ordem cronológica tratando dessas áreas e sua destinação a seus ocupantes, sendo ainda verificada uma lacuna de considerar o caráter híbrido (terra e água) e as formas tradicionais de uso e apossamento. Sob a ótica das políticas públicas que demandam amparo legal, essa é uma região que se encontra em processo de regularização fundiária desde meados dos anos 90 e que pouco tem avançado em função de inúmeros fatores ainda pendentes, tanto legais quanto técnicos.

### **Considerações finais**

A regularização fundiária da Amazônia é condição primordial para avanços dos processos de licenciamento ambiental de inúmeras atividades e mesmo para a construção dos planos de desenvolvimento rural sustentável nos Estados e municípios desse bioma. Os processos de reconhecimento dos PAEs como unidades de ordenamento e gestão compartilhada dos territórios de várzea contribui de forma significativa para o zoneamento das áreas de uso individual e coletiva, em especial dos recursos naturais como lagos e campos, potencializando ainda o uso das terras para a agricultura familiar no território. O PAE é um projeto de desenvolvimento diferenciado que precisa atender a critérios preconizados e sistematizados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), para consolidação dos planos de desenvolvimento e utilização, garantindo assim os direitos sociais e as ações mitigatórias dos planos de ação na área do assentamento. Os direitos sociais das populações residentes avançaram na medida em que as políticas de crédito do INCRA como o Habitação, apoio à instalação e o fomento mulher pôde ser implementados a partir da consolidação do PAE nas regiões de várzea do Baixo Amazonas. Havia um entrave regulatório em que o Governo subsidia crédito à habitação em alvenaria, contudo as condições culturais e ecológicas não permitiam a implantação dessa política, dado que a várzea inunda anualmente. Sendo assim, abriu-se a possibilidade de implementar o crédito para a construção de casas em madeira. Os

fomentos de crédito a exemplo do Fomento Mulher, possibilitando considerar a pesca como atividade produtiva e sendo contemplada como política de crédito e fortalecendo as questões de gênero dentro das comunidades varzeiras.

A transição da política pública federal de assistência técnica de extensão rural - ATER para o ATES - Assistência Técnica de Extensão Rural e Social sinaliza como um avanço ao passo que o componente sociocultural passa a ser considerado na capacitação de famílias da região com foco tanto no fortalecimento das capacidades quanto no empreendedorismo e geração de negócios familiares. As áreas de várzea são de ação e usufruto coletivos, a exemplo da pesca exercida como uma das principais atividades das famílias. As regiões de lagos e de campos são de acesso comum, o que permite dizer que a clivagem da agência e suas reverberações são elementos cruciais para se compreender e implementar políticas que sejam eficazes localmente. O direito da mulher foi ampliado, reconhecendo assim o importante papel que eles exercem nesses territórios. O contingente de mulheres é relevante e num trabalho anterior já foi sinalizado como a participação feminina foi importante na construção de acordos de pesca nas regiões de várzea do Baixo Amazonas (SILVA e FERREIRA, 2018).

Essas áreas podem ser mais bem aproveitadas desde que sejam identificadas e tratadas à luz da inovação tecnológica já disponível, desde sua demarcação como é o caso do trabalho que o governo ainda precisa fazer de georreferenciamento usando as imagens de satélites e toda rica gama de ferramentas e instrumentos metodológicos e técnicos que já dispõe a ciência nessa área de geoespacialização de imóveis rurais em especial na Amazônia. Toda essa inovação somada ao conhecimento tradicional das comunidades à luz das percepções locais, poderão contribuir para a mitigação da invisibilidade dessas áreas e seus moradores frente às políticas públicas.

A ausência do ordenamento fundiário acaba por contribuir para a ocorrência de conflitos que nada mais são que interações violentas recorrentes como efeito da fraca presença do Estado na regulamentação da ocupação do território, assim fenômeno que poderia ser evitado ou minimizado com a implementação de uma política clara e ágil de regularização pautada no respeito aos preceitos constitucionais e normativos mais claros e não deixando que as indefinições e sobreposições das áreas se tornem um entrave à consolidação de processos de destinação conforme a categoria fundiária que melhor se encaixe dependendo das condições de cada área.



