

# RECONHECIMENTO DO DIREITO À TERRA EM PROJETOS AGROEXTRATIVISTAS: DESAFIOS E CONQUISTAS

OLIVEIRA, Jeferson Almeida<sup>1</sup>; BENATTI, José Heder<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Bolsista PIBIC/CNPq na Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (CIDHA), Graduando em Direito da UFPA, [almeida.jeff@live.com](mailto:almeida.jeff@live.com); <sup>2</sup> Dr, Professor Associado do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA e pesquisador do CNPq, [jbenatti@ufpa.br](mailto:jbenatti@ufpa.br)

## RESUMO

Objetiva consolidar as análises feitas sobre o direito das populações tradicionais inseridos em Assentamentos da Reforma Agrária, com ênfase na categoria jurídica Projeto Agroextrativista (PAE), disciplinada pela Portaria do INCRA de nº 268, de 23 de outubro de 1996. Mostra a importância do PAE como via de reconhecimento do acesso e uso da terra pelas comunidades tradicionais, assim como meio de garantir proteção desses territórios, onde também se desenvolvem atividades de caráter agroecológico. Esses espaços são detentores de atributos sociais e ambientais relevantes, assim como meios diferenciados de apropriação dos recursos naturais, com acentuado destaque para o regime especial de administração do PAE, compelindo ao INCRA executar os procedimentos de reconhecimento dessas áreas. Os espaços ocupados pelas populações tradicionais estão na mira de grandes pressões desenvolvimentistas, como empreendimentos de infraestrutura e o avanço da fronteira agrícola, símbolo de ocupação de grandes glebas de terra no Brasil, com frequente violação do direito e autonomia dos modos de vida tradicionais. No cenário amazônico, as últimas décadas também têm sido marcadas por um avanço no que tange à conquista de territórios das populações tradicionais. Os nossos estudos discutem a autonomia das populações tradicionais a partir da análise das legislações nacionais e internacionais que determinam o direito a terra dos povos e comunidades tradicionais, como Convenção 169 da OIT e posições do Supremo Tribunal Federal em relação à tutela desses direitos.

**Palavras-chave:** Direito. Território. Populações tradicionais. Projeto Agroextrativista.

## Introdução

A criação de áreas protegidas para uso direto pelas populações tradicionais extrativistas coincidiu com as transformações sociais ocorridas no Brasil no final do século XX. Na Amazônia, durante esse espaço temporal, ocorreram mudanças e ações significativas, pautadas na intervenção do Estado, visando o desenvolvimento regional.

Essas ações foram motivadas por diferentes setores da sociedade, como o movimento dos seringueiros na Amazônia e as demais populações extrativistas tradicionais, que dependiam dos recursos da floresta para sobrevivência e manutenção dos seus modos de vida, assim como também pelas organizações internacionais.

A culminância desse movimento foi a inclusão de novos enfoques à discussão da política de regularização fundiária e ambiental, pautada no desenvolvimento sustentável e seus reflexos nas comunidades tradicionais.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar algumas conquistas e desafios do reconhecimento do Direito a terra por populações tradicionais dos Projeto Agroextrativistas - PAE, com ênfase nas garantias e obstáculos ao desenvolvimento da autonomia das populações tradicionais nesses espaços, levando em consideração, tanto as características de reprodução e manejo das áreas, quanto os aspectos culturais e ambientais das áreas tradicionalmente ocupadas.

Em um primeiro momento destacaremos as populações tradicionais da modalidade de assentamento estudada. Em seguida, discutiremos os fundamentos legais que garantem o acesso à terra a essas populações, com ênfase nos aspectos constitucionais, legislação nacional e tratados internacionais como a Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário. Por fim será analisada a posse exercida pelas famílias moradoras do PAE e as características desse “novo modelo” de reforma agrária.

## **1 Populações tradicionais e territorialidade**

A denominação “povos e comunidades tradicionais” foi incorporado ao Decreto nº 6040 de 2007<sup>1</sup>, onde se institui a “Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais”. Em matéria Constitucional, seus Direitos são expressamente assegurados na Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, da qual o Brasil é signatário.

Nesse sentido, acompanha-se a posição de Diegues e Arruda (2001, p. 27) que ressaltam a definição de “populações tradicionais” como:

Grupos humanos diferenciados sob o ponto de vista cultural, que reproduzem historicamente seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base na cooperação social e relações próprias com a natureza. Tal noção refere-se tanto a povos indígenas quanto a segmentos da população nacional, que desenvolvem modos particulares de existência, adaptados a nichos ecológicos específicos.

