

Experiência:

Nossa Várzea: cidadania e sustentabilidade na Amazônia brasileira

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Responsável: Alexandra Reschke

Equipe: Neuton Miranda Sobrinho, Lélío Costa Da Silva, Itamar Monteiro Silva, Gilberto Melo Da Gama, Josias Ferreira De Sousa.

Endereço: Esplanada dos Ministérios - Bloco C - 2º andar

Brasília-DF

Tel.: (61) 3313-1657

E-mail: alexandra.reschke@planejamento.gov.br

Data de início da implementação da experiência: Agosto de 2005

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

Em um novo modelo de gestão compartilhada da Secretaria do Patrimônio da União, a iniciativa faz parte do projeto Nossa Várzea – regularização fundiária em áreas de várzeas – e está sendo desenvolvida pela SPU, por meio da Gerência da Secretaria do Patrimônio da União do Estado do Pará (GRPU/PA). Tem como objetivo promover a regularização fundiária de ocupações em terras públicas utilizando o Termo de Autorização de Uso – instrumento legal inovador, que constitui o fundamento expressivo da ação. Ao entregar o Termo às famílias de comunidades ribeirinhas, a União reconhece o direito à ocupação e possibilita a exploração sustentável das áreas de várzeas. Além disso, o instrumento representa para a família beneficiada um comprovante oficial de residência e uma garantia de acesso a aposentadoria, a recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a outros programas sociais do Governo Federal. Desde a implantação do Programa, já foram beneficiadas cerca de 6.000 famílias ribeirinhas, principalmente as que residem no arquipélago do Marajó.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ANTERIOR

Ao redefinir a sua missão institucional, no início de 2004, a SPU implantou um novo modelo de gestão, direcionando suas ações para “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos da nação”. Assim, inverteu-se a lógica histórica – marcada pela predominância de princípios patrimonialistas e modelos de gestão cartorial –, mudando o foco, o que exigiu o reposicionamento institucional da SPU, de forma a assegurar a permanente interlocução com outros órgãos da administração pública federal. Além disso, a construção de parcerias com o governo estadual e municipal tornou-se um dos fundamentos para a consolidação de práticas compartilhadas de gestão do patrimônio

da União. É nesse contexto de amplo arranjo de parcerias institucionais que foi concebida e estruturada a iniciativa.

O estado do Pará possui área equivalente a 16% do território nacional e cerca de metade desse percentual recebe a influência de marés – são, portanto, áreas do patrimônio da União. De 59,6 milhões de hectares, aproximadamente 8,5 milhões de hectares representam áreas de várzeas e ilhas. As várzeas constituem ecossistemas de grande biodiversidade, com características próprias, riqueza abundante, e, a despeito da fragilidade natural que lhes é peculiar, têm lugar central na economia e na cultura regional. Essas áreas de várzeas são habitadas e exploradas há séculos por populações tradicionais que, na região amazônica, recebem a denominação de ribeirinhos. Tratam-se, ainda, de áreas marcadas por profundas fragilidades sociais, agravadas pela falta de segurança na posse desse território, imprescindível para a subsistência das famílias e para a preservação do meio ambiente e da cultura local. Do ponto de vista do domínio, as várzeas são terras públicas, patrimônio de uso comum do povo brasileiro. Essa condição é de fundamental importância, no que diz respeito ao desafio que a SPU procurou enfrentar de forma inovadora.

Ao priorizar as terras públicas da Amazônia, com foco específico na regularização fundiária das áreas de várzeas, a iniciativa persegue duplo propósito: garantir o direito à ocupação dessas áreas pelas populações ribeirinhas que nelas vivem, tradicionalmente; e garantir a exploração sustentável dos recursos naturais, aliando qualidade de vida e responsabilidade ambiental.

