



CONSERVAÇÃO E GESTÃO TERRITORIAL

INFORMATIVO DO PROJETO GOVERNANÇA
E TRANSPARÊNCIA NA REGIÃO DA BR-319



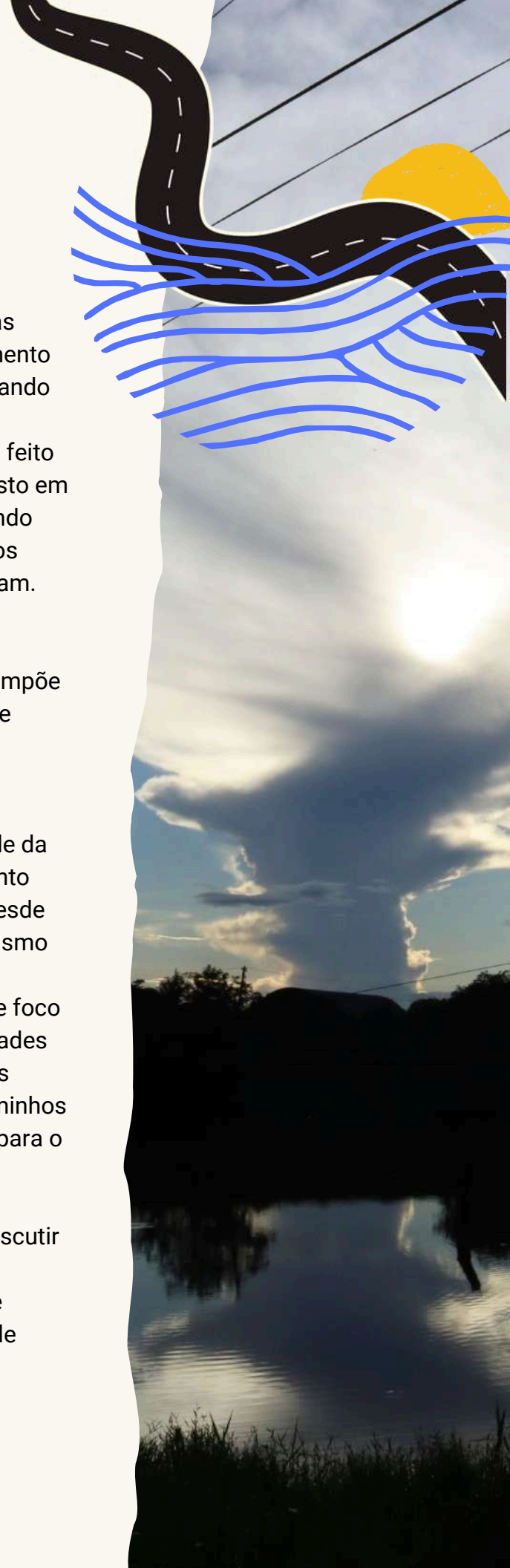
Introdução

Na Amazônia Legal as dinâmicas regionais impõem diferentes desafios à conservação de florestas e à territorialização das políticas públicas, que vão além das políticas ambientais. É necessário avançar no planejamento regional adotando uma abordagem integrada, considerando inclusive novas formas de destinação fundiária. É imprescindível, no entanto, que esse planejamento seja feito com base nas demandas locais. O território deve ser visto em suas dinâmicas e relações mais complexas, considerando não apenas suas características físicas, mas também os aspectos sociais, culturais e econômicos que o permeiam.

O interflúvio Purus-Madeira, entrecortado por uma infraestrutura de alto impacto como a rodovia BR-319, impõe ao Estado e à sociedade civil a necessidade contínua de elaboração e adaptação de medidas de conservação e fortalecimento dos direitos ambientais e sociais.

Nesse sentido, o Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces) promove, em conjunto com a Rede Transdisciplinar para a Amazônia (RETA), desde 2023, Grupos de Colaboração (GC) com forte protagonismo local. Esses grupos têm como base a “Agenda de Desenvolvimento Territorial Para a Região da BR-319”, e foco na proteção ambiental e territorial, no incentivo a atividades produtivas sustentáveis e no fortalecimento de políticas sociais. Os GCs têm trabalhado na identificação de caminhos e na construção de responsabilidades compartilhadas para o futuro dos territórios.

O GC para “Conservação e Gestão Territorial” propõe discutir diferentes modalidades de gestão e compartilhar aprendizados sobre caminhos para o fortalecimento de instrumentos de gestão ambiental e territorial na área de influência da BR-319.



