

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

DISSERTAÇÃO

**O Termo de Autorização de Uso Sustentável e seus impactos na
qualidade de vida das famílias beneficiadas**

Olivia Figueiredo de Castro Ainbinder

2016



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL E SEUS
IMPACTOS NA QUALIDADE DE VIDA DAS FAMÍLIAS
BENEFICIADAS

OLIVIA FIGUEIREDO DE CASTRO AINBINDER

Sob a orientação do Professor
Rodrigo Medeiros

e Coorientação do Professor
Bruno Henriques Coutinho

Dissertação submetida como
requisito parcial para obtenção do
grau de **Mestre em Ciências** no
curso de Pós-graduação em
Práticas em Desenvolvimento
Sustentável.

Rio de Janeiro, RJ
Setembro de 2016

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A295t Ainbinder, Olivia Figueiredo de Castro, 1987-
O Termo de Autorização de Uso Sustentável e seus
impactos na qualidade de vida das famílias
beneficiadas / Olivia Figueiredo de Castro Ainbinder.
- 2016.
79 f.: il.

Orientadora: Rodrigo Medeiros.
Coorientador: Bruno Henriques Coutinho.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em
Práticas em Desenvolvimento Sustentável, 2016.

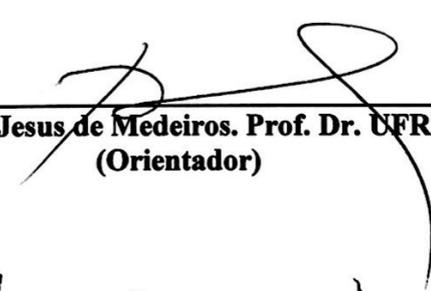
1. Termo de Autorização de Uso Sustentável. 2.
Comunidades Tradicionais. 3. Regularização fundiária.
I. Medeiros, Rodrigo, 15/02/1974-, orient. II.
Coutinho, Bruno Henriques, -, coorient. III
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Programa de Pós-graduação em Práticas em
Desenvolvimento Sustentável. IV. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PRÁTICAS EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

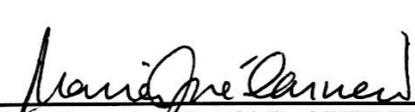
OLÍVIA FIGUEIREDO DE CASTRO AINBINDER

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento Sustentável da UFRRJ.

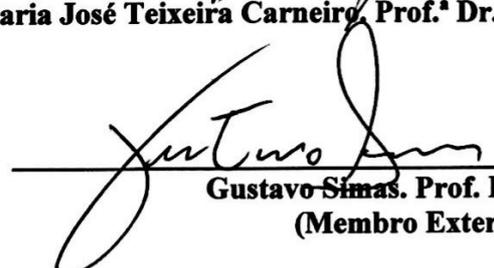
DISSERTAÇÃO APROVADA EM 11/10/2016



**Rodrigo Jesus de Medeiros. Prof. Dr. UFRRJ.
(Orientador)**



Maria José Teixeira Carneiro. Prof.ª Dr.ª UFRRJ (Membro Interno)



**Gustavo Simas. Prof. Dr. – IFRJ
(Membro Externo)**

AGRADECIMENTOS

A trajetória dessa pesquisa não poderia ter sido concluída sem o apoio dos meus familiares, amigos e diversos colaboradores, professores e parceiros profissionais. Fundamental agradecer meus pais e minha avó, meus grandes alicerces; sem eles eu não estaria finalizando essa importante etapa da vida. Ao Victor, sou grata por todo o amor, apoio e paciência, que me ajudaram a solidificar a autoconfiança na superação dos obstáculos e conclusão dessa fase.

Aos meus colegas da T4, turma incrível, agradeço o aprendizado intenso nesses quase dois anos de convivência, proporcionado pela principal característica do nosso grupo: a interdisciplinaridade. O *know-how* e particularidades de cada um contribuíram para que a nossa turma tivesse autenticidade e carisma. Em especial, expressei minha gratidão às meninas parceiras de todas as horas: Cláudia, Cris, Isabella, Ivette, Luciana, Luiza, Mariana, Marlene, Stephanie e Vitória. Com algumas delas compartilhei (na nossa corajosa equipe do Bolsa Verde) uma das experiências mais incríveis vividas por mim: desbravar os cantinhos mais isolados da Amazônia.

Não poderia deixar de destacar meu agradecimento à Vitória, que em pouco tempo se tornou uma amiga confiante, que além de entender e dividir comigo as angústias desse sinuoso percurso, se mostrou muito generosa ao embarcar na viagem de campo da minha pesquisa para ajudar na coleta dos dados, mesmo tendo diversos compromissos, inclusive com a sua pesquisa.

À minha grande amiga e conselheira Manu, que acompanha cada passo, mesmo que de longe. Às minhas queridas amigas Isa e Clarissa e à eterna amiga Ana Tereza, que está presente de alguma forma vibrando com essa conquista e que estará viva no meu coração para sempre. Vocês todas estiveram ao meu lado nos melhores anos da minha vida e estou certa de que seguirão para sempre caminhando comigo.

À Maria Antônia, parceria fundamental nas atividades de campo. Liderança incrível, que além de lutar pelas melhorias da qualidade de vida dos ribeirinhos de Abaetetuba, promove o empoderamento feminino através da conscientização dos direitos das mulheres ribeirinhas! Mana, muito obrigada!

A todos do PPGPDS: Thais e Wallace e Gleice, obrigada por sempre atenderem nossas demandas com muita presteza e atenção. Aos Professores André e Flávia: muito obrigada por todo o apoio concedido a nós nessa caminhada.

Ao Bruno sou imensamente grata pela colaboração com o trabalho. Agradeço também ao Projeto de Monitoramento e Difusão do Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Programa Bolsa Verde (PBV), realizado através da parceria institucional entre o Ministério do Meio Ambiente – MMA e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, com a colaboração da Conservação Internacional – CI Brasil, que viabilizaram o projeto dessa pesquisa através do custeio das atividades de campo, além de concederem bolsa de pesquisa através da Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ – FAPUR durante o ano de 2015.

Ao Prof. Rodrigo agradeço, principalmente, por ter me proporcionado o contato com um mundo ainda desconhecido por mim: o Brasil dos contrastes dos interiores da Amazônia. Rico e pobre. Lindo mas degradado. Mas principalmente, protegido pelos guardiões da Amazônia: os povos tradicionais.

Por fim, agradeço ao Pará e seu povo encantador. Muito obrigada por me acolherem nessa terra tão linda e cheia de riquezas. Gratidão eterna!

RESUMO

AINBINDER, Olivia Figueiredo de Castro. **O Termo de Autorização de Uso Sustentável e seus impactos na qualidade de vida das famílias beneficiadas**, 2016. 79p. Dissertação de Mestrado Profissional em Práticas em Desenvolvimento Sustentável. Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2016.

A Amazônia tem uma grande importância para o Brasil e para o mundo, pois é um repositório de serviços ecológicos e a sua vasta biodiversidade atua no equilíbrio ambiental do planeta. Às margens de seus principais rios, vivem populações ribeirinhas tradicionais que dependem de seus recursos naturais e desenvolvem atividades de baixo impacto, contribuindo para a conservação das florestas. Muito embora grande parte da região amazônica seja composta por rios e várzeas federais, há ainda um grande desafio na demarcação das terras de domínio da União, visto que seu histórico de problemas fundiários corrobora diretamente para a manutenção da instabilidade territorial dessas populações. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) promove, através de suas políticas, a gestão democrática do patrimônio da União. Com a finalidade de realizar a inclusão sócio-territorial das populações tradicionais, a SPU criou o *Projeto Nossa Várzea* que, através da concessão dos Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), realiza a regularização dessas ocupações, ao mesmo tempo que assegura o cumprimento da função socioambiental das terras e garante o manejo sustentável dos recursos naturais. Essa dissertação se propõe a analisar o histórico das questões fundiárias na Amazônia e como se iniciou a política de concessão dos TAUS, além de observá-los sob uma perspectiva jurídica de como se inserem no ordenamento jurídico brasileiro, bem como suas funções e a localização das suas famílias beneficiadas. Se propõe ainda a verificar se os territórios inseridos na política dos TAUS podem ser comparados ao conceito de *Indigenous and Community Conserved Areas* (ICCAs), contribuindo para uma maior conservação ambiental dessas regiões. Por fim, o trabalho faz uma análise da percepção de famílias beneficiárias dos TAUS sobre os impactos de sua concessão na região do estudo de caso, no município onde houve a maior distribuição de TAUS no Brasil: em Abaetetuba, no estado do Pará.

Palavras-chave: Termo de Autorização de Uso Sustentável; Comunidades Tradicionais; Regularização fundiária.

ABSTRACT

AINBINDER, Olivia Figueiredo de Castro. **The Term of Authorization for Sustainable Use and its impacts on their beneficiaries quality of life.** 2016. 79p. Dissertation. Master in Sustainable Development Practices. Forest Institute. Federal Rural University of Rio de Janeiro, RJ, 2016.

The Amazon is of great significance to Brazil and to the world, as it is a repository of ecological services and its vast biodiversity operates in environmental equilibrium with the planet. On the banks of its major rivers live traditional communities that depend on the environment's natural resources and develop low-impact activities that contribute to the forest's conservation. Although much of the Amazon region is comprised of federally managed rivers and floodplains, there is still a major challenge in the demarcation of federal lands, which have a history of land issues, contributing to the maintenance of the territorial instability of local populations. The Secretariat of the Federal's Patrimony (SPU) promotes, through its policies, the democratic management of the federal patrimony. In order to ensure the socio-territorial inclusion of traditional populations, SPU has created the 'Nossa Várzea' Project, which by granting Terms of Authorization for Sustainable Use (TAUS) carries out the regularization of these occupations while at the same time ensuring the fulfillment of the socio-environmental function of land, and assuring the sustainable management of natural resources. This dissertation aims to analyze the history of land issues in Amazon and how the policy of granting TAUS began, in addition to observing TAUS from a legal perspective, of how they are incorporated into the Brazilians legal framework, as well as their functioning and the distribution of beneficiary families. This dissertation also seeks to substantiate whether territories inserted in the TAUS policy can be compared to the concept of Indigenous and Community Conserved Areas (ICCAS), contributing to a greater conservation of these regions. Lastly, this paper analyzes the perception of beneficiary families of TAUS and the impacts of their concession in the case study's region, the city that had the largest distribution of TAUS in Brazil: Abaetetuba, in the state of Pará.

Keywords: Terms of Authorization for Sustainable Use; Traditional Communities; Land Regularization.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - MAPA DE LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO DE CASO.....	20
FIGURA 2 - FAMÍLIAS CADASTRADAS E TITULADAS PELOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA SPU.....	27
FIGURA 3 - EVOLUÇÃO DA CONCESSÃO DOS TAUS (2007/2015).....	35
FIGURA 4 - CONCESSÃO DE TAUS NOS ESTADOS.....	36
FIGURA 5 - CONCESSÃO DE TAUS NOS MUNICÍPIOS	38
FIGURA 6 - RIO ABAETÉ.....	43
FIGURA 7 - REALIZANDO ENTREVISTAS NO RIO CAMPOMPEMA	43
FIGURA 8 - GÊNERO, IDADE, ESCOLARIDADE E NÚMERO DE FILHOS DOS ENTREVISTADOS	44
FIGURA 9 - RENDA MENSAL FAMILIAR PER CAPITA DOS ENTREVISTADOS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
FIGURA 10- RENDA MENSAL FAMILIAR PER CAPITA DE ENTREVISTADOS NO MONITORAMENTO BOLSA VERDE 2014 E 2015.....	45
FIGURA 11 - PRINCIPAIS FONTES DE RENDA FAMILIAR DOS ENTREVISTADOS	46
FIGURA 12 - IMPACTO DO BOLSA VERDE NA RENDA DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS	47
FIGURA 13 - IMPACTO DO BOLSA VERDE NA RENDA DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DE ENTREVISTADOS NO MONITORAMENTO BOLSA VERDE 2014 E 2015.....	47
FIGURA 14 - TEMPO DE RESIDÊNCIA DA FAMÍLIA DOS ENTREVISTADOS NA COMUNIDADE	48
FIGURA 15 - PERTENCIMENTO DOS ENTREVISTADOS A UMA COMUNIDADE TRADICIONAL	48
FIGURA 16 - MOTIVOS DOS ENTREVISTADOS PERTENCEREM A UMA COMUNIDADE TRADICIONAL	49
FIGURA 17 - ATIVIDADES CONSIDERADAS PELOS ENTREVISTADOS COMO PREJUDICIAIS À NATUREZA	51
FIGURA 18 - PRÁTICAS SUSTENTÁVEIS DOS ENTREVISTADOS.....	52
FIGURA 19 - PRINCIPAIS REIVINDICAÇÕES DOS ENTREVISTADOS	53
FIGURA 20 - PROPRIEDADE DA TERRA	54
FIGURA 21 - ANO DE RECEBIMENTO DO TAUS PELOS ENTREVISTADOS.....	54
FIGURA 22 - RECEBIMENTO DE INFORMAÇÕES SOBRE O TAUS	55
FIGURA 23 - INFORMAÇÕES RECEBIDAS SOBRE OS TAUS.....	55
FIGURA 24 - BENEFÍCIOS DOS TAUS PARA A FAMÍLIA E PARA A COMUNIDADE	56
FIGURA 25 - MUDANÇAS PROVOCADAS PELOS TAUS.....	57
FIGURA 26 - MELHORIAS SUGERIDAS AOS TAUS PELOS ENTREVISTADOS	58
FIGURA 27 - DIREITOS E RESTRIÇÕES DO TAUS	60
FIGURA 28 - PRÁTICAS DE POSSUIDORES DE TAUS	61
FIGURA 29 - CÓPIA DE UM TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL	79

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA VERDE EM ABAETETUBA.....	20
TABELA 2 - DEMARCAÇÕES DE TERRAS REALIZADAS PELA SPU EM PERÍODOS DISTINTOS	25
TABELA 3 - QUADRO COMPARATIVO ENTRE AS PORTARIAS QUE REGEM O TAUS	31
TABELA 4- METAS FÍSICAS PREVISTAS E REALIZADAS DO PLANO DE ORÇAMENTO DA SPU DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM IMÓVEIS DA UNIÃO	35
TABELA 5 - BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA VERDE EM ÁREAS GERIDAS PELO INCRA, SPU E ICMBIO.....	36
TABELA 6 - RESPOSTAS DOS ENTREVISTADOS SOBRE O CONCEITO DE USO SUSTENTÁVEL	50

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
OBJETIVOS	17
2.1 Objetivo geral.....	17
2.2 Objetivos específicos	17
MATERIAIS E MÉTODOS	19
3.1 Área de estudo	19
3.2 Coleta e análise dos dados.....	21
RESULTADOS E DISCUSSÃO	23
4.1 A Secretaria Do Patrimônio Da União (SPU).....	23
4.1.1 Os programas de regularização fundiária na Amazônia	26
4.2 O Termo De Autorização De Uso Sustentável.....	27
4.2.1 Os Termos de Autorização de Uso Sustentável no ordenamento jurídico	28
4.2.2 Funções dos Termos de Autorização de Uso Sustentável	33
4.2.3 Localização dos beneficiados pelos Termos de Autorização de Uso	
Sustentável	34
4.2.4 Territórios dos Termos de Autorização de Uso Sustentável: espaços	
protegidos?	39
4.3 Estudo De Caso: Percepção De Famílias Beneficiadas Pelo Termo De	
Autorização De Uso Sustentável Sobre Os Impactos Da Sua Concessão.....	43
4.3.1 Perfil dos entrevistados	43
4.3.2 Conhecimentos sobre comunidades tradicionais e meio ambiente	47
4.3.3 Conhecimentos sobre o Termo de Autorização de Uso Sustentável.....	53
4.3.4 Síntese da análise dos dados.....	62
CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
ANEXOS	73
Anexo I - Questionário estudo de caso.....	73
Anexo II - Cópia de um Termo de Autorização de Uso Sustentável em Abaetetuba.	79

INTRODUÇÃO

A Amazônia é uma das regiões mais importantes do Brasil e do mundo, não só pela sua vasta biodiversidade e serviços ecossistêmicos fundamentais, mas também por abrigar populações cujo meio de vida depende de atividades de baixo impacto ambiental, ajudando, assim, a conservar a floresta, considerada por muitos, como indica Becker (2005), “uma imensa unidade de conservação a ser preservada, tendo em vista a sobrevivência do planeta, devido aos efeitos do desmatamento sobre o clima e a biodiversidade”.

As populações amazônicas abrangem os índios, os ribeirinhos, os remanescentes de quilombos, os caboclos, os pescadores artesanais e muitos outros grupos. Cerca de 78% de todas as sociedades indígenas no Brasil estão na Amazônia (FILHO; SPAREMBERGER, 2008). No entanto, como apontam Fraxe et. al. (2009) a história dos povos da Amazônia “é marcada por silêncios e ausências que acentuam a sua relativa invisibilidade e velam os traços configurativos da sua identidade”.

O processo de ocupação da Amazônia passou por diversas fases, nas quais predominou a exploração econômica de recursos naturais. Embora alguns autores considerem a primeira fase de ocupação o período colonial do Brasil (PRATES; BACHA, 2011), não há como desconsiderar os indícios iniciais de humanos na região como sendo os primórdios da ocupação amazônica, que remontam cerca de 11.200 anos atrás, cuja presença dos primeiros paleoíndios, que viviam de pesca e da coleta de frutas nativas, foi constatada no estado do Pará, no município de Monte Alegre, pela paleontóloga Anna Curtenius Roosevelt (HOMMA, 2003). No século XVI, com a chegada dos europeus na Amazônia, a população encontrada, composta por diversas etnias indígenas, foi estimada em 5 a 6 milhões de habitantes, concentrando-se principalmente nas várzeas (DENEVAN, 2003).

Mesmo antes da colonização portuguesa se voltar para a Amazônia, já havia um intento de outros países europeus (Inglaterra, França, Espanha e Holanda) em se apropriar dos abundantes recursos naturais existentes (IPEA, 2015a). A presença de conquistadores desses outros países motivou a coroa portuguesa a fortalecer a ocupação na Amazônia, o que foi fundamental, pois, como afirma Homma (2003, p. 24), “provavelmente, o domínio das três Guianas teria sido muito maior”.

Com a vitória da coroa portuguesa, se iniciou um processo de exploração das “drogas do sertão”, especiarias valiosas, exportadas para o mercado europeu e, ainda que houvesse tentativas posteriores de cultivo de cacau, cana-de-açúcar, e café (IPEA, 2015a), foi com a extração de produtos como óleos, baunilha, cravo e canela, castanha-do-pará e principalmente da borracha (matéria prima de calçados, roupas impermeáveis e, sobretudo, da indústria automobilística), que a Amazônia atraiu um considerável contingente populacional, o qual ocuparia suas duas principais cidades na época, Belém e Manaus, que eram “importadoras de moda, comportamento social e cultura europeus” (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

No entanto, como o escoamento da produção se dava pelos rios navegáveis da Amazônia, foi às margens desses rios que se iniciou o processo de domínio de terras, com o surgimento de diversas cidades e vilas de colonos portugueses e índios (IPEA, 2015a; PRATES; BACHA, 2011). A ocupação fez surgir núcleos urbanos no período áureo da borracha, entre 1870 e 1912, e com eles começava, mesmo que timidamente, desmatamentos isolados associados à construção de infraestrutura urbana e à extração e beneficiamento do látex. Com a crise do Ciclo da Borracha, no início do século XX, originada pela concorrência com os seringais do sudeste asiático, a atividade econômica se voltou para Belém e Manaus (HOMMA, 2003).

Após quase quarenta anos de estagnação econômica (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004), a produção da borracha voltou a ter importância na Amazônia, em virtude do Japão ter interrompido a produção de borracha na Malásia durante a Segunda Guerra Mundial. Tal fato fez com que Getúlio Vargas, apoiado pelos Estados Unidos, estimulasse uma grande operação de extração do látex na região, trazendo uma nova leva de imigrantes e migrantes nordestinos fugidos da seca de sua região (PRATES; BACHA, 2011).

A abertura da Rodovia Belém–Brasília em 1960, principal consequência da criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, fez diminuir a dependência do transporte marítimo de Belém, além de possibilitar o início das correntes migratórias, com a ocupação das terras marginais das rodovias abertas para a pecuária (PRATES; BACHA, 2011), gerando conflitos entre as populações que viviam nas várzeas e os novos povoados que começavam a ganhar importância, a civilização de “terra firme” (HOMMA, 2006 apud PRATES; BACHA, 2011).

Apesar da ocorrência de processos contínuos de devastação, foi após o golpe militar, em 1964, que se fortaleceu o desmatamento da floresta amazônica, uma vez que o objetivo dos governos militares era o desenvolvimento do país através de ações de modernização e estímulo ao povoamento e à integração da região amazônica, principalmente com a construção de rodovias, como a Transamazônica, que davam acesso à região para colonos, garimpeiros, fazendeiros, comerciantes e grandes empresas.

Nas décadas seguintes houve um aumento da exploração dos recursos naturais (mineral, madeireiro, agrícola, agropecuário) voltados para a exportação, a evolução de indústrias básicas e expansão de infraestrutura, especialmente nas áreas de energia, transporte e comunicações (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004).

No entanto, apesar de serem propostas de desenvolvimento, não contemplaram ações mais estruturadas para uma ocupação espacial ordenada, ao contrário, as políticas públicas pensadas para a Amazônia, ao longo dos anos, causaram consideráveis impactos socioambientais, (SERRA; FERNÁNDEZ, 2004), principalmente na região do Arco do Desmatamento¹, através do aumento das pressões sobre os ecossistemas, da devastação da floresta amazônica e da intensificação das desigualdades sociais².

O desmatamento desenfreado aumentou a pressão sobre os recursos naturais, atingindo seringueiras, castanheiras e outras espécies que constituem os principais meios de subsistência de diversas populações residentes da Amazônia. O aumento do preços das terras pela chegada da infraestrutura viária e a apropriação de terras por grandes fazendeiros forçaram muitas famílias a migrarem para outras regiões (DIEGUES, 1996).

Assim, a região amazônica, marcada historicamente por problemas fundiários em função da precária titulação de terras, enfrentou um crescimento dos conflitos territoriais com o aumento da pressão sobre os ecossistemas, o que ia tornando essas populações cada vez mais vulneráveis.

Ainda que houvesse um intento do governo em resolver questões ambientais, com a criação de áreas destinadas a proteger a biodiversidade ameaçada pelo desmatamento e avanço da fronteira agropecuária, – mais tarde chamadas de Unidades de Conservação³– atores adeptos da corrente do pensamento preservacionista insistiam em não contemplar as

¹ Região na Amazônia onde o desmatamento tem se concentrado nas últimas décadas, se estendendo do leste e sul do Pará em direção oeste, passando por Mato Grosso, Rondônia e Acre.

² Houve, inclusive, incentivos fiscais para a expansão da fronteira agropecuária na região, o que ia de encontro ao Código Florestal.

³ Muito embora já existissem no Brasil desde a década de 1930, as Unidades de Conservação receberam essa denominação a partir de 2000, através da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000). Muito

populações tradicionais e seus modos de vida nas discussões acerca dessas áreas protegidas, muitas vezes do tipo “proteção integral”.

As populações tradicionais, cuja noção é controversa⁴, tiveram reconhecimento jurídico através da Constituição de 1988, em seu artigo 215, que determinou que o “Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (BRASIL, 1988). Com a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007), definiu-se populações tradicionais como:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição.

Assim, grupos sociais distintos entre si, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, pescadores artesanais, dentre outros, passaram a ser reconhecidos e ter garantido o direito às terras que tradicionalmente habitavam. Garantir a esses grupos condições de sistemas de manejo dos recursos naturais é um aspecto relevante na definição de culturas tradicionais (DIEGUES; ARRUDA, 2001). Observar esses grupos a partir de uma vinculação a um território, portanto, é fundamental.

Nesse contexto, a criação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que instituiu Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), foi fundamental para o avanço na gestão desses territórios e áreas (a serem) protegidas⁵, já que estabeleceu critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (UCs). O SNUC previu dois grupos de UCs – de Proteção Integral e de Uso Sustentável – das quais compõem 12 categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, no grupo das UCs de Proteção Integral; e Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural no grupo de UCs de Uso Sustentável.

Durante muito tempo houve, nas políticas ambientais, a predominância de uma visão que considerava a preservação da natureza independente da contribuição que pudesse trazer aos seres humanos (DIEGUES; ARRUDA, 2001), criando tensões entre a gestão de algumas áreas protegidas e as populações tradicionais residentes dentro e no entorno dessas áreas.

Assim, a implementação de UCs, especialmente do tipo Uso Sustentável, como Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, teve importância na garantia de inúmeros direitos às populações locais, uma vez que permitiram o uso dos recursos naturais (com algumas exceções), respeitando seus modos tradicionais de vida e a diversidade biológica (DIEGUES, 1996) e permitiram a sua permanência no interior dessas áreas.

No entanto, a delimitação de Unidades de Conservação está bem longe de abarcar a totalidade de populações tradicionais atingidas pelo aumento das pressões sobre suas terras na Amazônia. É preciso que as comunidades estejam integradas a seus territórios de forma a contribuir para a conservação dessas áreas.

⁴ Ainda que a legislação tenha conceituado a noção de “populações tradicionais”, há uma multiplicidade de características e compreensões, não havendo consenso quanto à abrangência da expressão. No entanto, neste trabalho foi adotada a noção abrangida na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

⁵ Para alguns autores a criação de UCs acirrou o conflito entre populações tradicionais e as áreas protegidas pois essas são excluídas, por exemplo, do processo de implantação de UCs de Proteção Integral.