Conforme a definição apresentada, Diegues e Arruda integram aspectos culturais e correlaciona-os em harmonia com a natureza, em sentido oposto à sua relação com o homem urbano, fruto da sociedade complexa (VIANNA, 2008). Forma-se, assim, um conceito que

---

<sup>1</sup> Em seu art. 3, inciso I, o Decreto 6040/07 destaca que se compreende por Povos e Comunidades Tradicionais 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 gerados e transmitidos pela tradição.

pode ser compreendido com fundamento na relação entre biodiversidade e sociodiversidade (SANTILLI, 2005).

É necessário, portanto, levar em consideração reconhecimento, identidade e pertencimento ao território. O sentido conceitual dessas populações tradicionais enquanto grupos diferenciados reside no sentimento de pertencimento e identificação como integrante de um determinado grupo social, por meio das interações e experiências socioculturais coletivas próprias (PINTO, 2012, p. 68).

Para Paul Little (2002, p. 22), há três elementos decisivos para a construção do conceito de “povos tradicionais”, são eles: o regime de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar específico e a profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva. Esses elementos são traçados pelo autor a partir das semelhanças que encontra no contexto histórico dos povos e comunidades tradicionais no Brasil no que tange às suas lutas pela terra.

As construções teóricas dos autores destacados acima ajudam a compor o centro das discussões envolvendo o Direito de acesso à terra e a autonomia dos modos de vida e gestão dos territórios das populações tradicionais. Nessa via, é fundamental o critério de autodefinição como forma de assegurar direitos, em conformidade com as próprias dimensões da autonomia enquanto fator de identificação, defesa e força desses grupos tradicionais nos territórios por eles ocupados.

Conforme descreve Haesbaert (2007, p. 50), podemos definir território sobre dois níveis conceituais. O primeiro conceito, entendido como predominante, é atribuído à terra, o território é assumido como materialidade; a segunda concepção concerne aos sentimentos que o território desperta, ou seja “[...] medo para quem dele é excluído, de satisfação para aqueles que dele usufruem ou com o qual se identificam”.

Torna-se necessário, portanto, fazer a diferenciação de território do ponto de vista da geografia e das outras áreas. Sobre tais definições, Haesbaert (2012, p.63) assevera também que apesar de ser uma das principais definições da geografia, território e territorialidade, por carregarem consigo a espacialidade humana, exercem influências em outras áreas, a depender da abordagem e do ponto de vista adotado.

As comunidades tradicionais possuem uma representação simbólica com os territórios que ocupam. Seus espaços de ocupação carregam uma trajetória histórica, onde reproduzem suas manifestações sociais e culturais, constituindo, portanto, o território histórico e cultural, diferenciado e distinto da visão puramente geográfica.

Conforme observado por Leff (2009, p.363), essas comunidades, com seus saberes locais, afirmam seus direitos à cultura e aos modos de vida tradicionais, reivindicando muito mais que uma mera porção de terra, e sim, um território. A territorialização é um passo na luta pela garantia dos Direitos de acesso e permanência nas terras, valorizando todo o contexto sociocultural que os cerca. Considera-se, portanto, o território em um sentido multidimensional, sem restringi-lo a um único espaço.

Compreendemos, então, a existência de um fator diferencial entre a terra enquanto um determinado lote ou porção de solo, e a terra socialmente incorporada a uma comunidade, família ou determinada população tradicional. Constrói-se assim a territorialização. A terra destituída dos fatores sociais que a moldam é aquela que poderia ser comercializada. No entanto, quando a terra se transforma em território de manutenção da cultura e autonomia do grupo social, esta sai do mercado.

## **2 Posse agroecológica e direito à terra**

Com base nas definições de Benatti (2011), as populações tradicionais são detentoras de um apossamento da terra muito peculiar que as legislações civilistas e agraristas não conseguem abarcar em sua plenitude. Diante dessa realidade específica, torna-se imperioso fazer uma leitura jurídica que consiga representar as posses desse segmento camponês.

Além dos modos de vida das populações tradicionais e das territorialidades construídas nos espaços ocupados por esses grupos sociais, outra questão que precisa ser destacada na luta pelos direitos das populações tradicionais é o acesso à terra e a manutenção das relações de produção e trabalho, ou seja, a segurança jurídica no que diz respeito ao reconhecimento dos territórios tradicionalmente ocupados.

Na Amazônia, devido aos recorrentes casos de conflitos socioambientais envolvendo a questão fundiária, essa segurança jurídica é muito importante, visto que são distintos os interesses envolvendo a ocupação, acesso e permanência na terra. A guerra que as populações tradicionais travam cotidianamente com madeireiros, pecuaristas e os grandes projetos na Amazônia atingem proporções alarmantes.

