

RELATÓRIO TÉCNICO APRESENTANDO A AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ VISANDO SUA REVISÃO QUE NORTEARÁ NOVAS AÇÕES, PROGRAMAS OU POLÍTICAS PÚBLICAS A SEREM COORDENADAS E IMPLEMENTADAS, BEM COMO SUGESTÕES DE ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO FUTURA NO ARQUIPÉLAGO DE BAILIQUE.

PRODUTO 03

RICARDO THEOPHILO FOLHES

CONSULTOR INDIVIDUAL

BELÉM, 20/10/2024



MIN. INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SEC. NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 - INTERÁGUAS



Nome do Consultor: Ricardo Theophilo Folhes	
Número do Contrato: 12300196	Nome do Projeto: BRA/IICA/13/001 - ÁGUA PARA TODOS-MDR
Oficial Responsável:	
Data da Entrega: 20/10/2024	Valor do produto: R\$ 26.500,00
Classificação	
Áreas Temáticas: Governo Federal, Programa INTERÁGUAS	
RELATÓRIO TÉCNICO APRESENTANDO A AVALIAÇÃO EX-ANTE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DO ARQUIPÉLAGO DO MARAJÓ VISANDO SUA REVISÃO QUE NORTEARÁ NOVAS AÇÕES, PROGRAMAS OU POLÍTICAS PÚBLICAS A SEREM COORDENADAS E IMPLEMENTADAS, BEM COMO SUGESTÕES DE ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO FUTURA NO ARQUIPÉLAGO DE BAILIQUE.	
Palavras-Chave: Arquipélagos de Marajó (PA) e Bailique (AP) – Desenvolvimento Regional	
Resumo	
Qual Objetivo da Consultoria?	
Contribuir com apoio técnico especializado ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, no levantamento das ações desenvolvidas pelo Governo Federal no âmbito do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó e do Programa Abrace o Marajó e os resultados obtidos assim como elaborar estudos para a proposição de uma estratégia de atuação coordenada nos arquipélagos do Marajó (PA) e do Bailique (AP).	
Qual Objetivo Primário do Produto?	
Avaliação ex ante e recomendações de políticas.	
Qual a Finalidade do Produto?	
Subsidiar a ação pública Inter federativa na Região do Marajó e no Arquipélago de Bailique	
Quais os Resultados Alcançados mais relevantes?	
Produto contém delimitação teórico-conceitual de problemas que devem ser focalizados por políticas e apresenta recomendações.	
O que se deve fazer com o produto para potencializar o seu uso?	
Analisá-lo em relação às definições contratuais do conteúdo dos produtos e adequação aos objetivos, geral e específicos da contratação.	
O Produto contribui com objetivo imediato e qual/ quais indicador/ indicadores de desenvolvimento do PCT/BRA/IICA/13/001 – INTERÁGUAS?	
Contribui com o aperfeiçoamento dos eixos “Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária” e “Apoio a Atividades Produtivas Sustentáveis”.	



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. DELIMITAÇÃO DOS PROBLEMAS PUBLICOS ANALISADOS	10
2.1 Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária	10
2.1.1 A implantação autoritária do paradigma ortodoxo	13
2.1.2 A ambientalização das políticas agrárias a partir da década de 1980	14
2.1.3 A concorrência entre paradigmas de regularização fundiária	16
2.2 Atividades Produtivas Sustentáveis	22
2.2.1 A Importância dos Produtos Florestais Não Madeireiros para a bioeconomia da sociobiodiversidade	29
2.2.2 Os sistemas agroflorestais (SAF)	34
3. DIAGNÓSTICO DOS PROBLEMAS NAS REGIÕES ESTUDADAS	36
3.1 Região do Marajó	36
3.2 Arquipélago do Bailique	68
4. RECOMENDAÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS	94
4.1 <u>RECOMENDAÇÃO 1</u> : Identificação de políticas públicas federais e estaduais dos instrumentos cabíveis para o tratamento dos problemas delimitados na RM e Arquipélago do Bailique	94
4.2 <u>RECOMENDAÇÃO 2</u> : Participação social e modelo de gestão	105
4.3 <u>RECOMENDAÇÃO 3</u> : Protocolos de consulta, livre, prévia e informada	106
4.4 <u>RECOMENDAÇÃO 3</u> : Políticas territoriais e fundiárias	108
4.5 <u>RECOMENDAÇÃO 4</u> : Políticas integradas de conhecimento, assistência técnica e crédito	109
4.6 <u>RECOMENDAÇÃO 5</u> : Políticas de apoio aos SAF, PFNM e Restauração Florestal no âmbito das cadeias da sociobiodiversidade	112
4.7 <u>RECOMENDAÇÃO 6</u> : Repartição de Benefícios	112
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117



1. INTRODUÇÃO

O presente relatório refere-se ao Produto 3 do Contrato 12300196, Projeto BRA/IICA/13/001 - ÁGUA PARA TODOS-MDR. Seu objetivo é apresentar uma avaliação ex-ante do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM), estado do Pará, e propor sugestões de estratégias de atuação governamental no arquipélago de Bailique, localizado no município de Macapá, Amapá.

O PDTSAM foi elaborado a partir de diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal, Governo do Pará e prefeituras da Região do Marajó-PA. Sua elaboração esteve inicialmente a cargo do Grupo Executivo Interministerial (GEI), criado por Decreto Presidencial em 26 de julho de 2006, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, com a posterior adesão do Grupo Executivo do Estado do Pará para o Plano Marajó (GEPLAM), criado por Decreto Estadual em 30 de julho de 2007. A participação das administrações municipais ocorreu por meio da Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó (AMAM) e a partir de debates com a sociedade civil marajoara realizados em cinco consultas públicas. O PDTSAM organizou-se por eixos temáticos propostos pelo Governo Federal: a) ordenamento territorial, regularização fundiária e gestão ambiental; b) fomento às atividades produtivas sustentáveis; c) infraestrutura para o desenvolvimento; d) inclusão social e cidadania e e) relações institucionais e modelo de gestão.

Em 2020 foi lançado pelo governo federal o Programa Abrace o Marajó, instituído por meio do Decreto nº 10.260, de 03 de março de 2020, como “estratégia de desenvolvimento socioeconômico dos Municípios que compõem o Arquipélago do Marajó”. De forma parecida ao PDTSAM, o Abrace o Marajó, foi elaborado a partir da definição de 4 dimensões estratégicas (social, ambiental, econômica e institucional) das quais derivaram quatro Eixos de Ação: Desenvolvimento Produtivo, Infraestrutura, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Institucional, também muito próximos aos eixos temáticos do PDSAM.

O PDTSAM e Abrace Marajó foram apropriados pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), cujas diretrizes foram aprovadas pelo Conselho Deliberativo (Condel)¹ da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) para os

¹ O Conselho Deliberativo da Sudam – CONDEL foi instalado no dia 30 de maio de 2008. Conselho é um Órgão colegiado da Sudam que dentre outras atribuições a ele compete acompanhar e avaliar a execução dos planos dos programas regionais da Amazônia determinando as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas da Instituição. Com reuniões trimestrais o CONDEL é presidido pelo Ministro do Desenvolvimento Regional e tem o Superintendente da SUDAM como



anos de 2024 a 2027.

Um esforço de sistematização de resultados das políticas incidentes sobre a região, realizado pelo MDR, não encontrou registros publicados de avaliações dos trabalhos executados no âmbito do PDSTAM, nem mesmo registros de prestações de contas realizadas pelo Governo Federal ou auditorias realizadas pelos órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União (CGU) ou pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Em reunião do Condel-Sudam ocorrida no início do mês de julho de 2023, os governadores presentes solicitaram ao MDR que retomasse as ações do Governo Federal no arquipélago em conformidade com o que havia se pactuado no PDSTAM e que fosse incluído o Arquipélago de Bailique na continuidade do planejamento do desenvolvimento regional.

Diante dessa situação, no âmbito do PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 – INTERÁGUAS, elaborou-se o Termo de Referência CONS/GAB nº 1 onde foram definidas três entregas de produtos.

O produto 1, além do plano de trabalho visou realizar com base em dados secundários e revisão de literatura o levantamento das ações, projetos e políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal no âmbito do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó. Para o interregno 2004-2022 buscou-se dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, o SICONFI, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); das contas de Receitas Correntes, Receita Tributária, Transferências de Convênios, Transferências da União, Transferências do Estado (do Pará) e Transferências Multigovernamentais. Em adição, analisamos dados do portal Tesouro Transparente, da base de Transferências a Estados e Municípios, com a seleção dos municípios do Marajó para os anos entre 2008 e 2023. Assim, foi possível entender a vinculação das transferências, como, por exemplo, as provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e pagamento de Royalties, entre outros.

Observou-se que, a partir de 2006, houve um aumento expressivo nas transferências multigovernamentais e da União para a Região do Marajó, embora despesas e receitas tenham evoluído de forma desigual entre os municípios da região. Houve um maior volume de transferências da União, enquanto as transferências do estado tiveram uma evolução mais contida.

Secretário-Executivo, além desses são conselheiros os governadores dos Estados que compõe a Amazônia Legal.



Os gastos com educação foram significativamente maiores na região, quando comparados com saúde, administração, infraestrutura, ordenamento territorial e fomento a atividades produtivas. Educação e saúde somaram o equivalente a 65% das Receita Correntes desses municípios no ano de 2022. Não foi possível, entretanto, identificar os vínculos exatos dos gastos públicos com as ações previstas no PDTSAM e Abrace Marajó, apesar dos gastos indicarem as áreas alvo de investimentos prioritários, no contexto geral dos programas de desenvolvimento incidentes na Região do Marajó.

No que tange ao Arquipélago do Bailique, dada sua condição de distrito de Macapá-AP, não foi possível captar, nas bases de dados consultadas, as ações orçamentárias dirigidas diretamente ao Arquipélago, pois estas são realizadas ao nível de município.

O Produto 2 visou avaliar a efetividade e os resultados de parte das ações, projetos e políticas públicas desenvolvidas pelo Governo Federal ao longo da execução do PDTSAM no âmbito dos eixos Relações Institucionais, Infraestrutura e Ordenamento territorial entre 2006 e 2022.

No interregno analisado, houve baixa efetividade dos eixos de governança e infraestrutura do PDTSAM e decrescente importância das atividades produtivas consideradas tradicionais na Região do Marajó (RM), como a pecuária e a extração de madeira em tora. Constatou-se a irrelevância econômica da rizicultura, apesar dos sérios conflitos que esta vem gerando nos municípios de Salvaterra e Cachoeira do Arari. Por outro lado, os resultados apresentados evidenciaram o dinamismo da bioeconomia da sociobiodiversidade, uma economia real, ainda que pouco visível, fundamental para a segurança alimentar e a composição da renda regional.

A análise da evolução do ordenamento territorial mostrou a importância da criação de categorias territoriais que objetivavam reconhecer os direitos territoriais de camponeses, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Porém, apesar dos avanços, a não emissão das Concessões do Direito Real de Uso (CDRUs) e o não atendimento das demandas por direitos territoriais ameaça a base econômica da região, devendo, portanto, receber esforços de políticas.

Vale reafirmar aqui o que foi expresso no produto 2. O modelo de gestão do PDTSAM preconizava o envolvimento de representações dos governos federal, estadual, das prefeituras municipais e da sociedade civil organizada do Marajó, porém não houve conexão entre planejamento e gestão. Esta última foi sempre descontínua e teve baixa participação social, com praticamente nenhuma integração entre os entes federativos e baixo controle dos fluxos de recursos orçamentários e financeiros. Não foi planejado um sistema de acompanhamento e



avaliação, ausência que aumentou a confusão a respeito das articulações e ou sobreposições entre o PDTSAM e outras políticas federais e estaduais, dificultando a avaliação de resultados. Sendo assim, adotamos uma metodologia alternativa no Produto 2, baseada na análise da evolução temporal de algumas variáveis socioeconômicas e fundiárias na Região do Marajó no período compreendido entre os anos de 2007 e 2022.

A falta de definição de ciclos de políticas, monitoramento e relações com leis orçamentárias prejudicaram a efetividade e tornaram difíceis as análises de resultados. Como forma de remediar esses problemas concentramos sempre que possível na análise da efetividade e da evolução de variáveis que pudessem em algum nível contribuir com o diagnóstico das dinâmicas regionais priorizando os eixos “Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária” e “Apoio às Atividades Produtivas Sustentáveis” do PDTSAM no período compreendido entre 2005 e 2022.

Conforme já informado, o objetivo do **Produto 3** é apresentar uma avaliação ex-ante do Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó (PDTSAM) e propor sugestões de estratégias de atuação governamental no arquipélago de Bailique, localizado no município de Macapá, Amapá.

De acordo com IPEA (2018)², avaliações ex-ante são realizadas nas situações indicadas abaixo:

a) Criação de política pública: instituição de política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentária anteriormente.

B) Expansão de política pública: ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente.

C) Aperfeiçoamento de política pública: alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário.

D) Reformulação de política pública: Após uma avaliação ex post de uma política, quando os resultados dessa avaliação mostraram que o desempenho da política foi baixo ou insatisfatório e que há a necessidade de a política ser reformulada em um ou mais dos elementos de seu desenho (por exemplo, na sua focalização ou nas suas ações).

² Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1 / Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada– Brasília: Ipea, 2018.



Tendo como referência o conhecimento acumulado durante a elaboração dos Produtos 1 e 2, no presente estudo concentramos nossos esforços no sentido de sugerir ao MDR estratégias de aperfeiçoamento e reformulação do PDTSAM que também possam orientar a ação pública no Arquipélago de Bailique.

A avaliação das políticas públicas por meio da análise ex ante objetiva delimitar um ou mais problemas públicos que demandam intervenção do Estado (em articulação com a sociedade civil) e orientar caminhos para a sua atuação objetiva focada no aprimoramento da formulação, concepção e aperfeiçoamento das políticas públicas.

Seguindo a orientação metodológica e temática utilizados para a elaboração dos relatórios referentes aos produtos 1 e 2, no presente relatório focaremos no aperfeiçoamento dos eixos “ordenamento territorial e regularização fundiária” e “incentivo às atividades produtivas sustentáveis” do PDTSAM, reconhecidos como problemas públicos relevantes na RM e no Arquipélago do Bailique. Dada a amplitude temática de cada um desses temas, delimitamos o primeiro (ordenamento territorial e regularização fundiária) de maneira a focarmos nos modelos de atuação do Estado para discriminar, regularizar e destinar terras públicas para que estas possam cumprir sua função social e ambiental no sentido de uma atuação estatal convergente com o segundo tema abordado, as atividades produtivas sustentáveis.