DESCRIÇÃO DA INICIATIVA

No mês de agosto de 2005, a SPU promoveu os seminários I e II sobre “Regularização de áreas de várzeas rurais no estado do Pará”. Com o lema “Nossa Várzea”, os seminários reuniram, em Belém e Santarém, mais de 200 lideranças da sociedade civil, associações de ribeirinhos e representantes dos estados do Amazonas, Amapá e Pará. Tais eventos orientaram-se pelos seguintes objetivos:

- apresentar e caracterizar o enquadramento legal das áreas de várzeas rurais;
- identificar e caracterizar os ecossistemas de várzeas existentes no estado do Pará;
- harmonizar a atuação dos órgãos federais, estaduais, municipais e privados quanto ao desenvolvimento de ações produtivas nas áreas de várzeas rurais;
- transferir conhecimentos referentes às experiências em curso e àquelas a serem iniciadas;
- definir objetivos, metas e cronogramas para um plano de ação de regularização fundiária de várzeas rurais, com atribuição de responsabilidades aos atores participantes dos seminários;
- definir a metodologia para regularização fundiária dos assentamentos precários e áreas de especial interesse público

Implementando as decisões e diretrizes construídas nos seminários Nossa Várzea, a SPU publicou a Portaria nº 284, de 14 de outubro de 2005 (DOU de 17/10/2005), instituindo a Autorização de Uso como instrumento legal capaz de garantir, nas áreas de domínio da União, a sustentabilidade das ações agroextrativistas pelas comunidades ribeirinhas. Antes disso, a legislação patrimonial não apenas privilegiava institutos que alimentavam procedimentos burocráticos morosos, mas também padecia de expressiva lacuna quanto a princípios e critérios aplicáveis à utilização sustentável das áreas de várzeas. Durante a realização dos seminários, foi assinado Termo de Cooperação Técnica entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e a SPU, ato decisivo para a realização

da iniciativa e também pleno de significado para a consolidação de novas parcerias, no âmbito da gestão compartilhada do patrimônio imobiliário da União.

O Programa de Regularização Fundiária de Áreas de Várzeas Rurais visa disciplinar a utilização e o aproveitamento dos recursos naturais, em favor das populações locais tradicionais, por meio da concessão de autorização de uso para o desbaste de açaçais, colheita de frutos ou manejo de outras espécies extrativistas. Com esse ato, as famílias ribeirinhas agroextrativistas, moradoras em áreas de várzeas de domínio da União, têm reconhecidos os direitos à ocupação e à exploração sustentável dos recursos naturais.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O objetivo central do Programa é promover a cidadania das comunidades ribeirinhas tradicionais, em harmonia com o desenvolvimento sustentável, a partir de um instrumento inovador que garante a segurança na posse da terra, fazendo cumprir a função socioambiental da propriedade. Além de já haver beneficiado aproximadamente 6.000 famílias, em pouco mais de um ano, o Programa visa atender, anualmente, aproximadamente 6.500 famílias.

Público-alvo da iniciativa

Os principais beneficiários do programa são as comunidades ribeirinhas tradicionais agroextrativistas que residem em áreas de várzeas da região amazônica, com foco inicial na região do arquipélago do Marajó/PA.

Concepção e trabalho em equipe

A iniciativa foi originada pela organização de comunidades ribeirinhas agroextrativistas que estavam sendo pressionadas por grileiros para partilhar a colheita feita pelas comunidades, sob pena de expulsão de suas casas. Além disso, as famílias não tinham acesso aos benefícios sociais de governo por não terem endereço ou comprovação de posse das áreas que habitam e utilizam para seu sustento. Nesse contexto, as famílias procuraram os órgãos governamentais federais para definir uma solução. A implementação baseia-se na convicção de que a gestão compartilhada e a celebração de parcerias representam, ao mesmo tempo, meio e fim de todas as ações. Nesse sentido, a idéia de co-responsabilidade norteia a articulação interinstitucional dos parceiros envolvidos no desempenho de vários papéis. A seguir, são identificados esses parceiros e suas atribuições principais:

- Secretaria do Patrimônio da União, por meio da Gerência no Estado do Pará – GRPU/PA: coordena o Projeto e disponibiliza equipe, em dedicação exclusiva e contínua, para trabalho em campo;
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra: em decorrência do Termo de Cooperação Técnica, assinado com a SPU, presta apoio técnico e logístico ao programa;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama: fornece banco de dados para armazenamento das informações coletadas a partir das atividades de cadastramento das famílias ribeirinhas e autoriza a exploração sustentável da área de várzea;
- Sistema de Proteção da Amazônia – Sipa: fornece imagens de satélite atualizadas, permitindo que a equipe técnica da GRPU/PA identifique as áreas de várzeas, individualizando-as por família ribeirinha, a partir de informações georreferenciadas;
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE: fornece as cartas-imagens dos municípios alcançados pelo Programa, ressaltando a malha hidroviária;

- Secretaria Estadual do Meio Ambiente – Sema: concede as licenças ambientais, após a legalização das áreas de várzeas pela GRPU/PA;
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater: representada por seus escritórios locais, fornece veículos para locomoção fluvial, do tipo “voadeiras”, que são utilizadas pela equipe da GRPU/PA nos deslocamentos até o local de moradia das famílias ribeirinhas.
- Prefeituras Municipais: com atuação essencial, são responsáveis pelo apoio logístico e estrutural às atividades de cadastramento das comunidades ribeirinhas (barco de apoio, com tripulação, combustível e refeições).
- Associação Comunitária dos Ribeirinhos Agroextrativistas –parceira atuante, congrega pessoas que detêm o conhecimento das regiões abrangidas pelo Programa, e, por isso, são fundamentais na execução das atividades em campo.

Ações e etapas da implementação

O trabalho se desenvolve a partir de ações para mobilização dos atores institucionais e da sociedade civil organizada, em cada município, visando à construção do diálogo necessário ao nivelamento e à socialização do Programa:

- reunião com o prefeito municipal, e com os secretários inseridos no contexto do Programa;
- divulgação de mensagens na mídia local, principalmente nas emissoras de rádio, para esclarecimento das famílias envolvidas;
- reunião com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Colônias de Pescadores e demais representantes da sociedade civil organizada;
- reunião com as comunidades rurais diretamente beneficiadas pelo Programa de Regularização Fundiária.

Inicialmente, é realizada uma reunião preparatória na região onde ocorrerá o trabalho de campo, que contribui para: a) entendimento da mensagem por parte das famílias ribeirinhas agroextrativistas, por meio da divulgação de reportagens e palestras realizadas pelos servidores da GRPU/PA; b) cadastramento prévio das famílias ribeirinhas presentes, ao final da reunião, cujo número pode alcançar 180 famílias por dia; e c) oportunidade para esclarecimento de eventuais dúvidas concernentes ao trabalho.

Ao chegar ao local de residência das famílias, a equipe reforça os esclarecimentos sobre o Programa. Após a conversa com a família ou o responsável, a equipe também providencia: a identificação de um ponto georreferenciado do local, com o auxílio do GPS; fotos dos documentos pessoais dos responsáveis; e uma foto da família, em frente à residência, como forma de caracterizar a ocupação.

Em seguida, inicia-se o preenchimento de formulários que são assinados pelo beneficiário: requerimento para emissão do Termo de Autorização de Uso e declaração da licença do órgão ambiental competente.

Para ser considerada uma família ribeirinha agroextrativista, é necessário o atendimento aos seguintes critérios: a) possuir uma casa no lugar da ocupação (tapiri, barraco etc.), em que efetivamente resida, há pelo menos cinco anos, de forma pacífica, e de onde retire a maior parte do seu sustento; b) dedicar-se a atividades agroextrativistas, durante a maior parte do tempo; e c) possuir o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e documento de identidade.

