



## **Projeto de Assentamento Agroextrativista no ordenamento territorial e na gestão dos recursos naturais de várzea Amazônica.**

*Agro-extractive Settlement Projects in the territorial planning and the governance of natural resources of Amazon Floodplain.*

THOMAS, Shaji<sup>1</sup>; ALMEIDA, Oriana<sup>2</sup>; PINHEIRO, Elysângela<sup>3</sup>

1 Doutor e pesquisador, UFPA/NAEA, shaji@outlook.com; 2 Professora e doutora, UFPA/NAEA, orianaalmeida@yahoo.com; 3 Doutoranda UFPA/NAEA, elysangelapinheiro@gmail.com

### **Resumo**

Ao longo da história da ocupação humana, a várzea desempenhou um papel central na economia da região. Apesar da importância da região, a posse de terras de várzea sempre foi ambígua. Desde 2006, o governo criou vários Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) na região de várzea do Baixo Amazonas para regular a posse da terra e para incentivar o processo de participação comunitária na gestão dos recursos naturais. O objetivo deste trabalho é analisar o impacto trazido pela criação do PAE no ordenamento territorial e na gestão de recursos naturais de várzea. Os dados foram obtidos por meio de observação participante no campo e entrevistas com 76 representantes das comunidades. A área de estudo situa-se em dois PAEs de várzea do Baixo Amazonas nos Municípios de Santarém e Alenquer. Os maiores entraves à implementação do PAE, apontados pelo estudo, incluem a falta de diálogo entre a comunidade e as entidades governamentais como o INCRA, responsável pela implantação do PAE, a não entrega dos títulos de terra e a falta de definição em relação à ocupação da terra pelos criadores de gado na região.

**Palavras-chave:** Baixo Amazonas; Governança dos Recursos Comuns; PAE

### **Abstract**

Throughout the history of human occupation, the floodplain played a central role in the economy of the Amazon region. Despite the importance of the region, land ownership was always ambiguous in these areas. Since 2006, the Government created Agro-extractive Settlement Projects (PAE) in the region of the lower Amazon floodplain in order to regulate land ownership and to encourage the process of community participation in the management of natural resources. The main objective of this study is to analyse the impact brought by the creation of PAE in territorial planning and governance of natural resources in the floodplain. The research data collection was through participant observation and interviews with 76 representatives of the communities. The study area is located in two Settlement Projects of the lower Amazon floodplain in the municipalities of Santarém and Alenquer. The research pointed out that the major difficulties for the implementation of the Project include the lack of dialogue between the community and governmental entities as the INCRA, the non-issue of land titles and the lack of definition regarding the ranchers who occupy land in the region.

**Keywords:** Lower Amazon; Governance of the common resources; PAE

### **Introdução**



Várzea é um ambiente rico, com solos férteis, que mantém abundantes recursos naturais. Ao longo da história da ocupação humana, a várzea desempenhou um papel central na economia da região Amazônica (MELACK; HESS, 2010). Apesar da importância da região, a posse de terras de várzea sempre foi ambígua (BENATTI, 2005). Como parte da sua política fundiária e ambiental, o Estado criou as Unidades de Conservação para garantir tanto a proteção integral dos recursos naturais (parques nacionais e estaduais, estações ecológicas, reservas biológicas, entre outras), quanto à conservação de áreas para utilização desses recursos (reservas extrativistas; projeto de desenvolvimento sustentável, florestas nacionais, etc.). Dentro dessa política fundiária e de proteção ambiental encontram-se as terras de várzea.

Para regulamentar a posse da terra e fomentar a participação comunitária no manejo dos recursos naturais da várzea, foi criado pelo governo o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), incorporando o sistema de cogestão nessa região (Portaria de INCRA nº 268 de 23 de outubro de 1996). O PAE é uma modalidade especial de assentamento, onde as atividades a serem desenvolvidas estão baseadas na extração de recursos naturais, sustentabilidade e participação dos atores sociais (INCRA, 1996).