Tópicos de destaque



Na Amazônia Legal, a conservação de florestas e a proteção dos territórios exige uma abordagem integrada de diferentes modalidades de instrumentos de gestão ambiental e territorial para assentamentos da reforma agrária, territórios pesqueiros e áreas destinadas a povos e comunidades tradicionais.



Os assentamentos da reforma agrária ocupam cerca de 40 milhões de hectares na Amazônia. Entretanto, esse modelo de destinação fundiária carece de instrumentos eficazes de planejamento e gestão territorial que promovam a governança local e a conservação ambiental.



Os acordos de pesca são importantes instrumentos para a governança dos territórios e dos recursos pesqueiros, mas há desafios a serem considerados para sua operacionalização e monitoramento. Por isto, é preciso avançar na discussão sobre o funcionamento do “comitê condutor” como instância permanente.



Os Territórios de Uso Comum (TUC) representam uma forma inovadora de gestão e governança territorial que permite a participação direta das comunidades nas decisões sobre o uso dos recursos naturais. É imprescindível o estabelecimento de um plano de gestão que proporcione uma governança mais equitativa e efetiva, baseada no conhecimento local.

Este documento tem como objetivo compartilhar diferentes abordagens e desafios na gestão ambiental e territorial para (i) assentamentos da reforma agrária, (ii) territórios pesqueiros e (iii) áreas concedidas a povos e comunidades tradicionais, com base em experiências em curso na região do interflúvio Purus-Madeira.



Ordenamento Territorial e Conservação da Natureza

Ao se observar o traçado da BR-319 ao longo dos diferentes municípios, percebe-se que são diversas as estratégias de destinação fundiária e/ou de gestão ambiental presentes na região - Unidades de Conservação estaduais e federais de diferentes categorias, Terras Indígenas, Assentamentos da Reforma Agrária, Território de Uso Coletivo, e mesmo territórios não destinados, mas regidos por instrumentos de gestão territorial, como no caso de territórios pesqueiros. Tais estratégias devem ser observadas no contexto de sua integração e relação com a rodovia.

Independente do processo em discussão sobre o asfaltamento do chamado “trecho do meio”, as especulações, promessas, obras de manutenção e conexões da estrada estabelecidas ao longo das últimas décadas impõem dinâmicas de pressões sobre os territórios cortados pela BR-319, seu entorno e regiões próximas, exigindo a estruturação de uma discussão sobre estratégias de políticas públicas que alcancem diferentes escalas.

Neste sentido, discutiremos de forma breve diferentes formas de destinação fundiária, instrumentos de planejamento e de estratégia para a conservação da natureza: os assentamentos da reforma agrária e seus Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA), os Acordos de Pesca, assim como o Território de Uso Comum (TUC). Cabe lembrar que o Acordo de Pesca está vinculado aos territórios de povos e comunidades tradicionais, assentamentos e TUCs, enquanto o PDA diz respeito aos assentamentos somente.

Os assentamentos da Reforma Agrária como aliados à conservação da natureza e à segurança alimentar

Os assentamentos da reforma agrária participaram de forma importante da história recente da Amazônia Legal, sendo um dos principais elementos, especialmente a partir da década de 70, para a política de ocupação, colonização e expansão da fronteira agrícola na região.

Na Amazônia Legal são cerca de 40 milhões de hectares em 2.599 projetos, representando cerca de 45%¹ do número de assentamentos do território nacional.

Os primeiros projetos de assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) visaram assentar famílias principalmente ao longo das principais rodovias, como a BR-230, a BR-163 e a BR-319, esta última alvo deste estudo. A figura 1 compartilha a localização dos assentamentos na região da BR-319.