Também neste tema foi necessário delimitar o escopo abordado para focar numa análise conceitual das bioeconomias e sua expressão nas regiões estudadas. O objetivo foi demonstrar a polifonia de significados que provêm de distintos grupos de interesse para então sugerir a focalização pública no significado atribuído ao segmento econômico que, no âmbito desse estudo, sugerimos receber atenção de políticas públicas, notadamente, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares. Não abordaremos os pagamentos por serviços ambientais e suas principais vias de monetarização, os créditos de carbono e de biodiversidade. Trata-se de um tema importante, mas que ainda carece de regulamentações e controle, havendo muitas denúncias de conflitos e irregularidades nos contratos estabelecidos entre empresas e comunidades³.

Depois dessa Introdução, o presente relatório se organiza da seguinte forma. O Capítulo 2 delimita o eixo “Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária” como um problema público,

³ MPPA. MPF. Nota Técnica nº. 02/2023. Apresenta os limites e condições para a realização de projetos incidentes em terras públicas e territórios tradicionais, tomando por escopo os direitos territoriais a partir dos pressupostos de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/data/files/BC/26/73/19/5A739810F7967688180808FF/NOTA_TECNICA_CARBONO%20PUBLICADA_ASSINADA.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2024.



restituindo a forma como ele foi tratado pelo Estado e as prerrogativas atuais da ação pública a ele referentes. Em seguida, repete o procedimento para o eixo “Atividades produtivas sustentáveis”.

O Capítulo 3 restitui a situação atual nas regiões analisadas dos problemas delimitado no Capítulos 2. Para tanto seguimos caminhos diferentes para abordar as duas regiões analisadas. Pelo fato de Bailique ser parte de um distrito de Macapá não foi possível avaliá-lo a luz das análises feitas no Produto 1 para a RM, pois não foram encontrados dados e informações sobre os repasses federais estaduais para o referido distrito de Macapá como um todo e nem para o Arquipélago em particular. Desta forma, para Bailique, fez-se uma revisão bibliográfica sobre os mesmos eixos analisados no Arquipélago de Marajó (Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária” e “Apoio às Atividades Produtivas Sustentáveis”). Em seguida, sugerimos algumas ações governamentais. O Capítulo 4 propõe recomendações. Finalmente, em seguida, fazemos nossas considerações finais.



2. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

2.1 Ordenamento Territorial e Regularização Fundiária

O ordenamento territorial pode ser entendido como o conjunto de medidas que visam disciplinar a posse e a propriedade individual e coletiva da terra, em consonância com os interesses públicos e privados relacionados aos usos econômicos da terra, às políticas de reforma agrária e de conservação da biodiversidade. Desta forma, medidas importantes de ordenamento territorial referem-se aos processos administrativos que por via da regularização fundiária buscam reconhecer os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, agricultores familiares e indígenas.

Os procedimentos administrativos de regularização e titulação fundiária, entretanto, não seguem um modelo único, em escala global é possível identificar a competição entre dois paradigmas. O paradigma da propriedade privada e titulação individual da terra (SELON DE SOTO, 2000) e o paradigma do uso comum da terra e das práticas jurídico-legais de titulação coletiva (FAO, 2017; UNDP, 2006).

Colin, Le Meur e Léonard (2009) chamam o primeiro de paradigma ortodoxo, dada a sua rigidez em face à diversidade de costumes e práticas sociais que implicam em relações específicas com os territórios, as quais, geralmente, são desconsideradas e tratadas de forma homogênea por um único procedimento estatal de titulação individual. O segundo paradigma refere-se a procedimentos que visam reconhecer o uso comum da terra e a aplicar práticas jurídico-legais de titulação coletiva, sendo por isso chamado de paradigma da adaptação, por procurar alternativas mais adequadas à variedade de práticas, normas e costumes locais. Falamos aqui de práticas e normas (de apropriação, acesso, uso e transmissão intergeracional da terra) criadas localmente por grupos étnicos, identitários e camponeses que foram e continuam a ser negligenciadas pelo paradigma ortodoxo.

A elaboração e a aplicação de políticas de reconhecimento e de titulação de terras nos países do sul global, segundo o paradigma ortodoxo, foi largamente baseado na concepção de propriedade moderna (BENATTI, 2003) e na ausência de legislações ambientais. No Brasil, essa tradição remonta a meados do século XIX, após a regulamentação da Lei de Terras, editada em 1850 e regulamentada em 1854.

A Lei de Terras foi a primeira legislação fundiária brasileira. Para o que nos interessa aqui, três princípios marcaram as resoluções constantes na Lei de Terras. Em primeiro lugar, foi vedada qualquer outra forma de acesso à terra pública que não fosse por meio de contratos de compra e



venda (Art. 1º, 2º, 14º e 15º), tornando ilegal e criminalizável o acesso à terra devoluta pela simples posse, única forma possível de acesso à terra para a maior parte da população no Brasil oitocentista. Em segundo lugar, foi elaborado o conceito de terra devoluta que então passou a designar as terras não destinadas a uso público ou não cobertas por sesmarias que não cumprissem as normas estabelecidas pelo regime sesmarial (Art. 3º). Eram consideradas terras devolutas as sesmarias concedidas, mas não confirmadas, que foi largamente o caso mais comum no Marajó. Finalmente, definiu critérios para descriminalização e medição das terras devolutas, para que estas fossem separadas das terras particulares (Art. 4º e 5º). Meta, na verdade, nunca alcançada.

Em seu conjunto, a Lei de Terras garantiu aos grandes proprietários as condições de controle do acesso à terra, pois, ao limitar o acesso ao bem fundiário unicamente pela compra, reduziu as chances de camponeses pobres e escravos libertos poderem adquiri-la, tornando-se agricultores independentes (MARTINS, 1981). A Lei de Terras não legislou no sentido de reconhecer direitos territoriais de uma larga parcela de ocupantes de terras (camponeses, indígenas, homens e mulheres escravizados fugidos ou libertos etc.).

Algumas décadas depois, a primeira constituição republicana, publicada em 1891, transferiu a maior parte das terras públicas e devolutas aos estados recém-criados (exceção as terras de marinha, áreas de fronteira e algumas outras áreas especiais). Até então, as terras eram de jurisdição dos governos centrais do estado colonial e imperial. Junto à liberdade de administrar e legislar sobre o patrimônio fundiário, os estados herdaram um volumoso impasse agrário, já que o Império terminara sem conseguir resolver o grave problema fundiário que persistia em todo o Brasil. Havia, em todos os estados, uma absoluta falta de conhecimento sobre a situação das terras públicas e devolutas e sobre a situação dominial das terras particulares (FOLHES, 2016).

Os governos estaduais criaram condições para a revalidação de sesmarias e posses adquiridas em períodos pretéritos, mas não legitimadas ou regularizadas. No estado do Pará, foi editado o Decreto nº 410 de 8 de outubro de 1891 que permitiu a revalidação das cartas de sesmaria que tinham caído em comisso e a legitimação das posses feitas antes da edição da lei. Ocupações consideradas “ilegais” pela legislação imperial passaram a ser consideradas legítimas pela legislação estadual (TRECCANI, 2009).

A legislação definiu o tamanho máximo das posses que poderiam ser legitimadas: em terra de lavoura, 1.089ha; em campos de criação, 4.356ha, e em seringais 545 hectares (art. 8º, § 2º). Para contornar os impedimentos legais que impediam, ao menos na letra da lei, a regularização de áreas maiores que 545 hectares, houve concessões de títulos de aforamento (OLIVEIRA



FILHO, 1979) e de contratos de arrendamento. Sucessivas alterações nas leis que norteavam tais contratos permitiram a concentração fundiária e a apropriação irregular de grandes latifúndios, permitindo que a terra fosse sendo ilicitamente concentrada por um pequeno número de famílias (EMMI; MARIN, 1989).

A possibilidade de legitimação de posse de maiores áreas, com no máximo 4.356 ha, seria, de acordo com o Decreto 410, vinculada aos campos de criação, fundamentalmente naquela época situados nas várzeas, e, no Marajó, nos campos naturais de Cachoeira do Arari, Salvaterra, Soure, Chaves etc. A demarcação era uma das condições demandadas para a legitimação das posses, mas a demarcação de terrenos nas várzeas e campos naturais periodicamente encharcados, devido ao regime de enchentes e vazantes, envolvia altos custos e dificuldades técnicas que dificultavam o atendimento da previsão legal.

A maior especificidade da legislação agrária paraense foi a criação do inédito Título de Posse. Lançado pelo Decreto 410, o Título de Posse vigorou por 105 anos tendo alcançado a cifra de cerca de cinquenta a sessenta mil títulos expedidos (TRECCANI, 2009).

Para o título de posse ser expedido pela administração pública, o interessado deveria declarar a posse através de registro nas intendências municipais, e comprovar que exercia efetivamente a posse mansa e pacífica sobre o imóvel pretendido. Para se transformar em “propriedade”, o Título de Posse deveria ser legitimado, isto é, seu detentor precisava provar que tinha dado uma destinação produtiva ao imóvel, e que o tinha medido e demarcado

O imóvel só poderia ser alienado caso tivesse sido demarcado. Ou seja, o título de posse gerava uma expectativa de direito à propriedade, mas não era um título de propriedade (TRECCANI, 2009). Ademais, as novas normas agrárias paraenses, vedavam expressamente a aquisição da terra pública devoluta por meio da simples posse, estando, assim, em consonância com a legislação imperial (TORRES, 2012, p. 164).

Conforme FOLHES (2016):

Mais uma vez aqui, no plano sociológico, os significados simbólicos possuíam sentidos diferentes às imposições legais. Um simples título de posse não legitimado, embora fosse apenas uma expectativa de direito de propriedade, simbolicamente transmitia aos seus possuidores (quase sempre médios e grandes fazendeiros) ainda mais prestígio e poder em relação aos pequenos posseiros e agregados, muito embora, ambos continuassem a ser posseiros. O Art. 16 do Decreto 410/1891, obrigava ao governo estadual realizar imediatamente o registro das terras, estivessem ou não elas medidas e demarcadas. As declarações deveriam ser feitas pelos respectivos ocupantes e seus confinantes, sem que fosse necessário o detalhamento do perímetro e da área da ocupação. Buscando operacionalizar esta norma, em 1892, a Lei nº 82, de 15 de setembro, determinou que todas as terras possuídas deveriam ser



registradas na Inspetoria de Terras e Colonização, alocadas nas intendências municipais. Mesmo os títulos de domínio já emitidos deveriam ser registrados, com vistas à organização de um levantamento cadastral das terras possuídas e tituladas, que permitisse identificar e quantificar as terras privadas existentes no território paraense, para que fosse possível então discriminar quais eram as terras devolutas. Assim, de acordo com a disposição legal, o primeiro passo para a obtenção do título de propriedade seria a declaração da posse, ato que resultaria na obtenção pelo declarante do título de posse”, e criaria as premissas necessárias para o reconhecimento de domínio das posses já efetuadas. Porém, como informava o art. 195, —o registro não confere aos registrantes outro direito além daqueles que derivam de seus documentos ou do fato natural da posse”. Apesar da clareza dos termos do art. 195, virou rotina na cena fundiária paraense a tentativa, não raro exitosa, de transformar esses simples registros em títulos definitivos de propriedade, evidenciando a grilagem de terras públicas (TRECCANI, 2001, 2009). Mesmo que não fosse interessante ou possível aos “registrantes” chegar ao fim do procedimento, obtendo assim o título definitivo, a obtenção do título de posse a partir do registro efetuado na Inspetoria de Terras das intendências municipais, servia para transmitir autoridade ao seu possuidor (FOLHES, 2016).

A Lei de Terras no século XIX e as legislações estaduais do Pará ao longo das primeiras décadas do século XX, baseadas num paradigma ortodoxo de regularização e titulação fundiária, convalidaram na Região do Marajó uma situação sociológica favorável à concentração fundiária e de poder político e econômico nas mãos das elites locais (MARIN et al 2013).

2.1.1 A implantação autoritária do paradigma ortodoxo

O Paradigma Ortodoxo se intensificou ainda mais em escala global no pós-segunda guerra mundial, a partir de programas desenvolvidos pelo Banco Mundial no âmbito da cooperação internacional. Com o financiamento do Banco Mundial e seguindo um rigoroso protocolo de procedimentos, países em desenvolvimento passaram a implantar programas de cadastro, discriminação, regularização e titulação de terras por meio de protocolos simplificados e sumários, muitas vezes operados por governos autoritários. Um pressuposto basilar era que a titulação de terras seria pré-condição favoráveis a concentração da terra e expansão do latifúndio no Brasil. Em 1964 foi instituído o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64,) que embora admitisse a distribuição de terras considerando a sua função social, na prática consolidou uma perspectiva de modernização da agricultura em grandes propriedades através de políticas agrícolas baseadas em crédito subsidiado, políticas de ciência e tecnologia, assistência técnica e infraestrutura.

Nesse sentido, implantou-se grandes projetos de integração da Amazônia ao resto do território nacional, a partir de investimentos públicos em infraestrutura de transporte e energia, incentivos fiscais e facilidades creditícias que focaram em projetos da pecuária, extração



madeira e mineração e em grandes projetos de colonização baseados em lotes individuais criados em sobreposição a territórios indígenas e de povos e comunidades tradicionais (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Para dar vazão a esses projetos, a União precisava reconquistar a autonomia de cadastrar, regular, regularizar e dispor do patrimônio fundiário na Amazônia. Logo, em 1971, como mais uma medida autoritária do governo civil-militar, foi editado o Decreto Lei Nº 1.164, que tornou possível a federalização das terras presentes a 100 km de cada lado do eixo das rodovias federais existentes ou planejadas nos estados pertencentes à Amazônia Legal, tirando dos estados a jurisdição das terras públicas e devolutas em uma ampla faixa de terras. O Pará teve aproximadamente 70% de suas terras transferidas à União (ÉLERES, 2002).

Nas áreas federalizadas, o Estado utilizou um processo discriminatório, disciplinado na Lei nº 6.383 de 07 de dezembro de 1976, com o fim de identificar, arrecadar e destinar as terras públicas. Esperava-se que os processos discriminatórios destacassem as terras de domínio privado das terras públicas devolutas, para que estas pudessem ser arrecadadas, pois encerrado o processo discriminatório o INCRA deveria providenciar o ato da arrecadação, ou seja, o registro das terras devolutas discriminadas em nome da União².

Na prática, muito procedimentos arrecadatários foram sumários, ou seja, baseado em ações discriminatórias superficiais e rápidas, negligenciando direitos territoriais de indígenas, povos e comunidades tradicionais e camponeses.

2.1.2 A ambientalização das políticas agrárias a partir da década de 1980

No sul global como um todo, os programas de regularização fundiária e de titulação de terras operados pelo paradigma ortodoxo geraram conflitos socioambientais, pois desorganizaram sistemas locais de uso e transmissão da terra baseados em sistemas de direitos tradicionais (OSTROM, 1999), sem formalização jurídico-estatal (COLIN; LE MEUR; LÉONARD, 2009), ou seja, não reconhecidos pelo direito positivo (BENATTI, 2016).