O contexto atual é de extrema insegurança fundiária, e isso envolve os conflitos de interesses quanto a ocupação de terras na Amazônia. Diante disso, as ações voltadas para a regularização fundiária são significativas e representam um instrumento essencial ao ordenamento territorial e governança de terras, pois visam destinar às populações tradicionais a posse de áreas públicas, tendo em vista o modelo de reforma agrária diferente da

convencional, pautada no direito à manutenção das formas de vida tradicionais juntamente com os princípios da sustentabilidade.

As ações do governo neste sentido configuram um marco importante na garantia dos direitos e no exercício das prerrogativas constitucionais da Carta de 1988, pois garantem o acesso democrático aos recursos naturais, e promovem os direitos sociais e ambientais. A esse respeito vale destacar o que afirma Benatti (2011, p. 94):

O reconhecimento oficial das áreas ocupadas pelas populações tradicionais é uma importante política pública para democratizar o acesso à terra no Brasil, particularmente em um país que possui elevados índices de concentração de terras nas mãos de poucos. Outros objetivos que se pretende assegurar com a regularização das populações tradicionais: as diferentes manifestações culturais; o respeito à organização social e política desses grupos; a proteção ambiental.

O conceito de posse agrária instituída no direito agrário, portanto, não contempla todos os fenômenos possessórios e as particularidades da Amazônia. As comunidades remanescentes de quilombos, ribeirinhos e seringueiros, por exemplo, desenvolveram ao longo da história um modelo próprio de apossamento da terra e dos recursos naturais, denominada por Benatti (2003) de posse agroecológica.

A posse agroecológica se torna, portanto, instrumento de luta dos povos da floresta que historicamente foram caracterizados como ocupantes, sem direitos a quaisquer títulos ou garantia legal do domínio, em condições de extrema vulnerabilidade no período de grandes tensões e olhares dos grandes latifundiários e políticas externas para a Amazônia. Em muitas hipóteses, os amazônidas eram vistos apenas como mão de obra barata.

No momento em que a Amazônia se torna o centro de atenções das economias e visada pelos grandes empreendimentos, os povos da floresta que nasceram e reproduziram sua cultura e modos de vida diferenciados, assim como uma relação própria com a floresta tornaram-se vulneráveis dentro desse contexto. O conceito de posse agroecológica é, portanto, incorporada à luta pelo acesso e permanência nas terras na Amazônia.

É a partir de 1970 que a posse agroecológica começa a se consolidar politicamente e os camponeses iniciam a reivindicação de seus direitos em defesa de seu apossamento. Isto ocorre quando se veem ameaçados por outros grupos sociais que têm uma relação diferente com a terra. O convívio dessas duas concepções é incompatível no mesmo espaço físico, pois uma terá que desaparecer para que a outra se consolide. Nessa situação, o conflito se torna intenso e violento, já que o objeto da disputa é o mesmo, porém com destinações bem distintas. (BENATTI, 2003, p. 110).

Os espaços de uso comum compreendem os rios, lagos, matas (castanhais) gerenciados pela comunidade ou conjunto de moradores, com a exploração dos recursos

naturais renováveis de forma coletiva. Por serem áreas “abertas”, não se exerce domínio privado sobre elas, nem se admite a apropriação individual.

O controle dos recursos básicos nas áreas de uso comum não é exercido exclusivamente por uma família ou um grupo de sujeitos, e as normas estabelecidas para regular o uso dos recursos naturais vão além das normas jurídicas definidas pelo Estado. É necessário, portanto, entender o conjunto de princípios que tem por escopo gerenciar o uso das terras e dos recursos nela dispostos. Nesse caminho, a posse agroecológica agrega os elementos definidores do apossamento com ênfase no agroextrativismo, baseado na solidariedade do grupo, consolidando esse moderno modelo de posse.

Em síntese, de acordo com Benatti (2003), a posse agroecológica é, fisicamente, a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra, e materializa-se, enquanto espaço ecológico e social, em três conjuntos: casa, roça e mata.

### **3 A reforma agrária e os novos modelos de assentamentos**

O Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/1964), em seu art. 1º, §1º, define Reforma Agrária como o “conjunto de medidas que visam promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Com o intuito de romper essa lógica de exploração estabelecida na Amazônia ao longo dos anos, a criação dos novos modelos de regularização fundiária, pautados no PAE, surgem como proposta inovadora de reforma agrária, com base na inclusão social, desenvolvimento sustentável e democratização do acesso aos recursos naturais, no sentido de promover a emancipação dos povos e comunidades tradicionais através do fortalecimento da autonomia.

A criação dessas modalidades de assentamentos e as constantes discussões sobre a importância e a função da agricultura familiar no desenvolvimento agrário brasileiro tem avançado e ganhado destaque nos últimos anos, estimulada pelo debate sobre desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e fixação do homem e da mulher no campo.