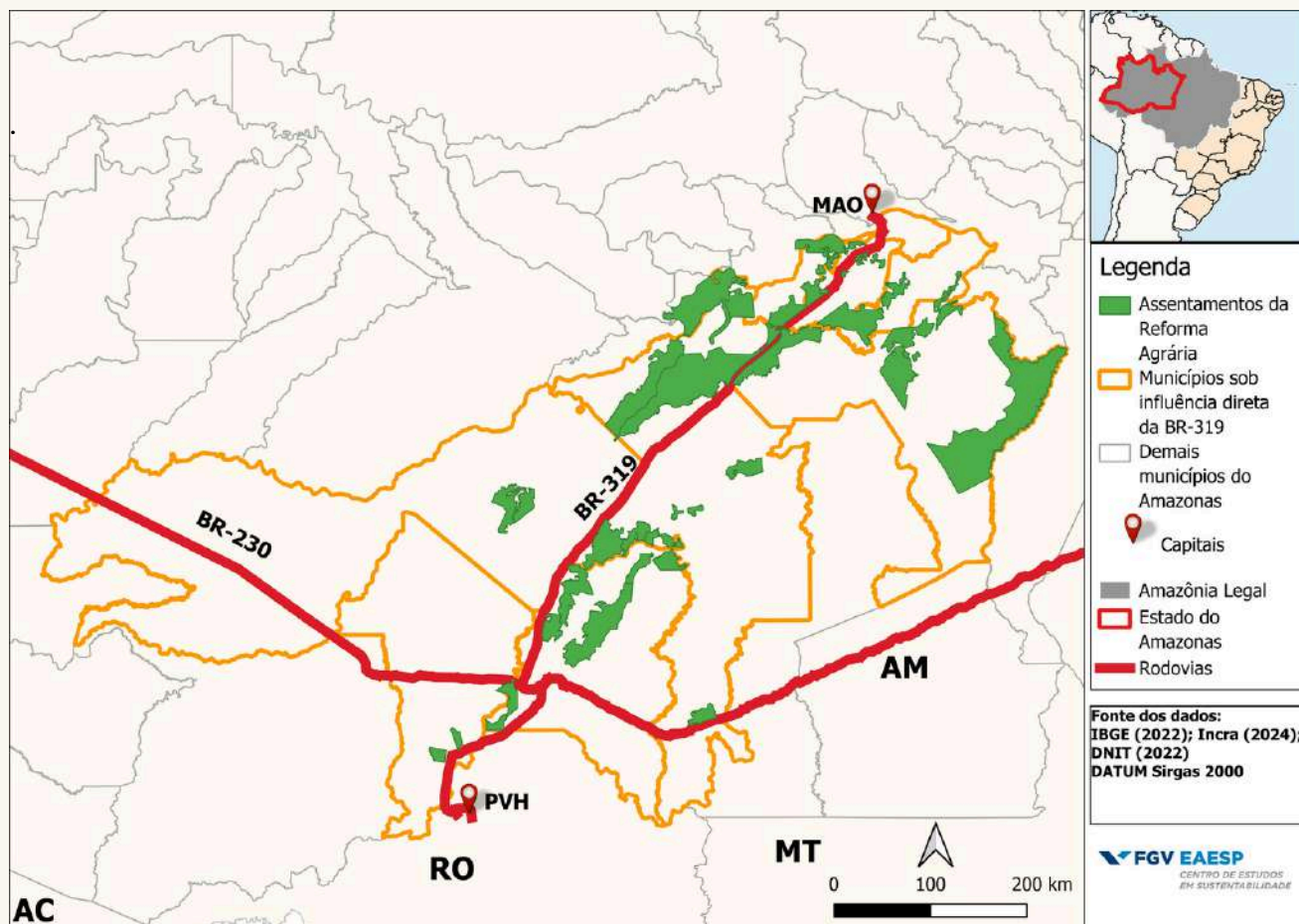


Figura 1: Assentamentos no entorno da rodovia BR-319.

[1] O número de projetos diz respeito somente às modalidades de assentamentos da Reforma Agrária (PA, PAE, PDS, PAC, PAD, PAEX, PAF, PAM, PAR, PCA, PDAS, PE, PIC, PRB), excluindo as modalidades de Unidades de Conservação, como RESEX, RDS, FLONA, que são UCs, mas que por não serem de uso integral permitem a permanência de populações, podendo se inscrever no Programa Nacional de Reforma Agrária. Número de projetos e de assentamentos está baseado nos dados compartilhados na base do Incra, em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>>. Acesso em dez. de 2024.

Diferente das áreas criadas pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que contam com instrumentos de planejamento e gestão, para os assentamentos o planejamento, e instrumentos vinculados, é mais frágil.

Sendo assim, é possível afirmar que há uma lacuna no processo de planejamento para a consolidação desta estratégia. O último instrumento que poderia ser apontado para este fim foi o Plano de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA). Cerca de 79%² dos assentamentos da Amazônia Legal são da modalidade PA, modalidade mais antiga de assentamento, e que estiveram vinculados ao PDA como instrumento orientador.



As formas de regularização fundiária

Um assentamento é uma unidade territorial destinada a garantir o direito à moradia e ao trabalho para famílias de agricultores e/ou trabalhadores rurais. Os assentamentos do Incra podem ser classificados em dois grupos: (I) os convencionais, conhecidos como Projetos de Assentamento Federais (PA), nos quais, após um determinado período, ocorre a titulação da terra para a família assentada; e (II) os ambientalmente diferenciados, como os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAE) e os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) em que a terra permanece em posse da União, com a concessão de uso para as famílias. Cada uma destas modalidades de assentamento possui seus próprios avanços, demandas e desafios.