O conceito de Áreas Conservadas por Comunidades Indígenas e Locais – ICCAs, traduzido do inglês *Indigenous and Community Conserved Areas*, foi estabelecido em 2003 pela IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza)⁶ no Congresso Mundial de Parques da IUCN e abrange essa ideia de relação entre território e as comunidades locais:

ecossistemas naturais e/ou modificados contendo significativos valores de biodiversidade e serviços ecológicos, voluntariamente conservados pelas comunidades indígenas e locais (sedentárias e móveis), por meio de leis costumeiras ou outros meios eficazes (tradução livre) (IUCN, 2013).

Apesar da aplicação desse conceito ainda ser pouco discutida no Brasil e ser mais focada na questão indígena, entender os territórios ocupados por comunidades tradicionais como Áreas Conservadas por Comunidades Indígenas e Locais, poderia contribuir para a conservação ambiental dessas regiões, além de trazer uma segurança maior para essas populações, como será analisado no item 4.2.4 deste trabalho.

No intento de promover melhorias de condições socioambientais e de promoção de cidadania para essas populações na região amazônica, o governo federal, em 2006, lançou um importante plano, o Plano Amazônia Sustentável (PAS), tendo como objetivos, dentre outros, “promover o ordenamento territorial e a gestão ambiental, de modo a possibilitar (i) o combate à grilagem; (ii) a resolução de conflitos fundiários e destinação das terras públicas; (iii) o controle sobre a exploração ilegal e predatória de recursos naturais; e (iv) a proteção dos ecossistemas regionais”, além de “fomentar atividades econômicas pautadas no uso sustentável dos recursos naturais” e “fortalecer a inclusão social e a cidadania por meio de processos participativos de gestão das políticas públicas” (BRASIL, 2008b).

No mesmo sentido, de promoção de melhorias sociais no Brasil, surge, em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), visando superar a extrema pobreza através do combate à desigualdade social e à pobreza em torno de três eixos: “a garantia de renda para superação imediata da situação de extrema pobreza”; “o acesso a serviços públicos para melhorar as condições de educação, saúde, proteção social”; bem como “a inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades” (COLIN, GONELLI, MORENO, 2014).

No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, era preciso pensar em programas que levassem em conta as particularidades de diferentes regiões do país, considerando as diferenças de acesso a serviços e oportunidades. Nesse contexto, foi criado um programa que, além de elevar a renda, considera o potencial dos recursos naturais para a promoção da melhoria na qualidade de vida nas regiões da Amazônia: o Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde (PBV), criado em 2011 e ligado aos Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário.

O Programa Bolsa Verde⁷ tem como objetivo melhorar a qualidade de vida de famílias que vivem na condição de extrema pobreza nas áreas prioritárias (geridas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA e Secretaria do Patrimônio da União – SPU), ao passo que incentiva a conservação ambiental através da exigência do cumprimento das condicionalidades ambientais do programa.

⁶ A IUCN é a União de Estados, agências governamentais e organizações não governamentais, fundada em 1948, para influenciar, encorajar e assistir sociedades em todo o mundo para conservar a natureza e assegurar que todo e qualquer uso dos recursos naturais seja equitativo e ecologicamente sustentável (IUCN, 2008). A IUCN foi de suma importância para o início do debate, em âmbito nacional, da categorização de áreas protegidas.

⁷ Há no estado do Amazonas um programa equivalente, o Bolsa Floresta, cujas áreas prioritárias abrangem as Unidades de Conservação Estaduais.

Da mesma forma, na efetivação dos objetivos do PAS, iniciativas como o Projeto Nossa Várzea, promovido pela Secretaria de Patrimônio da União (órgão ligado ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão) e iniciado em 2014, objetivam a inclusão sócio-territorial das populações tradicionais, assegurando o cumprimento da função socioambiental das terras, através da regularização fundiária⁸, da garantia da segurança da terra das comunidades tradicionais e o apoio ao manejo sustentável dos recursos naturais, em áreas de domínio da União (BRASIL, 2008a).

Desde 2003, quando houve uma modificação nas diretrizes do governo e a missão institucional da SPU passou a ser “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação”, a SPU tem se dedicado a prevenir e combater a ocupação desordenada e estabelecer um novo paradigma de gestão do patrimônio público, no qual as terras “de ninguém” passam a ser de todos os brasileiros (BRASIL, 2008a).

Programas como a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), contribuíram para o rompimento da lógica da exploração dos povos tradicionais pelos pretensos donos de terras, os quais se diziam proprietários das terras de domínio da União e promoviam a comercialização das terras (ilegal em se tratando de terras públicas).

No entanto, era necessário que fossem criadas políticas que protegessem essas populações socialmente fragilizadas em meio a esse contexto. Assim, para garantir a efetividade da missão da Secretaria de Patrimônio da União, foi criado um procedimento célere – podendo ser desencadeado em apenas uma semana – para afastar a insegurança fundiária destas áreas. A concessão do Termo de Autorização de Uso, posteriormente denominado de **Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)**, que objetiva regularizar as áreas da União ocupadas por populações tradicionais e, por consequência, garantir uma série de direitos às comunidades residentes, como o acesso à comprovante de residência, a crédito e benefícios sociais e à autorização para usar os recursos naturais de forma sustentável, mantendo a característica extrativista das populações tradicionais amazônicas (SPU, 2016e), além de “fortalecer os laços de cidadania e sustentabilidade e a gestão compartilhada dos territórios” (BRASIL, 2008a).

No Brasil, até 2015, foram entregues cerca de 54.000 Termos de Autorização de Uso Sustentável (SPU, 2015). O projeto foi inicialmente implementado em 2005 no Pará, através de cadastramento de ribeirinhos. Posteriormente, em 2007, no Amapá e, desde 2009, no Acre, Amazonas, Maranhão e Tocantins (SPU, 2016e), com potencial para incluir muitas famílias, tendo em vista a existência de muitos imóveis da União a serem cadastrados. Ressalta-se que em 2013 a União possuía 86.696 imóveis cadastrados na Amazônia Legal, somando uma área total de 1.038 milhão de quilômetros quadrados, equivalente a um quarto da área da região (VALADARES, 2013).

O presente trabalho pretende analisar o processo de implementação desse instrumento e a percepção das famílias beneficiárias sobre o impacto na qualidade de suas vida⁹, buscando responder ao problema central da pesquisa: de que forma políticas de regularização fundiária na Amazônia podem modificar a realidade socioeconômica de uma região e ajudar na conservação ambiental?

Como ainda são escassas pesquisas que analisam a política de regularização fundiária através da concessão de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) para os povos tradicionais, o presente estudo revela a sua importância, buscando demonstrar que, apesar de

⁸ Procedimento jurídico que visa a regularização de ocupações informais e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Lei nº 11.977/2009).

⁹ Não foi discutida a definição da noção de qualidade de vida, uma vez que o estudo de caso incorpora o entendimento dos entrevistados, indo além da melhoria na renda familiar, como será observado no item 4.3.3.

serem instrumentos precários, os TAUS garantem uma série de direitos a essas populações, incluindo direito à ocupação legal da terra e benefícios sociais, contribuindo para uma melhoria das condições socioeconômicas e ambientais das comunidades.

OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Analisar o processo de implementação dos Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) na Amazônia e seus impactos na qualidade de vida de famílias beneficiadas.

2.2 Objetivos específicos

1. Identificar e caracterizar o histórico das políticas de regularização fundiárias na Amazônia e a política de concessão dos TAUS;
2. Analisar o TAUS e a sua implementação
3. Avaliar a percepção de famílias beneficiadas pelos TAUS sobre os impactos da sua concessão na região do estudo de caso.

MATERIAIS E MÉTODOS

3.1 Área de estudo

O bioma da Amazônia é o maior do Brasil, abrigando grande parte da biodiversidade do país e também do mundo. Além disso, contém uma imensa diversidade cultural, sendo lar de comunidades e povos tradicionais como ribeirinhos, quilombolas e indígenas.

A Amazônia Legal, que compreende os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão, é a região foco de ações de desmatamento, principalmente pelas atividades de extração ilegal de madeira e pecuária (principalmente na região do Arco do Desmatamento). Vale suscitar que a região concentra um grande número de áreas de conservação ambiental federais, bem como um número considerável de pessoas que se encontram na extrema pobreza chegando a 16,3% da população total do país (BRASIL, 2012). Não por acaso, a região possui muitos programas de apoio da melhoria de condições socioambientais e de promoção de cidadania das populações locais. É nesse contexto que surgem, por exemplo, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde (PBV), bem como programas promovidos pela Secretaria de Patrimônio da União, como a PNGPU (Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União) que visa tratar o patrimônio da União de forma a combater as desigualdades regionais e sociais, apoiando a promoção da cidadania e desconstruindo a perpetuação da exclusão patrimonialista dos bens públicos no Brasil (BRASIL, 2008a).

A pesquisa se concentra na Amazônia Legal para realizar a análise do processo de implementação dos Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), considerando que é onde se localizam as famílias beneficiárias de TAUS. Para o estudo de caso, foi escolhido o município de Abaetetuba, no estado do Pará, uma vez que tem o maior número de TAUS emitidos pela SPU (SPU, 2015; IPEA, 2015b).

O município de Abaetetuba foi fundado em 1750. Tem área de 1.610.408 km², densidade demográfica (em 2010) de 87,61 hab/km² e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,628 (IBGE, 2011).

Está situado na confluência do rio Tocantins com o rio Pará e tem grande parte de suas áreas em ilhas fluviais. Cerca de 40% de seus residentes estão em áreas rurais (IPEA, 2015b). De acordo com o Censo Demográfico de 2010, residem no município cerca de 141.100 pessoas (IBGE, 2011).

Abaetetuba apresenta um histórico importante de movimentos sociais de trabalhadores rurais que foram fundamentais na implantação de projetos de assentamento agroextrativistas na região (IPEA, 2015b), sendo um local de relevância para o estudo.

A região das ilhas de Abaetetuba sofreu um crescimento urbano a partir da década de 1970 impulsionada pela abertura da rodovia PA-252 que a ligava à capital do estado e do estabelecimento do complexo industrial Albrás-Alunorte em Barcarena. Nesse contexto, houve um importante processo de mobilização social a partir da década de 1990, através da ação de grupos como os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, a Comissão Pastoral da Terra, Colônias de Pescadores, associações locais, movimentos ambientalistas, dentre outros, contando com a participação de grupos quilombolas e ribeirinhos da região (IPEA, 2015b).

O fortalecimento e ampliação desses grupos foi fundamental para a reivindicação das identidades ribeirinha e quilombola das comunidades da região. O reconhecimento das terras quilombolas e ribeirinhas aceleraram os processos de regularização fundiária pelo Iterpa e pelo Incra/SPU (na época GRPU) (IPEA, 2015b).

A Figura 1 apresenta a localização da área de estudo de caso:

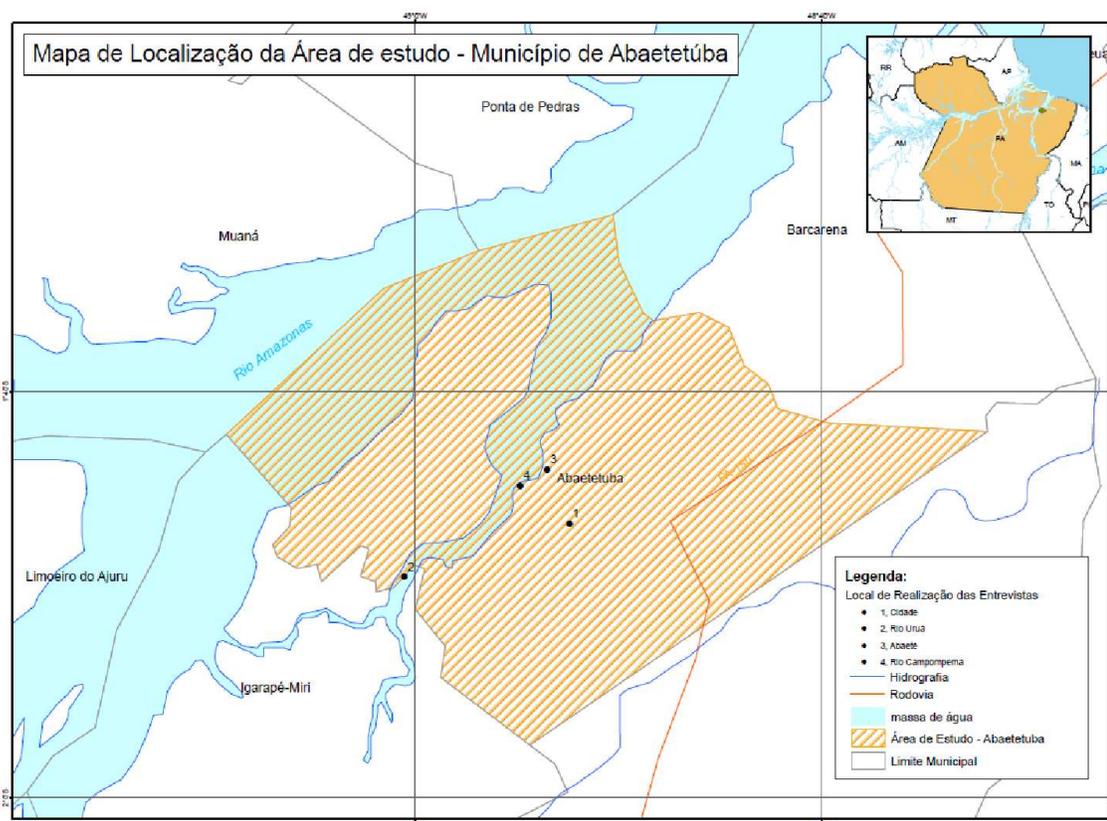


Figura 1 - mapa de localização da área de estudo de caso.

Segundo o Relatório Final do Monitoramento Amostral do Programa Bolsa Verde – ano base 2015 (Tabela 1), há em Abaetetuba 2.979 beneficiários do Bolsa Verde em territórios geridos pela SPU (ocupados por povos e comunidades tradicionais), além de 1.092 beneficiários do Bolsa Verde em territórios geridos pelo INCRA (Projetos de Assentamentos).

Tabela 1 - beneficiários do Programa Bolsa Verde em Abaetetuba. Fonte: Brasil, 2016.

	Total BV Brasil	no BV em áreas INCRA em Abaetetuba	BV em áreas SPU em Abaetetuba
2014	51.498	297	718
2015	71.759	1092	2.979
2016	76.220	1092	2.979

No que tange às atividades desenvolvidas pelas comunidades ribeirinhas da região, as principais são relacionadas à pesca, ao extrativismo, ao artesanato, ao cultivo de plantas medicinais, à pequena criação de animais, à roça e à produção de canoas e cascos a remo, rabetas (canoas de madeira com motor) e embarcações de madeira, típicas da região Amazônica (MORIVA, 2009).

3.2 Coleta e análise dos dados

A metodologia para a execução dos objetivos propostos envolve pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fontes documentos referentes aos Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS), legislação aplicada e banco de dados dos ribeirinhos fornecido pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), bem como o estudo de caso, no qual foram coletados dados mediante entrevistas e observação da unidade-caso.

A análise do histórico das políticas de regularização fundiárias na Amazônia e da política de concessão dos TAUS foi realizada a partir de pesquisa bibliográfica acerca do tema, consulta à legislação e doutrinas jurídicas.

Por outro lado, por não haver muitos autores tratando especificamente acerca da política de concessão dos TAUS, além de pesquisa bibliográfica, foram realizadas consultas diretas à SPU, órgão concedente dos TAUS em Brasília, através de entrevistas, para obtenção de dados variados como, por exemplo, o histórico, suas funções e a quantidade de famílias beneficiárias ao longo dos anos.

A consulta ao Banco de Dados dos Ribeirinhos fornecido pela SPU, que contém informações sobre as famílias beneficiárias, como nome, CPF e NIS (Número de Identificação Social) dos beneficiados, além da localização geográfica das famílias através de ponto geodésico e endereço completo, com o município e estado das famílias. Não obstante o Banco de Dados Ribeirinhos da SPU ter contribuído para a identificação das famílias beneficiadas pelos TAUS, foram notados diversos erros, como por exemplo, nas coordenadas geográficas da localização dos beneficiados, dificultando a exata localização dos mesmos. Dessa forma, ao invés de mapas contendo a localização das famílias, foram gerados gráficos contendo os estados e municípios onde localizam-se. No mesmo sentido, o Banco de Dados não informa as datas de concessão dos TAUS no Brasil, o que foi obtido através de consulta ao *site* da SPU. Além disso, foi observada a inexatidão em relação ao exato número de TAUS concedido por cada estado. Há, no *site* da SPU, algumas informações sobre a concessão dos TAUS que estão incompatíveis com os apresentados no Banco de Dados Ribeirinhos da SPU.

A análise do TAUS no ordenamento jurídico brasileiro foi feita através de exame da legislação, doutrinas jurídicas e jurisprudência. Já a verificação do enquadramento ao conceito de *Indigenous and Community Conserved Areas* (ICCAs) aos casos dos territórios com concessão de TAUS, foi verificada através de uma análise comparativa entre esses dois conceitos e os requisitos estabelecidos pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) para caracterização de ICCAs.

Por fim, a análise da percepção de famílias beneficiárias dos TAUS sobre os impactos da sua concessão foi feita a partir de uma pesquisa em campo nas áreas ribeirinhas de Abaetetuba, no estado do Pará, que, de acordo com os dados consolidados da SPU em 2015, é o município brasileiro com o maior número de TAUS concedidos, 6.513 TAUS em 2015. Como estratégia de pesquisa, o estudo de caso é utilizado para analisar uma situação ou um caso a fundo, investigando empiricamente um tópico, seguindo procedimentos preestabelecidos, sem necessariamente refletir um padrão de um universo.

Além do critério de escolher o município de maior índice de concessão de TAUS no Brasil, outro critério adotado foi selecionar localidades em que as famílias tivessem TAUS há pelo menos 5 anos. Assim, optou-se por fazer um estudo de caso com 30 indivíduos de localidades distintas desse município, além de uma entrevista com a liderança local que acompanhava a equipe de entrevistas.

Foram visitadas 4 localidades diferentes (figura 1), com a orientação da liderança local. Em três das quatro localidades (Rio Uruá, Abaeté e Rio Campompema) as entrevistas foram feitas através da abordagem pela equipe de entrevista de pessoas em suas casas. Em uma das localidades (na própria cidade de Abaetetuba) a liderança local havia agendado a

realização de entrevistas no pátio da escola municipal da região e informado a pessoas de outras localidades. O único critério de seleção dos entrevistados foi possuir o Termo de Autorização de Uso Sustentável há pelo menos 2 anos e residir nas áreas ribeirinhas de Abaetetuba. Aos entrevistados foi garantida a confidencialidade da identificação, devido ao caráter das perguntas.

Para a coleta quali-quantitativa dos dados, foi elaborado um questionário semiestruturado contendo em sua maioria perguntas abertas e algumas perguntas fechadas, divididas em 4 seções com perguntas sobre dados pessoais, trabalho e renda, conhecimentos sobre meio ambiente e comunidades tradicionais e conhecimentos sobre o TAUS. O questionário se encontra no anexo deste trabalho. A primeira e segunda seção tem como objetivo traçar o perfil dos entrevistados com dados sobre gênero, idade, escolaridade, número de filhos, renda mensal familiar per capita e principal fonte de renda familiar. A terceira seção visa testar os conhecimentos dos entrevistados sobre os conceitos de uso sustentável e comunidades tradicionais, bem como investigar as principais atividades prejudiciais à natureza, de acordo com suas percepções, e entender quais as práticas sustentáveis e principais reivindicações de cada entrevistado. A quarta e última seção, sobre o TAUS, propõe-se a investigar se os entrevistados sabem qual é a função do TAUS, suas restrições legais e os direitos e benefícios advindos dele. Entender as opiniões dos entrevistados sobre as mudanças provocadas pelos TAUS, para eles e suas famílias e na comunidade também faz-se necessário nesta seção. Ao final do questionário, abriu-se um espaço para que o entrevistado desse sua contribuição, caso fosse de sua vontade.

Além da aplicação dos questionários com os ribeirinhos possuidores dos TAUS, foi feita entrevista com uma liderança local, presidente do Conselho das Associações Agroextrativistas Quilombolas Nossa Várzea e Grupos Afins, Sra. Maria Antônia Pinheiro Rodrigues, a fim de confirmar ou confrontar as informações prestadas pelos entrevistados e investigar a situação da região antes e depois da chegada da política de concessão dos TAUS.

Os dados gerados pelas perguntas abertas do questionário foram analisados inicialmente através da identificação e transcrições dos áudios dos trechos de depoimentos mais relevantes, bem como do agrupamento das respostas iguais ou similares para posterior quantificação. Já os dados das perguntas fechadas foram quantificados de acordo com as opções de respostas fornecidas aos entrevistados.

Por fim os dados gerados foram tratados de forma conjunta com a análise teórica e documental da pesquisa, sendo ainda comparados com os dados dos Relatórios do Monitoramento Amostral do Programa Bolsa Verde de 2014 e 2015, específicos à região do estudo de caso, de modo a auxiliar na compreensão acerca da percepção dos beneficiários dos TAUS sobre algumas questões presentes em ambas as pesquisas.

As entrevistas foram realizadas por uma equipe composta de duas pessoas, a autora deste trabalho e outra pesquisadora, e suas gravações em áudio foram registradas e armazenadas em um banco de dados de áudio, sob a responsabilidade da autora deste trabalho.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A Secretaria Do Patrimônio Da União (SPU)

Os problemas fundiários no Brasil começaram a surgir desde a ocupação das terras, com o sistema das Capitânicas Hereditárias em 1531. A Coroa Portuguesa, que inicialmente visava a exploração de sua colônia, idealizou as seismarias para ocupar e garantir o cultivo das terras no Brasil. No entanto, a obrigatoriedade do cultivo culminou na locação das terras a pequenos lavradores, dando origem aos posseiros.

Nesse sistema, os capitães-donatários, titulares das capitânicas hereditárias, eram incumbidos da distribuição das seismarias e da fiscalização do uso das terras (MPOG, 2015), sendo os primeiros administradores das terras públicas no Brasil.

Posteriormente, com a criação do Governo-Geral em 1549, com sede em Salvador, foram adotadas políticas de expansão dos povoamentos de terras, através da distribuição e a fiscalização dessas terras pelas autoridades locais. Os problemas fundiários, então, passavam aos Governadores-Gerais (MPOG, 2015).

Através da edição da Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), foi criado um órgão para administrar a questão fundiária, denominado Repartição Geral de Terras Públicas, regulamentado pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, que disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas (MPOG, 2015; SPU, 2016a).

Após a promulgação da República, o órgão que cuidaria das terras públicas foi denominado, através da Lei nº 2.083/1909, Diretoria do Patrimônio Nacional. Posteriormente teve novas denominações: Diretoria do Domínio da União (Decreto nº 22.250/32), Serviço do Patrimônio da União (Decreto-lei nº 6.871/44) e, por fim, Secretaria do Patrimônio da União, através do Decreto nº 96.911/88, integrando o Ministério da Fazenda (MPOG, 2015).

Atualmente, a Secretaria do Patrimônio da União é o órgão que administra, fiscaliza e outorga a utilização, nos regimes e condições permitidos em lei, dos imóveis da União e tem a competência de estabelecer diretrizes e políticas de utilização do patrimônio da União. Faz parte da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e é estruturada em um órgão central, localizado em Brasília e em 27 Superintendências (antigas Gerências Regionais do Patrimônio da União – GRPU), localizadas nas 27 Unidades da Federação (BRASIL, 2008a).

Até a mudança nas diretrizes do governo na gestão do Presidente Lula, em 2003, o patrimônio da União era caracterizado como arrecadatório e visava, principalmente, a alienação¹⁰ dos imóveis, sendo administrado de forma excludente e patrimonialista (SPU, 2016b).

Com a adoção da Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União (PNGPU), a missão institucional da SPU passou a ser “conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental¹¹, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos para a Nação” (SPU, 2016b). Assim, a PNGPU representou uma mudança na concepção do patrimônio da União, agora considerado como “patrimônio de todos”, mais democrático, contribuindo para o combate às desigualdades regionais e sociais.

¹⁰ Transferência plena de domínio de bens, onerosa ou gratuita.

¹¹ A situação fundiária sofreu mudanças significativas com a difusão do conceito de função social da propriedade, que atribuiu limites ao direito de propriedade, não mais absoluto, devendo ser utilizado em função de interesses coletivos e não mais somente aos interesses individuais do proprietário. Posteriormente, foi incorporado a esse conceito o viés ambiental e assim o proprietário passou a ter que obedecer o preceito da função socioambiental da propriedade, utilizando o bem de forma a estimular a produção e a circulação de riquezas, para a moradia e sem promover a degradação de bens coletivos, como o meio ambiente equilibrado.

A PNGPU tem como princípios:

a gestão eficiente, ética e transparente do Patrimônio da União; a garantia do cumprimento da função socioambiental do patrimônio da União, ressaltando a articulação às políticas de inclusão social e o equilíbrio com a função arrecadadora; e a gestão compartilhada com Estados, Distrito Federal e Municípios, considerando o pacto federativo e a articulação do Governo Federal com a sociedade civil (BRASIL, 2008a).

Ainda, de acordo com art. 1º da Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União:

É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada (redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007). (BRASIL, 1988b)

Dessa forma, a SPU passa a ter o dever de apoiar os programas sociais do governo federal, como a provisão habitacional de interesse social e a implantação de serviços públicos essenciais em áreas da União. No mesmo sentido, passa a apoiar a manutenção da regularidade dominial dos imóveis sob sua administração e a promoção da garantia de direitos individuais, coletivos e difusos (BRASIL, 2008a; MPOG, 2015).

No âmbito das atribuições da Secretaria do Patrimônio da União, o Decreto nº 8.578/15, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece como competências¹²:

- I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;
- II - adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;
- IV - promover o controle, a fiscalização e a manutenção dos imóveis da União utilizados em serviço público;
- V - proceder à incorporação de bens imóveis ao patrimônio da União;
- VI - formular, propor, acompanhar e avaliar a política nacional de gestão do patrimônio da União, e os instrumentos necessários à sua implementação;
- VII - formular e propor a política de gestão do patrimônio das autarquias e das fundações públicas federais; e
- VIII - integrar a Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015).