A insegurança fundiária e a ausência do reconhecimento do direito ao território na Amazônia são problemas estruturais cujo enfrentamento por parte do Estado se mostra precário, mesmo com iniciativas governamentais para tratar dessa questão, a exemplo do Programa Terra Legal criado pelo Governo Federal (Lei 11.952/09).

A disputa por territórios na Amazônia é histórica, devido à biodiversidade da região e da extensa proporção territorial que desperta os olhares das diversas economias. O Estado do Pará é o Estado da Amazônia Legal que lidera estatísticas de conflitos agrários nos últimos quinze anos. Ao mesmo tempo, o mesmo Estado tem sido objeto de altos investimentos em energia e infraestrutura sem, no entanto, priorizar a solução destas pendências agrárias, que abrangem 39% do total territorial estadual (IMAZON, 2015, p. 11).

O latifúndio improdutivo e os conflitos por terras já chamavam a atenção da sociedade brasileira bem antes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ser criado. O êxodo rural para as grandes cidades era constante. As preocupações das agendas governamentais consistiam tanto em relação aos latifúndios improdutivos e especulativos, quanto às grandes proporções de terras devolutas.

A criação de assentamento rural, meio ambiente equilibrado e políticas de desenvolvimento sustentável são questões intimamente associadas. A reforma agrária, enquanto justiça social, precisa considerar também a justiça ambiental, baseada na conservação ambiental das áreas de uso comum para as presentes e futuras gerações.

Atualmente, o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), representado pelos projetos de Reforma Agrária, dividem-se em dois grupos: I – Projetos de Reforma Agrária criados por meio de aquisição de terras pelo INCRA, na forma tradicional, denominados Projetos de Assentamento (PA), e os ambientalmente diferenciados, classificados em Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF). II – Projetos de Reforma Agrária reconhecidos pelo INCRA, criados pelas instituições governamentais para acesso às políticas públicas do II PNRA.

As modalidades de Assentamentos ambientalmente diferenciados foram implantadas na região com o objetivo de resolver problemas causados pelas políticas fundiárias e agrícolas do Estado, quando, no passado, afirmou que na Amazônia tinha muita terra e poucos homens, criando alguns lemas que ganharam destaque no cenário nacional, dentre eles: "integrar para não entregar", com ampla repercussão na mídia. Foi nesse período que o governo investiu num programa de ocupação e distribuição de terras na Amazônia brasileira, compreendido no discurso nacionalista expresso no lema "terra sem homens para homens sem terra" (HÉBETTE, 2004, p. 278).

Com o passar dos anos os conflitos do meio rural se intensificaram e ganharam novas faces e proporções, marcados tanto pela grilagem de terras, quanto pela devastadora exploração dos territórios na Amazônia. No contexto atual esses embates no campo ganham

novos elementos geradores de conflitos, sem deixar o cerne da questão principal, a desorganização fundiária e a luta por terra.

A Constituição Federal de 1988 determinou em seu art. 184 a desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, ao imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos de dívida agrária. No entanto, a reforma agrária direcionada às populações tradicionais na Amazônia não pode ser interpretada exclusivamente sob o aspecto da mera distribuição de terras. O discurso da sustentabilidade também se incorporou às reivindicações dos movimentos militantes do campesinato.

Para Girardi (2009), os assentamentos rurais apresentam distintos graus de “reforma real” da estrutura fundiária. Considera-se que nos “assentamentos reformadores” as terras são arrecadadas geralmente a partir de desapropriação. Por sua vez, os “assentamentos não reformadores” são os reconhecimentos de posse, assentamentos criados em terras públicas, unidades de conservação e outros projetos de caráter ambiental. Não implicam em desapropriação de terras, havendo também a integração às políticas ambientais.

As políticas agrárias e os modelos de produção agrícola após o Estatuto da Terra indicam que as preocupações ambientais estavam à margem das prioridades dos órgãos promotores da reforma agrária. Enquanto a política agrária focava-se na colonização da Amazônia, os modelos agrícolas buscavam uma modernização conservadora. Os resultados disso foram os diversos impactos socioambientais ocasionados por essa política.

A inserção das questões ambientais no processo de reforma agrária surge, portanto, a partir de pressões, tanto da sociedade civil, quanto externas, preocupadas com a integração da temática ambiental aos modelos de políticas públicas e da sustentabilidade nos projetos de assentamentos do Poder Público.

Conforme observado por Schweickardt (2003, p.84), nessa época já se discutia uma reforma agrária diferenciada para a Amazônia, que respeitasse as formas e modelos de ocupação tradicional, e ao mesmo tempo preservasse o meio ambiente.