Na Amazônia brasileira, o incremento da aplicação política do paradigma ortodoxo, após a década de 1970, resultou, de um lado, como vimos, na quebra da autonomia dos estados em dispor do patrimônio fundiário e, de outro, incrementaram a violência, a grilagem e a expropriação violenta de territórios de indígenas e camponeses (LOUREIRO; PINTO, 2005).

Esse período foi marcado pelo surgimento de numerosos conflitos sociais ligados à competição pelo espaço e pelo uso dos recursos naturais, no âmbito dos quais a lógica da propriedade privada confrontou as formas de apossamento da terra praticadas pelas populações



locais dependentes do uso direto dos recursos naturais (BUNKER, 1985; FOWERAKER, 1981; MACHADO, 1998; MARTINS, 1997; SCHMINK; WOOD, 1984).

Tal conjuntura resultou não só num impacto ecológico negativo de grande magnitude, mas também em inúmeros conflitos fundiários, ocasionando uma grave crise ambiental, social e agrária (CUNHA; ALMEIDA, 1999)

A ausência de qualquer dispositivo no aparato da legislação agrária nacional que permitisse a titulação de territórios coletivos (como, por exemplo, no I Plano Nacional de Reforma Agrária lançado em 1985), com exceção feita aos procedimentos de criação e regularização de terras indígenas, somou-se à flexibilização das possibilidades de regularização de posses de grandes áreas, muitas vezes irregulares, ilegais e ilícitas (TORRES, 2012).

Ao longo da década de 1980, com a ambientalização da questão agrária (MERLET, 2007), ganhou força uma nova pauta nas organizações mundiais multilaterais ligadas ao desenvolvimento rural e à agricultura. Sem que fossem totalmente abandonados os preceitos do paradigma ortodoxo, os Estados nacionais do “sul global”, passaram a criar dispositivos para o reconhecimento e a busca de alternativas para a salvaguarda de terras consideradas de uso comum por meio de titulações coletivas, adentrando, assim, pelo que estamos chamando aqui de paradigma da adaptação (COLIN; LE MEUR; LÉONARD, 2009).

É importante compreender como as premissas da criação de modalidades territoriais de titulação coletiva correram na Amazonia em geral e na Região do Marajó em particular.

Na Amazônia, a crise ambiental foi absorvida pelos movimentos sociais, originando o “socioambientalismo” (SANTILLI, 2005). O socioambientalismo valorizou a importância ambiental, ecológica e econômica da sociobiodiversidade amazônica, influenciando o surgimento de novas categorias territoriais no aparato estatal que tinham a premissa basilar de que certos modos de vida tinham uma relação positiva com a conservação da biodiversidade.

Tais inovações ocorreram tanto em organizações estatais responsáveis por políticas e programas ligados à conservação ambiental federal (IBAMA, posteriormente ICMBio) e estadual (Iterpa no Pará), como nos setores responsáveis pela gestão do patrimônio fundiário federal (INCRA e SPU) e estadual (ITERPA) (FOLHES, 2016).

Na prática, estas instituições procuravam responder às grandes mobilizações socioecológicas iniciadas na Amazônia ainda na década de 1970. Como o caso dos seringueiros do Acre, que liderados pelo sindicalista Chico Mendes ganharam repercussão internacional com os empates (ALMEIDA, 2004), dando forma aos primeiros Projetos de Assentamentos Extrativistas criados



no Amapá em 1987, e nas primeiras Reservas Extrativistas (RESEX), criadas no Acre em 1989.

Em 1996, o INCRA criou a modalidade especial Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), em substituição ao assentamento extrativista, tendo sua implantação na Amazônia obtido destaque na execução do II Plano Nacional de Reforma Agrária, não obstante a implantação de PAEs não ser uma medida de reforma agrária, mas sim de regularização fundiária (TORRES, 2012) O PAE, largamente implantado no Pará, foi uma categoria territorial inovadora no universo agrário nacional, cujo objetivo foi promover o reconhecimento de direitos fundiários de populações tradicionais por meio de um procedimento de titulação coletiva (FOLHES, 2016).

Visando a contribuir com a promoção das inovações necessárias à efetivação dos objetivos de desenvolvimento sustentável atinentes ao socioambientalismo, bem como a responder pela demanda por regularização fundiária de populações rurais na Amazônia, foram criadas categorias territoriais, conforme comentado antes. Muitos projetos de desenvolvimento sustentável passaram então a direcionar inéditos fluxos de investimentos²⁴ para as populações indígenas e povos e comunidades tradicionais da várzea e da terra-firme, derivados de grandes projetos de cooperação internacional, como, por exemplo, o Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea – o Pró-várzea – criado no âmbito do Programa Piloto para as Florestas Tropicais no Brasil (PPG7). Como resultado, a partir da década de 1990, políticas de regularização e de ordenamento fundiário destinaram aos PCTs dezenas de PAEs, RESEXs e Territórios Quilombolas.

2.1.3 A concorrência entre paradigmas de regularização fundiária

Na Amazônia brasileira, a criação de reservas extrativistas, a titulação de territórios quilombolas e o incremento da criação de terras indígenas são importantes exemplos das mudanças institucionais ligadas à governança fundiária de cunho adaptativo que cresceram a partir da década de 1990, com mudanças nos procedimentos de reconhecimento de terras indígenas pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), em 1993, e com a edição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) em 2000 (ARAÚJO; LENA, 2010).

Nessa mesma direção, o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), sob a coordenação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos



e Comunidades Tradicionais (CNPCT)^{4,5}

É importante observar que na prática os dispositivos fundiários orientados pelo paradigma ortodoxo e pelo paradigma de adaptação atuam paralelamente. Sendo o resultado de visões de mundo distintas, os dois paradigmas aparecem em flagrantes conflitos institucionais em várias partes do globo, que, não raro, desdobram-se em conflitos socioambientais, como os ocorridos em Salvaterra, na RM, entre arroteiros e quilombolas (MARIN et al, 2013).

Apesar de guardarem as premissas dos princípios formais orientadores da regulação do pluralismo de normas jurídicas, constantemente as políticas territoriais esbarram na crônica existência de relações assimétricas de poder político e econômico no universo agrário brasileiro (FAORO, 2001). Nesse contexto, as políticas orientadas pelo paradigma ortodoxo acabam tendo maior efetividade de implementação quando comparadas às políticas orientadas pelo paradigma de adaptação.

Na Amazônia brasileira, a concorrência entre os paradigmas tem mostrado arestas de difícil contorno. Em 2009, o governo federal converteu a Medida Provisória (MP) nº 458/2009, na Lei nº 11.952/2009, criando o Programa Terra Legal com diretrizes para a regularização fundiária de até 300 mil ocupações informais em terras públicas situadas em áreas da União localizadas na Amazônia Legal. Em flagrante aderência ao Programa Terra Legal, o estado do Pará editaria a Lei Estadual nº 7.289 de 24 de julho de 2009, dispondo sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas pertencentes ao Estado do Pará. Essa lei seria revogada em 2019 pela lei nº 8.878, de 8 de julho de 2019.

Orientado pelo paradigma ortodoxo, o Programa Terra Legal previa emitir títulos de terra em até 60 dias por meio de um protocolo simplificado (doações, dispensa de vistorias para lotes menores que 4 módulos fiscais, valor da terra abaixo do valor de mercado, entre outros) organizado em cinco etapas: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação, permitindo a regularização de lotes de até 2.500 mil hectares, o que fez a Lei ser chamada de Lei da Grilagem por muitos analistas (TORRES, 2012)

⁴ Criada pelo Decreto de 13 de julho de 2006.

⁵ O inciso II do Art. 3º definiu “Territórios Tradicionais” como sendo: “os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações”. A CNPCT seria instituída dez anos depois pelo Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016.



O Art. 4º da Lei nº 11.952/2009⁶ estabeleceu a não permissão para alienação ou concessão de direito real de uso para ocupações que recaíssem sobre áreas tradicionalmente ocupadas por população indígena, comunidades quilombolas ou tradicionais que fizessem uso coletivo das áreas, sobre florestas públicas, unidades de conservação ou sobre áreas que fossem objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação. No entanto, muitas denúncias mostraram a dificuldade de se atender esses requisitos.

Se por um lado a criação de terras indígenas, reservas extrativistas e a titulação de territórios quilombolas e Projetos de assentamento Agroextrativista são importantes exemplos das mudanças institucionais ligadas à governança fundiária de cunho adaptativo (FOLHES E CARDOSO, 2020), nota-se um freio na criação de UCs, TIs e de assentamentos coletivos após a edição do Terra Legal.

Como podemos ver na figura 1, levando em consideração apenas as UCs de uso sustentável, até 1990 haviam sido criadas 22 UCs federais na Amazônia Legal e nenhuma UC estadual.

Quantidade de Unidades de Conservação (UCS) na Amazônia Legal por Esfera Administrativa e Grupos

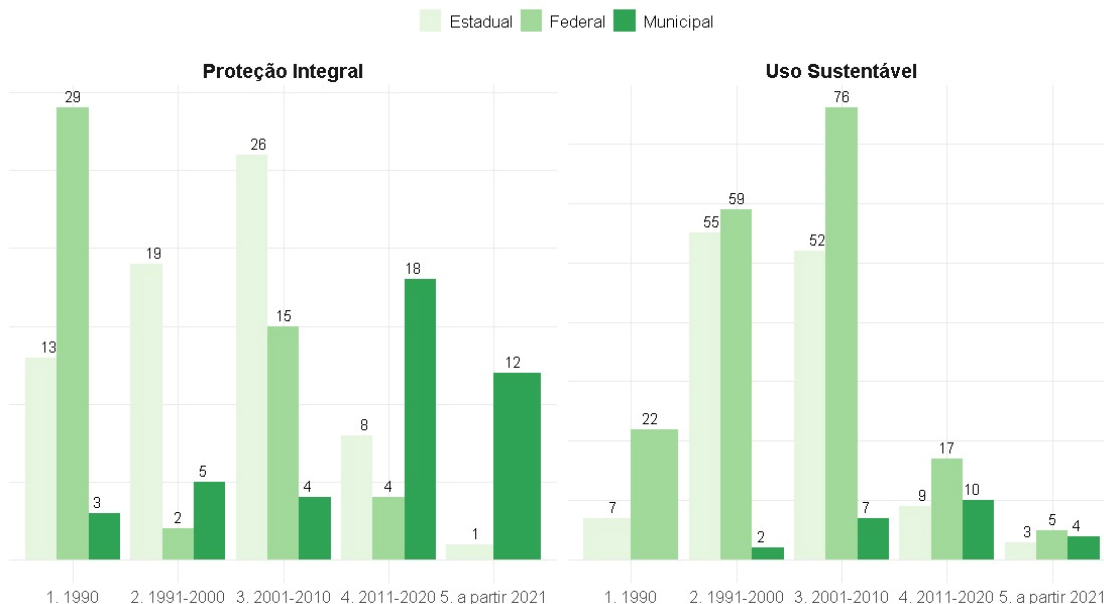


Figura 1: Ritmo de criação de UC na Amazônia Legal

⁶ § 1º As áreas ocupadas que abrangem parte ou a totalidade de terrenos de marinha, terrenos marginais ou reservados, seus acréscidos ou outras áreas insuscetíveis de alienação nos termos do art. 20 da Constituição Federal, poderão ser regularizadas mediante outorga de título de concessão de direito real de uso.



De 1990 a 2000, foram criadas 55 UC federais de uso sustentável, um acréscimo considerável em relação à década anterior e 55 UC estaduais. Na década seguinte, após o lançamento do SNUC, houve o recorde da criação de UC na Amazônia Legal, tendo sido instituídas 76 UC federais de uso sustentável e 52 UC estaduais. O ritmo de criação de UCs decresce significativamente a partir de 2009, após a edição do Programa Terra Legal. De 2010 a 2024 foram criadas apenas 22 UC federais de uso sustentável e 12 estaduais.

Consultando a base de dados do INCRA disponível em seu sistema digital, foi possível averiguar dados sobre a data e a quantidade de PA e PAEs criados na Amazônia Legal no mesmo período e periodicidade. Em 1985 houve o lançamento do I Plano Nacional de Reforma Agrária, o que seria determinante para a criação dos 176 Projetos de Assentamento (PA) criados até 1990. De 1991 a 2000 houve aumento considerável, tendo sido criados outros 1211 PA e apenas 7 PAE. Na década seguinte (2000 a 2009) há uma pequena redução no número de PA criados (851) e ocorre uma explosão do número de PAE (321) criados na Amazônia Legal, a imensa maioria deles na várzea. A criação de PAE inflou os números do II Plano Nacional de Reforma Agrária⁷. De 2010 a 2024 há um freio nos programas de reforma agrária e de reconhecimento de direitos territoriais a partir de categorias territoriais de titulação coletiva: nesse período foram criados apenas 100 PA e 45 PAE (Figura 2)

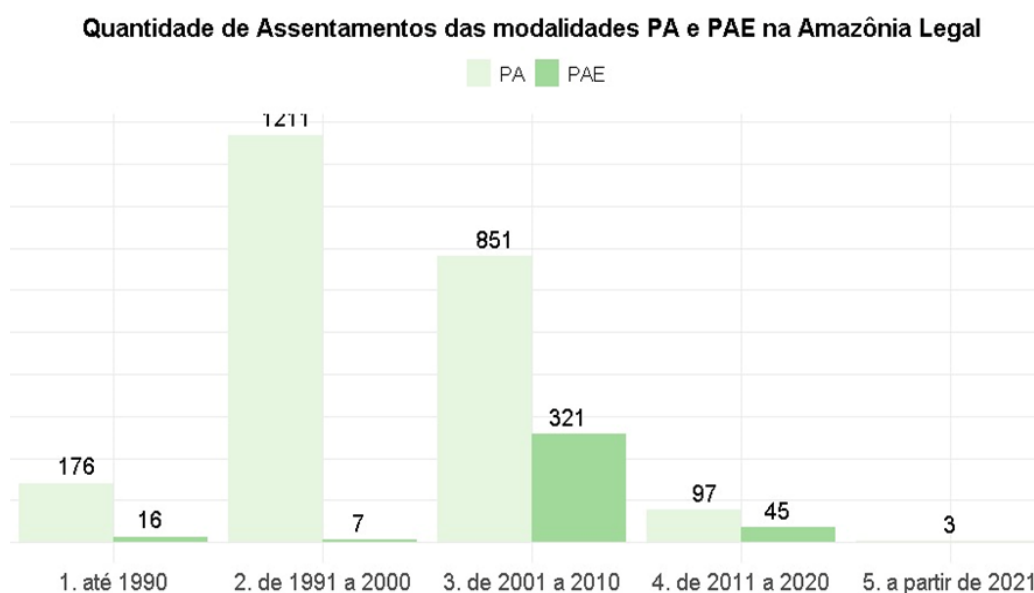


Figura 2: Ritmo de criação de PA e PAE na Amazônia Legal



Quando analisados os Territórios Quilombolas⁸ é possível constatar que o ritmo de criação seguiu padrão semelhante aos demais, ou seja, as décadas de 1990 e 2000 apresentam o maior número de territórios quilombolas estaduais e federais criados (figura 3).