Para o cumprimento de suas competências, a SPU conta com ações como de identificação, demarcação e cadastramento de áreas da União, considerando a existência de uma quantidade significativa de imóveis não identificados; incorporação de imóveis ao Patrimônio da União; destinação de imóveis seguindo as regras da PNGPU, cumprindo principalmente a função socioambiental dos imóveis; controle do uso e ocupação dos imóveis da União e arrecadação pela ocupação de áreas da União, quando for o caso (BRASIL, 2008a).

¹² Em particular, os itens I, II, III e VIII são de especial interesse para a pesquisa, considerando que é através dessas competências que a SPU executa a política de regularização fundiária.

Dentre os programas que a SPU executa estão: o Plano Nacional de Caracterização de Imóveis da União, que foca o levantamento de dados e de informações para identificação, caracterização e demarcação das áreas da União e o consequente cadastramento dos seus ocupantes; Programas de Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Local, visando a realização de investimentos privados em áreas da União, tais como infraestrutura em áreas portuárias, projetos para geração de energia hidrelétrica, transporte fluvial, etc; e Programas de Regularização Fundiária (BRASIL, 2008a), cujo objetivo é possibilitar a concessão de títulos para as populações de baixa renda moradoras de áreas irregulares.

É importante ressaltar os avanços realizados pelo governo federal entre os anos 2004 e 2010 no que diz respeito à políticas de reforma agrária e cadastramento e demarcação de terras, como se observa na tabela 2. Em 6 anos de gestão, a SPU conseguiu demarcar 22% a mais de terras do que se havia feito em 150 anos de governos e políticas anteriores (LPM = Linha Preamar Média dos terrenos de marinha ou acrescidos e LMEO = Linha Média das Enchentes Ordinárias de terrenos marginais de rios federais).

Tabela 2 - demarcações de terras realizadas pela SPU em períodos distintos. Fonte: retirado de SPU, 2016b.

Situação	De 1860 a 2003 150 anos de Patrimônio da União				De 2004 a 2010 06 anos de Patrimônio da União			
	LPM		LMEO		LPM		LMEO	
	Km	%	KM	%	Km	%	KM	%
Demarcada	5.855,70	42%	574	3%	8.855,70 *	64%	4.574*	25%
A demarcar	8.144,30	58%	17.560	97%	5.144,30	36%	13.560	75%
TOTAL	14.000	100%	18.134	100%	14.000	100%	18.134	100%

Fonte: DECAP * Algumas linhas estão em processo de conclusão.

Para a efetivação dos programas de regularização fundiária, a SPU lança mão de instrumentos jurídicos previstos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), utilizados pelos entes federativos para assegurar às populações a segurança jurídica da terra. São eles: Alienação (venda, permuta, doação); Transferência; Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM; Aforamento; Cessão de Uso (Gratuita; Onerosa), em Condições Especiais, sob o Regime de Aforamento e de Concessão de Direitos Reais de Uso – CDRU); Entrega e Entrega Provisória; Cessão Provisória; Autorização de Uso; Inscrição de Ocupação; Permissão de Uso; Autorização de Obra; Guarda Provisória e Portarias de Declaração do Interesse do Serviço Público (SPU, 2016c).

Dentre tais instrumentos, alguns dos mais utilizados pela SPU na regularização fundiária de áreas ribeirinhas e comunidades tradicionais na Amazônia são: a CUEM; a CDRU; a Autorização de Uso e as Portarias de Declaração do Interesse do Serviço Público.

Resumidamente, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM (prevista pela Medida Provisória nº 2.220/01 e Lei 11.481/07) visa a ocupação de áreas públicas urbanas com fins de moradia.

Por outro lado, a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU (prevista pelo Decreto-Lei nº 271/67, Lei nº 11.481/07 e Lei nº 10.257/01) é a transferência do uso sobre os bens da União para alcançar um interesse público, normalmente concedida em áreas rurais.

Segundo o art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67 (com redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) é instituída a Concessão do Direito Real de Uso de terrenos públicos ou particulares

remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas (BRASIL, 1967).

A CDRU é comumente utilizada em áreas da União que foram destinadas ao uso por comunidades tradicionais como, por exemplo, em Unidades de Conservação do tipo Reservas Extrativistas, onde é possível o uso sustentável dos recursos naturais, possibilitando a permanência dessas comunidades dentro de áreas protegidas desse tipo (SPU, 2016c). Além disso, a CDRU pode ser a etapa final da concessão dos Termos de Autorização de Uso Sustentável por comunidades ribeirinhas, o que será abordado mais adiante.

Por sua vez, o instrumento da Autorização de Uso é ato unilateral, precário e discricionário, no qual a União permite que o particular usufrua de bem público (SPU, 2016c). Diferentemente da CDRU, a autorização de uso não obriga o estado a indenizar os indivíduos pelas benfeitorias realizadas no terreno, no caso do cancelamento da autorização. É o foco do presente trabalho e será abordado na seção 4.2.

Por fim, as Portarias de Declaração do Interesse do Serviço Público – PDISP (previstas no Decreto-Lei nº 2.398/87), apesar de terem efeito meramente declaratório, são utilizadas para reservar determinada área para implantação de atividade ou programa de interesse público, como, por exemplo, projetos habitacionais, portos, regularização fundiária, entre outros (SPU, 2016c).

Nos casos em que a área seja destinada a projetos habitacionais, a PDISP quando publicada, declarando o interesse público da área, inicia o processo de regularização fundiária, uma vez que registra os imóveis no SIAPA - Sistema Integrado de Administração Patrimonial para a criação de um RIP - Registro de Imóvel Patrimonial, inibindo, se for o caso, as cobranças de receitas patrimoniais e transferências. São comumente utilizadas pela SPU na delimitação de regiões a serem abrangidas por Autorizações de Uso, pois é necessária a realização do memorial descritivo do imóvel e a consequente demarcação e a abertura de matrícula no Cartório de Registro de Imóvel competente em nome da União.

4.1.1 Os programas de regularização fundiária na Amazônia

A SPU adota, no exercício de suas funções, políticas e programas fundamentados nos principais objetivos da PNGPU: o apoio ao desenvolvimento econômico, ao equilíbrio ambiental, à inclusão sócio-territorial, à redução das desigualdades regionais e ao fomento do desenvolvimento sustentável (SPU, 2016d). Assim, o patrimônio da União passou a ser estratégico ao apoio das políticas públicas inclusivas.

Na Amazônia, ao passo que essas políticas avançaram, as populações tradicionais, que ocupam há gerações terras de domínio da União, foram sendo incluídas socioterritorialmente através de ações como os programas de regularização fundiária, que asseguram o cumprimento da função socioambiental das terras. Garantindo a segurança da terra a essas populações e permitindo o uso sustentável dos recursos naturais, possibilitam uma maior conservação ambiental dessas áreas. Entre os anos de 2003 e 2010 a SPU beneficiou mais de 44 mil famílias através dessas ações (Figura 2).

Resultados Amazônia 2003-2010		
Regularização Fundiária de Interesse Social	Famílias cadastradas	Famílias tituladas*
Urbano	38.553	12.798
Ribeirinhos/Rural	61.930	31.729
TOTAL	100.869	44.527

Fonte: SPU/GIAPU, nov./2010.

* Títulos de Concessão de uso para fins de moradia (CUEM), Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), Termos de Autorização de Uso (TAU) e Doação.

Figura 2 - Famílias cadastradas e tituladas pelos programas de regularização fundiária da SPU. Fonte: retirado de SPU, 2016b.

Além da garantia da segurança da terra e o cumprimento da função socioambiental da propriedade, esses programas contribuem em parte para a mudança da lógica de exploração dessas populações pelos pretensos donos das terras (fazendeiros que se diziam donos das terras de domínio da União), bem como promovem a cidadania, proporcionando acesso dessas populações à documentação da terra e benefícios sociais.

Nesse contexto, surgem programas da SPU como o Programa Terra Legal e o Projeto Nossa Várzea, criados em 2009 e 2014, respectivamente, que visam a regularização fundiária de interesse social de comunidades tradicionais e assentamentos informais de baixa renda.

Considerando o crescimento expressivo de regiões urbanas na Amazônia, nas quais 60% da população da Amazônia reside (12 milhões de pessoas), o Programa Terra Legal tem por objetivo garantir a segurança de posse aos ocupantes das áreas da União e transferir essas terras, localizadas nos núcleos urbanos das cidades amazônicas, aos municípios para fins de regularização fundiária e apoio à expansão urbana. Sendo assim, o programa visa apoiar os municípios da Amazônia e firmar parceria entre a SPU e os Estados (através de seus Institutos de Terras) por meio de gestão compartilhada e democrática do patrimônio da União, para o desenvolvimento de ações de regularização fundiária de regiões situadas em áreas de domínio federal (SPU, 2016f).

Por sua vez, o Projeto Nossa Várzea visa a regularização fundiária em favor das populações que ocupam tradicionalmente as várzeas de rios federais, com o objetivo de prevenir e combater a ocupação desordenada do solo e a degradação do bioma amazônico, tendo em vista a importância dessas populações para a conservação ambiental e manutenção do patrimônio cultural brasileiro (SPU, 2016e).

Dessa forma, o Nossa Várzea foi criado para identificar e cadastrar famílias ribeirinhas agroextrativistas tradicionais que ocupam e utilizam áreas de domínio da União para moradia ou desenvolvimento de atividades extrativistas, com vistas à emissão do Termo de Autorização de Uso Sustentável para o reconhecimento da posse tradicional. Essa ação foi premiada pelo 12º Concurso de Inovação de Políticas Públicas promovido pela ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, na categoria inclusão social em 2007 (SPU, 2016e).

4.2 O Termo De Autorização De Uso Sustentável

Criado em 2005 para legitimar as ocupações ribeirinhas da Amazônia e autorizar o uso sustentável dos recursos naturais da região de forma mais rápida e menos onerosa, o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) representou um grande avanço nas políticas de regularização fundiária das terras da União na Amazônia, considerando as diversas dificuldades enfrentadas pela SPU quando se tratavam dessas áreas, como por exemplo a complexidade da caracterização das áreas e das exigências legais para o processo de

demarcação das terras de domínio da União. No anexo deste trabalho se encontra uma cópia de um TAUS concedido em Abaetetuba.

De acordo com o art. 20 da Constituição Federal, são bens da União, dentre outros, o mar territorial e as ilhas oceânicas, a faixa litorânea da costa brasileira (terrenos de marinha e acrescidos), os rios federais e suas margens (áreas marginais), as várzeas, as ilhas fluviais em zonas de fronteira, e as ilhas fluviais localizadas em áreas sob influências de maré.

As áreas de várzea, após anos sem definição legal, dificultando a caracterização dessas áreas, foram conceituadas apenas em 2012 com o advento do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012) que, em seu art. 3º, inciso XXI, define “várzea de inundação ou planície de inundação: áreas marginais a cursos d’água sujeitas a enchentes e inundações periódicas” (BRASIL, 2012). Por ser a área do terreno que suporta a água (que é de domínio público), a várzea de rio federal será de domínio da União e a várzea de rio estadual será de domínio do estado.

Além da definição das várzeas, outro componente que dificulta a demarcação é a identificação de áreas de interior nacional (interior de ilhas federais, por exemplo), uma vez que é discutível o domínio dessas terras.

Como se observa, há uma complexidade em relação à classificação do domínio das terras ribeirinhas na Amazônia, que acaba por dificultar os procedimentos da regularização dessas áreas. O TAUS surge nesse contexto de complexidade para promover agilidade a esse processo, uma vez que não exige a demarcação das terras, sendo o pontapé inicial das políticas de regularização fundiária das áreas ribeirinhas na Amazônia.

No entanto, poderá evoluir para a Concessão de Direito Real de Uso, quando há conflitos fundiários em que se faz necessária a fixação das populações no local, ou para Doação, quando a terra puder ser alienada e a ocupação esteja completamente consolidada.

O TAUS autoriza o uso sustentável dos recursos naturais disponíveis nas terras ocupadas pelas comunidades tradicionais. O conceito de uso sustentável é amplo e encontra definição na Convenção da Diversidade Biológica (CDB)¹³, em seu artigo 2º:

a utilização de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo assim seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

A CDB recomenda a implantação de políticas nacionais sobre biodiversidade integradas às demais políticas, com ações de preservação, conservação, uso e manejo sustentável da diversidade biológica aos países signatários. O TAUS, portanto, atende a essas determinações, ao criar um mecanismo que condiciona a concessão de regularização das terras ao uso sustentável dos recursos naturais, podendo o mesmo ser revogado caso não tenha a destinação prevista.

4.2.1 Os Termos de Autorização de Uso Sustentável no ordenamento jurídico

De acordo com Meirelles (1998), autorização de uso “é o ato [administrativo] unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade individual incidente sobre um bem público”.

Carvalho Filho (2008) explica que é unilateral porque, embora envolva o interesse do particular, a exteriorização da vontade é apenas da Administração Pública. É discricionário, uma vez que o Poder Público deve valorar a conveniência e oportunidade do consentimento,

¹³ A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi estabelecida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ECO-92, e é dos mais importantes tratados relacionados ao meio ambiente.

ou seja, a solução razoável, proporcional e dentro dos limites da norma que mais se compatibilize com o interesse público. Além disso, é ato precário porque pode ser revogado pela Administração caso ocorram razões administrativas supervenientes.

A característica da precariedade acaba por vezes gerando uma instabilidade na segurança jurídica da terra, tendo em vista a revogabilidade do ato. Apesar de garantir de forma rápida a segurança da terra, o TAUS não efetua a transferência do uso sobre os bens da União para alcançar um interesse público, como acontece na CDRU.

Caso o TAUS não evolua futuramente para a CDRU, a família beneficiada pode ficar vulnerável a uma eventual remoção sob a alegação de interesse público, para a instalação de empreendimentos na região, por exemplo. Por outro lado, o TAUS serve como documento que garante a realocação das comunidades para um local de condições análogas à situação anterior.

A autorização de uso é também um instrumento de regularização fundiária que está em conformidade com os dispositivos constitucionais acerca do direito à moradia (art. 6º) e o respeito à função social da propriedade (art. 186), pois regulariza as ocupações em favor das comunidades tradicionais e autoriza a utilização das terras de forma sustentável.

Além desses artigos constitucionais, o TAUS também respeita o art. 225 (sobre o meio ambiente). Esse dispositivo assegura em seu parágrafo 1º que o Poder Público deverá prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas e define a Floresta Amazônica como patrimônio nacional a ser preservado e ter o uso de seus recursos naturais regulado:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

[...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais [...] (BRASIL, 1988a).

O TAUS tem natureza jurídica de contrato, uma vez que estabelece cláusulas contendo restrições e deveres para as partes. É regulado pelas Portarias SPU nº 284/2005, 100/2009 e 89/2010. Cumpre registrar que a Portaria nº 284/05 foi revogada (pela de nº 100/09) e que estão vigentes as Portarias SPU nº 89/2010 e nº 100/2009.

Apesar de revogada, se faz necessária uma análise da Portaria SPU nº 284/2005, pois foi a primeira a disciplinar a respeito do termo, chamado inicialmente de Termo de Autorização de Uso, reconhecendo a importância dos recursos naturais existentes nas áreas de várzeas para a promoção da melhoria da qualidade das condições de vida das populações ribeirinhas tradicionais e conservação do meio ambiente, bem como a necessidade de regularizar as ocupações de populações tradicionais, para garantir-lhes o direito à moradia.

É importante notar que referida portaria apenas autorizou o uso e o aproveitamento dos recursos naturais através do desbaste de açaiçais, colheita de frutos ou manejo de outras espécies extrativistas, ou seja, em um primeiro momento, o Termo de Autorização de Uso era concedido apenas para a legalização das atividades agroextrativistas das comunidades tradicionais habitantes das áreas de domínio da União.

As portarias editadas em seguida (nº 100/2009 e 89/2010) vieram regularizar a ocupação das terras, ao autorizar o uso e o aproveitamento dos imóveis da União em áreas de várzeas de rios federais, possibilitando conseqüentemente o aproveitamento sustentável dos

recursos naturais. Essa mudança na função do Termo de Autorização de Uso Sustentável (que passou a ser assim chamado apenas em 2010, com a Portaria nº 89) representou uma maior segurança da terra para as populações, uma vez que passou a legitimar a posse das comunidades tradicionais ribeirinhas amazônicas sobre as áreas ocupadas.

Outra diferença entre as portarias é a quem se destina o TAUS. Enquanto nas Portarias nº 284/05 e nº 100/09 a autorização se dava às populações ribeirinhas tradicionais, residentes das áreas de várzeas de rios federais na Amazônia Legal, a Portaria nº 89/10 se destina às comunidades tradicionais, residentes em diversas outras áreas da União, como as de várzeas de rios federais, o mar territorial, as áreas de praia marítima ou fluvial federais, ilhas situadas em faixa de fronteira, acrescidos de marinha e marginais de rio federais, e terrenos de marinha e marginais presumidos. Assim, indígenas, quilombolas, faxinalenses, seringueiros, e outras comunidades tradicionais que ocupam áreas por todo o Brasil passam a poder ser abrangidos pelo programa da União.

A portaria nº 89/10 também define que os destinatários do TAUS

são os grupos culturalmente diferenciados, que se reconhecem como tais e que possuem formas próprias de organização social, que utilizam áreas da União e seus recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, econômica, ambiental e religiosa, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (BRASIL, 2010).

Observa-se que foi utilizado o conceito de populações tradicionais definido pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto Federal 6.040 de 2007), com a substituição apenas da expressão “que ocupam e usam territórios e recursos naturais” por “que utilizam áreas da União e seus recursos naturais”.

A delimitação da área a ser autorizada também difere entre as portarias. A primeira se refere a uma área circunscrita a um raio de 500 metros, a partir de um ponto geodésico estabelecido no local de moradia do requerente. Já as portarias seguintes, além dessa forma de delimitação, a área também pode corresponder a uma dimensão máxima de um módulo fiscal¹⁴, definida em poligonal fechada por pontos georreferenciados, respeitados os limites de tradição das posses.

Apesar do TAUS ter como característica a celeridade, justificando a não delimitação definitiva das terras, isso tem causado muitos problemas nas comunidades. A linguagem utilizada é muito técnica, acima do nível de compreensão dos beneficiados, acirrando a disputa pelos limites das terras entre vizinhos, já que muitos pensam que as suas terras tem 500 metros quadrados de tamanho, conforme relatado no estudo de caso.

Outros fatores que foram modificados com a edição das portarias nº 100 e 89 são a concessão do TAUS em caráter coletivo, bem como a concessão de dois tipos de TAUS para a mesma família beneficiada, destinados: à moradia e à área da atividade extrativista (que nem sempre se encontra no mesmo lugar da moradia), ou destinados ao local de atividades no período de cheia e outra no período de vazante.

Por fim, a Portaria nº 284/05 havia estabelecido uma série de exigências para a concessão, como: a comprovação da situação de ocupante ribeirinho tradicional, parecer do IBAMA quanto ao não comprometimento da área pela extração de fruto especificados, e a declaração da detenção da posse mansa e pacífica da terra (significando que não há conflitos de terras). Além disso, o referido documento não previu nenhuma restrição ao uso da terra,

¹⁴ Unidade de medida que tem um valor diferente estipulado para cada município, levando em consideração as particularidades locais. Corresponde à área mínima necessária a uma propriedade rural para que sua exploração seja economicamente viável. Na Amazônia, por exemplo, um módulo fiscal pode variar de 7 a 75 ha no estado do Pará, de 80 a 100 ha no estado do Amazonas e de 70 a 100 ha no estado do Acre.

apenas indicou que o TAUS poderia ser cancelado se viesse a ter destinação diversa da contida no termo.

Da portaria nº 100 consta a exigência da comprovação de ribeirão por qualquer meio de prova admitida em direito e a proibição da restrição ou dificultamento do acesso aos rios e praias pelos possuidores dos TAUS. Nessa Portaria o TAUS pode ser cancelado pelos seguintes motivos: se for dada destinação diversa da constante no instrumento, quando houver a restrição ou dificultamento do acesso aos rios e praia; se constatada a ocorrência de infração ambiental, ou outras hipóteses de interesse público. Pode ainda ser revisto, suspenso ou cancelado a qualquer tempo, segundo critérios de conveniência e oportunidade.

A tabela abaixo resume a análise comparativa entre as portarias.

Tabela 3 - Quadro comparativo entre as portarias que regem o TAUS

Portaria	Portaria SPU nº 284/2005	Portaria SPU nº 100/2009	Portaria SPU nº 89/2010
Vigência	Revogada	Vigente	Vigente
Denominação	TAU	TAU	TAUS
Finalidade	Legalizou atividades agroextrativistas	Legalizou atividades agroextrativistas e ocupações dos imóveis da União	Legalizou atividades agroextrativistas e ocupações dos imóveis da União
Destinação	Populações ribeirinhas tradicionais residentes em áreas de várzeas de rios federais na Amazônia	Populações ribeirinhas tradicionais residentes em áreas de várzeas de rios federais na Amazônia	Comunidades tradicionais residentes em áreas da União
Área	Área circunscrita a um raio de 500 metros a partir de um ponto geodésico	Área circunscrita a um raio de 500 metros a partir de um ponto geodésico ou por poligonal fechada por pontos georreferenciados	Área circunscrita a um raio de 500 metros a partir de um ponto geodésico ou por poligonal fechada por pontos georreferenciados
Concessão	Concessão do TAUS em caráter individual	Concessão do TAUS em caráter individual ou coletivo	Concessão do TAUS em caráter individual ou coletivo, prioritariamente em nome da mulher
Exigências	Comprovação de ribeirão; parecer IBAMA sobre frutos especificados e declaração da detenção da posse mansa e pacífica da terra	Comprovação de ribeirão; parecer IBAMA sobre frutos; declaração da detenção da posse mansa e pacífica e proibição da restrição aos rios e praias	Comprovação de ribeirão e da utilização sustentável dos recursos naturais por qualquer meio de prova; e proibição da restrição aos rios e praias
Cancelamento	Destinação diversa	Destinação diversa; restrição do acesso aos rios e praias; infração ambiental ou em outras hipóteses de interesse público	Destinação diversa; restrição do acesso aos rios e praias; infração ambiental; seja transferido para terceiros; beneficiários faleçam ou em outras hipóteses de interesse público

A portaria 89/2010 é a que regula de forma mais completa sobre os TAUS. Além de detalhar mais acerca do processo de concessão, elencando uma série de restrições e exigências. Em seu artigo 2º dispõe que qualquer título privado em áreas da União é nulo, exceto em terrenos presumidamente de marinha e marginais da União. Quando houver comunidades tradicionais inteiramente situadas nestas áreas, a SPU elaborará relatório fundamentando o domínio da União.

Quando as comunidades tradicionais utilizarem áreas de diferentes órgãos federais ou entes federativos, o TAUS poderá ser outorgado conjuntamente, sem a necessidade de identificar os limites entre as terras de domínio público. Nesses casos, todos os entes deverão assinar o termo (art. 3º).

Em relação à delimitação das áreas, a portaria 89/10, em seu artigo 6º, disciplina que deverá ser feito com a participação das comunidades beneficiadas, respeitando os limites de tradição das posses existentes no local e as peculiaridades locais dos ciclos naturais e organização comunitária.

Além disso, o TAUS poderá ser concedido de forma coletiva, em nome de uma entidade comunitária ou uma coletividade de famílias, medido por poligonal fechada com coordenadas de pontos geodésicos da área utilizada para fins de moradia ou da área de uso tradicional coletivo dos recursos naturais; ou ainda de forma individual, medido por poligonal fechada por pontos georreferenciados, ou a um raio de até 500 metros a partir de um ponto geodésico georreferenciado estabelecido no local de moradia do requerente (art. 8º).

O art. 5º dispõe que o TAUS deverá ser outorgado prioritariamente de forma coletiva e, quando individual, prioritariamente no nome da mulher, além de respeitar a delimitação de 15 metros presumíveis dos terrenos marginais ou de 33 metros presumíveis dos terrenos de marinha.

O intento da titulação em nome da mulher é uma forma legítima de correção das desigualdades de gênero, tendo em vista a realidade da posição de vulnerabilidade da mulher, principalmente no campo, visando evitar o seu despejo, numa eventual situação de separação ou divórcio. No entanto, há críticas por parte dos ribeirinhos em relação à não titulação dos TAUS em nome do casal, como relatado no estudo de caso.

O artigo 9 afirma que o imóvel deverá ser cadastrado no SIAPA - Sistema Integrado de Administração Patrimonial - para a criação de um RIP - Registro de Imóvel Patrimonial (a ser incluído no TAUS). Além disso, a SPU lavrará o auto de demarcação com a descrição do imóvel para abertura de matrícula no Cartório de Registro de Imóvel competente em nome da União (art. 10).

O TAUS não transfere o domínio da terra, ou seja, continua como sendo de propriedade da União, mas reconhece a posse tradicional de seus ocupantes, dando início ao processo de regularização fundiária, podendo ser convertido em Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, conforme afirma o art. 11.

No que tange às exigências para a concessão do TAUS estão a comprovação da posse tradicional da área da União e a utilização sustentável dos recursos naturais, por qualquer meio de prova admitida em direito (art. 4, §2º).

Nota-se que não estão presentes na portaria nº 89/10 as exigências constantes da portaria nº 100/09, quais sejam, o parecer do IBAMA quanto ao não comprometimento da área pela extração de fruto especificados e a declaração da detenção da posse mansa e pacífica da terra. Isso pode ter representado um aumento no número de concessão dos TAUS, pois anteriormente as pessoas que tivessem em litígio a delimitação de terras não poderiam receber o TAUS sem que houvesse uma decisão na justiça, por não estar configurada a posse mansa e pacífica.