Um dos resultados da luta dos seringueiros foi solidificado na estrutura jurídica brasileira por meio da criação do PAE em 1987, com base na Portaria nº 667 do INCRA, motivada pela pressão política do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS). Em 1989 já somavam 10 PAEs criados na Amazônia. O a proposta do PAE nasce alicerçada na inclusão social, manutenção das atividades tradicionais e proteção do meio ambiente e acesso democrático à terra.



Em 1996 houve a substituição do Projeto de Assentamento Extrativista para o Projeto de Assentamento Agroextrativista, mantendo a sigla PAE. Este passa também a incorporar em seu bojo as atividades agrícolas.

Os territórios de florestas públicas destinadas para fins da reforma agrária nas modalidades dos projetos PAE constituem-se mediante contrato de concessão de direito real de uso (CDRU)<sup>2</sup>, em regime comum, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias, seja associativista ou cooperativista.

Ressalta-se que a atividade extrativista se afirma como alternativa para os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, pois propicia às populações delas dependente base econômica autossustentável não interferido sobre os ecossistemas e biomas colocados em uso, desde que sejam seguidos o Plano de Utilização (PU)<sup>3</sup> e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento (PDA).

O PAE, assim como o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) segue a características próprias, atendendo a demandas das áreas de uso comum. Nesse aspecto, o quadro abaixo mostra as principais características e diferenças entre esses dois projetos que observam finalidades semelhantes.

**Quadro 1- Características básicas das modalidades PAE e PDS - INCRA**

MODALIDADE	PAE	PDS
<b>CONCEITO</b>	Modalidade de projeto de assentamento destinado à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas.	Modalidade de projeto de assentamento de interesse socioeconômico e ambiental, destinada às populações que já desenvolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental (extrativismo, agricultura familiar, piscicultura e outros), baseada na aptidão da área.
<b>INICIATIVA DA CRIAÇÃO</b>	INCRA e pleito de Entidade organizada da área com ata anexa.	Pleito dos Movimentos sociais; Órgãos públicos (Estado, IBAMA, MMA e etc); Comunidades residentes em uma determinada área que tenha interesse de transformá-la em PDS, devendo haver nos três casos gestão compartilhada com o INCRA;
<b>PÚBLICO ALVO</b>	População tradicional ribeirinha, pescador, castanheiro, seringueiro, e outros.	Agricultor tradicional, trabalhador extrativista, pescadores artesanais,

<sup>2</sup> Concessão de Direito Real de Uso é o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real, para utilização em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, que nesse caso segue as diretrizes da reforma agrária.

<sup>3</sup> O Plano de Utilização é o documento que orienta as atividades produtivas dentro do projeto de assentamento, o qual detém as diretrizes para as atividades a serem realizadas na área, por isso, precisa ser aprovado por todos os moradores, os quais são responsáveis pelo seu cumprimento

		catadores de caranguejos, pequenos madeireiros e outros, que queiram trabalhar em área de interesse ecológico, mediante uso racional dos recursos naturais.
<b>CADASTRAMENTO E SELEÇÃO DE FAMÍLIAS</b>	SIPRA e ser população tradicional reconhecida/autorizada pela entidade requerente.	SIPRA e ter compromisso/ vontade de trabalhar com técnicas ecologicamente corretas
<b>RESPONSABILIDADE DA IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO</b>	INCRA e entidade organizada do PAE	INCRA, Órgão ambiental pleiteante ou comprometido, e ONGs pleiteante ou comprometida com o projeto.
<b>DOCUMENTOS GERADOS</b>	Laudo de Vistoria; Plano de Utilização (PU); Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA)	Laudo de Vistoria; Plano de Utilização (PU); Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA);
<b>TITULAÇÃO CONSOLIDAÇÃO</b>	Coletiva Concessão do direito real de uso em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias.	Coletiva Concessão do direito real de uso em regime comunal, de acordo com a forma decidida pelas comunidades concessionárias, e a assinatura de Termo de Cooperação Técnica com entidade pública ambiental que garanta a orientação da gestão do processo dentro dos princípios básicos de sustentabilidade

Existem atualmente no Estado do Pará, segundo dados do SIPRA/INCRA, 42 PDS, ocupando uma área de 2.260.922,7670 ha, com 12.831 famílias assentadas. Na modalidade PAE, a mesma região do Norte do Brasil apresenta 273 PAE, ocupando uma área de 2.761.019,5923 ha, com 61.710 famílias assentadas.