O objetivo geral do trabalho é analisar os impactos trazidos pela criação do Projeto de Assentamento Agroextrativista no ordenamento territorial e na gestão dos Recursos Comuns em comunidades de várzea do Baixo Amazonas.

## **Metodologia**

A metodologia para realização da pesquisa foi concretizada em dois níveis: análise de dados secundários e a pesquisa de campo. Para a realização da pesquisa foram escolhidos dois PAEs, um no município de Santarém: PAE Aritapera e outro no município de Alenquer: PAE Salvação, ambas as áreas localizadas no Baixo Amazonas, no Estado do Pará. Os dados da pesquisa foram obtidos, além da técnica da observação participante, por meio dos Grupos Focais (*Focal Groups*) entrevistas e questionários. Durante o processo de observação participante, foram aplicadas



entrevista semiestruturadas e as conversas informais com as lideranças. No total, foram entrevistadas 76 lideranças, que fazem parte das 17 comunidades dos dois PAEs. Também foram feitas entrevistas abertas com representantes dos órgãos do governo e da sociedade civil organizados que trabalham na região.

### **Resultado e discussão**

Os PAEs de Aritapera e Salvação foram promulgados em 2008 e considerados símbolo do avanço da reforma agrária na área de várzea. Porém, após seis anos da sua criação, esses assentamentos passam por muitos problemas. O maior problema apontado por 92% dos entrevistados nesses PAEs foi a falta do apoio pelos órgãos do governo, principalmente do INCRA. Além do INCRA, os assentados sentem falta do apoio do Estado e Municípios nos PAEs. A falta de ações do poder público era evidente nas comunidades.

Outro problema apontado pelos 76% dos entrevistados era a falta de ações concretas pelo governo dentro dos PAEs. Foram feitas inúmeras promessas de crédito apoio como por exemplo para plantação, criação dos pequenos animais, aquicultura. Mas, passando seis anos da existência dos PAEs na região, poucas ações concretas foram realizadas.

Também foi apontada por 55% a falta da titulação de terra e o não cumprimento das regras do Plano de Utilização dos PAEs. As demandas dos assentados não são atendidas e a burocratização de gestão dos recursos criam distanciamento dos assentados no processo (THOMAS et al., 2014; CASTRO, 2013). Segundo Mitidiero Junior (2011, p.16), nesse processo “os sujeitos sociais acabam por não assumir a utopia espacial exógena (governamental), desenvolvendo suas vidas em choque com as estruturas impostas”.

A criação do PAE é acompanhada de numerosas promessas de financiamento para as comunidades. O governo criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) para financiar projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.



Até 2013, nenhum dos assentados em ambos os PAEs pesquisados conseguiu acessar esse financiamento pela falta da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) que é emitida pelo INCRA ou EMATER. A DAP é um documento emitido segundo a renda anual e as atividades exploradas, direcionando o agricultor para as linhas específicas de crédito a que se tem direito. Apenas em meados de 2013 que o INCRA autorizou a EMATER emitir o DAP para os assentados dos PAEs.

O enfraquecimento da autonomia das comunidades também foi levantado pelos moradores dos PAEs. Para 32% dos entrevistados o enfraquecimento das comunidades está relacionado às decisões que vem de cima para baixo nas comunidades. Mais de 80% das comunidades dos PAEs tinham acordo de pesca elaborado e fiscalizado pela própria comunidade. Hoje, a maioria desses acordos está incorporada ao PU e a comunidade perdeu sua autonomia em relação à tomada da decisão. A participação vista como parte integrante da gestão compartilhada e desenvolvimento sustentável deve ser considerada como base para a tomada descentralizada de decisões. Isto requer a intervenção direta dos diferentes atores sociais na produção de conhecimento, planejamento, execução, controle, avaliação e redimensionamento das ações a partir de demandas locais (RASEIRA, CÂMARA; RUFFINO, 2006). O estudo apontou que a participação dos usuários se limitou nas discussões iniciais de implementação dos PAEs.