Um dos casos emblemáticos que levou a justiça a entender pelo direito de ocupação dos povos tradicionais em áreas ribeirinhas da Amazônia foi o litígio Comunidade Mato Azul X Fazenda Ribamar. Dezenove famílias residentes da Comunidade Mato Azul, às margens do Rio Madeira, no estado do Amazonas, eram subordinadas a família do fazendeiro João Ricardo dos Reis Moraes (suposto proprietário da Fazenda Ribamar), pagando mensalmente pelo arrendamento das terras.

Desde 2009, quando houve o início das ações de regularização pela SPU na região, as famílias lutavam pela regularização da situação. Contudo, quando o Sr. João Ricardo

ingressou na justiça local para legalizar seus títulos de terra concedidos pelo Instituto de Terras no Amazonas (ITEAM), o fazendeiro saiu vitorioso com o despejo das famílias em 2011 (COELHO, 2012).

A União, então, ingressou, em 2013, na Justiça Federal com pedido liminar de reintegração de posse das áreas para destiná-las às comunidades tradicionais (processo nº 15030-59.2013.4.01.3200), alegando que as terras eram de domínio público, sendo nulos quaisquer títulos (COELHO, 2012). A sentença foi dada em novembro de 2013 em favor da União, determinando a desocupação dos imóveis pelos requeridos (família do sr. João Ricardo), uma vez que foi comprovado que as áreas são de domínio da União, que os TAUS foram concedidos respeitando o procedimento administrativo regular da SPU e que as terras são tradicionalmente ocupadas por comunidades ribeirinhas que têm suas estratégias de sobrevivência gravemente ameaçadas. O caso abriu precedente para as outras ações de conflitos entre pretensos donos de terras contra comunidades tradicionais.

Dentre as restrições dos TAUS estão:

- vedação à outorga dos TAUS pela SPU às atividades extensivas de agricultura, pecuária ou outras formas de exploração ou ocupação indireta de áreas da União (art. 4, §1º);
- vedação à transferência do TAUS pelo beneficiado para terceiros, sendo transferível apenas por sucessão (art. 5, parágrafo único);
- vedação à restrição ou dificultamento do acesso dos corpos d'água (art. 11, parágrafo único).

Por fim, os TAUS poderão ser cancelados pelos seguintes motivos: caso seja dada destinação diversa da constante no termo; seja transferido para terceiros; seja dificultado ou restringido o acesso às áreas de uso comum do povo (rios e praias); caso constatada a ocorrência de infração ambiental; caso os beneficiários faleçam ou outras hipóteses de interesse público (art. 12).

4.2.2 Funções dos Termos de Autorização de Uso Sustentável

A função primordial do TAUS é a de regularizar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais. O TAUS garante o direito à moradia quando reconhece a posse dos territórios tradicionais em favor das comunidades tradicionais. No entanto, além da função socioterritorial, a concessão desse instrumento acaba por possibilitar uma série de outras funções, atreladas à regularização das terras.

O TAUS tem também uma função sociocultural, pois a garantia da segurança da terra, mesmo que de forma precária, contribui para a manutenção das tradições comunitárias. A chegada dos TAUS na comunidade, juntamente com a atuação dos sindicato de trabalhadores rurais e associações comunitárias, ajudaram no empoderamento dessas populações através da conscientização de seus direitos. Após anos em condições precárias de trabalho, atualmente sabem que não mais precisam se subordinar aos “patrões” ou “meeiros”, tendo em vista não serem estes os verdadeiros donos das terras habitadas por eles.

Assim, o TAUS também atua como fator de mudança no trabalho e na renda, pois melhora as condições de trabalho ao promover a mudança da lógica da exploração dos povos tradicionais pelos pretensos donos de terras, fazendo cessar a dependência aos “patrões” e a obrigatoriedade de dar a eles parte da produção ou pagar uma quantia pela permanência nas terras. Além de romper essa perversa cadeia produtiva de exploração da mão-de-obra, promovendo o incremento na renda, o TAUS ainda melhora a renda familiar quando possibilita a inclusão desses povos tradicionais à programas sociais do governo como o Bolsa

Família e o Bolsa Verde, acesso a crédito rural, aposentadoria e outros, uma vez que certifica a condição de ribeirinho/agroextrativista/tradicional/trabalhador rural.

Outra função dos TAUS é a promoção da cidadania, quando garante a condição acima mencionada e concede um comprovante de residência para o beneficiado. O TAUS, literalmente, “bota no mapa” o ribeirinho e sua família. Com o TAUS, ou “documento da casa” como muitos chamam, eles conseguem realizar atividades da vida civil como qualquer outra pessoa, o que antes não era possível, ante a ausência de documentação da terra.

Outro aspecto importante é o uso econômico do território. A Portaria SPU nº 284/05, em seu preâmbulo, reconhece a potencialidade dos recursos naturais existentes nas áreas de várzeas da região amazônica para contribuir economicamente na melhoria das condições de vida das populações ribeirinhas tradicionais. Assim, o Poder Público autoriza essas populações a fazer uso econômico dos recursos naturais disponíveis, porém, de forma sustentável.

Dessa forma, autorizando o uso sustentável dos recursos naturais, o TAUS também tem uma função ambiental, garantindo uma maior conservação da natureza, uma vez que os povos tradicionais praticam historicamente atividades de baixo impacto ambiental.

Todavia, é importante registrar que todos os direitos conquistados pelos beneficiados dos TAUS ainda se encontram fragilizados, enquanto o TAUS não evoluir para a CDRU definitivamente, visto que, não transfere o uso sobre os bens da União, como faz a CDRU, apenas autoriza o uso.

4.2.3 Localização dos beneficiados pelos Termos de Autorização de Uso Sustentável

Inicialmente, o Projeto Nossa Várzea foi desenvolvido através de parceria da SPU com o INCRA no estado do Pará, nas ilhas do Arquipélago do Marajó, através do cadastramento de famílias ribeirinhas em 2005 e posterior concessão dos TAUS em 2007.

O projeto foi posteriormente expandido para todo o estado do Pará e para outros estados, como Amapá em 2007, e desde 2009 no Acre, Amazonas, Maranhão e Tocantins (SPU, 2016b), priorizando a Amazônia Legal.

Desde 2007 foram entregues 54.155 TAUS pela SPU, porém ainda há muitas famílias a serem incluídas, considerando a existência de muitos imóveis da União a serem cadastrados (em 2013 a União possuía 86.696 imóveis cadastrados na Amazônia Legal, somando uma área total de 1,038 milhão de quilômetros quadrados, equivalente a um quarto da área da região) (VALADARES, 2013). A SPU, através de consulta direta em 2015, informou que há, aproximadamente, mais 11 mil famílias a serem incluídas na política dos TAUS, o que deixa claro o grande potencial de expansão do programa.

A Figura 3 mostra a evolução da concessão dos TAUS desde os anos iniciais de concessão até 2015.

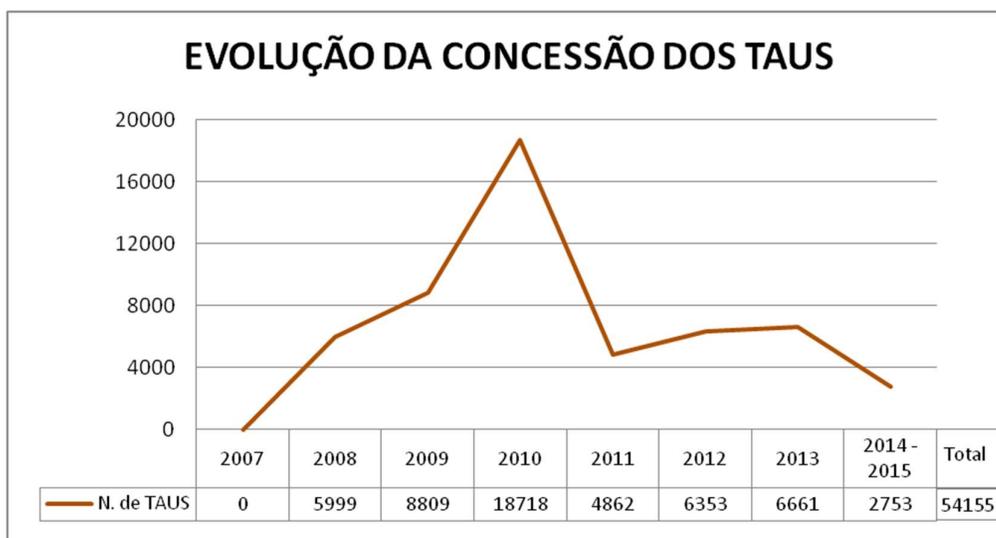


Figura 3 - evolução da concessão dos TAUS (2007/2015). Fonte: SPU, 2015; 2016b.

Como se observa, a expansão da concessão dos TAUS para outros estados representou um aumento de quase 10 mil termos a mais entre os anos de 2009 e 2010. Assim, o projeto cresceu principalmente entre os anos de 2008 e 2010, tendo um declínio no ano de 2011 e mantendo-se relativamente baixo entre 2012 e 2015.

Isso se justifica por problemas enfrentados pela SPU em 2011 e nos anos subsequentes, na execução de algumas ações de caracterização do patrimônio da União, quando houve corte no orçamento e a conseqüente desaceleração de procedimentos de identificação de Amazônia Legal (MPOG, 2012). A restrição dos trabalhos *in loco* de técnicos e da realização de seminários regionais pela falta de recursos gerou uma diminuição na concessão de TAUS.

A Tabela 4 mostra que as metas físicas (medidas pelo número de imóveis regularizados) previstas para o Plano Orçamentário de Regularização Fundiária em Imóveis da União¹⁵ nos anos de 2011, 2012, 2014 e 2015 não foram alcançadas por causa desse corte no orçamento.

Tabela 4- metas físicas previstas e realizadas do Plano de Orçamento da SPU de Regularização Fundiária em Imóveis da União. Fonte: MPOG, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016.

	Meta física prevista	Meta física realizada
2011	5.000	1.055
2012	36.000	6.949
2014	4.500	286
2015	4.500	144

É importante ressaltar que a concessão do TAUS garante o acesso à programas de transferência de renda do Plano Brasil Sem Miséria, como o Programa Bolsa Família e o Programa Bolsa Verde. No âmbito do Programa Bolsa Verde, a SPU garantiu a inclusão de 6.028 famílias beneficiárias dos TAUS no cadastro do Programa (Tabela 5).

¹⁵ Os Planos Orçamentários são desmembramentos das ações principais da SPU, garantindo a transparência da atuação do órgão através do acompanhamento da aplicação dos recursos públicos em atividades específicas (MPOG, 2012) e tem suas metas publicadas no Relatório de Gestão referente ao exercício de cada ano. O Plano Orçamentário de Regularização Fundiária em Imóveis da União é competente pelas atividades de regularização da ocupação de áreas de domínio da União.

Tabela 5 - beneficiários do Programa Bolsa Verde em áreas geridas pelo INCRA, SPU e ICMBio. Fonte: Brasil, 2016.

	Total BV	BV em áreas INCRA	BV em áreas SPU	BV em áreas ICMBio
2014	51.498	30.664	3.371	17.463
2015	71.759	42.525	5.966	23.268
2016	76.220	43.761	6.028	26.431

Assim, é possível afirmar que, se o número de TAUS distribuídos até 2015 foi de 54.155 e há apenas 6.028 beneficiários do Bolsa Verde em áreas geridas pela SPU, o TAUS ainda não garantiu o acesso a esse benefício para um número grande de pessoas. No entanto, não é possível precisar a quantidade de beneficiados pelos TAUS que teriam direito à perceber o Bolsa Verde porque não há no TAUS nenhuma restrição em relação à renda. Já para o Bolsa Verde, só pode ser beneficiária a pessoa que tem renda mensal per capita de até R\$ 77.

A SPU realiza, em parceria com outros órgãos, mutirões de Busca Ativa de famílias ribeirinhas para inclusão no Bolsa Verde em diversos municípios (MPOG, 2014), o que ajuda na verificação de potenciais beneficiários do Programa em áreas ribeirinhas da União.

Em relação ao número de beneficiários do Bolsa Verde em territórios geridos pelo INCRA e ICMBio, esse número é bem mais expressivo, 43.761 e 26.431 beneficiários, respectivamente. Isso ocorre porque, além das políticas de reforma agrária desses órgãos estarem presentes há mais tempo na Amazônia, ocorre a sobreposição de áreas ribeirinhas da União geridas pela SPU com Projetos de Assentamento de Reforma Agrária do INCRA e Unidades de Conservação do ICMBio. Na maioria desses casos, ainda que exista o TAUS, a área é cadastrada no INCRA ou ICMBio.

O principal estado atendido pelo Projeto Nossa Várzea é o Pará, com cerca de 46 mil TAUS distribuídos (Figura 4). Isso se deve ao Pará ter sido alvo direto do Projeto, que também leva esse nome no Amapá, Amazonas e Tocantins. No Acre é chamado de Projeto Nossa Floresta, no Maranhão de projeto Campos Naturais da Baixada Maranhense (IPEA, 2015) e no Mato Grosso de Programa Nosso Pantanal (MPOG, 2014).

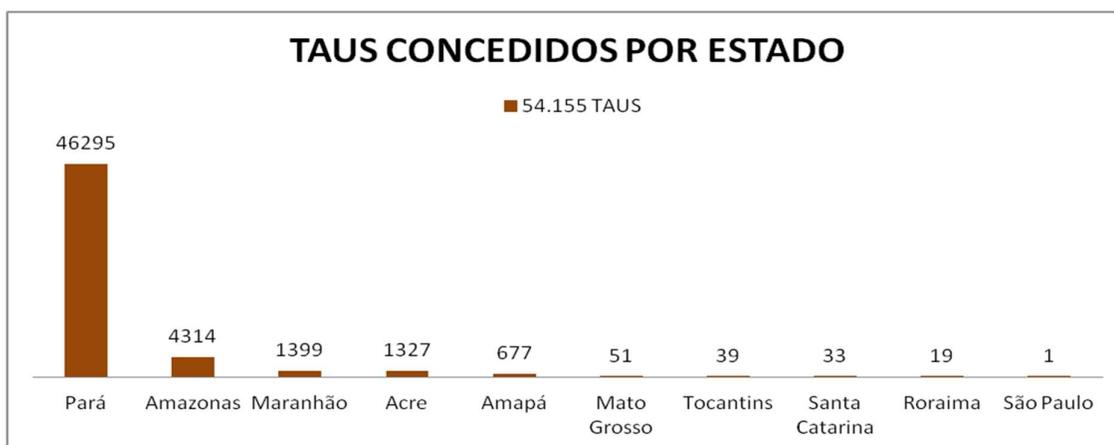


Figura 4 - concessão de TAUS nos estados. Fonte: SPU, 2015.

Houve uma priorização da distribuição de TAUS nas regiões do Sul do Amazonas (AM), Marajó e Xingu (PA) por conta do combate ao desmatamento (MPOG, 2013). No

Amazonas foram distribuídos aproximadamente 4.300 TAUS. Percebe-se, portanto, uma grande diferença de concessão de TAUS nos estados, cerca de 42 mil TAUS entre o primeiro e o segundo estados com maior concessão de TAUS.

A política de concessão de TAUS ainda é inexpressiva em estados como Mato Grosso, Tocantins e Roraima, pois houve uma priorização dos programas de regularização fundiária inicialmente nos estados do Pará e Amazonas. A concessão de TAUS em estados do Sul/Sudeste como Santa Catarina e São Paulo possivelmente constam no ‘Banco de dados ribeirinhos’ por engano, tendo em vista o número insignificante de registros.

Já em relação aos municípios do Brasil, o TAUS já alcançou 99 deles (SPU, 2015). Com exceção dos municípios de Florianópolis (32 TAUS) e São José (1 TAUS) em Santa Catarina e São Sebastião em São Paulo (1 TAUS), os outros 54.121 TAUS se encontram nos estados da Amazônia Legal. O registro de TAUS em São Sebastião é de um caiçara da Ilha Montão de Trigo. Em relação aos outros 33 registros, não foi possível a busca da informação da identificação do beneficiado.

O município com a maior concessão de TAUS é Abaetetuba, no Pará, que figura-se como o primeiro, com 6.513 Termos. Os 16 primeiros municípios (com mais distribuição) se encontram no Pará. Depois de Abaetetuba, Afuá (4.726 TAUS), Cametá (4.551 TAUS), Breves (3.504 TAUS), Portel (3.088 TAUS), Anajás (2.957 TAUS), Limoeiro do Ajuru (2.539 TAUS), São Sebastião da Boa Vista (1.855 TAUS), Gurupá (1.662 TAUS), Belém (1.561 TAUS), Chaves (1.473 TAUS), Melgaço (1.311 TAUS), Muaná (1.252 TAUS), Cachoeiras do Arari (1.126 TAUS), Ponta de Pedras (1.023 TAUS) e Curralinho (998 TAUS) (Figura 5).

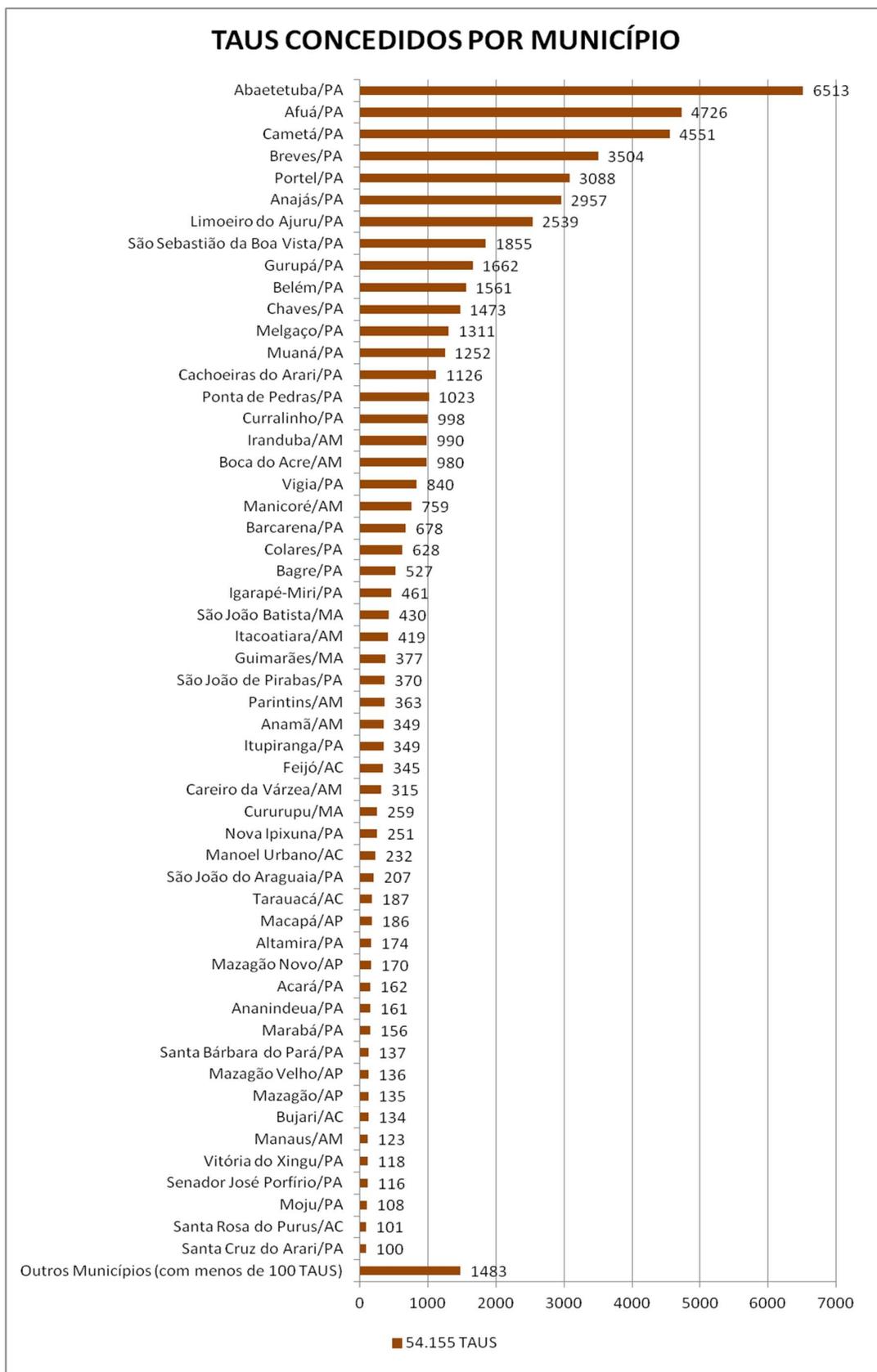


Figura 5 - concessão de TAUS nos municípios. Fonte: SPU, 2015.

4.2.4 Territórios dos Termos de Autorização de Uso Sustentável: espaços protegidos?

Os “espaços territoriais especialmente protegidos”, mais comumente chamados de áreas protegidas, estão previstos no artigo 9º, inciso VI da lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/81), bem como no artigo 225, § 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988. Ambos artigos afirmam que incumbe ao Poder Público a definição desses espaços em todas as unidades da federação.

Segundo Silva (2002), espaço territorial especialmente protegido, são

áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais.

No Brasil são divididas em cinco tipologias: as Áreas de Preservação Permanente – APP, as Reservas Legais – RL, as Terras Indígenas, Áreas de Reconhecimento Internacional e as Unidades de Conservação – UC.

As APP e RL são institutos previstos no Código Florestal (Lei nº 12.651/12), as quais reafirmam a função socioambiental da propriedade privada, uma vez que destinam parte da propriedade rural à áreas de importante proteção, como margens de cursos d’água, montes e encostas (no caso das APPs) e áreas com cobertura de vegetação nativa (no caso das RLs).

As Terras Indígenas, apesar de terem sido por anos excluídas do conceito de áreas protegidas no sentido estrito, sempre foram vistas como importantes para a conservação e manejo da biodiversidade pelas populações indígenas. Já as Áreas de Reconhecimento Internacional são fruto de acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário ou participante (MEDEIROS, 2005).

Por sua vez, as UCs estão dispostas no Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e são definidas como sendo

o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

A Lei do SNUC (nº 9.985/00) previu dois grupos de Unidades de Conservação, de acordo com a possibilidade de interferência humana no meio: Unidades Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. Nas primeiras, o objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos no SNUC. Nas unidades de uso sustentável a idéia é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos existentes.

Os grupos se subdividem em 12 categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, no grupo das UCs de Proteção Integral; e Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular do Patrimônio Natural no grupo de UCs de Uso Sustentável.

Para Diegues (1996) a idéia da incompatibilidade entre as ações de quaisquer grupos humanos e a conservação da natureza (dos preservacionistas puros) em conjunto com a noção de que o homem não teria o direito de dominar a natureza (dos conservacionistas modernos) dá-se o nome de “mito moderno da natureza intocada”. Para ele, a imposição pelo Estado de

espaços protegidos como parques e reservas onde devem ser expulsas¹⁶ as populações tradicionais que lá vivem, fez surgir um ecologismo diferente ao dos países industrializados, que reconhece a existência e importância dessas populações para a conservação e manutenção da natureza.

Nesse contexto, a criação de UCs de tipo Uso Sustentável, como Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, foi fundamental para a inclusão de populações que vivem nesses espaços e que dependem dos recursos naturais neles existentes para sua subsistência, respeitando seus modos tradicionais de vida e a diversidade biológica¹⁷ (DIEGUES, 1996).

Para a IUCN (União Internacional para a conservação da Natureza) área protegida é “um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido por meios legais ou outros meios eficazes, para atingir a longo prazo a conservação da natureza e os serviços ecossistêmicos e valores culturais associados” (IUCN, 2008).

Em âmbito internacional, a IUCN divide as categorias de áreas protegidas¹⁸ em seis: as Reservas Naturais, os Parques, os Monumentos Naturais, as Áreas Protegidas para Manejo de Habitats ou Espécies, as Paisagens Protegidas e as Áreas Protegidas para Manejo Sustentável dos Recursos.

Pode-se dizer, em linhas gerais, que as Reservas Naturais, os Parques e os Monumentos Naturais são comparáveis às UCs do tipo Proteção Integral e as Áreas Protegidas para Manejo de Habitats ou Espécies, as Paisagens Protegidas e as Áreas Protegidas para Manejo Sustentável dos Recursos são comparáveis com as UCs de Uso Sustentável. Observa-se, no entanto, que o Brasil adotou um sistema diferenciado de áreas protegidas.

No que tange às comunidades tradicionais, a IUCN em diversos eventos, como a Conferência Conservação e Desenvolvimento em Ottawa em 1986, o IV Congresso Mundial de Parques em Caracas em 1992 e o Congresso Mundial da Natureza em Barcelona em 2008, recomendou o respeito aos direitos, conhecimentos e experiências das comunidades tradicionais e indígenas, as suas inclusões na gestão das áreas protegidas, não devendo seus modos de vida serem alterados caso decidam permanecer na área, ou que não sejam reassentados fora dela sem seu consentimento (IUCN, 1986).

Referindo-se ao relatório da Comissão da ONU sobre o Desenvolvimento e o Meio Ambiente, “Nosso Futuro Comum” de 1986, no documento *From Strategy to Action* de 1988, a IUCN ressaltou a necessidade de proteção da diversidade cultural tanto quanto a biológica:

A IUCN há muito tempo vem preocupando-se com a perda, da diversidade das culturas humanas, consciente de que parte da riqueza da vida humana no globo se deve às inter-relações entre os povos e seus habitats locais. A perda de culturas ou do conhecimento tradicional das culturas que sofrem mudança social rápida é um problema pelo menos tão grave quanto a perda das espécies. (IUCN, 1988, apud DIEGUES, 1996, p.104).

¹⁶ Ainda que através de indenização por desapropriações.

¹⁷ Alguns autores entendem que as populações tradicionais foram prejudicadas no processo de tomada de decisão, pois não foram incluídas na criação e implantação de UCs em suas regiões.