Figura 3: Ritmo de criação de UC na Amazônia Legal

Apesar de guardarem as premissas dos princípios formais orientadores da regulação do pluralismo de normas jurídicas, constantemente as políticas territoriais esbarram na crônica existência de relações assimétricas de poder político e econômico no universo agrário brasileiro (FAORO, 2001). A diminuição no ritmo de criação de projetos de assentamentos ambientalmente sustentáveis como são os PAEs, PDS e PAF, UCs, TIs e Territórios Quilombolas depois da edição

⁸ DECRETO Nº 4.887, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2003 Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 10. Quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a Secretaria do Patrimônio da União tomarão as medidas cabíveis para a expedição do título. Instrução Normativa n.º 2, de 18 de Dezembro de 2014. Art. 43. 5º No caso de comunidade remanescente de quilombo reconhecida por relatório técnico de identificação e demarcação do INCRA ou de órgão estadual, o RIP do imóvel cadastrado em nome da União, bem como o respectivo registro em cartório, deverá ser cancelado em favor da outorga do título de domínio à comunidade quilombola, respeitando a legislação incidente se o território quilombola situar-se em terreno marinha, quando deverá ser emitido título de CDRU – Concessão de Direito Real de Uso em nome da comunidade quilombola.



do Programa Terra Legal evidencia como as políticas orientadas pelo paradigma ortodoxo acabam tendo maior efetividade de implementação quando comparadas às políticas orientadas pelo paradigma de adaptação que esteve totalmente paralisado entre 2019 e 2022.

2.2 Delimitação do Problema: Atividades produtivas sustentáveis

As últimas décadas têm sido marcadas pelas mudanças climáticas e perda da diversidade biológica em todos os continentes, fenômenos que demandam a alteração da base energética, tecnológica, produtiva e institucional dos sistemas econômicos atuais.

A maior ou menor contribuição das diferentes atividades humanas emissoras de gases de efeito estufa (GEE) nos inventários nacionais varia entre os países. Exemplos de atividades emissoras são: geração de energia, atividades industriais, transportes (aviões, carros, caminhões, navios etc.), agropecuária, mudanças no uso e cobertura da terra, entre outras. A emissão de GEE provém da queima das fontes de energia utilizadas nestas atividades, os combustíveis fósseis, originados da decomposição da matéria orgânica que se acumula no fundo dos oceanos e no subsolo dos ecossistemas terrestres.

Nas sociedades de urbanização e de industrialização avançadas, as atividades urbano-industriais são as que mais emitem carbono. Em grande parte dos países do norte global, a cobertura vegetal já foi retirada há décadas ou séculos, de modo que as mudanças na cobertura do solo já ocorreram.

No Brasil em geral e na Amazônia em particular, as maiores contribuições para as emissões provêm do desmatamento, da degradação florestal e das atividades agropecuárias, ambas possuem vínculo direto com a perda de biodiversidade. As florestas capturam do ar e estocam nelas próprias e nos solos grandes quantidades de carbono; quando derrubadas e queimadas, ao invés de capturarem, liberam GEE para a atmosfera. Por isso são importantes tanto as ações de combate ao desmatamento, para diminuir as emissões, quanto as de recuperação de ecossistemas florestais, para capturar GEE da atmosfera.

As contribuições da agropecuária e das mudanças no uso da terra para as mudanças climáticas são mais relevantes no Sul Global como um todo, principalmente, nos países de florestas tropicais por onde o agronegócio (pecuária, grãos e florestas plantadas) avança. A urgência de medidas que contenham essa expansão levou a Comissão Europeia editar o Regulamento para Produtos Livres de Desmatamento da União Europeia (EUDR), a chamada “Lei Antidesmatamento”. A EUDR veda a compra e a revenda de produtos como carne bovina, cacau, café, dendê, soja, borracha e madeira que tenham origem em áreas desmatadas de forma



ilegal ou legal. Inicialmente prevista para começar a partir de 30 dezembro de 2024, o início da “Lei Antidesmatamento” foi adiado em um ano, para responder as pressões contrárias à legislação que vieram, sobretudo, do agronegócio brasileiro.

O agronegócio é um setor da economia que congrega um conjunto variado de atividades de produção de alimentos, rações animais e matérias primas para a produção e fornecimento de insumos industriais, mercadorias e logística, que, como comentado, tem relação direta com o desmatamento, a degradação florestal e a perda de biodiversidade. Porém, paradoxalmente, muito se fala das contribuições desse setor para a agenda da bioeconomia.

Na literatura acadêmica é recorrente a referência a Georgescu-Roegen (1975, 1977) como o responsável pelos fundamentos teóricos da bioeconomia, dado o seu esforço em conectar aspectos institucionais, biológicos, biofísicos e sociais com questões de teoria econômica para se reportar aos limites da biosfera e a indispensável mudança dos sistemas econômicos cujos danos ambientais eram continuamente tratados como meras externalidades aos processos produtivos (COSTA et al, 2022).

Na atualidade, o significado atribuído à bioeconomia tem se afastado dessa ideia original, havendo uma polifonia de usos do termo, inclusive, por agentes que historicamente vem acabando com a biodiversidade e contribuindo com as mudanças climáticas, como é o caso do agronegócio (FERNANDES et al, 2022).

Fundamentalmente baseado em pacotes tecnológicos centrados no uso da mecânica (máquinas e implementos), da química (agrotóxicos e fertilizantes) e da genética (técnicas de melhoramento, transgenia, etc), o agronegócio tem como pressuposto:

(1) domesticação e homogeneização de espécies de interesse agrícola em monoculturas ou em sistemas de cultivos baseados em baixa diversidade biológica; (2) fragmentação do saber para a formação de especialistas (i.g.: mecanização agrícola, nutrição de solos, controle de doenças, melhoramento de plantas e animais etc.); (3) o saber mobilizado pelos especialistas pressupõe o controle e a simplificação das características biológicas e ecológicas de diferentes biomas e ecossistemas. Desta forma, afirma-se por soluções tecnológicas baseadas no uso intensivo: (a) da mecânica, ou seja, de máquinas (tratores, semeadoras, colheitadeiras, aviões, drones, sistemas de irrigação, bombas hidráulicas etc, potencializados pela eletrônica e informática) e implementos (grades, arados, sulcadores, etc); (b) da química, ou seja, agrotóxicos destinados ao controle de insetos, roedores, nematoides, fungos, vírus, bactérias e de plantas consideradas “daninhas” ou invasoras”, além de fertilizantes aplicados em solos ou diretamente em plantas; procedimentos de pós-colheita para prolongar a vida-média de alimentos na pós-colheita, etc; (c) do manejo biológico e genético de plantas e animais (melhoramento da capacidade produtiva de plantas, animais e sementes; produção de organismos geneticamente modificados; substituição da perda de diversidade in situ pela



instalação de bancos de germoplasma ex situ, etc) (FOLHES e FERNANDES, 2022).

A premissa básica para a expansão do agronegócio é o uso e o desenvolvimento de tecnologias capazes de substituir o papel da natureza e minimizar a demanda por trabalho em sistemas agrícolas de baixa diversidade (homogêneos) submetidos a padrões de procedimentos rotinizados. Desenvolvido a partir das condições ecológicas e históricas das regiões de clima temperado, a expansão desse modelo tecnológico de agricultura tem sido trágica para a sociobiodiversidade de países tropicais. Contaminação de solos, águas e corpos, expropriação de territórios, perda de biodiversidade, danos ambientais e climáticos de várias ordens já foram e continuam sendo largamente documentados em países tropicais da América Latina, África e Ásia (FOLHES & FERNANDES, 2022).

A ênfase de uma bioeconomia focada na dinamização verde do agronegócio, a chamada bioeconomia de biorecursos (FERNANDES, 2022), pode ser encontrada em muitos documentos de caráter normativo (IPEA, 2017⁹; BNDS, 2018¹⁰, MCTIC/CGEE¹¹, CGEE¹²) que veem a bioeconomia como uma oportunidade para a diversificação da agricultura pela via da produção de alimentos, fibras e biocombustíveis. A Confederação Nacional da Indústria (CNI), por exemplo, pressiona por políticas públicas que estimulem a expansão e aceitação social das florestas plantadas tanto como produtoras de fibras e biomassa, como também alvo de aplicações biotecnológicas para diversificar o portfólio de produtos. Tratam-se, porém, em sua maioria, de soluções que se baseiam em baixa diversidade biológica, uso de combustíveis fósseis e em expansão de grandes propriedades monocultoras.

Evidentemente, todos os esforços de qualquer segmento econômico para minimizar emissões e perda de biodiversidade são importantes e podem ser apoiados por políticas quando não há caminhos alternativos para o desenvolvimento regional, ainda que os resultados sejam pouco satisfatórios. Porém, o que estamos ressaltando aqui é que, na Amazônia em especial, existem caminhos alternativos.

⁹ IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. Brasília, 2017.

¹⁰ BNDS. A Bioeconomia Brasileira em Números. Bioeconomia | BNDES Setorial 47, p. 277-332. 2018.

¹¹ MCTIC/CGEE. Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Bioeconomia. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2018.

¹² Criado em 2001, o CGEE é uma organização social supervisionada pelo MCTI. Tem o objetivo de modernizar o processo de formulação de políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação (www.cgge.org.br).



Se o prefixo “bio” vem sendo utilizado como uma espécie de doxa, na qual cabem conceitos diametralmente opostas (PHILIPE & LÈNA, 2011), mesmo àqueles onde o aniquilamento da biodiversidade e a emergência climática são o resultado esperado, certamente, porém, seu uso também adjetivar segmentos socioeconômicos que possuem, estes sim, forte vinculação com a biodiversidade, como a bioeconomia biotecnológica e a bioeconomia da sociobiodiversidade. Entretanto, mesmo aqui haja diferenças importantes. Nos termos de uma economia política da biodiversidade, a via biotecnológica aparece fortemente endereça ao segmento industrial enquanto a via da sociobiodiversidade está intrinsecamente ligada aos povos indígenas e tradicionais e alguns segmentos camponeses (COSTA, 2021). Tratam-se de vias cujos agentes principais são muito distintos, sendo possível, porém, tecer relações estruturais entre ambos, o que tentaremos expor a seguir.

Nas últimas quatro décadas, a construção de uma agenda política transnacional para a bioeconomia biotecnológica visou melhorar a compreensão científica sobre a composição, aplicação, manipulação, processamento e criação de valor dos recursos biológicos, por meio de biotecnologia, nanotecnologia e ciências de dados aplicadas a áreas diversas para o desenvolvimento industrial de produtos químicos, materiais, energéticos, alimentares etc. (BIANCOLILLO et al, 2020). Na Europa ocidental houve a partir da década de 1980 a formação de programas de cooperação científica, inovação e transferência tecnológica para melhorar a conservação, gestão e manipulação dos recursos biológicos e assim abrir novos e diversificados mercados (McCormick e Kautto, 2013).

Os resultados das pesquisas e seus efeitos positivos sobre o crescimento de uma economia ao mesmo tempo crescente e carente de inovações baseadas nas biotecnologias, proporcionaram o aumento de orçamentos, equipes, temas e das próprias metas científicas. A convergência de interesses políticos, públicos, científicos e industriais e as experiências acumuladas foram fundamentais para o lançamento de programas estratégicos de bioeconomia na União Europeia a partir da década de 2000 com foco nas biotecnologias (PATERMANN; AGUILAR, 2017).

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), a bioeconomia pode ser pensada como um mundo onde a biotecnologia contribui com uma parcela significativa da produção econômica. Seria, assim, uma abordagem inovadora de transformação do conhecimento em um novo produto sustentável, ecoeficiente e competitivo (OECD 2009)¹³.

¹³ Agricultural and health biotechnologies: Building blocks of the bioeconomy", OECD Journal: General Papers, Volume 2009/3, OECD, Paris.



Pensada assim, os pilares principais para o crescimento da bioeconomia seriam as políticas de conhecimento e inovação para ganhos de eficiência e diversificação das formas de uso dos recursos naturais e transformações industriais, bem como a demanda por inovações de mercado e no ambiente institucional (governança) para “regularizar” procedimentos de acesso à biodiversidade.

De fato, como muitos analistas identificaram, a bioeconomia biotecnológica vinha se configurando na Europa, na década de 2010, como uma agenda dominante baseada no “tecnoc conhecimento” para resolver a escassez e a ineficiência no uso dos recursos e assim favorecer soluções que apoiassem a acumulação de capital “sustentável” por meio da intensificação de processos “naturais” e da produtividade biológica (Hilgartner, Birch et al. Birch et al. , p. 2904) apud McCormick e Niina Kautto, 2013)¹⁴.

Assim como ocorreu na Europa, durante a primeira década do século XXI houve mobilização para criação/aperfeiçoamento do marco regulatório e de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento das biotecnologias no Brasil. Em 2003 e 2004, debates entre o governo federal, academia e setor produtivo coordenados pelo então MCT resultaram na elaboração da primeira Estratégia Nacional de Biotecnologia e na organização do Fórum de Competitividade em Biotecnologia. Tais iniciativas fundamentaram as bases para a edição, em 2007, do Decreto nº 6.041/07, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento da Biotecnologia (por alguns chamada de Política de Desenvolvimento da Bioindústria) e o Comitê Nacional de Biotecnologia (OLIVEIRA, 2009)¹⁵.

O Decreto 6.041/07 definiu as bases para que fossem estabelecidos e implementados planos, programas, projetos, ações e atividades para o desenvolvimento da biotecnologia no País. Como objetivos centrais a essas iniciativas estavam o reforço da competitividade da indústria brasileira e o incremento da sua participação no comércio internacional, a partir dos quais esperava-se impactos positivos no crescimento econômico e no mercado de trabalho. Para tanto,

¹⁴ Hilgartner, S. Making the bioeconomy measurable: Politics of an emerging anticipatory machinery. *Biosocieties* **2007**, 2, 382–386. / Birch, K.; Levidow, L.; Papaioannou, T. Self-fulfilling prophecies of the European knowledge-based bio-economy: The discursive shaping of institutional and policy frameworks in the bio-pharmaceuticals sector. *J. Knowl. Econ.* 2012. / Birch, K.; Levidow, L.; Papaioannou, T. Sustainable capital? The neoliberalization of nature and knowledge in the European “knowledge-based bio-economy”. *Sustainability* **2010**, 2, 2898–2918.

¹⁵ Oliveira, Patrícia Simões de. The biotechnology development policy in Brazil and the strategic role of technology parks for the progress of bioindustry. 2009. 591 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.



postulava-se a necessidade de articular a produção de conhecimento científico à indústria nacional para o desenvolvimento de produtos e processos biotecnológicos inovadores.