O PDA foi inserido na Lei nº 8.629/1993, por meio da Medida Provisória nº 2.183, de 24 de agosto de 2001, que cita o instrumento no Art. 17. Posteriormente, a Resolução nº 387 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) definiu a obrigatoriedade do PDA, vinculado ao processo de licenciamento ambiental como um “[...] plano que reúne os elementos essenciais para o desenvolvimento dos projetos de assentamento em áreas de reforma agrária”³.

[2] A partir dos dados compartilhados pelo Incra em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>>. Acesso em dez. de 2024.

[3] Conama, 2006.

A Resolução nº 387 foi revogada em 2013 pela Resolução nº 458, que transferiu a responsabilidade de licenciamento de atividades nos assentamentos do Incra para “órgãos ambientais competentes”,⁴ respeitando um processo de licenciamento simplificado e obedecendo a um Termo de Compromisso Ambiental (TCA).

Em suma, são cerca de 34 milhões de hectares da Amazônia⁵ sem um instrumento de planejamento que dialogue com o Programa Nacional de Reforma Agrária e alie a produção de alimentos à conservação da natureza e as demandas locais.

O grupo de colaboração de Conservação e Gestão Territorial fomentado pelo FGVces busca discutir instrumentos de planejamento mais adequados aos novos desafios da política de Reforma Agrária e à conservação das florestas. Essa proposta corrobora a ideia de que o combate às atividades ilegais e ao desmatamento passa pelo fortalecimento do diálogo entre as comunidades beneficiadas e o Incra, evidenciando as reais necessidades e potenciais das cadeias produtivas e da gestão ambiental dos assentamentos.

É fundamental o reconhecimento dos assentamentos como aliados estratégicos tanto para a conservação ambiental quanto para a segurança alimentar dos territórios amazônicos. Esse entendimento implica na reflexão sobre como a Política de Reforma Agrária está estruturada na região e quais instrumentos podem ser mobilizados para fortalecer a governança e a gestão territorial e ambiental dos assentamentos.



[4] Conama, 2013.

[5] A partir dos dados compartilhados pelo Incra em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>>. Acesso em dez. de 2024.

Acordos de pesca como instrumentos da conservação e do fortalecimento da governança dos recursos pesqueiros

Acordos de pesca podem ser definidos como normas de uso estabelecidas por diferentes usuários de um determinado território (áreas de rio, igarapé, várzea, lago e/ou, áreas costeiras e marítimas), com o objetivo de coordenar a gestão do recurso pesqueiro. Um acordo de pesca busca a resolução de conflitos internos e/ou externos ao território e a conservação do estoque pesqueiro, estabelecendo, por exemplo, regras sobre apetrechos que podem ser utilizados, períodos de defeso, áreas de conservação e áreas de pesca, em suas diferentes modalidades.

Esse instrumento de gestão ambiental pode ser caracterizado como uma forma participativa para garantir o uso e a conservação dos recursos naturais e proteger os modos de vida das comunidades nos territórios pesqueiros.

As Medidas Efetivas Complementares à Conservação

Acordos de pesca podem ser entendidos como Medidas Efetivas Complementares à Conservação⁶ (MECC). As MECCs são uma proposta de instrumento de gestão ambiental direcionado para áreas não reconhecidas formalmente como áreas protegidas, mas que, no entanto, possuem uma estrutura de governança para efetivar ações para o monitoramento e a conservação ambiental. A proposta das MECCs tem origem na Convenção sobre Diversidade Biológica⁷, e tem como um dos objetivos o reconhecimento da contribuição de outros territórios na conservação ambiental, assim como na complementariedade das funções já exercidas por outros instrumentos de gestão ambiental. É necessário avançar na forma como acordos de pesca são reconhecidos, garantindo sua institucionalização como um instrumento de governança do território pesqueiro. Além disso, é importante avaliar como o fortalecimento e os recursos destinados aos territórios pesqueiros asseguram sua viabilidade como uma MECC.

[6] No Brasil, o Termo foi adaptado pelo Ministério do Meio Ambiente a partir do termo OMECs, que relaciona o conceito como "Outras Medidas Efetivas de Conservação".

[7] Decreto 2.519, de 1998, ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm.





Os acordos de pesca têm sua origem na mobilização de comunidades e usuários de territórios pesqueiros, que, em muitos casos, com apoio de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, implementam acordos visando a diminuição dos conflitos e o uso sustentável dos recursos. Com o tempo e sua multiplicação, passaram a ser objeto de demanda por reconhecimento do poder público para maior respaldo legal ao seu processo de implementação.