Apesar da destinação das áreas dos PAEs de várzea para os ribeirinhos e agricultores familiares, ainda existem pequenas, médias e grandes fazendas de criação do gado dentro dos PAEs. Alguns fazendeiros são criadores de gados tradicionais que ocupam áreas de várzea e outros são criadores que compraram ou se apropriaram de áreas de várzea. A falta de diálogo com esses criadores de gado e sua influência política foram apontados por alguns moradores dos PAEs como possível causa de demora na emissão do título de Concessão de Uso Real da área de várzea. Até 2013, a questão de existência das fazendas não foi solucionada nas áreas de assentamento. Apenas 16% dos entrevistados falaram que existe algum tipo de conflito em relação aos criadores de gado. Os maiores conflitos estão relacionados com a divisão da área de campo e invasão do gado nas áreas da comunidade.



## **Conclusão**

Apesar das diferenças nas suas estruturas organizacionais nos dois PAEs, a implementação do assentamento não alterou a condição de vida da população propiciando mais renda, saúde e educação. Os benefícios econômicos limitaram-se apenas ao apoio inicial, mediante a viabilização de crédito fomento, sendo que essa medida não produziu efeitos econômico duradouros. Em alguns casos, a exemplo de recursos pesqueiros, as comunidades perderam sua autonomia para geri-los.

Existe na região da várzea Amazônica uma necessidade real da ordenação territorial como forma de frear a degradação dos recursos naturais e assegurar o direito de desenvolvimento socioeconômico das populações que vivem há anos do extrativismo nas suas terras. Mas ao mesmo tempo é indispensável escolher modelos adequados de assentamentos na várzea que contribuam com a participação dos usuários na gestão dos recursos e seu modo de vida. O modelo atual do PAE, como está sendo implementado na região, não promove a desenvolvimento regional nem a autonomia das comunidades, porque o Estado passou a impor suas decisões unilateralmente às comunidades da várzea. Portanto, a criação dos assentamentos agroextrativistas visando regularizar as terras amazônicas sem a efetiva participação dos usuários, além de não melhorar desenvolvimento regional, pode fazer retroceder o processo de empoderamento das comunidades da várzea.

**Agradecimentos:** IDRC, FPESPA, CAPEA e CNPq

## **Referências Bibliográficas**

BENATTI, José Heder (Org.). **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea:** análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: Ibama / ProVárzea, 2005.

CASTRO, Fábio de. Between cooperation and conflict: the implementation of Agro-extractive settlement in the Lower Amazon floodplain. In: BRONDÍZIO, Eduardo S.; MORAN, Emilio



F.(Ed.) **Human-Environmental Interactions**: current and future directions. Vol.1. New York/London: Springer, 2013. p. 213-234.

INCRA. **Projetos de Assentamento Agroextrativistas – PAE’S**. Brasília, DF: INCRA, 1996.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio. Reforma Agrária No Brasil: Algumas Considerações Sobre a Materialização dos Assentamentos Rural. **Agrária**, São Paulo, n. 14, p. 4-22, 2011.

RUFFINO, Mauro L; PADOCH, Christine; BRONDÍZIO, Eduardo S. (Ed.). **The Amazon Várzea**: the decade past and the decade ahead. London/New York: Springer, 2011

RASEIRA, Marcelo Bassols; CÂMARA, Evandro Pires Leal; RUFFINO, Mauro Luis. Gestão Participativa dos Recursos Pesqueiros na Várzea Amazônica. **Agriculturas**, v. 3, n. 1, abr. 2006.

THOMAS, Shaji et al. Regulamentação fundiária na Amazônia e Projetos Agroextrativistas na várzea o Baixo Amazonas. In: Edna Maria Ramos de Castro e Silvio Lima Figueiredo (Org.). **Sociedade, Campo Social e Espaço Público**. Belém: NAEA, 2014. p. 414 - 429.