¹⁸ A IUCN criou as categorias de áreas protegidas na década de 70, muito embora já existisse na prática diversas áreas protegidas ao redor do mundo. A primeira lista da ONU de Áreas Protegidas foi publicada em 1962, e em 1981 foi estabelecida a WDPA (*The World Database on Protected Areas*, ou Base de Dados Mundial de Áreas Protegidas em português), sendo o banco de dados global mais abrangente de áreas protegidas marinhas e terrestres.

A IUCN, ao tratar da relação entre território e as comunidades locais, conceitua as ICCAs (Áreas Conservadas por Comunidades Indígenas e Locais, traduzido do inglês *Indigenous and Community Conserved Areas*) como sendo

ecossistemas naturais e/ou modificados contendo significativos valores de biodiversidade e serviços ecológicos, voluntariamente conservados pelas comunidades indígenas e locais (sedentárias e móveis), por meio de leis costumeiras ou outros meios eficazes (tradução livre) (IUCN, 2013).

As ICCAs não são uma categoria de área protegida de acordo com a classificação da IUCN (embora possam ser assim consideradas em alguns países), mas uma categoria de gestão/governança, uma vez que considera outros atores sociais além dos governos, apoiando essas áreas de conservação comunitária, muitas vezes excluídas dos processos de decisão das áreas protegidas pelo mundo. São três as características que as definem (IUCN, 2008):

- Povo ou comunidade intimamente ligados a um território, área ou espécie bem definidos, culturalmente ou por causa das necessidades de subsistência;
- A comunidade é o principal ator na tomada de decisão (governança) e implementação da gestão do território, área ou espécie, tendo a capacidade de desenvolver e fazer cumprir as normas;
- As decisões e esforços da gestão comunitária tem como resultado a conservação do território, área, espécie ou valor cultural associado, ainda que esse não seja o principal objetivo.

As funções primordiais das ICCAs são a garantia dos direitos dos povos indígenas e comunidades locais às terras e recursos naturais; a conservação de ecossistemas críticos e espécies ameaçadas; a subsistência cultural e econômica desses povos, assegurando o acesso a recursos naturais e renda; a prevenção à migração urbana excessiva e a resistência ao desenvolvimento destrutivo (IUCN, 2008).

Além disso, baseiam-se em regras e instituições adaptadas à realidade local. O conhecimento coletivo sobre o uso sustentável dos recursos naturais é uma importante lição para a aplicação da gestão participativa em áreas protegidas e para resolução de conflitos, podendo servir de exemplo de identidade cultural e orgulho para inúmeros povos indígenas e comunidades locais em todo o mundo (IUCN, 2008).

Dentre os principais fatores que ameaçam as ICCAs, se encontram: a falta de reconhecimento e apoio político, legal e econômico adequados; conflitos externos e internos e desigualdades; a minimização das instituições tradicionais pela predominância da tomada de decisão por sistemas políticos centralizados e a influência das forças de mercado sob as terras e recursos naturais, resultando em expropriações de terras para o desenvolvimento de grandes infraestruturas (IUCN, 2008).

No que tange aos territórios ocupados por comunidades tradicionais abrangidos pelos TAUS, entendê-los como ICCAs poderia contribuir para a conservação ambiental dessas regiões, pois consolidando-os como espaços protegidos de gestão comunitária, adequadamente delimitados, garantiriam uma segurança maior para essas populações que ainda se encontram vulneráveis em suas terras.

Observa-se que as funções das ICCAs se assemelham muito com as funções dos TAUS, tais como a garantia dos direitos, a segurança da terra e do uso dos recursos naturais às populações tradicionais, a conservação dos ecossistemas ameaçados, a subsistência cultural e econômica desses povos e a prevenção à migração urbana excessiva.

Algumas características das ICCAs também estão presentes nas áreas abrangidas pelos TAUS. As comunidades tradicionais da Amazônia são intimamente ligadas com seus territórios (terras e rios) e com as espécies biológicas presentes neles, tanto culturalmente, quanto pela dependência dos recursos naturais. Da mesma forma, as decisões e ações da

gestão comunitária resultam na conservação da natureza e da cultura tradicional, uma vez que essas populações realizam atividades de baixo impacto ambiental e mantêm as tradições através da segurança da terra.

Por outro lado, não está presente nos territórios dos TAUS a característica da predominância da tomada de decisão por parte das comunidades tradicionais. Há um enfraquecimento da gestão do território pelas associações comunitárias, sindicatos e colônias, uma vez que é efetivada pelo governo, através da Secretaria de Patrimônio da União, com compromissos e restrições específicos aos beneficiados.

No entanto, a gestão comunitária dessas áreas poderia ser alcançada, já que, autorizando o uso sustentável dos recursos naturais da área, a SPU não delimita como os usos serão feitos, apresentando apenas algumas restrições, como a proibição da venda da terra e de prática de infrações ambientais. Incumbe à comunidade tradicional decisões sobre as formas do uso e produção ligadas aos recursos naturais, além da organização sociocultural de sua comunidade. Além disso, a Portaria SPU nº 89/10 prevê a participação das comunidades diretamente beneficiadas no processo de demarcação, que deve respeitar ainda os limites de tradições das posses.

No que tange ao enquadramento dos territórios dos TAUS como espaço protegido, pode ser observado que esses têm características comuns às definições de áreas protegidas da IUCN, bem como da legislação brasileira.

Contudo, não podem ser enquadrados como APPs e RLs, muito embora seus territórios possam conter frações de áreas desses tipos. Não podem ser tratados como Terras Indígenas, pois nem todos os povos abrangidos pela política dos TAUS são indígenas. Também não se enquadram como Áreas de Reconhecimento Internacional, porque não foram estabelecidos em acordos internacionais.

Poderiam ser considerados UCs, na modalidade Uso Sustentável, do tipo Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, por exemplo, tendo em vista a existência de características semelhantes em ambas as definições, quais sejam, a presença de povos ligados intimamente ao território, participando do processo de tomada de decisão e gestão dos territórios, possibilitando a conservação ambiental dessas áreas.

No entanto, transformar todos os territórios dos TAUS na Amazônia em UCs não seria possível, tendo em vista a grande quantidade desses territórios de domínio da União que deveriam ser protegidos (margens de rios federais, várzeas, interior de ilhas nacionais, etc), podendo gerar uma demanda que excede o que os órgãos gestores de UCs podem suportar.

Dessa forma, uma aproximação viável dos territórios dos TAUS como espaços protegidos poderia se dar através da comparação com as ICCAs. Ao considerar esses territórios como ICCAs, se estaria dando uma condição de espaço protegido por comunidades tradicionais, contribuindo para a conservação desses territórios, tanto social, quanto cultural e ambientalmente.

Ainda não foi criada nenhuma ICCA no Brasil. O artigo 6º, parágrafo único do SNUC define que novas unidades de conservação estaduais e municipais não abrangidas em nenhuma categoria prevista na lei podem vir a integrar o SNUC, com critérios estabelecidos pelo CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, concebidas para atender a peculiaridades regionais ou locais.

Sendo assim, a SPU poderia, consultando o CONAMA, criar uma nova categoria de espaço protegido, de forma a beneficiar as comunidades através da garantia de novas atribuições advindas dessa relação, como por exemplo a tomada de decisão prioritariamente pela comunidade, considerando as características das ICCAs.

4.3 Estudo De Caso: Percepção De Famílias Beneficiadas Pelo Termo De Autorização De Uso Sustentável Sobre Os Impactos Da Sua Concessão

O estudo de caso se concentra na investigação da percepção das famílias que possuem o TAUS e residem nas áreas ribeirinhas do município de Abaetetuba sobre os impactos da concessão do Termo. Foram entrevistadas 30 pessoas, de forma aleatória, das regiões dos rios Abaeté (Figura 6), Ajuarí, Campompema (Figura 7), Costa Piquerama, Curuperé, Guajarazinho, Maracupucu-Miri, Maratuíra, Moju Mirim, Costa Uruá e Uruá, todas no município de Abaetetuba, no estado do Pará, além da entrevista com uma liderança local.



Figura 6 - Rio Abaeté



Figura 7 - realizando entrevistas no Rio Campompema

4.3.1 Perfil dos entrevistados

Os entrevistados são, predominantemente, do gênero feminino (87%), em oposição a 13% do gênero masculino (Figura 8). Isso se justifica pela titulação dos TAUS prioritariamente no nome da mulher, de acordo com o artigo 5º da Portaria 89/2010 da SPU.

Mais da metade dos entrevistados (57%) têm entre 30 e 49 anos, havendo uma porcentagem pequena de jovens (13%) e idosos (10%). A maioria dos entrevistados (70%) tem entre 1 e 3 filhos, estando próximo da média nacional, que é de 1,9 filho por mulher, segundo os dados coletados para o Censo 2010 do IBGE.

Esse dado também está em conformidade com a recente divulgação de informações pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – tendo como base as edições de 2003 a 2013 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – de que o número de filhos por família no Brasil caiu 10,7%, bem como 15,7% entre os 20% mais pobres (LABOISSIÈRE, 2015).

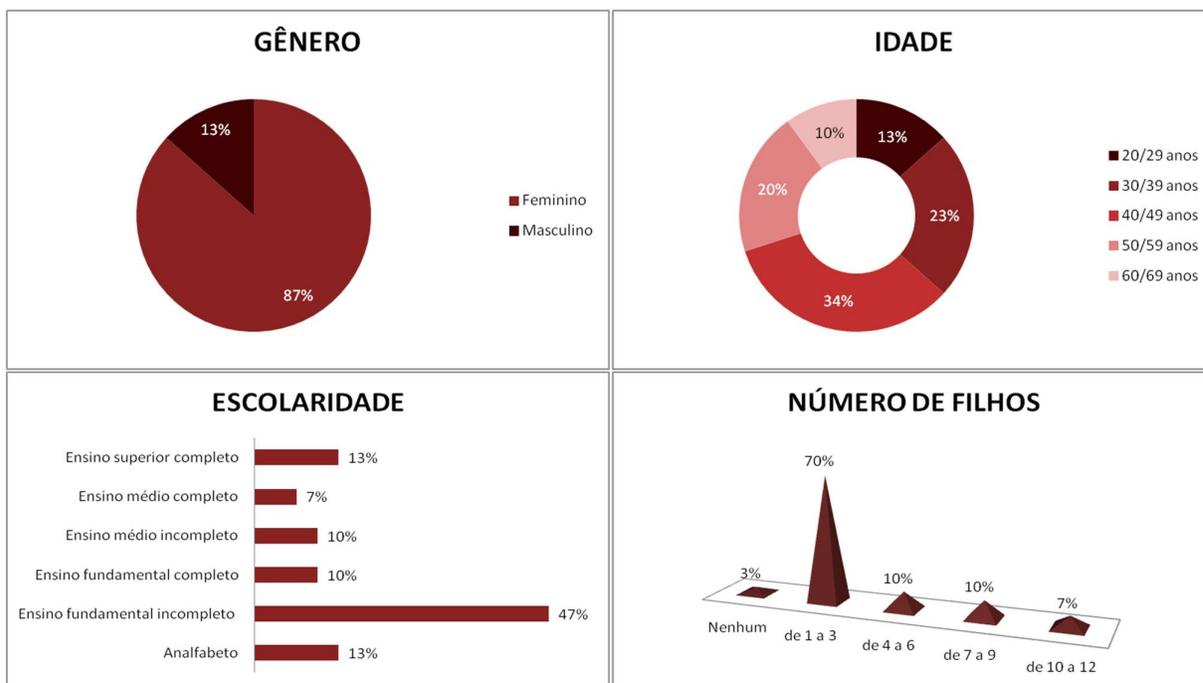


Figura 8 - gênero, idade, escolaridade e número de filhos dos entrevistados

Os dados apresentam uma porcentagem alta de pessoas que não completaram o ensino fundamental (47%), que junto com o número de analfabetos somam 60% dos entrevistados (Figura 8). No entanto, 13% têm o ensino superior completo, e esses se encaixam no perfil dos entrevistados que tem renda mensal familiar per capita acima de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo (Error! Reference source not found.), ou seja, R\$ 220,00, considerando o valor do salário mínimo de 2016 de R\$ 880,00.

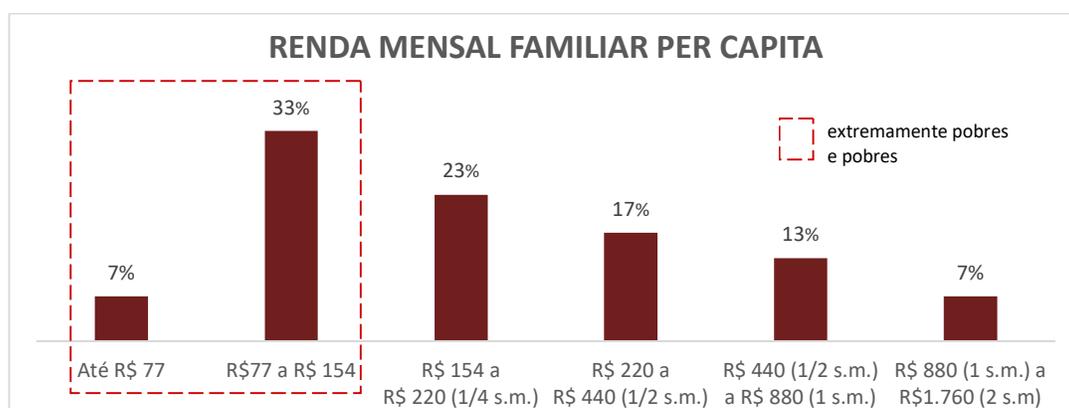


Figura 9 - renda mensal familiar per capita dos entrevistados

Quarenta por cento (40%) dos entrevistados têm renda mensal per capita de até 154 reais (Error! Reference source not found.), se encontrando, portanto, abaixo das linhas da pobreza e extrema pobreza, essas definidas pelo Plano Brasil Sem Miséria em 2011 e reajustadas em 2014, respectivamente, como R\$ 154 e R\$ 77 (CALIXTRE, 2015). Desses 40% abaixo da linha da pobreza, 7% estão abaixo da linha da extrema pobreza e 33% está abaixo da linha da pobreza.

Vinte e três por cento (23%) dos entrevistados tem renda mensal per capita entre 154 reais e 220 reais (¼ s.m.), 17% entre 220 reais e 440 reais (½ s.m.), 13% entre 440 reais e 880 reais (1 s.m.) e 7% recebe por pessoa da família entre 880 reais e 1.760 reais (2 s.m.).

Os dados em análise corroboram com o recente levantamento da Pnad, que mostra que a pobreza extrema no país caiu a 2,8% da população em 2014 (CALIXTRE, 2015), já que apenas 7% dos entrevistados estão abaixo da linha da extrema pobreza.

Os 7% que recebem de 1 a 2 salários mínimos (representando 2 dos 30 entrevistados) tem renda muito maior que os outros, já que um deles tem dois aposentados na família e outro trabalha junto com a mulher na Assistência Técnica de Extensão Rural. Nenhum deles recebe o Bolsa Família e apenas 1 recebe o Bolsa Verde, de forma equivocada¹⁹.

Se comparados com os dados do Monitoramento do Programa Bolsa Verde de 2014 e 2015 nas regiões geridas pela SPU no município de Abaetetuba (Figura 10), pode ser observado que a maior parte dos entrevistados (beneficiários e não beneficiários do Bolsa Verde) nos anos de 2014 e 2015 apresentaram renda mensal familiar per capita abaixo da linha da pobreza e extrema pobreza, 67%. Desses, 24% eram extremamente pobres e 43% pobres (BRASIL, 2015; 2016). Isso pode se dar ao fato de que, para estar abrangido na política do Bolsa Verde, bem como do Bolsa Família, o beneficiário não pode ter renda mensal familiar per capita excedendo R\$ 77 (BRASIL, 2012) e, caso isso ocorra, ele deve sair do programa para dar lugar aos mais necessitados. O mesmo não ocorre na política dos TAUS, que não se vincula à renda familiar.

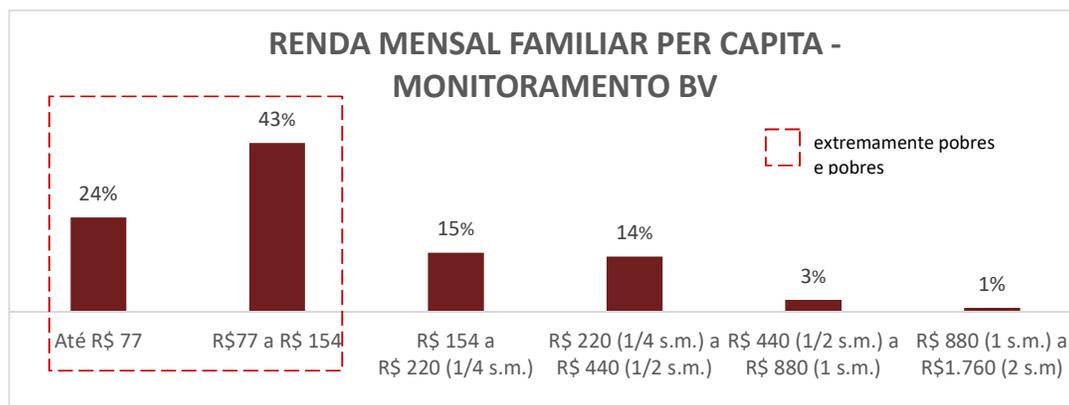


Figura 10- renda mensal familiar per capita de entrevistados no Monitoramento Bolsa Verde 2014 e 2015. Fonte: Brasil 2015; 2016.

Quinze por cento (15%) tinham renda entre R\$ 154 e R\$ 220, 14% tinham renda entre R\$ 220 e R\$ 440, 3% entre R\$ 440 e R\$ 880, e apenas 1% tinha renda entre um e dois salários mínimos (R\$ 880 a 1.769). Pode ser percebido, portanto, um padrão de respostas similar entre as duas pesquisas.

As principais fontes de renda dos entrevistados da presente pesquisa (Figura 11) são os benefícios sociais, como o Bolsa Família (30%) e o Seguro Defeso (20%), recebido pelos pescadores artesanais no período do defeso da pesca, além do trabalho com a agricultura (20%), especialmente com o açaí, e da Previdência Social (17%). Já os entrevistados que têm trabalho no governo, como os Assistentes Técnicos de Extensão Rural, representam 7% das respostas, e a renda advinda da pesca apenas 3%, pois essa atua em grande parte como uma complementação da renda dos entrevistados.

¹⁹ Para receber o Bolsa Verde a família tem que estar em situação de extrema pobreza, ou seja, ter renda mensal familiar per capita inferior a R\$ 77,00. (BRASIL, 2012).

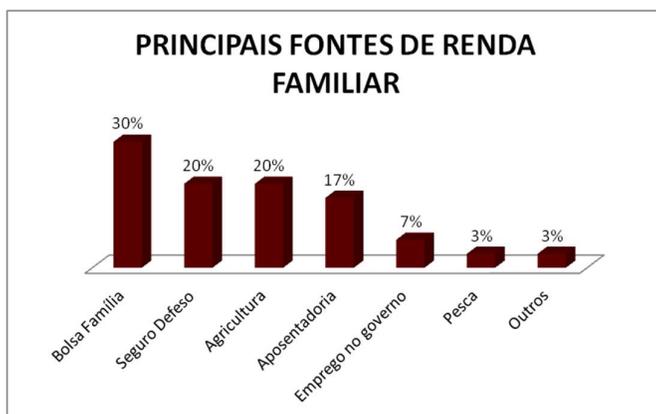


Figura 11 - principais fontes de renda familiar dos entrevistados

Por fim, a fonte de renda advinda principalmente de outros benefícios sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (pago à pessoa idosa ou à pessoa com deficiência que comprovem não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família) também surgiu dentre as respostas (3%).

Importante registrar ainda que 77% dos entrevistados recebem o Bolsa Verde e 70% recebem o Bolsa Família.

Em relação às atividades produtivas, comparando com os dados do Monitoramento do Programa Bolsa Verde de 2014 e 2015 nas regiões geridas pela SPU no município de Abaetetuba, se comprova que a extração do Açaí é a principal atividade agroextrativista dessa região, correspondendo a 50% dos entrevistados do monitoramento de 2014 e 2015. A segunda atividade mais realizada é a pesca, com 30% (BRASIL, 2015; 2016).

O benefício do Bolsa Verde não é tão expressivo na renda familiar dos entrevistados da presente pesquisa, atuando como uma complementação da renda, já que é recebido o valor de 300 reais a cada 3 meses (BRASIL, 2012). Isso justifica que o benefício não tenha sido contabilizado no gráfico das principais fontes de renda familiar (Figura 11), uma vez que tal gráfico considerou como principais fontes de renda aquelas mais expressivas na renda da família de cada entrevistado.

Ao analisar o impacto do Bolsa Verde isoladamente na renda das famílias que o recebem (Figura 12), percebe-se que quase a totalidade dos beneficiários entrevistados (97%) tem o Bolsa Verde representando até 30% da sua renda, uma porcentagem pequena em relação à quantia da renda familiar. Isso significa que o Bolsa Verde representa mais uma complementação de renda do que fonte de renda principal, conforme anteriormente mencionado, muito embora seja recurso fundamental para as famílias que o recebem, tanto na melhoria da qualidade de vida das famílias, quanto para a conservação do meio ambiente.

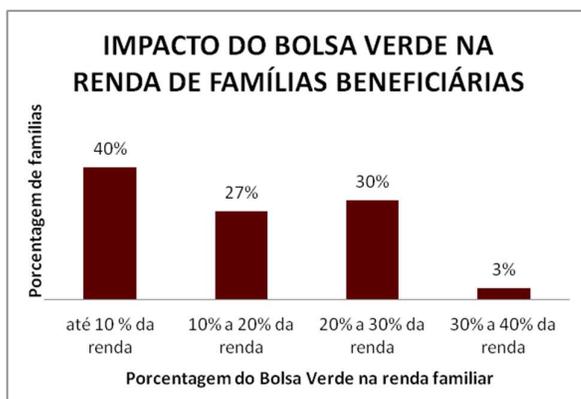


Figura 12 - impacto do Bolsa Verde na renda de famílias beneficiárias

Ao comparar essa informação com os dados do Monitoramento do Programa Bolsa Verde em 2015 nas regiões geridas pela SPU no município de Abaetetuba (Figura 13), percebe-se um padrão para essa região. Noventa e três por cento (93%) dos beneficiários entrevistados no Monitoramento têm o Bolsa Verde representando até 30% de suas rendas.

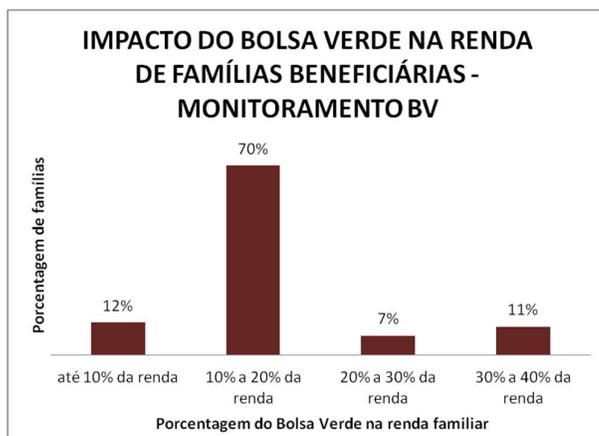


Figura 13 - impacto do Bolsa Verde na renda de famílias beneficiárias de entrevistados no Monitoramento Bolsa Verde 2014 e 2015. Fonte: Brasil, 2016.

4.3.2 Conhecimentos sobre comunidades tradicionais e meio ambiente

Ao serem indagados sobre o tempo em que a família reside na comunidade (Figura 14), mais da metade dos entrevistados (64%) respondeu que a família reside há três/quatro gerações na comunidade, ou seja, desde o tempo dos seus avós ou bisavós. Dez por cento (10%) tinham o registro de que seus tataravós viveram na comunidade. Alguns entrevistados passaram a residir na comunidade após se casarem, mudando-se para a região da família do companheiro (13%). Já outros treze por cento (13%) disseram que os pais vieram morar na comunidade, vindos de outras regiões.

Como a maior parte dos entrevistados tem entre 30 e 49 anos, afirmaram em maioria ser da terceira ou quarta geração residindo na região. O depoimento da liderança local, que tem 36 anos, confirma isso: “nós somos a quarta geração aqui. Nossos jovens são quinta, sexta. Mas eu sou da quarta geração”.

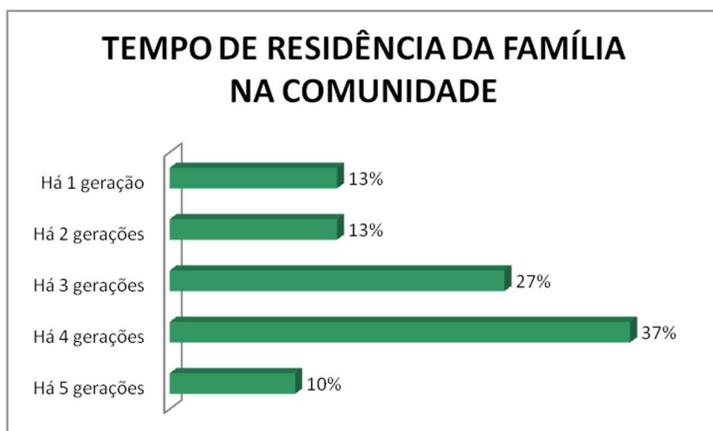


Figura 14 - tempo de residência da família dos entrevistados na comunidade

Esses dados corroboram com a hipótese de que as famílias dos entrevistados, ribeirinhos da região de Abaetetuba, são definidos como povos tradicionais, uma vez que residem há gerações em seus territórios.

Outro fator que contribui para tal constatação é o reconhecimento dos ribeirinhos como tais. Para isso, foi feita a pergunta “você se considera fazendo parte de uma comunidade tradicional?” (Figura 15). Boa parte dos entrevistados (67%) respondeu que faz parte de uma comunidade tradicional, contrariamente a 3% que responderam que não fazem, porém muitos (37%) não souberam responder.