A partir da década de 90, os acordos passam a ser reconhecidos e elaborados com apoio do poder público, mais especificamente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama). Posteriormente, o instrumento passa para a responsabilidade dos estados. Dos nove estados que compõem a Amazônia Legal, cinco possuem normativas sobre o tema, sendo a do Amazonas datada de 2011.

Atualmente, no estado do Amazonas 45 acordos foram implementados em diferentes territórios - sendo 40 deles fora de Áreas Protegidas. A responsabilidade pela construção e regulamentação dos acordos no estado é da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema/AM). Ainda assim, a Secretaria de Estado de Produção Rural (Sepror/AM), por intermédio da Secretaria Executiva de Pesca e Aquicultura (Sepa/Sepror), apoia a Sema/AM nesta ação. Neste sentido, o processo de elaboração do acordo exige, para além das articulações entre comunitários e diferentes usuários dos recursos, a participação de representantes do poder público.



No município de Careiro/AM, localizado na área de abrangência da ADT, as comunidades ao redor do Rio Mamori estabeleceram, em 2011, o primeiro acordo de pesca da região. Esse acordo, ilustrado na Figura 2, foi o segundo a ser homologado no Amazonas. No entanto, desde então o instrumento não foi revisado, o que resultou em novos desafios e pressões sobre a região. Esses fatores tornam urgente o fortalecimento da governança territorial, especialmente no que diz respeito à revisão e atualização do acordo de pesca do rio Mamori.