Em 2012, a CNI lançou uma agenda em favor da inovação no Brasil, colocando a biodiversidade e seu aproveitamento pelas biotecnologias como temas estratégicos. Em 2013, outros fóruns, debates e consultas a especialistas levaram a um alinhamento estratégico no setor industrial que resultou no esboço de uma primeira agenda de bioeconomia para o Brasil, apresentada no relatório Bioeconomia: Uma Agenda para o Brasil¹⁶, alinhado com o planejamento estratégico do setor para o período 2013-2022 (CNI, 2013).

No geral, em consonância com os grandes temas e proposições do debate europeu, o relatório defendia o estabelecimento de uma agenda de cooperação para o incremento das “biociências” e dos processos de transferência tecnológica para a indústria nacional, do conhecimento adquirido e sistematizado pela academia. Salientava também a necessidade de um ambiente de governança mais estável e desburocratizado, bem como de um marco regulatório mais eficiente da propriedade intelectual e menos impeditivo ao acesso dos recursos biológicos.

O conceito chave pode ser assim formulado: o código genético poderá ser nas próximas décadas a base da criação da riqueza econômica das nações. A diversidade e a variabilidade gênica natural, consequência das inúmeras possibilidades recombinatórias dos genes, aliada às modernas técnicas da biologia molecular para programação gênica, oferecem ao mundo uma fonte praticamente inesgotável para a engenharia e manufatura de novos produtos biológicos (CNI, p. 8, 2013).

Com base no que foi exposto acima, podemos dizer que a bioeconomia biotecnológica se apresenta, ao lado da produção de biomassa e energia pelo agronegócio, como agendas dominantes de bioeconomia. Em particular, a bioeconomia biotecnológica se aplica aos usos científicos e industriais da biodiversidade através das biotecnologias passíveis de apropriação em diferentes setores da economia. Trata-se de uma economia que se auto atribui uma dependência da associação intrínseca entre a pesquisa e a produção de fármacos, cosméticos, óleos e alimentos que percorrem mercados locais, nacionais e internacionais.

Para esse segmento, o acesso à biodiversidade é chave e complexo; pois dependente do acesso a territórios e a saberes já constituídos, ou seja, o conhecimento tradicional associado à biodiversidade.

¹⁶ Confederação Nacional da Indústria. **Bioeconomia: uma agenda para o Brasil.** – Brasília: CNI, 2013.



A exploração industrial dos recursos genéticos vegetais, animais e humanos a partir do uso das biotecnologias tem gerado conflitos culturais, ambientais, éticos e econômicos principalmente em países e regiões nos quais a biodiversidade e a biomassa são manejadas por populações indígenas, tradicionais e camponesas. Enquanto a “agenda dominante” descreve essa atividade como bioprospecção, os críticos se referem a ela como biopirataria, imposta pelo uso de patentes ou de outras formas de apropriação indevida da biodiversidade e do conhecimento tradicional associado^{17 18}, historicamente negligenciado (MOREIRA et al, 2017).

Também neste caso não estamos negligenciando a importância econômica e social das biotecnologias, pelo contrário, estamos apenas ressaltando que a agenda técnico-científica e política que a sustenta negligência os direitos, inclusive econômicos, de quem conserva a biodiversidade e sobre ela detém conhecimentos variados. Não obstante seja praticamente impossível reparar os danos e apropriações indevidas que os agentes da biotecnologia já causaram sobre indígenas e povos e comunidades tradicionais, devemos compreender a importância social e econômica da repartição dos benefícios dos usos da biodiversidade como uma componente importante das relações entre a biotecnologia e a sociobiodiversidade.

As condições legais que delimitam as formas do acesso à biodiversidade ou ao conhecimento tradicional estão expressas em convenções e tratados internacionais, como a Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e o Protocolo de Nagoya e legislações nacionais, por meio da Lei da Biodiversidade (Lei 13.153/2015) que também define as formas de repartição dos benefícios dos usos econômicos da biodiversidade, conforme detalhado adiante no capítulo 4.

Na Amazônia em geral e na RM e no Arquipélago do Bailique em particular, a biodiversidade está sobretudo mantida em terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas e projetos de assentamento agroextrativista, onde vivem indígenas e povos e comunidades tradicionais que detém um profundo conhecimento dos usos da biodiversidade. Ou em territórios ocupados por estes, mas que ainda não foram devidamente destinados.

A pesquisa científica e a atividade industrial que suportam a bioeconomia biotecnológica, historicamente, precisaram e ainda precisam acessar a biodiversidade¹⁹ e o conhecimento

¹⁷ David Rodríguez Goyes, Nigel South, Land-grabs, Biopiracy and the Inversion of Justice in Colombia, *The British Journal of Criminology*, Volume 56, Issue 3, May 2016, Pages 558–577.

¹⁸ Saikat Kumar Basu (2011) Earth grab: geopiracy, the new biomassers and capturing climate genes, by Diana Bronson, Hope Shand, Jim Thomas and Kathy Jo Wetter, *Biodiversity*, 12:4, 274-275

¹⁹ Hoje os bancos de dados digitais



existente sobre ela, sendo assim dependente dos territórios, práticas e conhecimentos associados aos territórios de PCTs, indígenas e camponeses, agentes da sociobiodiversidade.

A bioeconomia da sociobiodiversidade é fundamentada em atividades produtivas baseadas em diversidade biológica e social e nos usos dos ciclos de energia e nutrientes dos ecossistemas. São economias fundamentadas em diversos sistemas de interação entre sociedade e natureza que sustentaram a o enriquecimento da biodiversidade em múltiplas escalas espaciais. Contribuem com a segurança alimentar de seus agentes e suprem os mercados locais, regionais, nacionais e globais (consumo direto, serviços, indústrias etc.) com alimentos e insumos (fibras, óleos, sementes, genes etc.) para diversos setores industriais etc. Os sistemas agroflorestais (SAF) e os produtos florestais não madeireiros são exemplos importantes dessas economias.

Os princípios tecnológicos da sociobiodiversidade são distintos daqueles do agronegócio, pois buscam soluções tecnológicas para a criação de capacidades de interação entre agricultura e floresta tendo como referências principais o funcionamento de ecossistemas e biomas e o conhecimento tradicional associado às relações ecológicas entre agriculturas, florestas e biodiversidade.

Enquanto a bioeconomia do agronegócio tem como referência maior o conhecimento produzido pela ciência ocidental orientada pelo contexto da expansão urbano-industrial europeia, a economia da sociobiodiversidade, por sua vez, tem como fonte de referência maior o conhecimento sobre o funcionamento dos ecossistemas e os usos da biodiversidade produzido por grupos étnicos ancestralmente localizados na Amazônia. A pesquisa científica parte desse conhecimento e com ele busca tecer interações (PORRO, 2009) (FOLHES et al, p. 2023).

A biodiversidade localizada em territórios tradicionais e o conhecimento tradicional associado à essa biodiversidade são as formas de acesso principais para que a bioeconomia biotecnológica possa se desenvolver. Porém, essa relação é marcada por muitas violações em distintos processos de usurpação de direitos que convencionou-se chamar de biopirataria (MOREIRA et al, 2017).

De forma objetiva, tais situações apontam para dois movimentos quase sempre sobrepostos. Em primeiro lugar apropriação privada de um bem público, pois como veremos adiante, é assim que a biodiversidade é considerada pela legislação brasileira. Em segundo lugar, de uma apropriação muitas vezes indevida em territórios tradicionais, posto que geralmente não informada e nem consentida por povos e comunidades tradicionais e indígenas. Em terceiro lugar, posto que baseada na apropriação de conhecimentos tradicionais da biodiversidade quase sempre



difusos, cujos usos raramente são também informados e consentidos e sem repartição dos benefícios econômicos

Há uma diferença importante entre as relações comerciais mantidas entre empresas e comunidades locais (nas várias formas de representação física ou jurídica de comunidades e aldeias). Estas relações, sobre as quais incidem a necessidade de protocolos de consulta e consentimento livre, prévio e informado²⁰, definem relações de compra e venda típicas de mercado.

Outra coisa é o provimento legal da repartição dos benefícios econômicos pelos usos da biodiversidade ou do conhecimento a ela associado. Mesmo cheia de limitações e recebendo muitas críticas, a CDB e o Protocolo de Nagoya, em nível Global, e a Lei da Biodiversidade, no Brasil, apresentam prerrogativas legais para que a repartição dos benefícios econômicos dos usos da biodiversidade ocorra. De forma pragmática, isso significa redistribuir a mais-valia acumulada pelos setores mercantis e industriais nas cadeias de valor de fármacos, cosméticos etc. para indígenas e povos e comunidades tradicionais, agentes da sociobioeconomia.

No capítulo 4, especificaremos as legislações que incidem sobre o tema e como elas devem dialogar com as recomendações de políticas para a RM e o Arquipélago de Bailique. Antes, entretanto, apresentamos conceitos e debates dirigidos a um dos principais cerne da economia da sociobiodiversidade nas regiões aqui analisadas, os produtos florestais não madeireiros os sistemas agroflorestais e suas relações com conservação florestal e sustentabilidade.

2.2.1 A Importância dos Produtos Florestais Não Madeireiros (PFNM) para a Bioeconomia da sociobiodiversidade

Os danos gerados pelo aumento das taxas de desmatamento em florestas tropicais nas décadas de 1970 e 1980 resultaram em um maior interesse pelas economias florestais em geral, e pelos PFNM, em particular. Desde então, houve progressivo interesse pelos PFNM na agenda da cooperação internacional e na literatura acadêmica.

A difusão da expressão Produtos Florestais Não-Madeireiros ao final dos anos 1980 teve o objetivo de marcar uma contraposição ao domínio das políticas públicas florestais que até então eram centradas na atividade madeireira (LAIRD et al, 2015). Desde então, governos e acadêmicos estariam envolvidos em debates públicos que discutiam a capacidade das economias baseadas em

²⁰ A esse respeito consultar: <https://observatorio.direitosocioambiental.org/>



PFNM suplantarem custos de oportunidade da agropecuária ou de outros usos alternativos. sobretudo, no debate que opunha conservacionistas e preservacionistas

A noção de preservação da natureza baseava-se naquilo que DIEGUES (1994) chamou de o “mito moderno da natureza intocada”, crença que prescrevia a retirada de índios e camponesas de áreas de alta diversidade de espécies dado o nível de dano que, supostamente, causariam à biodiversidade e ao funcionamento dos ecossistemas. Já a noção de conservação entendia a contribuição desses mesmos agentes à manutenção da biodiversidade e ao manejo de ecossistemas, característica que poderia contribuir com o desenvolvimento local a partir do manejo mais racional das florestas (MARSHALL et al, 2003).

O paradigma da preservação influenciou ao longo das décadas de 1950, 60 e 70 a implantação de modalidades de unidades de conservação de proteção integral em muitos países com florestas tropicais, obrigando a remoção compulsória de populações nativas. O paradigma da conservação ganharia força ao longo desse período com o aumento do número de publicações científicas no campo da arqueologia, antropologia e na ecologia histórica, que problematizaram as formas longevas e tecnicamente refinadas de manejo e aumento de biodiversidade via a “produção de florestas” encontrada em muitos grupos humanos nativos de ecossistemas tropicais, conforme retratado, entre muitos outros, por Ballée, 1989 e Cunha & Almeida, 2001.

Para o nosso estudo, importa compreender os vínculos entre a perspectiva conservacionista do manejo de PFNM e a criação de dispositivos de reconhecimento de direitos territoriais e fundiários. Muitos relatórios da FAO e do Banco Mundial vinham desde a década de 1950 recomendando e ativamente pressionando os Estados Nacionais a organizarem planos de regularização fundiária por vias ortodoxas baseadas na regularização fundiária de lotes individuais, não levando em consideração as diversas formas de usos comuns da terra e dos recursos naturais. A visão triunfante da propriedade privada individual orientou a atuação da cooperação internacional nos programas de financiamento aos governos de países tropicais para a implantação de políticas de regularização fundiária, sem, nessa primeira fase, prescrever sistemas diferenciados de reconhecimento de direitos territoriais a indígenas e campesinatos florestais devido os seus supostos sistemas abertos e subutilizadas. Essa grave negligência contribui para a desorganização de sistemas costumeiros de usos comuns dos recursos naturais. (COLIN et al, 2009; LYNCH E TALBOTT, 1995 apud SILLS et al, 2011).

Após a década de 1990, não obstante a ocorrência de crises ocasionais no comércio internacional de commodities florestais, os PFNMs permaneciam essenciais para a reprodução de



indígenas e camponeses, sendo consumidos/processados/utilizados por eles e comercializados nos mercados locais e regionais há séculos, justamente porque as florestas eram mantidas em pé.

Como vimos no capítulo 2, a compreensão das formas de organização política, da vida material e de como a produção e o consumo de PFNM participavam do universo cultural desses grupos contribuiu, mesmo que marginalmente, para que novos dispositivos e protocolos de regularização fundiária fossem criados, abrindo um amplo leque de experiências nacionais, como, no Brasil, nos mostra o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) instituído em 2000, e antes dele, a instituição de reservas extrativistas e projetos de assentamento agroextrativistas na Amazônia (seção 3).

Como os modos de vida de indígenas e povos e comunidades tradicionais são compatíveis com a manutenção dos ecossistemas e da biodiversidade, em muitos países, categorias territoriais dirigidas para a conservação ambiental e a reforma agrária foram instituições aceitas para o reconhecimento de direitos territoriais de indígenas e camponeses, muito embora os territórios concedidos na forma de diferentes categorias territoriais fossem inscritos nos registros imobiliários como patrimônio público e destinados na forma de concessões públicas.

Embora as economias baseadas no manejo de PFNM não estejam limitadas a essas categorias territoriais, elas representam institucionalidades que podem ser decisivas para a perenidade dessas mesmas economias e logo para a conservação ambiental. Apesar dos avanços que representam, há, na atualidade, no Brasil de maneira geral e no Pará em particular, problemas crônicos para a efetiva regularização fundiária das unidades territoriais criadas, o que ameaça o modelo de desenvolvimento endógeno sustentável baseado na conservação da floresta em pé (Capítulo 4).

A noção de que a conservação florestal e o desenvolvimento sustentável de comunidades rurais formadas por usuários de recursos florestais seriam compatíveis e mutuamente dependentes, deslocou doadores internacionais, pesquisadores, ONGs e agências governamentais às comunidades em florestas tropicais para testar sua aplicabilidade e validade (NEUMANN & HIRSCH, 2000). A luta dos seringueiros no Acre para manter a floresta em pé contra o avanço de grileiros e fazendeiros, encorajou iniciativas de conciliação entre conservação e desenvolvimento em florestas tropicais em nível mundial (SCHWARTZMAN, 1992 apud NEUMANN & HIRSCH, 2000).

A implementação em muitos países de manejos comunitários madeireiros, numa primeira fase, e não madeireiros ou mistos, posteriormente, deram vazão a uma agenda que se instalava



com força nos países tropicais e que apenas subsidiariamente preocupava-se com remuneração por serviços ecossistêmicos, alternativa de uso econômico das florestas.