A implantação de uma política dessa robustez, por sua vez, só será possível se entre outras medidas, forem aparelhados os órgãos responsáveis pela regularização fundiária como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e Institutos de Terras dos Estados, tanto com infraestrutura e equipamentos, quanto com pessoal qualificado além de investimentos em tecnologia e inovação. Hoje um dos maiores gargalos nos processos de regularização fundiária está ligado a baixa capacidade dos órgãos para a realização do georreferenciamento das áreas para seguir nos trâmites de destinação.

A ausência de peças técnicas nos processos de destinação, em especial nos de reforma agrária na modalidade de assentamentos, é hoje recorrente e acaba por perpetuar a ideia de que a reforma agrária no Brasil não deu certo. Embora avançando ao longo da história, a mensuração de áreas para iniciar o processo de destinação com a identificação das terras públicas, ou passíveis de desapropriação, é o que causa graves problemas como as sobreposições entre as áreas e categorias.

Um retrato dessas sobreposições ficou mais evidente com o advento do Cadastro Ambiental Rural – CAR, que embora não seja um instrumento de regularização fundiária, mas sim ambiental, acabou por se configurar em uma base de informação que mostra um número expressivo de áreas sobrepostas.

Essa fragilidade da malha fundiária e sua dominialidade também se refletem na ausência da integração dos vários sistemas e base de dados fundiários, como o Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF do INCRA que é um sistema desenvolvido para a gestão de informações fundiárias do meio rural brasileiro, por ele são efetuadas as várias etapas do processo de cadastros de imóveis tais como a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais.

A Amazônia brasileira é uma área de grande importância no contexto nacional e internacional, trazendo sua magnitude de riquezas, mas também de desafios. Segundo a geógrafa e pesquisadora Becker (2004) tanto do ponto de vista da soberania, por causa da pressão ecológica, quanto no sentido de como vão evoluir os movimentos sociais dentro do Brasil, essa é uma região estratégica para o desenvolvimento das populações tradicionais merecendo assim um olhar mais atencioso por parte do Estado.

O Estado do Pará ganha destaque por abrigar uma das maiores jazidas minerais do planeta, uma enorme fronteira agropecuária em expansão e uma vasta biota oriunda das suas florestas e águas, construindo assim um cenário propício de investimentos, mas também, de

conflitos por disputas sobre o território. As mudanças recentes relacionadas ao ordenamento territorial na Amazônia influenciam também as estruturas de suas organizações sociais e as formas de lidar com os conflitos entre diversos grupos de interesse. Nesse sentido, o Pará tem procurado ordenar a questão fundiária como parte da sua nova estratégia de política agrária ambiental, estabelecendo as categorias conforme sua destinação (Unidades de conservação, Parques, assentamentos diferenciados etc.) e as várzeas tanto de áreas federais quanto estaduais estão nesse pacote de pensar o desenvolvimento com segurança jurídica sobre as áreas.

O Estado e a agenda política possuem papel central na discussão de políticas inclusivas, cujo foco aqui é a regularização fundiária de proprietários e ou possuidores de terras em contextos de várzea amazônica. Cabe ao Estado delinear, propor e implementar projetos coletivos que facilitem a coordenação dentro da sociedade civil, regulando e limitando a atuação de atores coletivos ligados ao mercado (HOUTZAGER, 2004). As políticas voltadas ao ordenamento fundiário muitas vezes não apresentam eficácia desejada por uma série de fatores, entre eles o problema da sobreposição de áreas de categoria de uso diferente e dominialidade ainda duvidosa. Assim um amplo diagnóstico da situação se faz necessário contando com a integração das bases de dados geográficos e mapeando iniciativas e áreas pilotos para a regularização fundiária pautada no desenvolvimento de cadeias produtivas. A atuação dos varzeiros na discussão pública sobre o ordenamento fundiário, tema geralmente debatido nos barracões da comunidade, fornecem soluções e impasses para as instituições públicas diretamente ligadas a essas políticas de governo. Sendo assim, afirma-se que a arena onde atuam essa heterogeneidade de atores sociais e instituições desencadeia um processo social que se retroalimenta e avança, redistribuindo ações e práticas democráticas em espaços historicamente invisibilizados pelo Estado e suas agências.