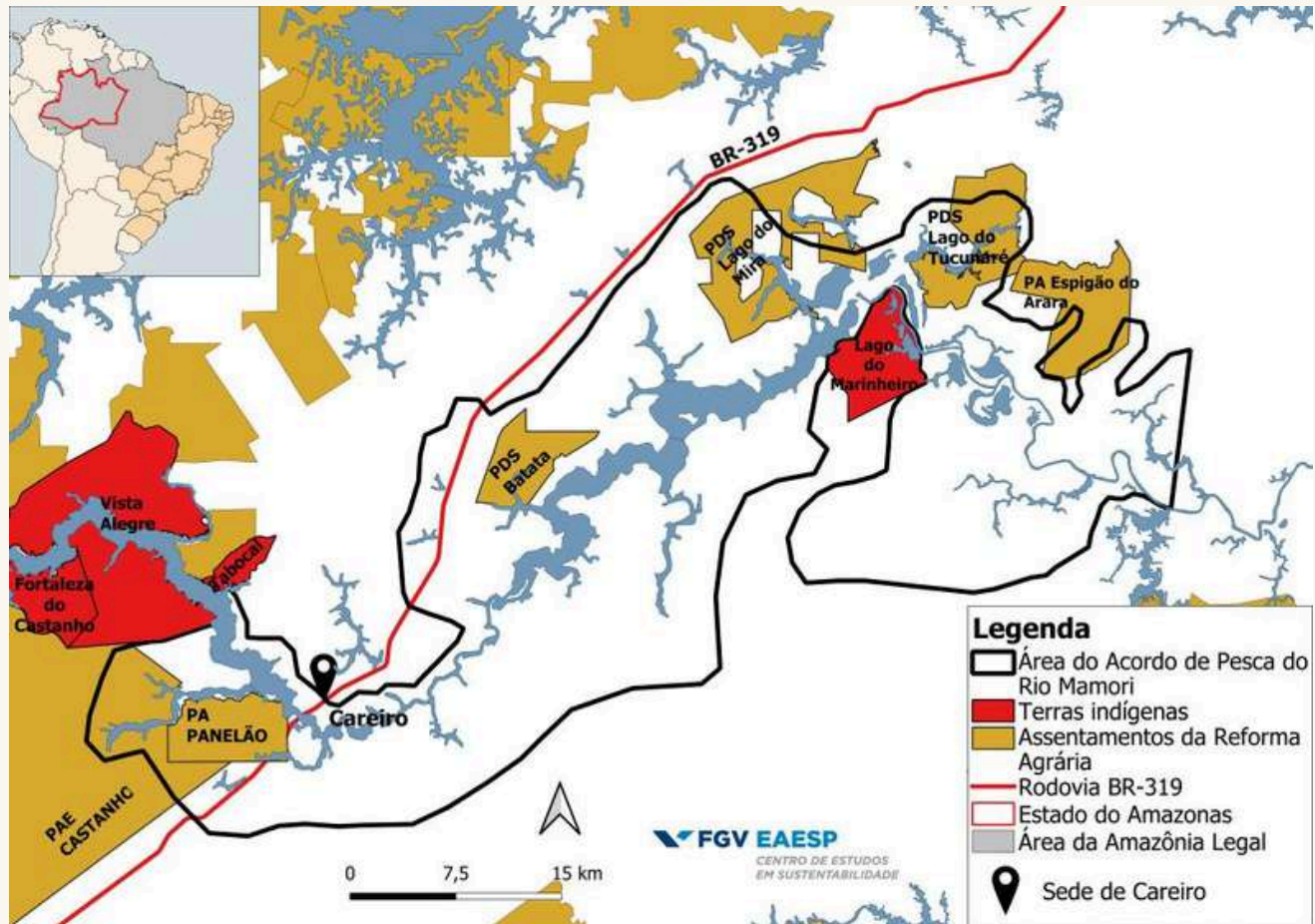


Figura 2: Área do Acordo de Pesca do Rio Mamori.

Por mais que o Amazonas possua uma Instrução Normativa sobre o tema (nº 03, de 02 de maio de 2011), um dos principais desafios é a operacionalização do acordo de pesca - elaboração, implementação, financiamento, monitoramento e revisão⁷.

O processo de avaliação do acordo de pesca do rio Mamori compartilha desses desafios. A avaliação do acordo compõe a revisão do instrumento e exige o fortalecimento da coordenação e das capacidades institucionais dos atores envolvidos. Um dos pontos centrais é que o “comitê condutor”, espaço que agrega representantes do poder público e comunidades durante a elaboração de acordos de pesca no estado, continue operando durante sua implementação e assuma protagonismo na revisão do acordo de pesca, a fim de atender as demandas atuais do território e fortalecer sua governança.

[8] Para saber mais sobre os acordos de pesca na Amazônia brasileira e seus desafios, ver Azevedo, Almeida e Pessanha (2024).

Territórios de Uso Comum (TUC): oportunidades e desafios para a autogestão dos territórios

O TUC é uma maneira de reconhecer territórios de comunidades tradicionais, não só em relação à posse coletiva, como também à possibilidade de autogestão. O TUC não se conforma como uma Unidade de Conservação ou como um assentamento da Reforma Agrária. No entanto, garante aos comunitários o direito do uso da terra por meio de uma de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), título dado a uma organização representativa das famílias do território.

A CDRU, a partir de 2021, passa a ser concedida para povos e comunidades tradicionais em terras públicas estaduais fora de Áreas Protegidas, por meio da Lei Estadual nº 5.536/2021. Nesse instrumento, o estado segue como um coproprietário da terra, mas as famílias residentes têm o usufruto legal e a segurança fundiária garantida.

O TUC do rio Manicoré

O município de Manicoré está localizado à margem direita do rio Madeira, que tem como tributário o rio Manicoré. Ao longo deste rio vivem cerca de 15 comunidades tradicionais, que inicialmente apresentavam como reivindicação a criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que teve em 2009 os primeiros levantamentos e a delimitação propositiva da área.

Uma das principais justificativas para a criação de uma RDS para a região é o contexto de pressão que a área está submetida. Para além da BR-319, Manicoré é influenciada pelas dinâmicas da rodovia transamazônica, a BR-230, em especial pelo distrito de Santo Antônio do Matupi no KM 180. Inicialmente um assentamento, o distrito possui taxas elevadas de desmatamento, pressionando as Terras Indígenas Tenharim Marmelo e Jihai, a Área de Proteção Ambiental (APA) Campos de Manicoré, e o próprio rio Manicoré.

Em 2022, as comunidades da região receberam do governo do Amazonas a CDRU para o polígono denominado “rio Manicoré”. Desde então, o objetivo das comunidades tem sido utilizar o CDRU para implementar o TUC, estruturando e fortalecendo um sistema de autogestão.

Para tanto, o fortalecimento da Central das Associações Agroextrativistas do Rio Manicoré (CAARIM), organização a frente do TUC, é de suma importância para a estruturação da autogestão. O engajamento comunitário pode garantir o contínuo compartilhamento de informações, demandas e desafios, que deverão encontrar no Plano de Gestão os encaminhamentos de suas questões.