Após o trabalho de campo, são providenciadas as seguintes atividades em escritório disponibilizado pelo próprio município:

- organização dos cadastros efetivados, separando-se os completos e os que possuem informações pendentes;
- alimentação de banco de dados, com a inclusão das informações coletadas, das fotos das famílias em suas residências e das imagens georreferenciadas do imóvel ocupado;
- atendimento às famílias ribeirinhas com cadastros pendentes, cuja regularização fica a cargo da Secretaria Municipal de Agricultura, que, em conjunto com a Emater, remete à GRPU/PA a documentação completa;
- emissão dos Termos de Autorização de Uso (para os cadastros com informações completas).

Recursos utilizados Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc.

As equipes envolvidas na implementação das ações incluem servidores das esferas federal, estadual e municipal.

Descrição	Quantidade			Total
	Governo Federal	Emater/PA	Prefeitura Municipal	
Coordenação-geral	1	-	-	1
Equipe de campo	3	2	4	9
Navegador marítimo	-	-	1	1
Comandante de barco	-	-	1	1
Cozinheiro	-	-	1	1
Total por esfera	4	2	7	13

Em relação aos recursos financeiros envolvidos na ação, ressalte-se que, atualmente, o Governo Federal está assumindo os custos com o deslocamento da equipe da GRPU/PA até o município, incluindo as diárias. A tabela a seguir individualiza as competências quanto aos custos para a implementação do Programa.

Descrição	Competência		
	Governo Federal	Prefeitura Municipal	Emater
Diárias e deslocamento até a sede do município	X		
Estrutura na sede do município		X	
Barco para viagens no interior do município		X	
Alimentação da equipe de campo		X	
Combustível: gasolina e óleo para motores de barcos		X	
Voadeiras ou rabetas		X	X
Equipamentos GPS, máquina digital, computadores	X		
Material de consumo	X		

Atualmente, o custo médio por família ribeirinha beneficiada gira em torno de R\$ 57,47. Como recursos tecnológicos, o Programa dispõe de Banco de Dados (na plataforma access), para armazenamento de informações e emissão de documentos utilizados na emissão do Termo de Autorização de Uso. Usam-se as cartas-imagens fornecidas pelo Sipam, com o auxílio do Google Earth para a plotagem dos pontos georreferenciados que identificam o imóvel onde reside a família ribeirinha. São também utilizados: máquina fotográfica digital, que auxilia na obtenção de cópias dos documentos pessoais das famílias cadastradas, e

computadores, para armazenamento de arquivos relativos à identificação e ao cadastramento das famílias ribeirinhas.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

Há eficiência no uso dos recursos, uma vez que a gestão do Programa é totalmente compartilhada. Competências e responsabilidades são assumidas pelas instituições envolvidas, sendo que cada uma executa sua função com objetividade. Com referência aos recursos financeiros, vale ressaltar que, no exercício de 2006, o Incra se responsabilizou por todo o aporte financeiro. Nesse ano, foram utilizados R\$ 165.870,60 para beneficiar 2.886 famílias ribeirinhas. Atualmente, o Governo Federal contribui com aproximadamente 20% dos recursos financeiros, cabendo aos Estados e Municípios os 80% restantes.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados

Mecanismo ou método	Avaliação de resultado	Indicador
Nº de família	Quantidade	Termo de Autorização de Uso
Nº de reuniões com as comunidades beneficiadas	Envolvimento das famílias	Nº de famílias participantes

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O Programa já beneficiou, em pouco mais de um ano de execução, 5.828 famílias.

Município	Nº de famílias beneficiadas
Breves	1.062
Anajás	705
Bagre	492
Afuá	3.155
Abaetetuba	300
Barcarena	114
Total	5.828

A avaliação quantitativa é, em si mesma, expressiva. Entretanto, o impacto das ações do projeto será mais bem avaliado a partir de informações adicionais, como dados da safra 2007/2008, no de acessos ao Pronaf etc.