#### **4 Novos assentamentos e velhos desafios**

Ainda vigora em muitas regiões da Amazônia um modelo cruel de sobreposição de interesses, onde um “coronel”, ou grande proprietário das terras, através de fraudes fundiárias, impõe suas formas de dominação sobre os ribeirinhos, extrativistas, trabalhadores da agricultura familiar.

Com o propósito de reverter o cenário de exploração e desvalorização do agricultor e extrativista, assim como dirimir os conflitos fundiários na Amazônia, a criação do PAE surge como proposta inovadora de reforma agrária, com base na inclusão social, desenvolvimento sustentável e democratização do acesso aos recursos naturais, dentro da lógica de emancipação dos povos e comunidades tradicionais através do fortalecimento da autonomia.

Nessa modalidade de regularização fundiária coletiva, as famílias devem se organizar em uma associação. O Governo faz um Contrato de concessão de uso com a Associação, e a Associação emitirá uma autorização de uso para cada família. Devido a organização ser

coletiva, os técnicos do INCRA não fazem a demarcação dos limites de cada família dentro do Projeto, faz somente a demarcação dos limites do Projeto com os vizinhos externos. Dentro da área do PAE quem diz onde e quais são os limites de respeito e áreas de uso coletivo são os próprios moradores.

Quanto aos efeitos imediatos da criação dos PAE, observa-se o fortalecimento da construção e manutenção das territorialidades e tradicionalidades, identificadas como fator de identificação, defesa e força por meio da não submissão a um senhor de terras, ou a mercê do abandono do Estado. Com a criação dos projetos quebra-se, portanto, parte do elo décadas de dominação e marginalização social existentes desde a tomada da Amazônia pelos europeus, apesar de também se perceber a autonomia relativa das comunidades frente às normas de ocupação e gestão das áreas criadas pelo Governo.

O quadro abaixo mostra a quantidade de Projetos Agroextrativistas criados de 2004 a 2014. Os dados quantitativos foram coletados nas planilhas de números do INCRA, por meio do Sistema de Informações de Projeto de Reforma agrária - SIPRA.

**Quadro 2:** Quantitativo de Projetos Agroextrativistas criados de 2004 a 2014<sup>4</sup>.



Pode-se perceber após análise do gráfico que em 2006 houve um expressivo aumento na quantidade de projetos de assentamentos criados nessa modalidade. Em contraposição, o ano de 2013 apresenta um decréscimo significativo nesse quantitativo.

Em entrevista a um servidor do INCRA, Eng.º Agrônomo Juarez Pantoja de Oliveira, que atua junto ao setor de implantação de projetos (PAE e PDS) desde o ano de 2003 (SR01), com relevante contribuição no desenvolvimento das propostas dos projetos agroextrativistas e de desenvolvimento sustentável, questionamos alguns pontos de caráter administrativo quanto

<sup>4</sup>Informações disponíveis no site da INCRA site: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/projetos\\_criados-geral.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/reforma-agraria/questao-agraria/reforma-agraria/projetos_criados-geral.pdf), acesso 29 novembro de 2015.

à realidade prática dos processos de criação e de como vê (enquanto órgão) as ações e reflexos desse programa de reforma agrária.

Dentre os questionamentos, perguntou-se, de acordo com a concepção do servidor, de que forma os procedimentos de criação desses novos projetos de assentamentos da reforma agrária na Amazônia promovem ou garantem o exercício da autonomia das populações tradicionais em seus territórios, e qual o grau de incorporação da autonomia das comunidades tradicionais no PAE. Sobre a importância dos projetos e participação da comunidade, registra-se que:

É uma forma de o Governo Federal tirar da invisibilidade os ribeirinhos, com as ações do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNDTR, crédito apoio, Pronaf, assistência técnica, suporte aos programas minha casa minha vida, bolsa verde e luz para todo e sistemas de abastecimento de água). Por outro lado, facilita a resolução das questões fundiárias, alavanca o desenvolvimento local, combate à pobreza e melhora o controle ambiental. Quanto à autonomia, há total respeito, na medida do possível. O problema talvez seja pelo fato de que as Ações do PNRA foram concebidas sem levar em consideração as particularidades de cada região, contudo o INCRA procura sempre o diálogo visando a uma atuação participativa com essas comunidades<sup>5</sup>.

No mérito das questões atuais da reforma agrária, Gomes (2002, p. 304) destaca que o avanço desse processo, em contraste com a capacidade das vias operacionais do INCRA, seja por dificuldades institucionais, ou barreiras de ordem econômica, poderia concorrer para melhorias internas a curto prazo por meio de medidas como o treinamento intensivo de pessoal envolvido; simplificação dos procedimentos burocráticos nos processos de identificação, e sobretudo a participação efetiva de organizações de trabalhadores no planejamento e na implementação da reforma.