### **Agradecimentos**

Os autores agradecem as contribuições dos professores Dr. Fábio Fonseca Figueiredo e Dr<sup>a</sup> Valéria Bastos pela oportunidade de discutirmos essa importante temática na 46<sup>a</sup> ANPOCS. Agradecemos ao IPAM pela cessão dos documentos técnicos referentes ao PAE do Urucurituba.

### **Comitê de ética**

Este programa de pesquisa ora em andamento no Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Oeste do Pará está

submetido e em tramitação no Comitê de Ética da Plataforma Brasil sob o número do processo CAAE nº 59926022.9.0000.0171.

## **Bibliografia**

ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro. O socioambientalismo na perspectiva da sociedade civil latino-americana. In: FERREIRA, Leila da Costa (org). **A questão ambiental na América Latina**. Campinas: Edunicamp, 2011.

ALENCAR, A. et al. **Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia**: Histórico, Tendências e Oportunidades. Brasília: IPAM, 2016.

BECKER, Bertha. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In: Limonad, Ester, et al (orgs.). Brasil, **Século XI por uma nova regionalização**: agentes, processos, escalas. São Paulo: Max Limonad, 2004.

CARDOSO, A. M. **Ordenamento fundiário na várzea de Santarém e seus impactos socioambientais**. Dissertação de Mestrado em Ciências da Sociedade, Universidade Federal do oeste do Pará (UFOPA), Santarém, 2019.

HOUTZAGER, Peter. **Os últimos cidadãos**: conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995). Rio de Janeiro: Globo, 2004.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Relatório técnico de identificação e caracterização de área da União**: Ilhas, várzea e áreas úmidas do Baixo Amazonas - municípios de Santarém, Alenquer, Curuá, Óbidos, Juruti, Oriximiná, Monte Alegre e Prainha – PA. Brasília, 2018.

NARAHARA, Karine L. Para evitar questão: a elaboração do Plano de Utilização em uma Reserva Extrativista. (In.) ESTERCI, Neide; SANT'ANA JUNIOR, Horácio Antunes de; TEISSERENC, Maria José de Aquino. **Territórios socioambientais em construção na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014, p. 227 - 256.

PDA Urucurituba. **Projeto Básico de Desenvolvimento Sustentável do Projeto de Assentamento Agro-extrativista**. PAE Urucurituba, Santarém, PA. Santarém: INCRA/Ipam, 2010.

SCHWEICKARDT, Katia. Estado, território e sujeitos sociais emergentes na Amazônia: algumas reflexões a partir do médio Rio Juruá. (In.) ESTERCI, Neide; SANT'ANA JUNIOR,

Horácio Antunes de; TEISSERENC, Maria José de Aquino. **Territórios socioambientais em construção na Amazônia brasileira**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014, p. 277 - 306.

SILVA, Rubens Elias da; FERREIRA, Roberth Rodrigues. Construção de Acordos de Pesca e Políticas Públicas para gestão de recursos pesqueiros na Região de Santarém, Pará (1990-2004). **Revista O Social em Questão** (PUC-RJ), Ano 21, n. 41 - mai.-ago./2018. DOI: acesso: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?from%5Finfo%5Findex=16&infoid=636&sid=56>

SILVA, Valdecy dos Anjos; SILVA, Alanna do Socorro Lima; ALVES, Helionora da Silva; VIEIRA, Thiago Almeida. **História e marco legal de um projeto de assentamento agroextrativista na Amazônia Oriental**, Brasil. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/multi.v26i62.3133>

SIMONIAN, Ligia T. L. Políticas Públicas, Desenvolvimento Sustentável e Recursos Naturais em Áreas de Reserva na Amazônia Brasileira. In: COELHO, M. C. N., et. al (orgs.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais**. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 2000. p. 9-54.

THOMAS, Shaji. **Projeto Agroextrativista e gestão participativa dos recursos comuns na várzea amazônica**. Shaji Thomas, Oriana Almeida, Elysângela Sousa Pinheiro. Belém: GAPTA/UFPA, 2019.