Isso não significa dizer que a ideia de valorização discursiva e de valoração econômica dos serviços ecossistêmicos não fosse uma pauta que mobilizasse preservacionistas - que viam nas remunerações dos serviços ambientais uma justificativa para defender os usos econômicos de ecossistemas livres de humanos - e conservacionistas renitentes com as possibilidades de incorporar florestas em economias mais complexas do que as geradas pelo consumo e processamento local de PFNM.

SILLS et al (2011) comentam que duas publicações lançadas em 1989 cristalizaram um novo paradigma para o desenvolvimento sustentável das florestas tropicais. Uma ressaltando o caráter localizado dos mercados e as tecnologias de baixo impacto ambiental utilizadas na extração dos PFNM (DE BEER E MCDERMOTT, 1996); a outra estimando a maior produtividade da terra em um hectare de floresta tropical quando comparado a outros usos, chamava atenção para o escopo de diversificação produtiva de economias baseadas em PFNM. Ambas as publicações serviram como argumento contrário ao desmatamento e à degradação florestal diante do maior valor da floresta em pé em relação aos usos agropecuários.

Ao final dos anos oitenta, muitos se dedicavam a analisar a contribuição dos PFNM para a economia familiar, como no sudeste asiático, África Central e Amazônia. Os estudos buscavam valorizar o conhecimento ecológico dos “povos da floresta” (SCHWARTZMAN et al, 2001; PADOCH, 2008; HECHT et al., 1988; PELUSO 1983; JODHA; 1986) e a contribuição dos PFNM para as economias locais de diferentes lugares do mundo (DE BEER E MCDERMOTT, 1989). A análise das distintas modalidades de arranjos institucionais de usos comuns dos recursos e de quais modalidades eram capazes de manter estáveis a reprodução intergeracional dos recursos naturais manejados passou a se multiplicar (OSTROM 1990).

Na década de 1990, a cooperação internacional passou a discutir possibilidades de ganhos de escala para atender às demandas urbano-industriais dos países industrializados. O volume de recursos injetados em estudos diagnósticos possibilitou o crescimento do número e a ampliação do escopo de organizações governamentais, privadas e ONG envolvidos com a identificação espacial e ecológica de espécies, ao passo que possibilidades de usos alternativos e de novos mercados de PFNM foram investigados.

Houve considerável aumento de dados e informações sobre dispersão de espécies, usos e aplicações de PFNM. A noção de que o desenvolvimento dessa economia seria fundamental para



a conservação florestal a essa altura já se tornava dominante após serem debatidos em 12 relatórios e em uma dezena encontros mundiais organizados pela FAO. As principais recomendações da cooperação internacional eram: (1) Esclarecer a definição do termo "produtos florestais não madeireiros"; 2) Fortalecer redes regionais e a participação de interessados nos debates e no acesso a publicações; 3) Fortalecer a extensão, treinamento e educação; 4) Desenvolver legislação apropriada (FAO, 1999).

Desta forma, acompanhando a mudança de foco na agenda internacional - da madeira para os não madeireiros, dos mercados locais para os urbano-industriais - muitas pesquisas deslocaram o interesse para entender como os PFNM poderiam incrementar o desenvolvimento local e a conservação não apenas a partir das suas contribuições à segurança alimentar de camponeses e indígenas ou da venda de excedentes em mercados localizados, mas sim, ganhando escala comercial em circuitos espaciais mais longos e complexos (BELCHER E KUSTERS, 2004; TABUNA, 2000).

Por fim, conforme sintetizado em COSTA (2021):

Vale destacar algumas considerações ao esforço de revisão comparada dos resultados da implantação de políticas públicas para os PFNM em áreas florestais de diferentes países realizado por Laird et al (2010). Os autores comentam que políticas que miram direta ou indiretamente os PFNM são geralmente uma combinação complexa e muitas vezes confusa de medidas desenvolvidas ao longo do tempo, com pouca coerência ou coordenação, raramente constituindo um corpo articulado de políticas estruturais e setoriais. Algumas características das políticas analisadas pelos autores merecem destaque: (1) Haveria uma tendência de elaboração de políticas voltadas a subsidiar a domesticação e a intensificação agrícola de cultivos de espécies de PFNM com elevada demanda de mercado. Nesse caso o foco não seria mais os camponeses de base florestal, mas sim segmentos de agricultores mais capitalizados, familiares ou patronais; 2) As regulamentações de PFNM com frequência foram excessivamente burocráticas nas legislações, sendo de difícil apreensão por camponeses. Além disso, as estruturas legais tenderam a ser inconsistentes, confusas e pouco claras sobre quais leis e departamentos governamentais têm jurisdição sobre os produtos e serviços demandados pelas cadeias de produção e comercialização; 3) As leis e políticas locais e estaduais foram mal integradas às leis federais e distantes das práticas e normas consuetudinárias, o que piorava com as baixas dotações orçamentárias dirigidas a execução e às pesquisas e consultas abrangentes com as partes interessadas. 4) Algumas políticas guardavam a visão de que ganhos de receitas via impostos poderiam ocorrer via a formalização de atividades "informais", resultado da articulação de grupos formalmente estabilizados (agricultores capitalizados, setores mercantis etc.) para aumentar seu controle sobre a produção e o comércio de PFNM enquanto os governos esperam ganhos tributários. Outro escopo de muitas políticas baseia-se no controle de qualidade, tema sem dúvida importante, mas que sem a devida mediação pode restringir as condições de alguns grupos sociais realizarem o manejo e o comércio (devido a regras



fitossanitárias impossíveis de serem seguidas por camponeses, por exemplo) de algumas espécies, embora, possam também, livrar as amarras que impedem a continuidade do comércio nacional internacional encabeçado por setores atacadistas. 5) Outras leis, mirando sobretudo os mercados nacionais e internacionais, procuram estabelecer níveis da constituição mínima e máxima permitida para alguns componentes químicos do produto ou de alguns contaminantes que são constantes, como no caso das aflatoxinas na Castanha-do-Pará. 6) A tensão entre as prescrições de políticas gerais e a necessidade de limitar o escopo das leis para equilibrar distintos objetivos deveriam incluir medidas de proteção das espécies ameaçadas, a distribuição mais equitativa de benefícios para os diferentes elos da cadeia de produção, controle de qualidades acessíveis, tributação que traga benefícios às cadeias tributadas e apoio às economias locais (LAIRD et al 2010 apud Costa, 2021).

2.2 Os Sistemas Agroflorestais (SAF)

Embora formas de produção baseadas em diversidade biológica sejam ancestrais, as expressões Sistema Agroflorestal ou Agroflorestas passaram a ser utilizadas na literatura acadêmica e em relatórios da cooperação internacional na década de 1970, e ganharam popularidade na década de 1990, como uma alternativa para o desenvolvimento rural dos trópicos úmidos (CATTERSON, 1984). Alternativas para recuperar áreas desmatadas, converter sistemas agrícolas de baixa diversidade biológica e explorar novas alternativas para a composição da renda de campesinatos (PORRO, 2009).

Um conceito clássico define agrofloresta como sendo “uma abordagem integrada de uso da terra que engloba a conservação de árvores, ou a mistura de árvores e outras plantas lenhosas perenes, em terras agrícolas ou pecuárias, para obter benefícios de interações econômicas e resultados ecológicos” (NAIR, 1985).

A Resolução CONAMA N° 429/06 define SAF como: “sistemas de uso e ocupação do solo em que plantas lenhosas perenes são manejadas em associação com plantas herbáceas, arbustivas, arbóreas, culturas agrícolas, forrageiras em uma mesma unidade de manejo, de acordo com arranjo espacial e temporal, com alta diversidade de espécies e interações entre estes componentes”.

A importância da diversidade biológica para a agricultura tropical e o manejo florestal reforçou o interesse científico sobre as interações entre agricultura e floresta, como também pelas práticas e conhecimentos tradicionais associados aos sistemas agrícolas tradicionais; interesse reforçado com o advento da crise climática e o conhecimento de suas causas. A menção a diversidade, dessa forma, refere-se à diversidade biológica, genética, social e de ecossistemas em paisagens transformadas pelo homem para o cultivo de plantas (SANTILLI, 2009).



A perspectiva de gestão da diversidade biológica e do alcance de autonomia do uso de fontes exógenas de energia e nutrientes ressalta a importância dos SAFs nos debates da bioeconomia da sociobiodiversidade (COSTA et al, 2022; FERNANDES et al 2022a; 2022b). Tais sistemas vêm se constituindo como foco de muitas políticas públicas federais e estaduais e têm importância estratégica para a RM (ver capítulo 4).



3. DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA NAS REGIÕES ANALISADAS

3.1 Região do Marajó

Região do Marajó (RM) tem sido a nomenclatura utilizada no âmbito do planejamento regional para designar um conjunto de 16 municípios situados no Arquipélago de Marajó (49.606 Km²) e numa faixa de terras continentais adjacentes localizada no noroeste do Estado do Pará (54.534 km²) (Tabela 1).

Tabela 1: População dos municípios da Mesorregião Geográfica do Marajó (2010 e 2022).

MUNICÍPIO	2010	2022
Afuá (PA)	35042	37765
Anajás (PA)	24759	28011
Bagre (PA)	23864	31892
Breves (PA)	92860	106968
Cachoeira do Arari (PA)	20443	23981
Chaves (PA)	21005	20757
Curralinho (PA)	28549	33903
Gurupá (PA)	29062	31786
Melgaço (PA)	24808	27881
Muaná (PA)	34204	45368
Ponta de Pedras (PA)	25999	24984
Portel (PA)	52172	62503
Salvaterra (PA)	20183	24129
Santa Cruz do Arari (PA)	8155	7445
São Sebastião da Boa Vista (PA)	22904	25643
Soure (PA)	23001	24204
Total	487010	557220

Fonte: IBGE - Censo Demográfico (2010, 2022)

A RM corresponde à antiga Mesorregião Geográfica do Marajó, unidade de planejamento territorial no passado utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e à Região de Integração do Marajó, unidade de planejamento ainda hoje adotada pelo estado do Pará.

Os 16 municípios somam uma área total de 104.140 km². Dose municípios estão integralmente no Arquipélago do Marajó dois tem pouco menos da metade de sua área no



Arquipélago (Gurupá e Melgaço) e 2 ocupam quase integralmente faixas de terras continentais (Portel e Bagre) (Figura 4, Tabela 1).

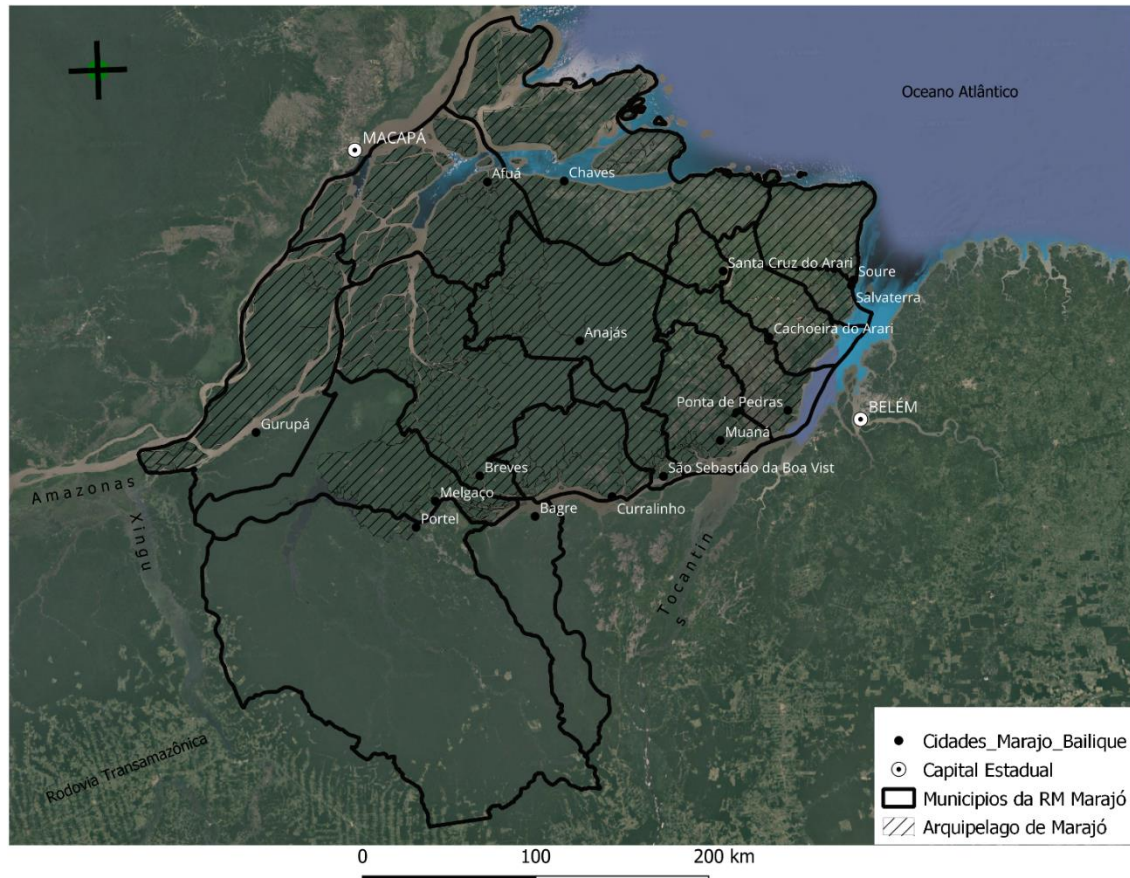


Figura 4: Municípios constituintes da Região do Marajó. Fonte: IBGE. Elaboração: Ricardo Folhes

Essa região estuarina (que recebe a oscilação diária das marés oceânicas e a variação sazonal do volume das águas do rio Amazonas) é constituída por um mosaico de rios, igarapés, florestas, várzeas, campos naturais e ilhas de diferentes tamanhos. Podem ser distinguidos, a partir da cidade de Gurupá, dois braços principais do Amazonas. Um que se dirige ao norte marcando a divisa dos estados do Pará e Amapá e outro, mais ao sul, localmente chamado de Rio Pará, que separa o arquipélago da faixa continental de terras pertencentes ao estado do Pará.

O braço norte do Amazonas banha os municípios de Afuá (onde se destacam florestas e várzeas fluviomarinhas) e Chaves (onde há predominância de várzeas oceânicas e campos naturais). O braço sul banha Breves, Melgaço (a partir de onde o Amazonas recebe as águas do Tocantins), Curralinho, São Sebastião da Boa Vista e Muaná, municípios nos quais florestas e várzeas fluviomarinhas são os ecossistemas principais.