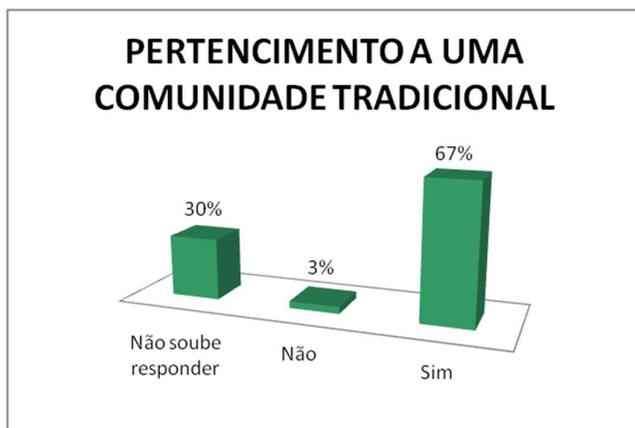


Figura 15 - pertencimento dos entrevistados a uma comunidade tradicional

No entanto, tal resultado pode ser um reflexo do entendimento por parte dos entrevistados de que o conceito de comunidade tradicional se tratava da relação com comunidades religiosas (Figura 16). Houve a percepção, por parte da equipe de entrevistas, de que algumas pessoas confundiram o termo “comunidade tradicional” com comunidades evangélicas²⁰, que são consideradas mais conservadoras do que outros cultos religiosos. Assim, observa-se que 33% afirmaram que eram de uma comunidade tradicional porque frequentavam cultos religiosos.

²⁰ Talvez o mais adequado teria sido adaptar a pergunta no questionário e substituir a expressão “comunidade tradicional” para “povos tradicionais”, para uma melhor compreensão. No entanto, como a equipe apenas se deu conta desse fato já quando havia realizado cerca de metade das entrevistas, achou por bem não explicar aos entrevistados ao que a pergunta de fato se referia para que não houvesse maiores distorções nos resultados. Assim, há essa ressalva no resultado dessa questão.

Dez por cento (10%) responderam que faziam parte de uma comunidade tradicional porque conservavam a natureza ou ajudavam as pessoas. Trinta por cento (30%) não souberam responder.



Figura 16 - motivos dos entrevistados pertencerem a uma comunidade tradicional

Vinte e sete por cento (27%) dos entrevistados relacionaram o pertencimento a uma comunidade tradicional com a manutenção das tradições e costumes, tanto religiosos (cultos e missas), quanto culturais (festejos) e sociais (reuniões comunitárias).

Segundo o depoimento do entrevistado nº 29 alguns costumes vão se perdendo com o tempo:

A gente cresceu aqui. Os costumes vem passando de geração em geração, de pai para filho [...]. Hoje em dia muitos se perde, né? Porque muitas coisas vão se perdendo com tempo, as geração vão evoluindo e alguns costumes a gente vai deixando pra trás. Como, por exemplo, antigamente tinha muitas plantas medicinais aqui. Hoje em dia pouca gente planta. Essas plantas medicinais eram usadas tanto pra vender, tanto para remédio, pra usar. Agora, com a globalização, com essas tantas farmácia, o pessoal já acredita mais em farmacêutico, na cidade. Aí perdeu um pouco desse costume. Mas mesmo assim ainda tem pessoas que usam.

Outra entrevistada (nº 12), mostrou preocupação com a perda dos saberes tradicionais pela chegada de tecnologias na comunidade:

Apesar de ser nova né, de já tá numa era moderna [...], de ter estudo [...] eu ainda me considero parte de uma comunidade tradicional. E eu venho de uma família tradicional, meus pais são bastante tradicionais. Muitas coisas a gente ainda preserva, né? Por exemplo, as plantas medicinais, remédio caseiro a gente ainda preserva. O respeito com os avós, cuidar dos mais velhos, a gente ainda preserva. Esse modelo de educação não tão liberal, a gente ainda preserva [...]. As rezas, a religiosidade, as reuniões em família [...]. As crianças de hoje já não sabem mais, não valorizam essa tradição que é tão rica, na educação [...]. O erro é da escola e também dos pais porque [...] os idosos tem vergonha de tá transmitindo isso e as crianças do interior, [...] tinha vergonha de dizer que era das ilhas, vergonha de falar em público. [...] E aí os próprios pais já não valorizavam tanto essa cultura de repassar para as crianças, por achar que tava errado [...]. Se não se perde. E tá se perdendo, infelizmente. As crianças já não valorizam mais isso. Só quer saber de celular, porque aqui já chegou energia, já chegou televisão, chegou DVD, celular também.. Aí fica complicado [...]. Eu sempre falo [...] a gente tem que conhecer, mas tem que valorizar o que é nosso e não só o que é de fora [...]. É a nossa cultura, é a nossa raiz.

Por se tratar de um Termo de Autorização de Uso Sustentável, havia a preocupação em investigar o nível de conhecimento dos entrevistados acerca do conceito de Uso Sustentável. A pergunta era aberta, dando aos entrevistados a oportunidade de dizer livremente suas opiniões sobre o tema. A tabela 6 enumera as respostas dos entrevistados.

Tabela 6 - respostas dos entrevistados sobre o conceito de uso sustentável

Entrevistado	O que é para você uso sustentável?
1	"Uso Sustentável pra é uma coisa muito boa porque a pessoa tem que usar, saber administrar. Cortou uma árvore tem que plantar outra, né? Não jogar lixo no rio, manter seu quintal limpo, juntar seu lixo, queimar, juntar no lugar certo, não espalhar. Agora é uma coisa muito difícil, isso eu queria falar: o pessoal não respeita a natureza [...]. Era pra vim de casa em casa verificar a casa de cada, o porto de cada um, o que tá acontecendo. Devia ter uma lei pra isso."
2	"É com essa renda que a gente vai se sustentar."
3	Não soube responder
4	"Vem pra ajudar o ribeirinho."
5	Não soube responder
6	Não soube responder
7	Não soube responder
8	"É essa coisa do lixo, né?"
9	"É 'duma' coisa que a gente vende, né? Da pesca, que a gente vende. Pra tentar se manter."
10	"É a preservação da natureza, conservar os rios, [...] não jogar lixo no rio, cuidar. Quando eu fiz um curso marítimo [...] um dos livros era 'adote esse rio' [...] O que é adotar? É cuidar, preservar. Assim como a gente cuida de um filho quando nasce até crescer, [...] assim a gente tem que cuidar da natureza."
11	Não soube responder
12	"É o uso consciente das matérias primas que a natureza oferece pro sustento."
13	"É pra gente se manter, né? Pra usar daquilo e se manter das coisas fornecidas."
14	Não soube responder
15	Não soube responder
16	Não soube responder
17	"Usar as plantas, zelar as plantas. Fazer o plantio, zelar o que pode, para favorecer mais."
18	" É o trabalho no nosso terreno, nosso plantio com as frutas, com as coisas, pra se manter."
19	"Eu creio que seja que nem o Bolsa Família e o Bolsa Verde, que ajuda muito, né? A gente depende desse benefício."
20	Não soube responder
21	"Não derrubar toda a vegetação no terreno, não poluir, [...] não usar agrotóxico. Não jogar o lixo. Separar o lixo pra reciclagem."
22	"A gente se manter através do que a gente colhe daqui da natureza."
23	Não soube responder
24	Não soube responder
25	Não soube responder
26	"É para preservar. Antes nós desmatávamos, fazíamos carvão, roça. Hoje não dá pra fazer mais. É só preservar mesmo. Limpar, juntar o lixo, queimar."
27	Não soube responder
28	Não soube responder
29	"Uso Sustentável acho mais ou menos que é você tirar tudo que você pode da natureza, mas sem agredir ela. Usar o recurso que ela lhe dá e sempre estar em contato direto com a natureza."
30	Não soube responder

Como se observa, as respostas variaram. Pode-se perceber que para alguns entrevistados uso sustentável está relacionado com questões da natureza, por exemplo, quando responderam fazer plantio e zelar pelas plantas, ou "essa coisa do lixo". Para outros tem relação com manter-se através dos recursos da natureza.

Poucos souberam responder que uso sustentável era conservar a natureza, não poluir, não jogar lixo no rio, retirar os recursos da natureza sem agredi-la e fazer uso consciente dos recursos que ela nos oferece (entrevistados nº 1, 10, 12, 21, 26 e 29).

Metade dos entrevistados não soube responder a pergunta. Esse resultado pode ser justificado pela antiga nomenclatura do TAUS, que era apenas Termo de Autorização de Uso (como se observa nas Portarias SPU nº 284/2005 e Portaria nº 100/2009). A mudança para Termo de Autorização de Uso Sustentável ocorreu apenas em meados de 2010, com a Portaria SPU nº 89/2010, fazendo, talvez, com que os entrevistados não tivessem intimidade com a expressão (quase todos os entrevistados receberam o TAUS em 2010, porém ainda com a nomenclatura de TAU).

Ao analisar quais são as atividades que os entrevistados consideram mais prejudiciais à natureza (Figura 17), 54% das respostas se referiram ao lixo jogado no rio como muito prejudicial, tanto à natureza, como à própria comunidade. Ainda sobre objetos jogados no rio, 9% das respostas se referiram também ao esgoto que contamina os rios. Sendo assim, a preocupação com a poluição dos rios soma 63% das respostas.

Outras preocupações como desmatamento (16%), queimadas (7%) e outras (7%) como caça, carvoarias e fábrica de palmito, surgiram entre as respostas dos entrevistados. Por fim, 7% das respostas constavam como “não sei”.

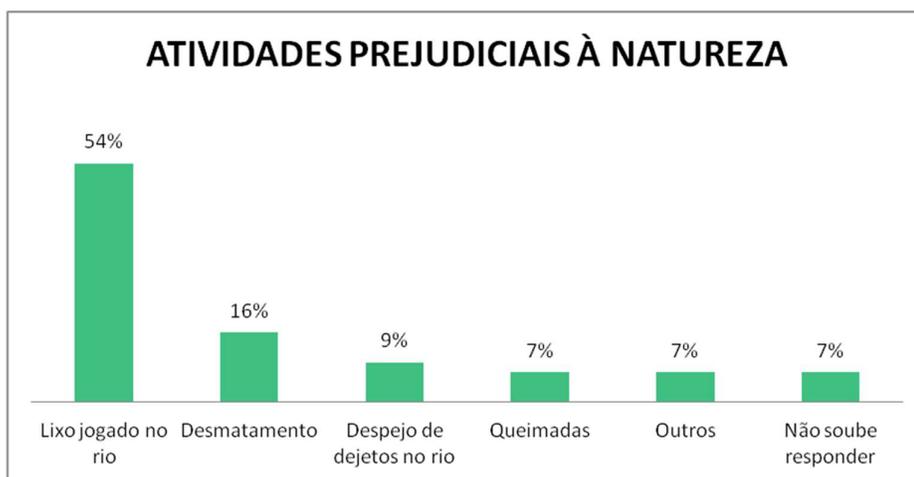


Figura 17 - atividades consideradas pelos entrevistados como prejudiciais à natureza

O entrevistado nº 29, mostrou preocupação com o lixo produzido nas ilhas e na cidade, prejudicando os rios e consequentemente a pesca: “por exemplo, a pesca, né? Você tem agora pouco peixe porque tem muito lixo no rio [...]. Tanto nós que mora na ilha produzimos lixo e jogamos no rio e no quintal, como também gente da própria cidade”.

Ao serem indagados sobre o que faziam para ajudar a conservar a natureza (Figura 18), os entrevistados deram respostas variadas. Trinta e três por cento (33%) das respostas apontaram a queima do lixo como a principal atividade realizada pelos entrevistados, considerada por eles como boa prática ambiental. Pelo menos 2 entrevistados relataram saber que tal atividade acaba por prejudicar o meio ambiente de outra forma, mas disseram que é melhor queimar o lixo do que jogá-lo nos rios, recurso natural que dependem mais diretamente.

Como segunda atividade mais praticada pelos entrevistados, juntar o lixo e levá-lo para a cidade apareceu em 23% das respostas. É uma prática interessante, pois os ribeirinhos sabem que dependem diretamente dos rios e como não há a coleta de lixo nas ilhas, eles reúnem para levá-lo à cidade. No entanto, isso só é possível pela curta distância/tempo

despendido das ilhas para a cidade (no máximo 1 hora). Em ilhas mais distantes da cidade, a prática não é tão relatada.

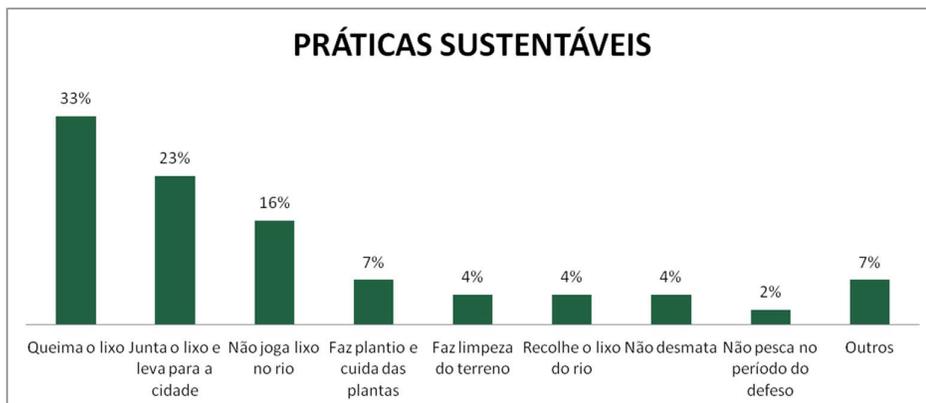


Figura 18 - práticas sustentáveis dos entrevistados

Ainda sobre o lixo, 16% das respostas se referiram a não jogar o lixo no rio e 4% de recolhimento de lixo dos rios. Observa-se, portanto, que as atividades que prezam pela limpeza dos rios associada ao lixo somam 76% das respostas.

Outras práticas como fazer plantio e cuidar das plantas (7%), fazer limpeza do terreno (4%), não desmatar (4%), não pescar no período do defeso do peixe (2%) e outras (7%), como fazer o manejo do açai, não fazer queimadas e realizar palestras para conscientizar as pessoas surgiram entre as respostas dos entrevistados.

Em depoimento, a liderança local apontou que na região muitas pessoas já estão conscientizadas ambientalmente, porém foi um processo que ocorreu através de políticas municipais, não tendo o TAUS muita participação nessa mudança:

As políticas ajudaram muito a conscientizar eles, porque no início do programa, em 2006, a gente fez uma campanha aqui em Abaetetuba, “mexa-se e mude o clima” [...]. Um é fiscal do outro para jogar o lixo no lixo, não jogar lixo no chão. A campanha durou até 2011, mais ou menos e deu muito certo. Mas o TAUS não teve tanto isso porque ele não tem informação pra isso. O TAUS foi tirado para as pessoas, mas nem todo mundo recebeu. E pronto. Aí parou, ninguém falou nada. Mesmo assim o povo, pelo menos parte dele, pega o seu lixo, e te garanto, coleta o lixo. Mas ele também queima. De outro jeito ele polui o ar que respiramos. Mas tudo bem, ele não joga diretamente no rio porque sabe que quando for plantar um pé de açai o plástico vai tá lá, impossibilitando que aquela produção se desenvolva. Então legalmente ou não legalmente, ele contribui sim. Estão 50% conscientizados. Mas tem gente que não acredita nessa política.

Em relação às principais reivindicações dos entrevistados, ou seja, o que faltava na comunidade para melhorar as condições de vida das famílias (Figura 19), a coleta de lixo apareceu na quarta opção mais respondida, presente em 10% das respostas. A principal reivindicação dos entrevistados foi com a saúde, uma vez que, segundo eles, faltam postos de saúde e agentes capacitados na região (24%).

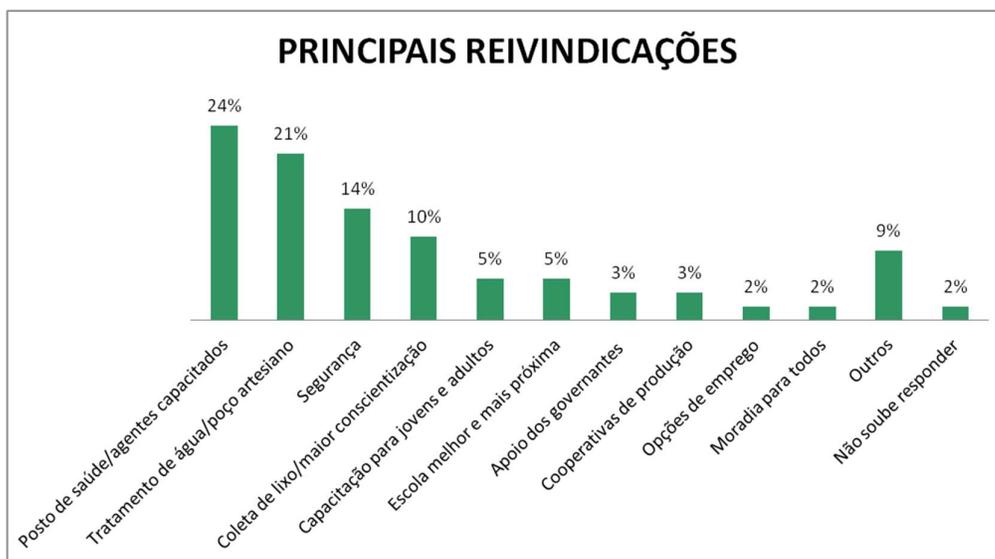


Figura 19 - principais reivindicações dos entrevistados

Em seguida, o tratamento de água foi muito mencionado (21% das respostas), não só pela questão do despejo inadequado de lixo, relatado por muitos, mas também por conta do naufrágio de um navio com cinco mil bois vivos que ocorreu em 6 de outubro de 2015 no porto de Vila do Conde, em Barcarena (SÓTER, G.; YURI, A, 2016). Com o acidente a água da região foi contaminada, tanto pelo despejo de óleo, quanto pelo apodrecimento das carcaças dos bois. Abaetetuba também foi atingida, principalmente na praia de Beja. Muitos entrevistados relataram que não podem mais pegar água do rio para consumo, tendo que retirá-la de um poço artesiano distante das ilhas.

Outro ponto muito mencionado pelos entrevistados foi a preocupação com a segurança (14% das respostas). Muitos relataram que a região está tomada pelo o que eles chamam de “piratas”, criminosos que assaltam as casas e barcos, roubam os pertences e a produção dos ribeirinhos. Alguns relataram que, com a chegada das drogas e das tecnologias (celular, televisão, entre outros), muitos jovens acabam escolhendo a criminalidade. Isso justifica reivindicações de capacitação para jovens e adultos (5%), cooperativas de produção (3%) e mais opções de empregos (2%).

Reivindicações como escola melhor e mais próxima (5%), apoio dos governantes (3%), moradia para todos (2%) e outras (9%), como maior organização social, mais benefícios sociais para as pessoas, palestras de conscientização na comunidade e energia elétrica, surgiram entre as respostas dos entrevistados.

4.3.3 Conhecimentos sobre o Termo de Autorização de Uso Sustentável

Muito embora grande parte do território ribeirinho seja de domínio da União, uma vez que seus rios, margens, várzeas e ilhas são em grande parte federais, paira até os dias de hoje uma enorme complexidade em relação à regularização fundiária dessas terras (IPEA, 2015).

Para a pesquisa, foi fundamental investigar se os entrevistados sabiam que suas terras eram de propriedade da União, sendo suas apenas a posse das terras.

Ao serem indagados sobre quem era o proprietário de suas terras (Figura 20), grande parte dos entrevistados (77%) respondeu que ele e sua família eram os verdadeiros donos da

terra. Dezesete por cento (17%) respondeu que seus terrenos eram de marinha e portanto da União²¹.

Seis por cento (6%) apontaram outras pessoas como sendo as proprietárias da terra, como a família do companheiro ou o antigo patrão (pretensos donos das terras, que com ou sem títulos, se diziam os proprietários, levando os povos tradicionais a condições de vulnerabilidade social).

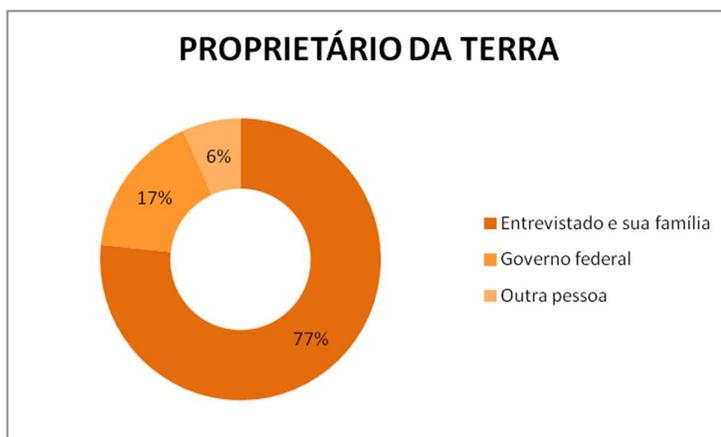


Figura 20 - propriedade da terra

Quase a totalidade dos entrevistados (94%) recebeu o TAUS em 2010. Três por cento (3%) receberam em 2009 e outros 3% receberam em 2014 (Figura 21).



Figura 21 - ano de recebimento do TAUS pelos entrevistados

Além disso, 77% dos entrevistados relataram que foram informados sobre o TAUS quando o receberam (Figura 22), em oposição a 23% que disseram não ter recebido nenhuma informação. Através do depoimento de algumas pessoas pode-se perceber que a política ocorreu em dois momentos: o do cadastramento, quando os agentes da SPU foram *in loco* obter a documentação e informações, como o ponto geodésico e a foto da casa; e o da entrega dos termos, em momento posterior. Alguns relataram que não foram bem informados sobre a política no momento do cadastramento e que a entrega de TAUS não foi feita pelos agentes da SPU, não obtendo, portanto, um reforço das informações.

²¹ A linguagem do questionário foi adaptada à realidade local, considerando o nível de compreensão dos entrevistados. Entre as opções de resposta, “Governo Federal” parecia ser mais fácil de assimilar do que “União”.



Figura 22 - recebimento de informações sobre o TAUS

Os 77% dos entrevistados que receberam informações sobre o TAUS apontaram respostas diversas em relação ao tipo de informação recebida (Figura 23). Curiosamente, a informação que os entrevistados mais receberam (26% das respostas) foi a de que o TAUS atua como um comprovante de residência.

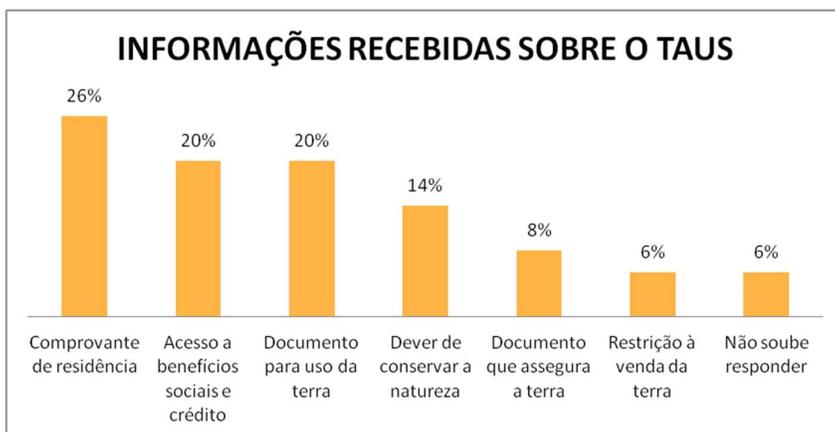


Figura 23 - informações recebidas sobre os TAUS

O TAUS acaba tendo essa função, já que é utilizado pelos ribeirinhos como “documento da casa”. Uma das entrevistadas, residente do Rio Abaeté, a entrevistada nº 1, relatou que com o TAUS ela consegue provar que mora na ilha: “esse documento ajuda muito. Você vai no INSS, você pode provar que você mora ali. Você tem endereço fixo. Tá aqui. [...] É o documento de identidade da casa.”

Da mesma forma, o TAUS como instrumento para acesso à aposentadoria, benefícios sociais e a crédito (tanto rural, quanto bancário) foi mencionado em 20% das respostas. Em seguida, 20% das respostas indicam a informação recebida de que o TAUS é um documento para legalização do uso da terra.

Outras 14% das respostas indicam a informação de que com o TAUS o ribeirinho tem o dever de conservar a natureza, 8% aponta que o TAUS serve para dar segurança da terra, 6% como sendo uma restrição da venda da terra e 6% não souberam responder.

Observa-se, portanto, que as informações recebidas pelos entrevistados acerca dos TAUS dizem respeito principalmente ao TAUS como documento de terra, uma vez que 60% das respostas associam o uso do TAUS à terra.

Ao serem inquiridos sobre o que o TAUS havia trazido de bom para suas famílias e comunidade (Figura 24), os entrevistados deram como principais respostas o acesso a comprovante de terra e a segurança na terra (25%) e acesso a comprovante de renda (22%).



Figura 24 - benefícios dos TAUS para a família e para a comunidade

Muitos entrevistados, como o de nº 10, relataram a importância do TAUS como documento que tem função de comprovar a condição de ribeirinho e sua residência:

Pra nós ele serviu, ele é muito útil. A gente chega no banco pra fazer um projeto eles pedem esse documento, que é válido praticamente em todo território nacional. [...] Chega no banco pra fazer um empréstimo, Pronaf, ele pede logo esse documento. Uma declaração de residência ou o TAU. Então a gente apresenta o TAU e está liberado o dinheiro. Se a gente chegar no INSS pra aposentadoria: cadê o TAU? Você tem? Tem gente que nem sabe o que é TAU. Então ele é muito importante, não é só como uma declaração.