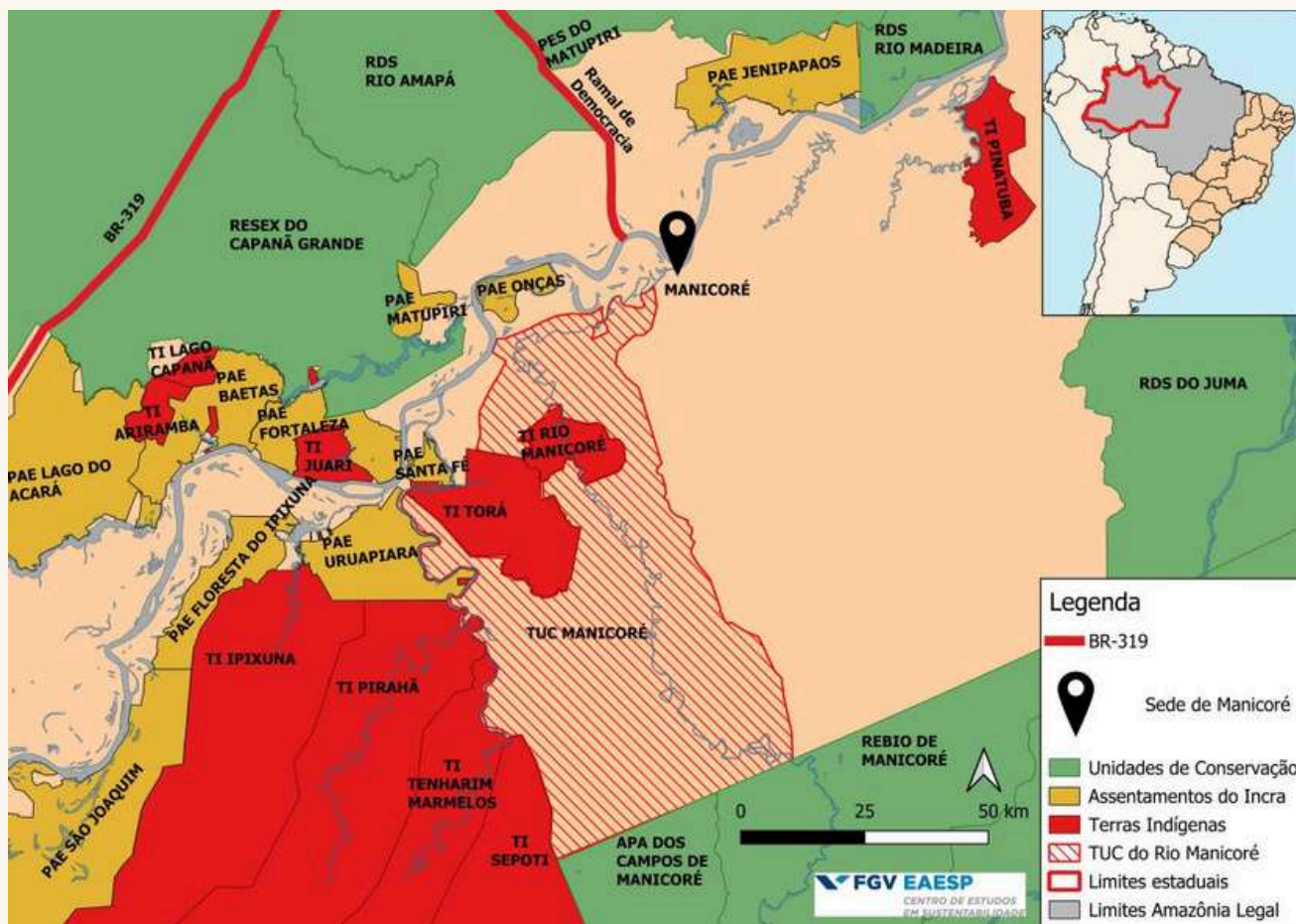


Figura 3: Área do TUC do Rio Manicoré

Diferentemente de processos convencionais de regularização fundiária, o TUC propõe um modelo de autogestão do território a partir da participação das entidades representativas das comunidades. Neste sentido, apesar do reconhecimento do TUC por intermédio da concessão de um CDRU coletivo, para sua efetivação e contribuição para a conservação, é necessário a estruturação de um plano para a gestão territorial e ambiental que dialogue com a governança, a implementação e o monitoramento do TUC, garantindo a participação social em articulação com o poder público.

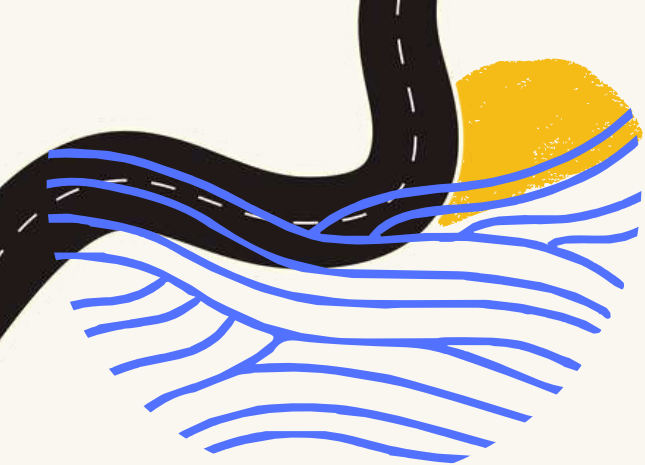
**TERRITÓRIO DE USO COMUM
DO RIO MANICORÉ**