Ponta de Pedras, Cachoeira do Arari, Soure e Salvaterra completam a fração da RM correspondente ao Arquipélago. Nestes municípios as várzeas fluviomarinhas marcam presença importante nas paisagens, enquanto os campos naturais permanentemente secos ou temporariamente alagados substituem as florestas.

Ainda no braço sul, na fração continental da região, estão Portel e Bagre, ricos em ecossistemas florestais de terra firme. Mais ao centro do Arquipélago localiza-se Anajás e Santa Cruz do Arari, o primeiro formado predominantemente por florestas e o segundo por campos naturais alagáveis e permanentemente secos (Tabela 1, Figura 4).

3.1.2 A Jurisdição das Terras na RM

Os ecossistemas aquáticos e terrestres (formados por cursos d'água, lagos, florestas, campos e várzeas) possuem implicações dominiais distintas, podendo constituir terras públicas, privadas ou devolutas. As terras públicas, depois de arrecadadas e devidamente registradas em nome do patrimônio público, podem ser destinadas a diferentes usos (conservação, atividades econômicas, reforma agrária etc.) por vias distintas, como a doação, a venda ou a concessão. A opção por uma ou outra depende do interesse público, da demanda social organizada, das legislações vigentes e das características ecológicas dos ecossistemas.

Como uma parte da RM localiza-se em áreas insulares que compõem um arquipélago banhado por um rio federal e outra parte está em áreas continentais pertencentes ao estado do Pará, há duas jurisdições responsáveis pela gestão do patrimônio fundiário: uma federal sob responsabilidade do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Superintendência do Patrimônio da União (SPU) e outra estadual, sob responsabilidade do Instituto de Terras do Pará (ITERPA)²¹.

Cabe à SPU conhecer, zelar e gerir o patrimônio imobiliário da União. Em todas as terras sob jurisdição da União, para assegurar o cumprimento das funções socioambientais e econômicas do patrimônio público fundiário, a SPU deve destacar as áreas inalienáveis (caso, por exemplo, das várzeas formadas por rios federais), inclusive as que não podem por razões constitucionais serem repassadas a estados e municípios. É fácil imaginar que esse tipo de destacamento não seja trivial em termos técnicos e orçamentários diante da magnitude territorial do Brasil em geral e da RM em particular. Fato que ocasiona atrasos na implementação de políticas de conservação ambiental e de reconhecimentos de direitos territoriais, conforme veremos mais adiante nesse

²¹ Alguns municípios têm jurisdição sob parte das suas sedes municipais ou estão em processo de regularização destas áreas.



relatório.

O Incra possui como missão implementar as políticas de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional. Tem, por isso, papel decisivo na implantação de assentamentos de reforma agrária e territórios quilombolas, além de ser responsável pelas políticas de crédito e habitação em unidades de conservação (UC) de uso sustentável. O Iterpa, por sua vez, cuida da regularização fundiária de áreas públicas do Estado do Pará, sendo, portanto, responsável pela criação de territórios quilombolas e assentamentos de reforma agrária que devem, posteriormente, serem reconhecidos pelo Incra.

As distintas jurisdições de terras definem também a atuação dos órgãos responsáveis pela implantação de políticas de conservação da biodiversidade. Nesse caso, cabe ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no âmbito federal, e ao Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-Bio), implantarem e gerirem unidades de conservação, tendo como guia as diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) criado pela Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000. O Estado do Pará dispõe desde 26 de dezembro de 2023 da Lei nº 766/2023, que instituiu a Política e o Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

A implantação de modalidades de UC de uso sustentável são caminhos importantes para o reconhecimento de direitos territoriais de povos e comunidade tradicionais, a partir do entendimento de que seus modos de vida e práticas de uso dos recursos naturais são compatíveis com a conservação da biodiversidade.

Por determinação constitucional consagrada em decisão recente do Superior Tribunal Federal (STF), a jurisdição das terras presentes no Arquipélago é federal²². Logo cabe ao INCRA

²² “Por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) validou norma que prevê a titularidade da União sobre as ilhas fluviais que sofrem a influência das marés. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1008, na sessão virtual concluída em 19/5, o colegiado entendeu que o decreto que trata da questão, editado em 1946, é compatível com a Constituição Federal de 1988. O objeto de questionamento era um dispositivo do Decreto-Lei 9.760/1946. O governador do Estado do Pará, Helder Barbalho, alegava, na ação, que as Constituições anteriores não estabeleciam que o domínio sobre essas ilhas seria da União, e a atual teria concedido aos estados, sem ressalva, o domínio sobre as ilhas de rios e lagos fora das zonas de fronteira. Ele destacou o número expressivo de ilhas fluviais com influência das marés no Pará, das quais 42 estão no entorno da capital, Belém (...). A ministra Carmen Lúcia, relatora, observou que nenhuma Constituição brasileira cuidou expressamente sobre esse tema, cujo conhecimento é complementado na legislação infraconstitucional. Ela lembrou que, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 60813, o STF analisou a questão com base no artigo 34 da Constituição de 1946 e assentou que essas zonas constituíam bem público da União. Por sua vez, o artigo 20, inciso I, da Constituição de 1988 estabelece, de forma expressa, que são bens da União os que atualmente lhe pertencem, ou seja, que estavam em seu domínio na data da sua promulgação. Além disso, a doutrina jurídica e a jurisprudência reconhecem que as áreas em discussão são terrenos de marinha, de titularidade



e a SPU a gestão desse imenso patrimônio fundiário.

No que diz respeito a fração continental das terras, com exceção das várzeas do rio Amazonas (um rio federal), as áreas de terra-firme são de jurisdição estadual, cabendo ao Iterpa a gestão do patrimônio fundiário. Isso significa dizer que os municípios de Gurupá, Melgaço, Portel e Bagre possuem dupla jurisdição e os demais 12 municípios têm jurisdição federal.

O entendimento dessa situação ímpar é fundamental para uma melhor compreensão das estratégias e resultados de políticas territoriais, fundiárias e de provisão de infraestruturas que, por sua vez, são fundamentais para o planejamento e a avaliação dos programas de apoio as atividades produtivas sustentáveis.

Nessa região estuarina, constituída por um mosaico de ilhas e cursos d'água, na qual há grande variedade de ecossistemas de áreas úmidas e de terra-firme e distintas jurisdições fundiárias, veremos, na próxima seção, como a variedade de ecossistemas também afeta a dominialidade e as formas pelas quais as terras públicas podem ser destinadas.

3.1.3 As especificidades fundiárias dos ecossistemas da RM

Podemos, grosso modo, dividir os ecossistemas da RM em ecossistemas de terra-firme e de áreas úmidas. *Terra firme* é o nome genérico dado às áreas não alagáveis pela variação sazonal do leito dos rios ou pela variação diária das marés oceânicas. Podem assumir diversas fisionomias vegetais, tais como, florestas ombrófilas densas e abertas, savanas, matas de cipó, campinas, campinaranas, campos naturais e manchas de cerrado em terraços arenosos (BORELLI, 2005, p. 9). Na Região do Marajó, tem destaque as florestas (fração centro-oeste da região) e a parte não alagável dos campos naturais (fração centro-leste).

As áreas públicas em terra-firme, depois de arrecadadas, podem ser destinadas através da venda a entes privados, por meio de doações para usos de interesse público (territórios quilombolas, reforma agrária, legitimação de posse, etc.) ou destinada mediante concessões para

da União (artigo 20, inciso VII, da Constituição). Por fim, na avaliação da relatora, o acolhimento do pedido formulado pelo governador demandaria que o STF atuasse como legislador, atribuindo aos estados a titularidade de áreas que sempre estiveram sob domínio da União. Em seu entendimento, o modelo pode ser alterado pelo Legislativo ou por instrumentos firmados pelos entes federados, mas não pelo Poder Judiciário, que não dispõe do conhecimento nem da competência para substituir políticas adotadas há quase 80 anos no país. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507675&ori=1>



a implantação de projetos de interesse público (criação de terras indígenas, unidades de conservação, projetos de assentamento agroextrativistas, etc).

Áreas úmidas, por sua vez, podem ocorrer na forma de igapós, mangues, pântanos e várzeas (Figura 5). As várzeas, caracterizadas pelo alagamento sazonal das calhas fluviais ou pelo movimento diária das marés oceânicas, são consideradas os principais ecossistemas de áreas úmidas da bacia amazônica brasileira (JUNK et al., 2012), fato que se repete na Região do Marajó. Nas várzeas ocorrem solos aluviais muito férteis. São nas florestas de várzeas da Região do Marajó que ganham importância a economia do açaí (palmito e fruto), uma das principais do estado do Pará na atualidade, entre outras culturas anuais e temporárias fundamentais para a reprodução social local.



Figura 5: Áreas úmidas na RM. Fonte: IBGE. Elaboração: Ricardo Folhes

Mas, qual seria a situação dominial desses ecossistemas? O Decreto 24.643 de 10 de julho de 1934 (Código das Águas), permitia que lagos, trechos de rios, igarapés, canais e furos, entre outros ambientes de áreas úmidas pudessem ser de domínio particular. Porém, a Constituição Federal de 1988, vedou a possibilidade de haver domínio particular, permitindo unicamente o domínio



público sobre as águas.

Bens de domínio público são classificados em três categorias jurídicas no Código Civil brasileiro: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais. Os bens de uso comum do povo são “as coisas públicas utilizadas por todos, voltadas para fruição coletiva, mas insuscetíveis de apropriação individual, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças” (art. 98, I). Os de uso especial são “os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias” (art. 98, I). Já os bens dominicais ou patrimoniais constituem “o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (art. 98, III). Difere-se dos demais bens públicos pela possibilidade de serem alienados pela Administração, por essa característica são considerados de domínio privado do Estado e seu regime jurídico é equiparado ao da propriedade privada (BENATTI, 2004, p. 8).

A CF de 1988 consagrou o entendimento de que as águas são um bem de domínio público, enquadrado na categoria de “bem de uso comum do povo”, sendo, por isso, inalienável. Nesse sentido, pertencem à União as águas que banham mais de um estado e sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (art. 20, III). Aos estados “pertencem as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, as decorrentes de obras da União” (art. 26, I). Posteriormente, este entendimento foi ratificado pela Política Nacional dos Recursos Hídricos, estabelecida pela Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997²³.

As várzeas são caracterizadas pelo alargamento sazonal das calhas fluviais. Ou seja, durante as enchentes, as várzeas são compostas eminentemente por água, sendo, durante a seca, constituídas por água e ambientes terrestres, como os chamados “solos aluviais”, que possuem esta denominação justamente por serem solos sazonalmente cobertos pelas águas fluviais, período em que recebem uma grande carga de sedimentos ricos em nutrientes.

Solos aluviais correspondem aos campos naturais alagáveis, às várzeas baixas e mesmo às várzeas altas e aos tesos drenados apenas pelas enchentes extraordinárias. Na literatura jurídica, desde a publicação do Código das Águas o conceito de “álveo” é muito utilizado. Álveo é “a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural ordinariamente enxuto”²⁴.

²³ A Lei nº 9.433/97 dispõe que todas as águas são de uso comum (artigo 1º c/c artigo 11 e artigo 18). Essa lei afirma claramente que a água é um bem público; que o Poder Público não é proprietário da água, mas torna-se gestor desse bem, para o interesse de todos e que as águas são inalienáveis (SURGIK, 2005).

²⁴ Art. 9 do Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934).



Logo, o álveo, após a Constituição de 1988 e a edição da Lei 9.433/1997 passou a ser reconhecido como “bem de uso comum do povo”, assim como a água. Como o álveo nas enchentes é o equivalente ao conjunto de ambientes aquáticos e terrestres nas secas, entre eles os campos naturais, todos estes ambientes passaram a ser reconhecidos em termos dominiais como “bens de uso comum do povo”, não podendo também ser alienados, pois teriam um interesse público maior: dar suporte às águas (BENATTI, 2005, p. 17).

As várzeas possuem por extensão a mesma dominialidade das águas, ou seja, são “bens de uso comum do povo” (BENATTI, 2004, 2005, VIEIRA, 1992, 1999). Como as várzeas da Região do Marajó são formadas pelo rio Amazonas, um rio federal, elas são consideradas de dominialidade federal.

De acordo com (SURGIK, 2005, p. 27), os bens de uso comum do povo podem ser utilizados por qualquer pessoa, em iguais condições de concorrência, desde que de maneira harmoniosa com os demais, sem que os usos feitos sobrecarreguem suas funcionalidades básicas. Há, no entanto, condições especiais que podem orientar a exclusividade no uso desde que haja interesse público, sendo as autorizações de uso, as concessões de uso e as permissões de uso, os meios mais usuais, a partir dos quais o bem público pode ser por um prazo definido apropriado por particulares (SURGIK, 2005, p. 27– 28).

As várzeas não podem ser consideradas terras devolutas, por isso não foram alvo dos procedimentos arrecadatórios do INCRA no âmbito da Lei 6.833 (comentada adiante). Para Benatti (2016), como de maneira geral as terras devolutas são entendidas como aquelas que “não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; as que não estão no domínio particular, em virtude de algum título legítimo”, assim desta forma, as terras devolutas “não se confundem com álveo ou com o leito maior sazonal, pois esses terrenos são aplicados a um uso público”, ou seja, têm uma destinação, que é dar suporte à água (BENATTI, 2016, p. 24). As terras devolutas estariam, neste entendimento, também restritas unicamente à terra firme.

Outra categoria importante para entender o contexto fundiária da RM é o de Terrenos de marinha, que são:

terras públicas (...) que podem ocorrer no continente do território brasileiro ou em algumas ilhas. O art. 2º do Decreto-Lei no 9.760/1946 diz que o terreno de marinha está a uma extensão de 33 m horizontalmente, para aparte da terra, da posição da linha da preamar média [LPM] de 1.831. Essa



faixa de terra se encontra no continente, na costa marítima e nas margens de rios e lagoas, até onde se faça sentir a influência das marés. O art. 20, inciso VII, afirma que os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União (BENATTI, 2016, p. 24).

No Pará, como a influência das marés se estende por centenas de quilômetros a partir da foz do rio Amazonas, podendo ser sentida até Óbidos, considera-se que as margens do Amazonas e seus tributários, assim como as faixas litorâneas da RM possuem terrenos de marinha. Seguimos o entendimento de Benatti (2004, p. 13, 2016, p. 24) para quem os terrenos de marinha estariam restritos a terra firme, não incidindo sobre a área alagada periodicamente, ou seja, se fariam presentes a partir das várzeas.

Até aqui, foi possível demonstrar que na parte insular da Região do Marajó, correspondente ao Arquipélago do Marajó, a jurisdição das terras é federal, sendo de responsabilidade da SPU e do INCRA. Na parte continental, a jurisdição é estadual (com exceção da faixa sul dos municípios de Portel e Bagre conforme reportado mais adiante), logo sendo de responsabilidade do ITERPA. Por outro lado, demonstrou-se que as várzeas formadas pelo rio Amazonas são de jurisdição federal e dominialidade pública, podendo, no entanto, serem destinadas para algum fim público via autorizações de uso.