Os entraves que dificultam o melhor funcionamento no INCRA são muito mais complexos do que tão somente burocráticos, segundo Gomes (2002), visto que não se trata simplesmente de problemas financeiros, o “problema é de prioridade política”, pois no Brasil a “Reforma Agrária tem importância absolutamente marginal” frente aos “interesses centrais que comandam o atual modelo econômico”.

Estes obstáculos, dificultaram a ocupação ou permanência das famílias de agricultores após a chegada na área, a sua permanência, consolidação do assentamento e o combate a práticas ilegais que ocorrem dentro dele, assim como os embates entre INCRA e assentados, assim como as políticas de créditos e infraestrutura. Os recursos apoio de crédito de produção

---

<sup>5</sup> Juarez Pantoja de Oliveira é Engº Agrº e servidor do INCRA. Atua junto à coordenação de criação dos PAE e PDS do Estado do Pará, de 2003 a 2016. Trecho retirado da entrevista realizada por meio de questionário.

pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF A)<sup>6</sup>, infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica) e a titulação (Concessão de Uso/Título de Propriedade) ficam a encargo exclusivo do INCRA.

O direito formalizado à terra se confronta com a autonomia das comunidades no momento em que para garantir a permanência nela e explorar os recursos que a terra dispõe, as famílias têm que se subordinar às regras e imposições administrativas do Estado na figura dos órgãos de regularização fundiária. Essa subordinação relativiza a autonomia, tanto do ponto de vista da organização, quanto produtiva, e as regras, como na IN nº 65/2010 do INCRA<sup>7</sup>, interferem de forma direta no modelo de vida do homem e da mulher agricultor e extrativista.

Na busca pela autonomia camponesa, há uma relação entre cativo e libertação. Os camponeses percebem a importância do direito formal à terra proporcionada pela inserção em um assentamento da reforma agrária, associando-o a uma forma de livrar-se do cativo do antigo patrão (VELHO, 1995). No entanto, percebe-se uma relação subordinação ao INCRA, porque nessa terra formalizada em favor das famílias buscavam ter a autonomia em relação ao trabalho que nela desenvolviam. Ressalta-se, portanto, a existência de uma autonomia relativa.

É possível perceber que, com ênfase no modelo de sustentabilidade, o Estado promove políticas públicas destinadas a essas populações, que em alguns momentos se mostram contraditórias e criam novos conflitos socioambientais, tendo na outra margem os camponeses negociando a manutenção dos seus modos de vida tradicionais.

Uma característica dessa subordinação ao órgão estatal começa na metodologia de implantação do PAE, no Plano de Utilização - PU. O documento rege as atividades produtivas no âmbito dos assentamentos, e contém as diretrizes para as atividades a serem realizadas na área. Este precisa, portanto, ser aprovado pelos moradores, responsáveis também pela sua execução. É necessária a aprovação do PU por todos os moradores, os quais serão responsáveis pela execução. Após a elaboração, o regulamento será submetido ao IBAMA e aos órgãos estaduais do meio ambiente para se posicionarem sobre a compatibilidade do PU com suas legislações.

---

<sup>6</sup> Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (ProCera) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf.

<sup>7</sup> Estabelece critérios e procedimentos para as atividades de Manejo Florestal Sustentável em Projetos de Assentamento.

Ao ser aprovado, o PU legitimado pelo Superintendente da Regional do INCRA para que surte devida sustentabilidade jurídica. Nesse sentido o PU deverá disciplinar a exploração de quaisquer atividades que estejam inseridas nas áreas de uso comum, como a exploração dos recursos naturais renováveis de maneira geral, sendo necessário definir as espécies, quantidades e época de exploração, para contemplar a legislação ambiental.

Aqui se percebe que o Estado lhes transfere a responsabilidade de conservar os recursos naturais que os cercam, porém, é válido salientar o fato de que de um lado o Governo exige que essas regras pautadas no plano de utilização sejam mantidas, e de outro, não tem ofertado condições suficientes para que as regras sejam respeitadas. Situação semelhante ocorre nas Reservas Extrativistas – RESEX, no caso dos planos de manejo, que em muitos casos, ou demoram para serem aprovados, ou não contemplam todas as demandas dos extrativistas, gerando, portanto, conflitos de gestão dos recursos.

## **Conclusão**

Como novo modelo de reforma agrária, com maior integração às questões ambientais e atenção à exploração dos recursos naturais, os PAE's surgem como política pública voltada para tentar reverter o quadro histórico de conflitos socioambientais, assim como mudar o padrão de vida dos povos e comunidades tradicionais agricultores e extrativistas. Na Amazônia, a política teria como fundamento basilar a destinação justa das terras públicas para essas comunidades, com justo suprimento das suas demandas, por meio da inclusão social e proteção do meio ambiente.