Dezesseis por cento (16%) das respostas indicam que os entrevistados perceberam um maior acesso a benefícios sociais e crédito, outras 9% se referiram ao maior respeito à natureza e 4% ao acesso à moradia. Dezesseis por cento (16%) não perceberam nenhuma mudança através do TAUS. Outras mudanças foram apontadas, como a comunidade mais unida e a minimização das imigrações devido a proibição da venda das terras (5%). 4% não soube responder.

Em entrevista com a liderança local, essa relatou a importância do documento na vida dos ribeirinhos:

Veio dar uma visão diferente pra esse povo que mora aí, que antes não tinha todo esse reconhecimento [...]. Ele passa a ter uma mudança na vida, no hábito dele. Passa a ir em busca de novos horizontes. Através deste documento ele passa a ser reconhecido dentro das instituições, quando ele vai buscar os seus direitos, entendeu? Ele passa a ser visto de uma forma diferente, porque ele não tá só falando, ele tá comprovando em documento que ele mora na região, quantos hectares ele tem, etc. Essa é uma mudança muito importante para o reconhecimento como ribeirinho, extrativista, quilombola e povo da floresta.

Diferentemente das perguntas sobre os benefícios dos TAUS para a família e na comunidade, momento em que foi dada a oportunidade dos entrevistados exporem quais as principais mudanças positivas identificadas por eles, a última pergunta do questionário²² é

²² Para facilitar a análise conjunta dos dados, a última pergunta do questionário foi colocada nos resultados e discussão logo após a pergunta sobre os benefícios dos TAUS para as famílias e comunidade.

referente ao conhecimento dos entrevistados sobre as possíveis mudanças provocadas pelos TAUS (Figura 25). Foi perguntado objetivamente a eles sobre diversos itens, como diminuição de conflitos de terras, acesso a benefícios e manutenção das tradições, dentre outros.

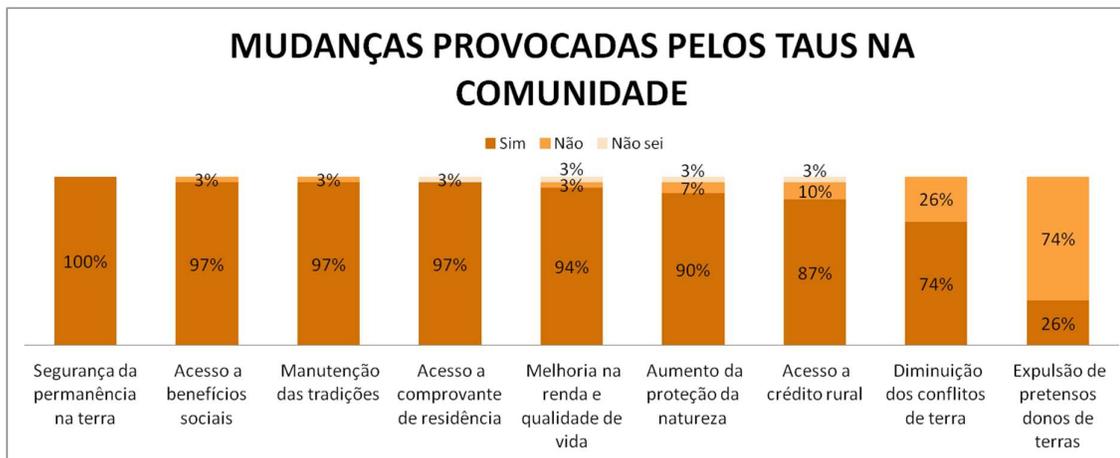


Figura 25 - mudanças provocadas pelos TAUS

Setenta e quatro por cento (74%) dos entrevistados confirmaram que depois que os TAUS começaram a ser distribuídos na comunidade, houve uma diminuição dos conflitos de terras, mas 26% disseram que não perceberam essa mudança.

Em depoimento, a liderança local explanou um breve histórico dos conflitos de terra na região de Abaetetuba:

Surgiram os engenhos e vieram os patrões, os coronéis, os doutores, e seus escravos. Então quando ele [patrão] chega na região, ele tem várias terras, entendeu? “Tu vai trabalhar aqui pra mim, tu vai produzir pra mim, tu vai cortar essa cana, tu vai ter que deixar aqui pra mim uma parte”. Naquele momento ele [ribeirinho] não tinha a quem recorrer, então ele trabalhava pro patrão. Mas aí surgiu os direitos trabalhistas, surgem os sindicatos. E aí pronto. Os donos de engenho viram que “não posso mais ser o patrão aqui, porque ele já vai buscar o direito dele”. Ou ele paga a indenização ou vai pra justiça. Foi aí que os patrões saíram [...]. Mas como o povo ribeirinho ainda é muito humilde, se ele plantava açaí e tirava 15 rasas, 10 eram do patrão e 5 eram dele. Era essa a cultura. Quando surgem os projetos de assentamento aí muda tudo. O dono da terra é quem mora, porque a terra não pode ficar improdutiva. Aí entram os conflitos locais. Teve conflito. Falavam que iam matar. Isso em 2007/2010. Ele [patrão] ia, batalhava, mas nunca teve direito, porque ele não produzia, porque ele foi embora, abandonou. Então diminuiu sim, os conflitos. Mas ainda existem conflitos. Conflito de parente, entre famílias, de divisas de terra. Muito porque no TAUS não tem a delimitação das terras. Mas para o que era, mudou muito.

Apesar dos entrevistados terem relatado que quase já não há mais a prática da obrigatoriedade de dar parte da produção à figura do patrão, 74% dos entrevistados identificaram que não houve a expulsão dos pretensos donos de terras por causa da chegada do TAUS, possivelmente porque isso já havia ocorrido mesmo antes, com a criação dos projetos de assentamento, de acordo com o depoimento da liderança local.

Quase totalidade dos entrevistados (97%) confirmou que após a chegada dos TAUS na região houve o acesso a comprovante de residência (3% não soube responder). Já em relação a acesso a crédito rural, 87% confirmaram que houve um maior acesso a crédito, em oposição a 10% que disseram que não houve essa mudança, além de 3% que não souberam responder.

A maioria dos entrevistados (97%) confirmou que a distribuição dos TAUS na comunidade contribuiu para um maior acesso a benefícios sociais, assim como atuaram na manutenção das tradições na comunidade (97% dos entrevistados). Apenas 3% responderam que não houve mudança nesses itens.

Noventa por cento (90%) dos entrevistados confirmou que houve também aumento da proteção da natureza²³ com a chegada dos TAUS na comunidade, contrariamente a 7% que disseram não ter havido essa mudança e 3% que não souberam responder.

Grande parte dos entrevistados (94%) confirmou ter havido mudanças na renda e na qualidade de vida de suas famílias, em oposição a 3% que não perceberam essa mudança e 3% que não souberam responder. Por derradeiro, todos os entrevistados (100%) confirmaram que a distribuição dos TAUS na comunidade contribuiu para a segurança de permanência na terra.

Logo em seguida foi dado espaço para que os entrevistados sugerissem melhorias nos TAUS (Figura 26). Surpreendentemente, 54% dos entrevistados responderam que não havia nada a ser melhorado, apesar de terem relatado alguns pontos de insatisfação durante as entrevistas. Treze por cento (13%) mencionaram que não receberam a casa prometida pelo governo pelo programa Minha Casa Minha Vida.

Essa reclamação surgiu devido ao fato de algumas das ilhas onde moram os entrevistados serem áreas ribeirinhas que foram contempladas pelo Programa Minha Casa Minha Vida, de financiamento de construções de habitação, em uma parceria firmada entre a SPU e o Ministério das Cidades.

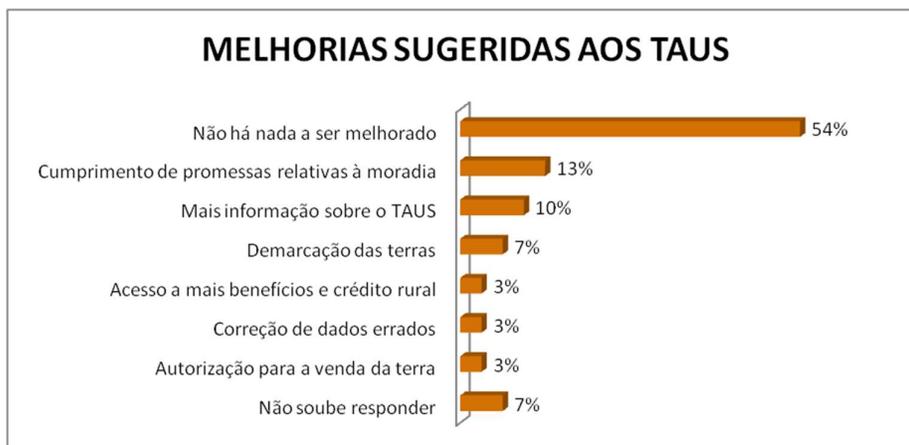


Figura 26 - melhorias sugeridas aos TAUS pelos entrevistados

Dez por cento (10%) dos entrevistados mencionaram a falta de informação sobre os TAUS como um problema, sugerindo mais informações sobre o documento para as pessoas que o possuem. Sete por cento (7%) mencionaram que os TAUS deveriam demarcar as terras para evitar conflitos entre as pessoas na comunidade, 3% sugeriram mais acesso a benefícios e crédito rural, 3% sugeriram a correção dos dados errados nos TAUS e 3% sugeriram que deveria haver a autorização para a venda da terra. Sete por cento (7%) não soube responder.

A liderança local mencionou que alguns beneficiados gostariam que constasse o nome do casal no documento, não apenas o da mulher, além da delimitação da área: “a batalha é chamar a SPU aqui pra fazer um reconhecimento desses antigos para tirar os novos com os nomes do casal. Enfim, ter adequadamente a identificação e ter tantos hectares que de fato ele tem”.

²³ Nessa questão, entende-se proteção da natureza a diminuição ou o cessar das atividades consideradas pelos entrevistados como prejudiciais à natureza.

Alguns dos entrevistados relataram que o documento não deixa claro os limites das terras, o que causa confusão e gera conflitos. Um deles, o entrevistado nº 21, mencionou inclusive a judicialização de conflitos:

Na verdade, esse documento aqui da SPU, a gente fica meio meio confuso com isso aqui. Porque [...] hoje aqui na nossa região [...] existe conflito com esse negócio de terra. Tá na justiça com várias pessoas porque hoje esses pontos geográficos aqui diz [...] longitude de 500 metros quadrados [...]. Se for fazer uma medição como pede isso aqui [...], 500 metros daqui da boca aqui do rio que a gente mora, pra cada morador [...] até chegar na Vila Maratá, tem cento e poucas famílias. Se for 500 metros pra cada um vai chegar em Igarapé-Miri essa medição. Hoje o povo se confunde com isso [...]. Isso que não explicaram pro povo. Eu mais ou menos já sei como funciona isso, entendeu? O resto pessoal não. Eles adotam que o terreno tem 500 metros quadrados, aí é diferente isso ai. Não deram nenhum tipo de informação sobre isso.

A liderança local também apontou como um dos erros do TAUS a questão da delimitação das terras e como as Empresas de Assistência Técnica estão ajudando nisso:

Isso causa conflito. Por que o outro quer invadir pro terreno do outro [...]. A gente já entrou com um pedido de alteração e hoje através do trabalho das empresas de assistência técnica a gente espera ter essas mudanças. Eles estão indo lá, estão tirando o ponto de GPS e dizendo de fato quanto as pessoas tem.

Observa-se através do depoimento dos entrevistados que o TAUS tem uma linguagem complexa, mencionando latitude e longitude, “circunscrição do terreno em um raio de até 500 metros”, ponto geodésico, etc. Muitos pensam, por exemplo, que o TAUS estabeleceu, como padrão para os terrenos, o limite de 500 metros quadrados. Isso gera muitas dúvidas nos possuidores dos TAUS, que permanecem até os dias de hoje sem informações precisas sobre o documento, suas funções e objetivos.

Outro depoimento demonstra como há muita falta de informação sobre o que é o TAUS e porque os antigos documentos não têm validade jurídica. A entrevistada nº 11 relatou:

A gente tinha aquele documento antigo, que o pai dava. Aquelas escrituras. Meu pai tinha uma escritura que foi escrito até na mão naquele tempo [...]. Aquela documento parecia muito bom. Muito reconhecido pelo cartório e tudo. Ai esse aqui veio aí e parece que veio tirar autoridade documento antigo [...]. Esse terreno não é teu, é do Governo, é da União. Então parece que veio desautorizar a gente porque a gente tinha aquelas escrituras antigas.

Outro entrevistado, o de nº 10, se queixou da falta de demarcação da terra e da confusão que o documento causou:

O que não funciona nele é que nós hoje como assentados, como ribeirinhos, como povo de ilha, não existe demarcação de terra nossa. E o TAU se ele veio pra ajudar nós, ele devia ter a demarcação, a metragem de terra. Eu só ia sossegar se esse documento dissesse que é do senhor [...] que mora na área tal, tem 300 metros de frente por 500 de fundo, deveria ser assim. Porque é o seguinte: ele veio com esses 500 metros, mas escute aqui, eu tenho um, meu filho tem um... Daqui pra ali não dá 15 metros. Como vai medir 500 metros de lá pra cá [...]. E aí nós passa por cima da minha casa pra medir lá na casa do vizinho. É briga pra cachorro grande [...]. Então devia ter uma demarcação. Já que o SPU é dono da área da terra, vamos fazer diferente, vamos demarcar Terra junto com o INCRA.

Outro ponto importante a ser investigado na pesquisa é se os entrevistados têm conhecimento sobre os direitos e restrições dos TAUS (Figura 27). Todos os entrevistados (100%) sabem que tem o direito de usar e habitar suas terras. Sobre o direito de outras pessoas (fora de sua família) usar e habitar suas terras, 97% responderam que essas não têm esse direito.

Cem por cento (100%) dos entrevistados sabem que têm o direito de plantar e produzir alimentos nas suas terras. E 97% deles sabem que tem o direito de pescar no rio para consumo e venda, ao contrário de 3% que disseram que não têm esse direito.

Em relação às restrições, ao serem indagados sobre a possibilidade de realizar atividades de agricultura e pecuária em grande escala, 70% afirmaram que não podem realizar esse tipo de atividade, 27% afirmaram que podem e 3% não souberam responder.



Figura 27 - direitos e restrições do TAUS

Já em relação a possibilidade de venda das terras, 73% disseram que não eram autorizados a vender suas terras, em oposição a 24% que afirmaram que podem vender. Três por cento (3%) não souberam responder.

Através do depoimento de alguns entrevistados é perceptível que há muitas dúvidas e faltam informações sobre a proibição de venda das terras. A entrevistada nº 13 afirmou:

“Não pode vender, por exemplo, para uma pessoa que vem de Belém. Não pode vender. Agora eu, por exemplo, se eu quisesse me mudar daqui para outro setor, né. Eu poderia vender a minha terra, mas pra alguém que tivesse dentro da associação.”

No entanto, em entrevista com a liderança local, ficou claro que a maior parte das pessoas sabe que não pode vender as terras:

Eles sabem que quando eles recebem o TAUS e entram em RB [relação de beneficiários da reforma agrária], a terra eles não podem vender. Isso é caso de polícia federal. Eles não podem vender, tanto a terra, quanto os bens adquiridos dentro do projeto de reforma agrária. Ele sabe que você pode passar pro seu filho, passar pro seu irmão, mas não podem vender. Já deu caso muitas vezes de assentado ser punido [...]. Ele pode ficar como assentado mas não pode mais ficar como beneficiado dos programas de reforma agrária.

Em relação a possibilidade dos ribeirinhos de restringir o acesso de outras pessoas aos rios e igarapés, 83% responderam que não têm esse direito. Alguns dos 17% que afirmaram possuir esse direito, disseram que não podem restringir o acesso aos rios, porém, os igarapés poderiam ser controlados pelos ribeirinhos que detêm suas margens.

No que tange à proibição de atividades prejudiciais ao meio ambiente, 90% sabem que não podem realizar atividades que prejudiquem a natureza, contrariamente a 10% que disseram que podem.

A pergunta sobre a obrigação de dar parte da produção a alguém (ou pagar alguma quantia para continuar produzindo em suas terras) foi elaborada para investigar se ainda há a figura do “patrão”, “meeiro”, ou pretensos donos das terras, pessoas que se diziam donas das terras e que cobravam dos povos tradicionais parte de suas produções. Cem por cento afirmaram que não têm a obrigação de dar parte de suas produções a ninguém, muito embora alguns tenham relatado a existência do patrão, que na pergunta sobre a propriedade das terras surgiu como o dono da terra, em pelo menos um depoimento.

Por fim, foi indagado se havia na comunidade famílias com TAUS que praticavam algumas atividades proibidas pelos documentos. A pergunta foi elaborada desse modo, visando não inibir os entrevistados a responderem sobre a prática de atividades ilegais, eventualmente praticadas por eles mesmos (Figura 28).

Mais da metade dos entrevistados (60%) relatou que há pessoas com TAUS na comunidade que praticam atividades prejudiciais à natureza, em oposição a 34% que disseram que não tem o conhecimento dessa prática na comunidade. Seis por cento (6%) não souberam responder a pergunta.

Em relação às atividades de produção em grande escala, para 57% dos entrevistados essa não é uma prática ocorrente na comunidade, em oposição à 40% que relatou a existência de pessoas que realizam tais atividades. Três por cento (3%) não soube responder.

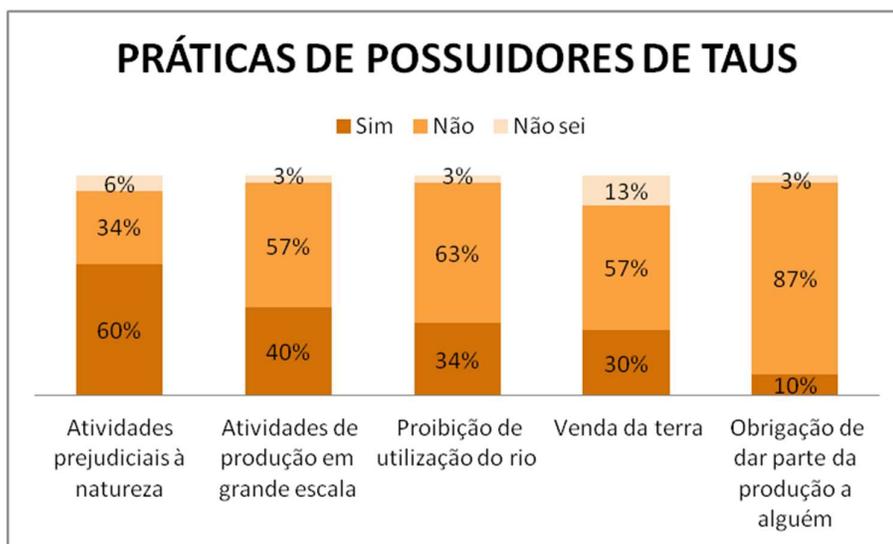


Figura 28 - práticas de possuidores de TAUS

Mais da metade dos entrevistados (63%) relatou que não tem conhecimento de pessoas com TAUS que proíbem a utilização dos rios e igarapés por outras pessoas, ao contrário de 34% que afirmaram a ocorrência dessa prática na comunidade.

Acerca da venda das terras, mais da metade dos entrevistados (57%) disseram que não têm o conhecimento dessa prática na comunidade, no entanto 30% afirmaram que há pessoas com TAUS que vendem terras. Treze por cento (13%) não souberam responder.

Por último, de entenderem que quem tem TAUS não tem a obrigação de dar parte da produção a alguém (ou pagar alguma quantia para continuar produzindo em suas terras), 10% dos entrevistados afirmaram que essa prática ainda existe na região. No entanto, para grande parte dos entrevistados (87%) não há mais essa prática. Três por cento (3%) não souberam responder.

4.3.4 Síntese da análise dos dados

Ao traçar o perfil dos entrevistados, observa-se que é composto principalmente por mulheres (87%) entre 30 e 49 anos (57%), as quais têm de 1 a 3 filhos (70%) e não chegaram a completar o ensino fundamental (60%). Elas possuem renda mensal familiar per capita entre R\$ 154 e R\$ 880 (53%), advinda essencialmente do Bolsa Família (70%), do Seguro Defeso e do trabalho com a agricultura, em especial o açaí.

Em relação aos conhecimentos dos entrevistados sobre comunidades tradicionais, esses estão há pelo menos 3 gerações residindo na comunidade (74%), se sentem pertencendo a uma comunidade tradicional (67%). Poucos (27%) relacionaram o pertencimento a uma comunidade tradicional com a manutenção das tradições e costumes, tanto religiosos (cultos e missas), quanto culturais (festejos) e sociais (reuniões comunitárias). Acerca dos conhecimentos sobre o meio ambiente, têm conhecimentos diversos sobre o conceito de uso sustentável, entendem que a atividade que mais prejudica a natureza está associada ao despejo inadequado de lixo nos rios (63%) e dizerem que realizam atividades que ajudam a conservar a natureza, relacionando-as com a preocupação com a limpeza dos rios (76%). Suas principais reivindicações comunitárias giram em torno de melhorias na saúde, tratamento de água, segurança e a coleta de lixo (somando 69%).

No que tange ao conhecimento dos entrevistados sobre o Termo de Autorização de Uso Sustentável, esses pensam que eles e suas famílias são os verdadeiros proprietários da terra (77%), receberam o TAUS entre 2009 e 2014 (100%), adquiriram informações sobre o Termo (77%), que dizem respeito principalmente ao TAUS como documento associado ao direito à terra (66%), percebem o TAUS como documento que trouxe para suas famílias e comunidade acesso à comprovante de residência e de terra e, conseqüentemente, à segurança da terra, bem como maior acesso a benefícios sociais e crédito (63%). Por fim, os que entendem que não há nada a ser melhorado nos TAUS (54%).

Os entrevistados confirmaram que, após a distribuição dos TAUS na comunidade, houve diminuição dos conflitos por terras (74%), que não houve expulsão dos pretensos donos de terras (74%), que o TAUS deu acesso a comprovante de residência (97%), bem como acesso a crédito rural (87%) e a benefícios sociais (97%). Eles também afirmaram que houve um aumento da proteção da natureza (90%), que ocorreu a manutenção das tradições (97%) e a melhoria na renda e qualidade de vida das famílias (94%), bem como se assegurou aos possuidores dos TAUS a permanência em suas terras.

Os ribeirinhos entrevistados entendem também que têm o direito de usar e habitar suas terras (100%), que terceiros não tem esse mesmo direito (97%) e que detêm o direito de plantar e produzir em suas terras (100%) e de pescar nos rios e igarapés (97%). São conscientes de que não podem: produzir em grande escala (70%), vender suas terras (73%), proibir o acesso de pessoas aos rios e igarapés (83%) realizar atividades prejudiciais à natureza (90%). Sabem ainda que não são obrigados a dar parte da produção a ninguém (100%).

Por fim, os entrevistados disseram que na comunidade em que residem há pessoas com TAUS que realizam atividades que prejudicam a natureza (60%). Por outro lado, mais da metade disse não haver pessoas com TAUS que realizam atividades de produção em grande escala (57%), que proíbem a utilização dos rios e igarapés (63%), tampouco que vendem suas terras (57%). Grande parte afirmou que não há na comunidade famílias com TAUS que são obrigadas a dar parte da produção a alguém (87%).

CONCLUSÃO

O Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) é um instrumento que se mostra importante para melhoria das condições de vida das comunidades tradicionais ocupantes de áreas de domínio da União, principalmente dos ribeirinhos residentes das várzeas da União na Amazônia, pois a eles são garantidos uma série de direitos.

O Termo foi criado após uma mudança no tratamento do patrimônio da União, antes excluyente e patrimonialista, agora democratizado, através da garantia da função socioambiental da propriedade da União, com o estabelecimento de programas sociais de habitação e regularização fundiária.

O instrumento é regulado pelas Portarias SPU nº 100/09 e nº 89/10 e concedido pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU) de forma a dar início ao processo de regularização das terras ocupadas pelas comunidades tradicionais. É um procedimento célere, que externaliza a preocupação da garantia imediata da posse de comunidades vulnerabilizadas em um contexto de conflitos fundiários.

No entanto, o documento é caracterizado como um ato administrativo precário, ou seja, pode ser revogado por superveniência de interesse público, para a implantação, por exemplo, de empreendimentos privados de interesse nacional. Isso fragiliza a população local e pode significar uma manutenção da situação de instabilidade às mesmas, muito embora o TAUS sirva como documento que garante a realocação das comunidades para um local de condições análogas a situação anterior.

A Portaria nº 89/10 afirma que o TAUS pode evoluir para uma Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou para uma doação (quando não houver mais interesse público na área). A delimitação do TAUS é padronizada, medida a partir de um raio de 500 metros de um ponto geodésico georreferenciado estabelecido no local, respeitando os limites de tradição das posses existentes no local.

Apesar de ser padronizada para facilitar e agilizar a concessão, e de conter informação sobre o respeito aos limites tradicionais da posse, na prática, essa delimitação gera conflitos dentro da comunidade pela falta de intimidade com a linguagem técnica utilizada no termo, conforme se verificou em alguns depoimentos de entrevistados do estudo de caso.

Além disso, conforme define a Portaria nº 89/10, os limites de tradição das posses existentes no local deveriam ser estabelecidos pelas comunidades envolvidas, o que, na prática, também não ocorre. Segundo relato da liderança local, a política foi pensada “de cima para baixo”, não respeitando a realidade dos povos ribeirinhos e extrativistas.

De 2007 a 2015, foram concedidos 54.155 TAUS no Brasil, sendo prioritárias para a SPU as áreas ribeirinhas da Amazônia. Só no estado do Pará foram concedidos 46.295 Termos, pois foi nesse estado que se deu o início da política de regularização fundiária intitulada Projeto Nossa Várzea. Há potencial para inclusão de mais famílias, porém, a política vem sofrendo uma diminuição desde 2011, por conta de cortes no orçamento, o que dificulta o cumprimento da visão de futuro da SPU de “ser, até 2017, uma instituição com gestão plena e participativa de todos os imóveis da União”.