Questões para debate

O Grupo de Colaboração em Conservação e Gestão Territorial dialoga com diferentes formas de destinação fundiária, de proteção e gestão ambiental. O questionamento central é sobre os desafios para elaboração dos diferentes modelos, assim como a efetividade dos instrumentos de gestão e da governança territorial e ambiental. Adicionalmente, discutir de que forma estes instrumentos podem refletir as demandas e desafios enfrentados pelas comunidades locais. Estes questionamentos iniciais se desdobram em questões específicas, que, por sua vez, assinalam caminhos para aprofundamento do debate:

- 1** Como estruturar instrumentos de planejamento para assentamentos da reforma agrária que consigam responder aos atuais desafios para com a política de reforma agrária?
- 2** Quais os desafios para a estruturação de um fluxo de diálogo e decisão em torno dos diferentes acordos de pesca, entre poder público e comunidades?
- 3** Para além da concessão da CDRU, quais outras medidas efetivas seriam importantes para o reconhecimento do TUC como uma MECC?





Sobre a iniciativa

Desde 2019, o FGVces implementa o projeto “Promovendo Governança e Transparência na Região da BR-319”, em parceria com a RETA, e apoio da Fundação Gordon & Betty Moore.

O projeto tem como objetivo promover mecanismos de governança territorial que aliem participação social, acesso à informação, fortalecimento de capacidades técnicas e políticas para sustentabilidade e garantia de direitos ao longo da rodovia BR-319. A área de atuação do projeto compreende os municípios de Careiro, Manicoré, Humaitá e a RDS Igapó-Açu no Amazonas.

Um dos principais resultados do trabalho foi a elaboração a elaboração participativa da “Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT) para a Região da BR-319 – Fortalecendo Territórios de Bem Viver”. A ADT apresenta um amplo diagnóstico multisetorial e lista 13 estratégias com recomendações para o fortalecimento da governança e políticas públicas na região.

Para avançar na implementação de prioridades da ADT, o FGVces e a RETA estão atuando na promoção de grupos de colaboração, com protagonismo local e participação de múltiplos atores, com foco em conservação e gestão territorial, atividades produtivas sustentáveis e fortalecimento de políticas sociais. Ao final, cada GC avançará na identificação de caminhos e na construção de responsabilidades compartilhadas para o futuro dos territórios.



Faça o download ↗



O GC em Conservação e Gestão Territorial tem como objetivo discutir desafios e recomendações para as políticas ambientais na região da BR-319. A partir da ADT e das demandas nos territórios, foram definidas três agendas prioritárias para o grupo:

- 1** Planos de Desenvolvimento para Assentamentos da Reforma Agrária: os assentamentos como aliados à conservação da natureza e à segurança alimentar.
- 2** Acordos de pesca como instrumentos da conservação e do fortalecimento da governança dos recursos pesqueiros.
- 3** Territórios de Uso Comum (TUC): oportunidades e desafios para estruturação da autogestão dos territórios.

Coordenação

Wilde Itaborahy
Karine Julião
Kena Chaves
Graziela Azevedo

Responsáveis pela pesquisa

Samir Eid Pessanha
Wilde Itaborahy
Jolemia Chagas

Equipe Técnica - Grupo de Colaboração

Francimara Araújo
Karem Pantoja
Luana Bezerra
Nara Perdigão
Samir Eid Pessanha
Samir Luna de Almeida

Contato

samir.eid@fgv.br

Crédito das fotos

Guilherme Horta
Acervo FGVces

Referências

Azevedo, G.; Almeida, S. L.; Pessanha, S. E. Acordos de pesca: Governança e monitoramento para garantir efetividade do ordenamento territorial e da conservação socioambiental na Amazônia. São Paulo: FGVces, 2024.

Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Resolução nº 387, de 27 de setembro de 2006. 2006. Disponível em: <<https://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/conama38706.pdf>>. Acesso em nov. de 2024.

Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013. 2013. Disponível em: <https://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/CONAMA_RES_CONS_2013_458.pdf>. Acesso em nov. de 2024

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Relação de assentamentos criados e reconhecidos. S.d. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf/view>>. Acesso em jun. de 2024.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação. S.d. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>>. Acesso em nov. de 2024.