Embora os efeitos provocados pela implementação de políticas públicas no espaço agrário incidam na melhoria do acesso à terra e qualidade de vida das populações tradicionais agricultoras e extrativistas da Amazônia, inúmeros desafios ainda precisam ser superados, assim como deve haver o aperfeiçoamento e solidificação das ações do governo voltadas para essa questão.

Os instrumentos de regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais, criados em prol da reforma agrária devem funcionar mediante novas compreensões pautadas em alterações no contrato de concessão de uso desses territórios, intencionados pela garantia do direito ao território e seus recursos naturais e todas as construções socioculturais e ambientais que ele contempla.

Embora a garantia legal do respeito e a valorização dos modos de vida tradicionais sejam conquistas destacadas desde as primeiras lutas dos seringueiros e povos da floresta, inseridas nas garantias constitucionais de 1988, a não concretização da participação das

comunidades tradicionais nas ações que contemplem suas demandas e contextos socioculturais inviabiliza a gestão do território e o manejo dos recursos naturais nos PAE, no que tange ao direito à terra.

Sob o aspecto da tutela administrativa e a autonomia das populações tradicionais nos PAE, verifica-se que ainda se repete a confusão entre um direito de soberania com a dominialidade estatal. Com relação às diferenças do passado, hoje se institucionaliza uma política democrática, porém, nela também se oficializa uma participação com limitada efetividade e relativização da autonomia das famílias tradicionais nas decisões que refletem no seu território e na tradicionalidade.

### **Referências bibliográficas**

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. In: CASTRO, E.M. & HÉBETTE, J. (orgs.). Na trilha dos Grandes Projetos. Belém, NAEA/UFPA, 1989.

\_\_\_\_\_. Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2008.

BARRETO FILHO, Henyo T. Populações Tradicionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade. São Paulo: Anna Blume, 2006.

BENATTI, José Heder. A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 26, abril/junho, 2002, p. 126-151.

\_\_\_\_\_. Posse agroecológica e manejo florestal. Curitiba: Juruá. 2003.

\_\_\_\_\_. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas / Orgs. Sérgio Sauer; Wellington Almeida. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, p. 93-113.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. II Plano Nacional de Reforma Agrária. Edição especial para o Fórum Social Mundial de 2005. Brasília, DF: INCRA, 2005, p. 16.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrários (MDA), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). II Plano Nacional da Reforma Agrária (II PNRA), 2004.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 61 de 07 de abril de 2010. Estabelece critérios e procedimentos para as atividades de manejo florestal sustentável em projetos de assentamento. Diário Oficial da União em 09 de abril de 2010 (Revogada).

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 65 de 27 de dezembro de 2010. Estabelece critérios e procedimentos para as atividades de Manejo Florestal Sustentável em Projetos de Assentamento.

\_\_\_\_\_. Processo Administrativo sobre o município de Anapu. Posto de Atendimento do INCRA no município de Anapu, 2005.

\_\_\_\_\_. Lista de assentamentos da Reforma agrária, ano de 2015.

\_\_\_\_\_. PORTARIA INCRA/P/N.º 268, de 23 de outubro de 1996.

\_\_\_\_\_. PORTARIA INCRA/P/N.º 269, de 23 de outubro de 1996.

DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. O Mito Moderno da Natureza Intocada. São Paulo, NUPAUB, Universidade de São Paulo, 1994.

GIRARDI, E. P. Quanto Reformadora é a política de assentamentos rurais? NERA. UNESP. Maio, 2009. Disponível em: [http://docs.fct.unesp.br/nera/artigodomes/5artigodomes\\_2009.pdf](http://docs.fct.unesp.br/nera/artigodomes/5artigodomes_2009.pdf). Acesso em 13 de maio de 2016.

GOMES, Gerson. Reforma agrária: algumas questões atuais. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (orgs). Introdução crítica ao direito agrário. São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2002, p. 302.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia. N° 322. Brasília: DAN/UnB, 2002.

HAESBAERT, Rogério. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial. SANTOS, Milton. et al. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 43-68.

OIT (Organización Internacional del Trabajo). Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en America Latina: una recopilación de casos. Roma: Programa para Promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169), 2009.

SANTILLI, Juliana. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCHWEICKARDT, Kátia. Reforma Agrária e Política Ambiental na Amazônia – encontros e desencontros. In: Reforma Agrária e Meio Ambiente/ESTERCI, Neide; VALLE, Raul Silva Telles do (organizadores). São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

VELHO, Otávio. Besta-Fera: recriação do mundo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

VIANNA, Lucila Pinsard. De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008.