O TAUS tem como objetivos a regularização das ocupações de comunidades tradicionais em áreas de domínio da União e a autorização do uso sustentável dos recursos naturais nessas áreas. No entanto, por consequência da segurança jurídica da terra, garantida pelo instrumento, são possibilitados diversos direitos, dando aos TAUS diversas outras funções além da socioterritorial, como a função sociocultural, função ambiental, de mudança no trabalho e na renda, do uso econômico do território e de promoção da cidadania.

Em relação à função socioterritorial, ao analisar o perfil dos beneficiários dos TAUS entrevistados através do estudo de caso, observa-se que, na prática, os TAUS cumprem a

função de garantia da segurança da terra, conforme afirmam os entrevistados. Apesar de não saberem que as terras são de domínio da União, os entrevistados relataram que, ao receberem o TAUS, foram informados principalmente que é um documento associado ao direito à terra, tanto da segurança da terra como o acesso ao comprovante de residência. Da mesma forma, afirmaram que foi assegurada a eles a permanência em suas terras e que, por isso, houve diminuição dos conflitos por terras.

Apesar de afirmarem que receberam informações sobre os TAUS, alguns dos entrevistados relataram que faltam informações concretas sobre diversos pontos dos Termos, como a delimitação da área, as funções do documento além de comprovante de residência, bem como relataram erros nos dados pessoais cadastrados nos TAUS. Um fator que contribui para a desinformação dos beneficiados é a linguagem complexa apresentada no termo, como pode ser observado ao analisar o Termo no anexo do trabalho. Boa parte dos entrevistados não chegou a completar o ensino fundamental, o que dificulta o entendimento de importantes informações contidas no documento.

Os entrevistados demonstraram que tem ciência das restrições contidas no instrumento, como a proibição da venda das terras, de atividades danosas ao meio ambiente, de atividades de produção em grande escala e da proibição de restrição ao uso dos rios e igarapés. Além disso, os entrevistados sabem que são autorizados a usar e habitar suas terras, bem como a plantar, produzir e pescar nos rios e igarapés. Apesar de demonstrarem ciência, os entrevistados confirmaram a ocorrência de atividades que prejudicam a natureza. Acerca das outras restrições, a maioria apontou que há o respeito às regras estabelecidas nos TAUS.

Ainda que a maior parte dos entrevistados tenha afirmado que não houve expulsão dos pretensos donos de terras, disseram também que não há, na comunidade, famílias com TAUS que são obrigadas a dar parte da produção a terceiros. Isso pode se justificar pela expulsão dessas pessoas antes da chegada dos TAUS.

A função sociocultural do TAUS também é cumprida através da manutenção das tradições, pois, ainda que a análise dos dados tenha confirmado que os entrevistados não compreendem bem o conceito de comunidades tradicionais, eles afirmaram que de fato houve a manutenção das tradições, bem como declararam que residem na comunidade há pelo menos 3 gerações e que se sentem pertencendo a uma comunidade tradicional. Assim, ao garantir a segurança da terra, o TAUS está possibilitando a manutenção das tradições.

No que tange à função de mudança no trabalho e na renda, percebe-se que, apesar de ainda existirem algumas famílias com renda mensal per capita abaixo da linha da pobreza e extrema pobreza (abaixo de R\$ 154 e R\$ 77, respectivamente), a maioria dos entrevistados tem renda mensal familiar per capita entre R\$ 154 e R\$ 880 (1 salário mínimo). Os beneficiários declararam como principais fontes de renda os benefícios sociais e o trabalho com a agricultura.

Apesar de grande parte dos entrevistados ter dito que o TAUS trouxe melhoria na renda de suas famílias, não é possível afirmar que foi a concessão dos TAUS gerou essa melhora. Pode-se dizer que o TAUS contribuiu com a melhora da renda das famílias ao possibilitar a eles acesso aos programas de transferência de renda (como os Programas Bolsa Família e Bolsa Verde), além de legitimar o uso econômico dos recursos naturais, através da autorização das atividades agroextrativistas. Assim, conclui-se que o TAUS também cumpre a função de melhoria na renda das famílias que o possuem.

A função de promoção da cidadania foi confirmada pelos entrevistados quando afirmaram que o TAUS atua como comprovante de residência. Juntamente com a garantia da segurança na terra, a função mais efetiva do TAUS de acordo com os entrevistados é a de comprovar onde residem, literalmente colocando os ribeirinhos e suas famílias no mapa, dando um reconhecimento legal a eles e acesso a diversas políticas.

Já em relação à função ambiental dos TAUS, grande parte dos entrevistados entende que o descarte incorreto do lixo (jogado nos rios) é prejudicial para a comunidade e para a natureza, e afirma que ajuda a conservar a natureza, principalmente por realizar atividades relacionadas ao correto descarte do lixo. Apesar disso, muitos relataram a prática da queima do lixo, sem se darem conta de que essa atividade é prejudicial à natureza, ainda que não atinja um recurso natural de que eles dependem tão diretamente, como os rios.

O TAUS contribuiu para a conservação do meio ambiente, como afirmam os entrevistados do estudo de caso, pois ao autorizar o uso sustentável dos recursos naturais, garante a manutenção da diversidade biológica para as presentes e futuras gerações. Além disso, o termo garante o acesso de boa parte de seus beneficiados ao Programa Bolsa Verde, que estabelece como condição não realizar atividades prejudiciais à natureza. No mesmo sentido, a Portaria SPU nº 89/10 estabelece que os TAUS serão cancelados caso seja constatada a ocorrência de infração ambiental, ou se houver a restrição do acesso aos rios pelos beneficiados.

É importante registrar, no entanto, que para que a função ambiental do TAUS seja efetiva, não deve estar dissociada dos programas de melhoria da renda, tendo em vista que a segurança territorial sem renda não resolve o problema da vulnerabilidade e da conservação ambiental.

Os territórios dos TAUS, por serem áreas autorizadas ao uso sustentável dos recursos naturais, acabam por contribuir para a conservação do meio ambiente na Amazônia. Na prática, poderiam ser considerados como espaços protegidos, pois se enquadram nas definições estabelecidas, tanto pela IUCN, quanto pela legislação brasileira. No entanto, as categorias de áreas protegidas existentes no Brasil não se adequam completamente a esses territórios. Nesse sentido, o conceito de ICCAs estabelecido pela IUCN, parece ser mais compatível, pois tratam de áreas onde as comunidades tradicionais estão intimamente ligadas com o território de forma cultural, social e ambiental.

As múltiplas funções garantidas pelo TAUS aos seus beneficiários acabam tendo mais relevância quando o TAUS é distribuído isoladamente, sem nenhuma outra política fundiária. Quando há a sobreposição de territórios abrangidos pelos TAUS com outras categorias de regularização fundiária, como Projetos de Assentamento de Reforma Agrária ou Reservas Extrativistas, o TAUS perde um pouco da sua força, tendo em vista a emissão da CDRU nesses locais, garantindo a segurança da terra de forma mais efetiva, através da gestão do INCRA. Além disso, o TAUS, em locais onde já haja outras categorias de regularização fundiária, fragiliza os beneficiários, que não têm informações sobre as funções e validade de cada instrumento e de seus próprios direitos, gerando problemas na implementação das políticas.

Buscando responder ao problema central da pesquisa, se fez necessária essa análise conjunta das seções 4.2.2 e 4.3, a fim de investigar se as funções do TAUS têm efetividade na prática. Constatou-se, assim, que as políticas de regularização fundiária na Amazônia, como o Projeto Nossa Várzea e a consequente concessão dos Termos de Autorização de Uso Sustentável, modificam a realidade socioeconômica e ambiental de uma região quando garantem às populações tradicionais a segurança jurídica das terras de domínio da União ocupadas por elas, possibilitando a promoção da conservação ambiental dessas áreas, além da melhoria da qualidade de vida dessas populações – tendo um significado além da melhoria da renda familiar, mas de promoção de cidadania e acesso a políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, E. F. **O tempo dos padrões brabos: fragmentos da história da ocupação humana da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, AM.** Amazônica, Belém, v. 1, n. 1, p. 178-199, 2009.

BECKER, B. K. **Geopolítica da Amazônia. Estudos Avançados.** São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988a.

_____. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.** Brasília-DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em 28 mar. 2016.

_____. Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015. **Loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo.** Diário Oficial da União, Brasília-DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em 28 mar. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. **Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2015a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8578.htm>. Acesso em 28 mar. 2016.

_____. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1988. **Regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.** Diário Oficial da União, Brasília-DF, 1988b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9636.htm>. Acesso em 28 mar. 2016.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).** Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em 28 mar. 2016.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal.** Diário Oficial da União, Brasília-DF, 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em 28 mar. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Programa de apoio à conservação ambiental – Bolsa Verde: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente – histórico, gestão e monitoramento, balanço geral.** Brasília: 2012b.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Relatório Final do monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde – Ano Base 2014.** Brasília, 2015b.

_____. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Relatório Final do monitoramento amostral do Programa Bolsa Verde – Ano Base 2015**. Brasília, 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Regularização de Áreas da União na Amazônia Legal: Contribuições ao Plano Amazônia Sustentável (PAS)**. Brasília: 2008a.

_____. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira / Presidência da República**. – Brasília: MMA, 2008b.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. **Portaria nº 284, de 14 de outubro de 2005**. Diário Oficial da União, Brasília, 11 out. 2005. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/Portaria%20284-2005%20Autorizacao%20de%20uso%20varzeas%20-%20Revogada%20pela%20Portaria%20100-2009.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. **Portaria nº 100, de 3 de junho de 2009**. Diário Oficial da União, Brasília, 04 jun. 2009. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/Portaria%20100-2009%20Autorizacao%20de%20uso%20varzeas%20-%20Revoga%20Portaria%20284-2005.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. Secretaria do Patrimônio da União. **Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010**. Diário Oficial da União, Brasília, 16 abr. 2010. Seção 1, p. 91 e 92. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/pastaarquivo.2009-07-09.3759851862/Portaria%2089-2010%20TAU.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

CALIXTRE, A. O.; VAZ, F. O. **PNAD 2014: breves análises**. Brasília: 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. Revista ampliada e atualizada. São Paulo: Lúmen Juris Editora, 2008.

CHAVES, M. P. S. R.; LIRA, T. M.; SILVA, M. P. **Populações tradicionais: manejo dos recursos naturais na Amazônia**. Revista Praia Vermelha, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n. 2, p. 111-122, 2009.

COELHO, M. E. Brasil profundo. **Drama e sonho ribeirinho**. Carta Capital, 27 nov. 2012. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sustentabilidade/drama-e-sonho-ribeirinho>>. Acesso em 25 set. 2016.

COLIN, D. R. A.; GONELLI, V. M. M.; MORENO, A. H. V. S. . **O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas**. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; VIEIRA DA COSTA, P. (orgs.) *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: 2014.

DENEVAN, W. M. **The native population of Amazonia in 1492 reconsidered**. Revista de Indias, Madrid, v. LXIII, n. 227, p. 175-188, 2003.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.

DIEGUES, A. C. S.; ARRUDA, R.S.V. **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2001.

DOS SANTOS BORGES, J.; LEAL, S. R. **O Patrimônio da União como recurso público a serviço do desenvolvimento urbano: entre o planejamento inclusivo e a governança empreendedora**.

FILHO, A. G. B.; SPAREMBERGER, R. F. L. **Os direitos das populações tradicionais na ordem constitucional brasileira e sua relação com o acesso aos recursos genéticos**. In: *Direito em Debate*. Ano XVI nº 29, jan.-jun. 2008, pp 9/34. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662018000100351>. Acesso em 28 mar. 2016.

FRAXE, T. J. P.; WITKOSKI, A. C.; MIGUEZ, S. F. **O ser da Amazônia: identidade e invisibilidade**. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 61, n. 3, p. 30-32, 2009. Disponível em <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252009000300012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 mar. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/abaetetuba/panorama>>. Acesso em 28 mar. 2016.

IPEA. **Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Final de Avaliação da Política**. 2015a.

_____. **Observatório da Função Socioambiental do Patrimônio da União na Amazônia – Relatório Territorial de Belém e Abaetetuba**. 2015b.

IUCN. *Governance of Protected Areas: From understanding to action. Best Practice Protected Area Guidelines. Series No. 20*. Gland, Switzerland: 2013.

_____. *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland, Switzerland: 2008.

HOMMA, A. K. O. **Agricultura familiar na Amazônia: a modernização da agricultura itinerante**. In: SOUSA, I. S. F. (Ed.). *Agricultura familiar na dinâmica da pesquisa agropecuária*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. p. 33-60.

_____. **História da agricultura na Amazônia: da era pré-colombiana ao terceiro milênio**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2003.

LABOISSIÈRE, P. **Redução no número de filhos por família é maior entre os 20% mais pobres do país**. 2015. In: Agência Brasil, 27 de março de 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-03/reducao-no-numero-de-filhos-por-familia-e-maior-entre-os-20-mais-pobres>> Acesso em 01 jul. 2016.

MEDEIROS, R. **Singularidades do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira**. In: GARAY, I. & BECKER, B. (orgs.) *Dimensões Humanas da Biodiversidade*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 530.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Famílias Beneficiárias Bolsa Verde**. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/bolsa-verde/fam%C3%ADlias-benefici%C3%A1rias>>. Acesso em 28 mar. 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: 2012.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2012**. Brasília: 2013.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2013**. Brasília: 2014.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2014**. Brasília: 2015.

_____. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília: 2016.

MOVIMENTO DOS RIBEIRINHOS E RIBEIRINHAS DAS ILHAS E VÁRZEAS DE ABAETETUBA (MORIVA). **Nova cartografia social da Amazônia: ribeirinhos e ribeirinhas de Abaetetuba e sua diversidade cultural**. Manaus, Amazonas: UEA Edições, 2009.

NAÇÕES UNIDAS. **Convention sur la diversité biologique signée le 5 juin 1992 à Rio de Janeiro**. Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 1760, Numéro de l'enregistrement: 30619. 1992.

PRATES, R. C.; BACHA, C. J. C. **Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 20, p. 3-43, 2011.

SERRA, M. A.; FERNÁNDEZ, R. G. **Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, n. 2, p. 1-25, 2004.

SÓTER, G.; YURI, A. **Após 6 meses de naufrágio, navio e bois ainda estão submersos no PA**. G1, Pará, 06 abr. 2016. Disponível em <<http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2016/04/apos-6-meses-de-naufragio-navio-e-bois-ainda-estao-submersos-no-pa.html>> Acesso em 03 jul. 2016.

SILVA, J. A. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 230.

SHIRAIISHI NETO, J. (org.). **Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais no Brasil: Declarações, Convenções Internacionais e Dispositivos Jurídicos Definidores de uma Política Nacional**. Manaus: UEA, 2007.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Banco de Dados Ribeirinhos**. 2015

_____. (2016a). **A história da SPU**. Disponível em: <<http://patrimoniode.todos.gov.br/a-spu/a-origem-da-spu>>. Acesso em 18 jul. 2016.

_____. (2016b). **Balanco De Governo (2003/2010): Ação da Spu na Amazônia Legal**. Disponível em <http://patrimoniode.todos.gov.br/pastarquivo.2009-07-09.3759851862/balanco%202003-2010_spu%20amazonia%20legal_cgall_23nov2010.pdf>. Acesso em 21 ago. 2016.

_____. (2016c). **Instrumentos de Regularização Fundiária em Áreas da União**. Disponível em: <<http://patrimoniode.todos.gov.br/programas-e-acoes-da-spu/instrumentos-de-regularizacao-fundiaria-em-areas-da-uniao>>. Acesso em 20 jul. 2016.

_____. (2016d). **Política Nacional de Gestão do Patrimônio da União – PNGPU: princípios, diretrizes e desafios**. Disponível em <<http://patrimoniode.todos.gov.br/pastarquivo.2009-07-09.3759851862/Principios%20diretrizes%20e%20desafios%20PNGPU.pps>>. Acesso em 21 ago. 2016.

_____. (2016e). **Projeto Nossa Várzea: Sustentabilidade e Cidadania na Amazônia**. Disponível em: <<http://patrimoniode.todos.gov.br/programas-e-acoes-da-spu/amazonia-legal/projeto-nossa-varzea-sustentabilidade-e-cidadania-na-amazonia-1>>. Acesso em 28 mar. 2016.

_____. (2016f). **Regularização Fundiária na Amazônia**. Disponível em <<http://patrimoniode.todos.gov.br/programas-e-acoes-da-spu/programa-terra-legal>>. Acesso em 21 ago. 2016.

VALADARES, A. A. **Terra legal e Nossa Várzea: duas concepções diversas de políticas de regularização fundiária e acesso à terra**. 2013.

VIEIRA, P. F. **Do preservacionismo ao desenvolvimento territorial sustentável**. Política & Sociedade, v. 8, n. 14, p. 27-78, 2009.

ANEXOS

ANEXO I - Questionário estudo de caso

O presente questionário busca investigar a percepção das comunidades locais do município de Abaetetuba, no Pará, sobre o Termo de Autorização de Uso Sustentável e seus impactos na região. Será realizado por pesquisadores da UFFRJ com pessoas que possuam o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS). Contém perguntas sobre o perfil do entrevistado, seu trabalho e renda, sua opinião acerca do TAUS, seu pertencimento na sua comunidade e opinião sobre melhorias provocadas pelo TAUS. Você não é obrigado a responder nenhuma pergunta, caso não queira ou não se sinta a vontade. A sua identificação será mantida de forma anônima. Nós agradecemos o seu tempo e disposição em participar da pesquisa. Você gostaria de participar dessa pesquisa e autoriza a publicação das respostas?

1. Número da entrevista:	2. Entrevistador:	3. Data:
4. Localização de GPS:		
Seção A – Dados Pessoais		
5. Nome:		
6. Idade:	7. Gênero: <input type="checkbox"/> Feminino <input type="checkbox"/> Masculino <input type="checkbox"/> Outro	
8. Endereço (rua/rio e nome da comunidade)?		
9. Há quanto tempo você mora nessa comunidade?		
10. Você sabe dizer há quanto tempo seus antepassados vieram morar nessa comunidade (incluindo pais/avós/bisavós)?		
11. Quantos filhos você tem?		
12. Qual é o seu nível de escolaridade? <input type="checkbox"/> Analfabeto <input type="checkbox"/> Ensino fundamental incompleto <input type="checkbox"/> Ensino fundamental completo <input type="checkbox"/> Ensino médio incompleto <input type="checkbox"/> Ensino médio completo <input type="checkbox"/> Curso Técnico <input type="checkbox"/> Ensino superior incompleto <input type="checkbox"/> Ensino superior completo <input type="checkbox"/> Prefiro não responder		
Seção B – Trabalho e renda		
13. Qual é a renda mensal total da sua família?		

14. Quantas pessoas da sua família moram com você e dependem da renda familiar?

15. De onde vem a renda familiar e qual o valor mensal?

- Agricultura: R\$ _____
- Pesca: R\$ _____
- Pecuária: R\$ _____
- Emprego em serviços: R\$ _____
- Emprego no governo: R\$ _____
- Trabalho informal: R\$ _____
- Benefícios: Bolsa Verde: R\$ _____
Bolsa Família: R\$ _____
Outro _____ : R\$ _____
- Aposentadoria: R\$ _____
- Outro (especificar): R\$ _____

Seção C – Conhecimentos sobre meio ambiente e comunidades tradicionais

16. O que é para você uso sustentável?

17. Quais são as atividades que mais prejudicam a natureza na sua comunidade?

18. Você faz alguma coisa para ajudar a conservar a natureza? O que?

19. O que você acha que falta na sua comunidade para melhorar as condições de vida da sua família?

20. Você se considera fazendo parte de uma comunidade tradicional? Por quê?

Seção D – Conhecimentos sobre o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)

21. Qual foi o ano em que você recebeu o TAUS?

22. Você recebeu alguma informação sobre esse documento quando o recebeu? Se sim, qual?

23. O que você acha que o TAUS trouxe de bom para você e sua família?

24. Desde que os TAUS começaram a ser distribuídos, você percebeu alguma mudança na sua comunidade? Se sim, qual?

25. Quais são os principais problemas do TAUS? O que poderia ser melhorado?

26. Quem é o proprietário da sua terra?

- Você e sua família
- O Governo Federal
- A sua comunidade
- Outra pessoa: _____

27. Em relação à sua terra, responda "sim", "não" ou "não sei" para as seguintes perguntas:			
SUA TERRA	Sim	Não	Não sei
Você tem o direito de habitar e usar a sua terra?			
Outras pessoas (fora da sua família) podem habitar e usar a sua terra?			
Você pode plantar alimentos na sua terra para venda e para consumo da sua família?			
Você pode pescar no rio para venda e para consumo da sua família?			
Você é obrigado a dar parte da sua produção a alguém ou pagar alguma quantia a alguém para continuar produzindo na sua terra?			
Você pode vender a sua terra?			
Você pode realizar atividades na sua terra que prejudicam a natureza?			
Você pode praticar atividade de agricultura e pecuária de grande escala na sua terra?			
Você pode proibir que alguém use o rio às margens da sua terra?			
28. Em relação à distribuição dos TAUS na sua comunidade, responda "sim", "não" ou "não sei" para as seguintes perguntas:			
Desde que os TAUS começaram a ser distribuídos na sua comunidade...	Sim	Não	Não sei
Existem famílias com TAUS que são obrigadas a dar parte da produção a alguém ou pagar alguma quantia a alguém para continuar produzindo na terra?			
Existem famílias com TAUS que vendem as terras?			
Existem famílias com TAUS que realizam atividades que prejudicam a natureza?			
Existem famílias com TAUS que realizam atividades de agricultura e pecuária de grande escala?			
Existem famílias com TAUS que proíbem que pessoas usem o rio às margens da terra?			

29. Em relação às vantagens que o TAUS pode trazer, indique o seu nível de concordância com cada uma das afirmações:

Você acha que a distribuição dos TAUS na sua comunidade contribuiu para....	Sim			Não	Não sei
	Pouco	Mé- di- o	Muit- o		
Diminuição dos conflitos de terras na comunidade					
Expulsão de pessoas que se diziam donas das terras na sua comunidade					
Acesso a comprovante de endereço e documentos para as famílias					
Acesso a crédito rural para as famílias					
Acesso a benefícios sociais para as famílias (previdência, Bolsa Verde, etc)					
Aumento da proteção da natureza na sua comunidade					
Manutenção das tradições da sua comunidade					
Melhoria na renda e qualidade de vida das famílias da sua comunidade					
Segurança da permanência das famílias que vivem há gerações na sua comunidade					

30. Você gostaria de dizer alguma coisa, fazer alguma pergunta ou consideração?

ANEXO II - Cópia de um Termo de Autorização de Uso Sustentável em Abaetetuba

 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NO PARÁ	 TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO Nº 29.103 / 2010
---	--

A Superintendência do Patrimônio da União no Estado do Pará – SPU/PA, por delegação de competência concedida a seu Superintendente pela Senhora Secretária do Patrimônio da União, através da Portaria nº 173/SPU, de 31/08/2009 e nos termos da Portaria nº 100/SPU-MPOG, datada de 03/06/2009 - ao considerar, dentre outros aspectos, a imensa potencialidade dos recursos naturais existentes nas áreas de várzeas situadas no âmbito da Região Amazônica, como fator econômico capaz de contribuir decisivamente para a melhoria das condições de vida das populações ribeirinhas tradicionais e que o aproveitamento racional desses recursos possibilitará, sem dúvida alguma, compatibilizar a integridade do meio ambiente com o progresso sócio-econômico da região e, ainda, que se torna indispensável a descentralização do poder decisório em casos de regularização fundiária de áreas dessa natureza, que venha possibilitar um mais eficiente e dinâmico fluxo processual, vem, a requerimento protocolado junto a esta Superintendência, sob o nº 04957.016264/2010-17 e considerando tudo o que consta dos autos, **CONCEDER** a FRANCINALDO, nacionalidade: BRASILEIRA, SOLTEIRO, profissão: AGROEXTRATIVISTA, RG nº e CPF nº a **AUTORIZAÇÃO DE USO PARA DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES AGROEXTRATIVISTAS DE FORMA SUSTENTÁVEL**, a ser cumprida de acordo com autorização específica concedida pelo órgão ambiental competente, que passa a fazer parte integrante deste documento, com referência a uma área localizada no RIO QUIANDUBA - IGARAPÉ LARIANDEUA, Município de ABAETETUBA, neste Estado, circunscrita a um raio de até 500m a partir do ponto geodésico, definido como Latitude (S) 01°45'33,3" e Longitude (W) 48°59'53,1" estabelecido no local da moradia do autorizado/beneficiário, alcançando a delimitação de 33 m presumível dos terrenos de marinha, respeitados os limites de tradição das posses existentes no local.

A presente autorização não confere ao autorizado/beneficiário qualquer direito possessório ou dominial sobre a área em questão, porque concedida por mera liberalidade e em caráter excepcional, transitório e precário, e cujos direitos de detenção dela decorrentes, por sua natureza personalíssima, não poderão ser transferidos a terceiros, em hipótese alguma, sob pena de imediato cancelamento por simples notificação ao autorizado, e poderá também, ser cancelada da mesma forma, se desvirtuado o objetivo nela estipulado.




Belém/PA, 26/Julho/2010

Lélio Costa da Silva
LÉLIO COSTA DA SILVA
 Superintendente da SPU/PA

Declaro estar ciente dos termos da presente Autorização de Uso da área nela referenciada, me comprometendo a cumprir todos os ditames estabelecidos pela mesma, assim como, me responsabilizando por qualquer dano físico ou ambiental promovido sobre a área, em descumprimento a autorização específica concedida pelo órgão ambiental competente que é parte integrante deste Termo.

Em / / 2010

Beneficiário/autorizado

Figura 29 - cópia de um Termo de Autorização de Uso Sustentável