LIÇÕES APRENDIDAS

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Obstáculo encontrado	Solução
Ausência de instrumento legal para a regularização Fundiária em Áreas de Várzeas	Criação do Instrumento Jurídico do Direito Administrativo – Autorização de Uso (Portaria SPU nº 284, de 14/10/2005). Aprovação da Lei nº 11.481/2007.
Ausência de recursos materiais para a implementação das ações do Programa	O material de consumo foi adquirido em parceria com a Gerência Regional de Administração/MF. Outros equipamentos foram proporcionados pela Receita Federal e outros órgãos.
Insuficiência de recursos financeiros para suporte às ações de campo	O Governo Federal contribui com recursos necessários ao deslocamento da equipe até a sede do município (diárias), e o Município presta apoio logístico e estrutural a todas as atividades implementadas.

Ausência de recursos tecnológicos	Consolidação de parcerias: INCRA, IBAMA, SIPAM, IBGE e SEMA.
Servidores sem formação técnica específica	Atividades de capacitação, ministradas pelo IBAMA, e treinamento em serviço, com auxílio do Coordenador da ação.

Fatores críticos de sucesso

Os fatores preponderantes para o sucesso da iniciativa estão alicerçados nos seguintes aspectos:

- gestão compartilhada, por meio de articulações e parcerias;
- celeridade e simplificação do processo, uma vez que a equipe da GRPU/PA é capacitada para executar todos os passos, desde o cadastramento até a concessão do Termo de Autorização de Uso;
- diálogo direto com as comunidades potencialmente beneficiárias, utilizando-se, inclusive, dos veículos de comunicação de massa;
- metodologia adaptada às condições locais (as equipes ficam aportadas em embarcações, durante 10 a 15 dias, nos rios e igarapés, em cada período de missão a campo);
- envolvimento dos servidores na implementação do Programa, que incorporam o compromisso com as comunidades ribeirinhas agroextrativistas, a despeito de adversidades na jornada de trabalho.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O caráter inovador da iniciativa pode ser comprovado a partir dos seguintes aspectos:

- reconhecimento, por parte do Governo Federal, dos direitos das comunidades ribeirinhas agroextrativistas tradicionais, por meio da concessão de Autorização de Uso para o manejo e desbaste dos açaiçais e colheita de frutos nativos – instrumento legal inovador, que garante o direito fundamental à moradia, além de fortalecer os laços de cidadania e sustentabilidade;
- simplicidade e celeridade do processo, rompendo com amarras burocráticas que ainda marcam a administração pública federal, uma vez que, em menos de uma semana, é possível entregar à família ribeirinha agroextrativista o Termo de Autorização de Uso;
- contribuição para a diminuição do êxodo rural, uma vez que as populações tradicionais têm acesso a documento que lhes assegura a permanência na área e a exploração dos recursos naturais, em conformidade com a legislação ambiental;
- resgate da cidadania, uma vez que o Termo de Autorização de Uso, que inclui a identificação de ponto geodésico de localização do imóvel, pode ser utilizado como comprovante oficial de endereço;
- possibilita o acesso a linhas de crédito para o fomento de atividades produtivas, tais como construção de casas de farinha, manejo dos açaiçais, de seringais nativos, de cultivos em Sistemas Agroflorestais – SAFs etc.; permite o acesso a aposentadoria, uma vez que o cidadão ribeirinho é identificado como agroextrativista; garante a inclusão nos demais programas sociais dos Governos Federal, Estadual e Municipal, a partir das informações declaradas no Termo;
- consolidação de modelos de gestão compartilhada, baseados em parcerias que fortalecem as instituições, potencializam a utilização de recursos e renovam os laços federativos;
- contribuição para as ações de combate ao desmatamento na Amazônia, por fixar as populações tradicionais em suas áreas, ordenando a exploração sustentável da floresta.