A regularização fundiária das ocupações em terra firme pode ocorrer por diferentes vias (venda, doação, concessão etc.), como vimos anteriormente, mas nas várzeas somente pode ocorrer através de concessão feita por meio de um contrato administrativo, cujos procedimentos mais comuns são a “Autorização de Uso”, a “Concessão de Uso” ou a “Concessão de Direito Real de Uso” (CDRU).

Autorizações de uso vêm sendo utilizado para promover a regularização do uso dos recursos naturais por diferentes segmentos sociais, sendo normalmente condizentes a prazos mais limitados (ALVES, 2016). Já a CDRU²⁵ foi prevista para ocorrer nos procedimentos de destinação de terras de uso comum via a utilização de algumas categorias territoriais do INCRA, como os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE) e do SNUC, como as Reservas Extrativistas (RESEX) e a Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). Porém,

²⁵ A CDRU deve ser concedida em caráter coletivo, por prazos renováveis de 10 anos. Nesse sentido, a Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 dispõe em seu artigo 7: “É instituída a concessão 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” (Lei nº 11.481 de 2007, grifo meu).



como muitas dificuldades limitam as concessões de CDRU, em seu lugar, foram utilizados instrumentos mais precários, como os Termos e Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

3.1.4 Discriminação e arrecadação de terras na Região do Marajó

Em 1971, foi editado o Decreto Lei N° 1.164 que federalizou as terras públicas estaduais presentes a 100 km de cada lado do eixo das rodovias federais existentes ou planejadas nos estados pertencentes à Amazônia Legal. Na prática, o Decreto 1.164/1971 retirou dos estados a jurisdição das terras públicas e devolutas em uma ampla faixa de terras. O Pará teve aproximadamente 70% de suas terras transferidas à União (ÉLERES, 2002).

Nas áreas federalizadas, o Estado utilizou um processo discriminatório, disciplinado na Lei nº 6.383 de 07 de dezembro de 1976, com o fim de identificar, arrecadar e destinar as terras públicas. Esperava-se que os processos discriminatórios destacassem as terras de domínio privado das terras públicas devolutas, para que estas pudessem ser arrecadadas, pois encerrado o processo discriminatório o INCRA deveria providenciar o ato da arrecadação, ou seja, o registro das terras devolutas discriminadas em nome da União.

As terras públicas devem ser discriminadas e arrecadadas antes de serem destinadas para conservação da biodiversidade, reforma agrária, alienações ou outros usos, ou seja, devem ser destacadas das terras privadas regulares e registradas no Registro Geral de Imóveis (RGI) em nome do patrimônio público federal, se for de jurisdição federal, ou estadual, se for de jurisdição estadual.

Dadas as características especiais dos ecossistemas da RM, as terras contidas na sua fração insular, correspondente ao Arquipélago do Marajó, não foram arrecadadas. Como de maneira geral as várzeas têm uma destinação, que é dar suporte à água (BENATTI, 2016, p. 24), não devem ser consideradas terras devolutas, pois estas estariam restritas unicamente à terra firme, sendo bens dominicais. Como os procedimentos discriminatórios e arrecadatários previstos na Lei 6.383/76 aplicaram-se apenas aos bens dominicais, as várzeas e os campos naturais sazonalmente alagados não foram objeto de arrecadação.

Porém, é importante notar que embora fosse vedado o ato arrecadatário, a discriminação das ocupações em várzeas e terra-firme deveria ter sido feita, como consignado no Termo de Cooperação Técnica (TCT) firmado entre Incra e SPU, publicado no Diário Oficial da União em 22/11/2005, cujo objeto indicava a realização de:

Discriminação de áreas insulares centrais do domínio do Estado, do Município ou de particular por justo título; determinação da LPM 1831 em



áreas contíguas àquelas discriminadas; **identificação das situações possessórias existentes em áreas arrecadadas, como terrenos de marinha, seus acréscimos ou de várzeas**, para implementação de ações de regularização fundiária, ou criação de projetos de assentamentos agroextrativistas, adequadas ao ecossistema ribeirinho amazônico (DOU, 22/11/2005, grifo meu).

Expressava-se, dessa forma, o entendimento de que as várzeas deveriam ser discriminadas, ou seja, deveriam ser identificadas as ocupações existentes e avaliadas a situação dominial delas, ou seja, se havia terra de domínio privado regular, áreas que porventura estivessem irregularmente em detenção de particulares e as que estivessem por algum título registradas por autorizações, concessões e permissões de uso legítimas. Porém, o processo de discriminação foi largamente esquecido pelo INCRA nas várzeas (FOLHES, 2016).

Por outro lado, na fração continental da RM, as Leis 1.164/71 e 6.383/76 surtiram efeitos importantes no município de Portel, pois a faixa de 100 km traçada a partir da rodovia Transamazônica abarcou o sul deste município, fazendo com que cerca de 50 % de seu território, até então sob jurisdição estadual, passasse para a jurisdição federal.

Na faixa de terras federalizadas do município, o Incra instauraria os procedimentos discriminatórios e arrecadatórios previstos na Lei 6.383/76 que levariam à arrecadação das glebas federais Tuere, Manducaripi, Pracupi e Belo Monte. Tais glebas seriam destinadas, posteriormente, para a criação dos assentamentos de reforma agrária (PA), PA Terra e Paz, em 2005, e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) ³ Liberdade 1, em 2006 (Figura 6).

Nas faixas de terras não federalizadas no município de Portel, o Iterpa arrecadaria terras públicas estaduais em dois momentos. Inicialmente, em 1979, registrando as Glebas Joana Peres I (em parte localizada também em Bagre) e Joana Peres II.

Num segundo momento, por meio do Decreto nº 579, de 30 de outubro de 2012²⁶, arrecadou os lotes *Comunidade Jacaré-puru* (72.552,78 ha), *Comunidade Acangatá* (64.318,68 há), *Comunidade Alto Camarapi* (71.245,68 há) e *Comunidade Acutipereira* (66.807,19 há).

A Gleba Joana Peres II e os lotes arrecadados pelo Decreto estadual 579/2012 seriam destinados, a partir de 2018, para a criação de PEAEX.

²⁶ DECRETO Nº 579, DE 30 DE OUTUBRO DE 2012 DOE Nº 32.271, DE 31/10/2012 Estabelece Reserva Específica de Terras para áreas de uso das comunidades dos Rios Jacaré-Puru, Acangatá, Alto Camarapi e Acutipereira e Gleba Pública Estadual Joana Peres II, Município de Portel, Estado do Pará, nos termos do art. 59, alíneas “b” e “e”, do Decreto-Lei Estadual nº 57, de 1969, combinado com o § 2º do art. 10 da Lei Estadual nº 7.289, de 24 de julho de 2009.

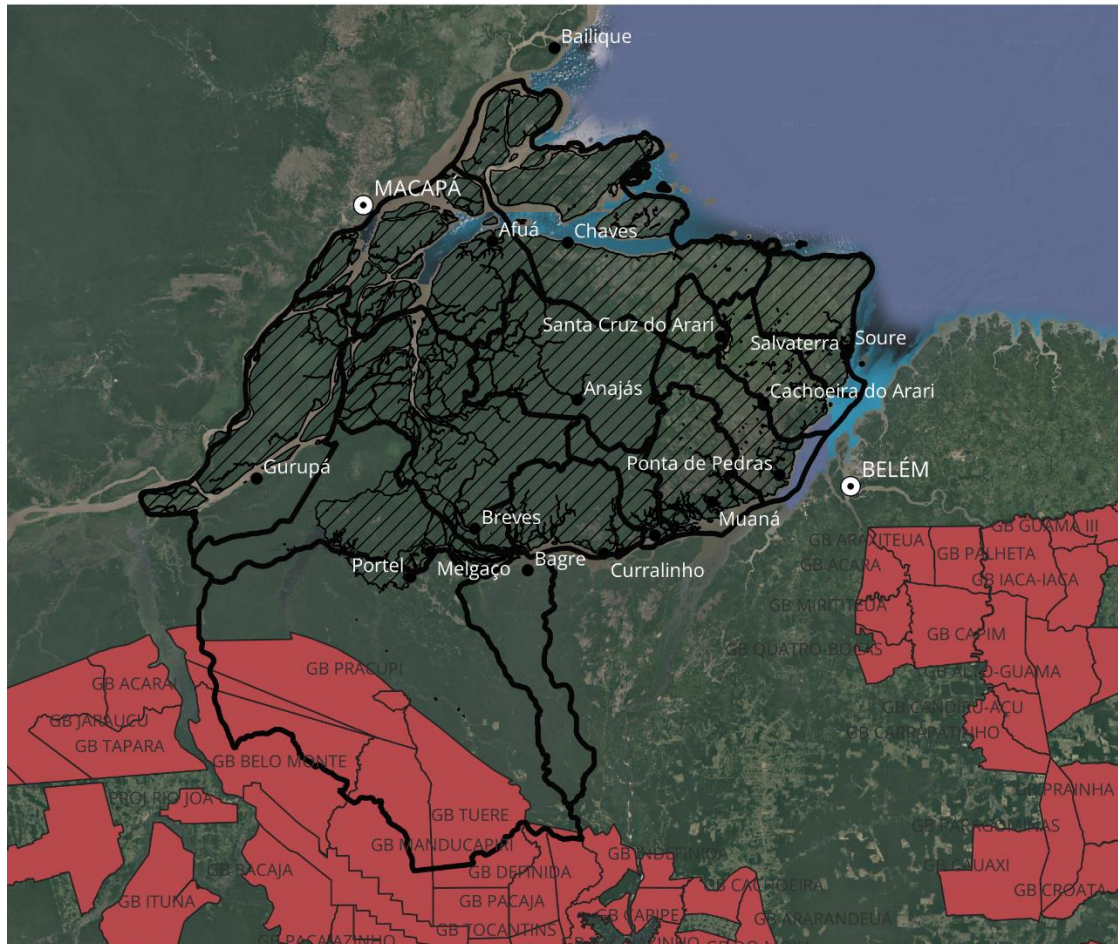


Figura 6: Glebas arrecadadas pelo INCRA na RM. Fonte: INCRA. Elaboração: Ricardo Folhes

3.1.5 A Expedição de TAUS

Visando a dar efeito prático ao reconhecimento legal de que os “bens de uso comum do povo” podem ser concedidos mediante interesse público, a SPU iniciou em 2005 a implantação do “Projeto Nossa Várzea”²⁷, a partir de uma metodologia simplificada de identificação física das várzeas e das ocupações nelas existentes para realizar um procedimento célere de concessões de uso aos ribeirinhos, por meio da outorga do Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS).

Objetivava-se assim, garantir aos ribeirinhos a posse em áreas da União não passíveis de alienação e o acesso a políticas públicas federais, tais como Bolsa Família, Bolsa Verde,

²⁷ O “Nossa Várzea teve atuação nos estados Pará, Amapá, Amazonas, Acre, Roraima, Maranhão e Mato Grosso (SPU, 2016).



Previdência Social, Minha Casa Minha Vida e políticas de crédito (IPEA, 2016).²⁸

3.1.6 Destinação de terras para a criação de Projetos de Assentamento Agroextrativista

A Portaria INCRA/P/N.º 269, de 23 de outubro de 1996 aprovou a metodologia para implantação de PAEs e lançou o manual “Conceitos e Metodologia para a Implantação dos Projetos de Assentamento Agroextrativistas” (INCRA, 1996), que prescreve o procedimento para criação e implantação dos PAEs. Como sob o ponto de vista administrativo, os bens públicos são de responsabilidade da SPU, foi elaborado o Termo de Cooperação Técnica (TCT) firmado entre Incra e SPU, publicado no Diário Oficial da União em 22/11/2005. O TCT permitiu ao INCRA promover a criação de PAEs para o reconhecimento jurídico do direito ao território de povos e comunidades reconhecidas como tradicionais.

Visando a contornar as dificuldades administrativas para a emissão da CDRU foi publicada no D.O.U de 16 de abril de 2010 (fls. 91 e 92) a Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010 que autorizava a outorga de TAUS coletivos em favor de comunidades tradicionais²⁹. O objetivo do TAUS é:

Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União (D.O.U., 2010, p. 92).

A expedição do TAUS cumpre um trâmite administrativo mais simplificado, porém, como mostra o Artigo 1º da Portaria INCRA 89/2010, trata-se de um procedimento transitório que deve ser posteriormente convertido em CDRU. Não foi possível confirmar se o INCRA depois de ter criado os PAEs na RM realizou a outorga de TAUS coletivos e/ou CDRU.

Respaldado legalmente e administrativamente a proceder à destinação territorial no ecossistema de várzea, a criação de PAEs viria a ser uma importante prioridade do INCRA na RM. Consultando a base de dados do INCRA disponível em seu sistema digital, foi possível averiguar dados sobre os PAEs a partir de 2006, quando a SR 01 do INCRA, sediada em Belém,

²⁸ Solicitamos ao SPU por e-mail e LAI dados sobre a expedição de TAUS na região analisada. Pretendemos apresentar os resultados da consulta no Produto 3.

²⁹ Instrução Normativa n.º 2, de 18 de dezembro de 2014 da SPU. Art. 9º Quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União como medida intermediária no processo de regularização fundiária, poderá ser utilizada a Autorização de Uso Sustentável – TAUS, nos termos da Portaria SPU n.º 89/2010.



passaria a criar uma grande quantidade de PAE na RM. As únicas exceções a essa modalidade ficaram restritas a dois PA convencionais e a um PDS criados nas glebas de terras federais que haviam sido arrecadadas em Portel, na década de 1970. A SR 31 (INCRA/Altamira) criou os assentamentos PA Anapu IV em 2004 e PA Terra em Paz em 2005, e a SR 30 (INCRA/Santarém) criou o PDS Liberdade I em 2006.

Em 2006, a SR01 do INCRA criaria 35 PAEs em ilhas de Portel, São Sebastião da Boa Vista, Cachoeira do Arari, Ponta de Pedras, Muaná, Gurupá, Melgaço e Curralinho, com um total de 138.931,272 ha e beneficiando 2.363 famílias (SIPRA) (Figura 7, Tabela 2).

Em 2008, seriam criados mais 43 PAE, em 2009 mais 13 e mais 05, 16 e 4 PAEs em 2010, 2011 e 2012, respectivamente. Entre 2006 e 2012, foram criados 114 PAEs, que beneficiaram 21051 famílias em uma área total de aproximadamente 1.884.245 hectares.

Tabela 2: Distribuição anual dos PAEs criados na RM

Ano	Quantidade de PAE	Nº de Famílias	Área (ha)
2006	33	4703	153185,27
2007	-	-	-
2008	43	8304	673520,8904
2009	13	4822	509964,2651
2010	05	1085	131700,1268
2011	16	1793	378925,549
2012	4	344	36949,3297
Total	114	21.051	1.884.245,431

Fonte: INCRA

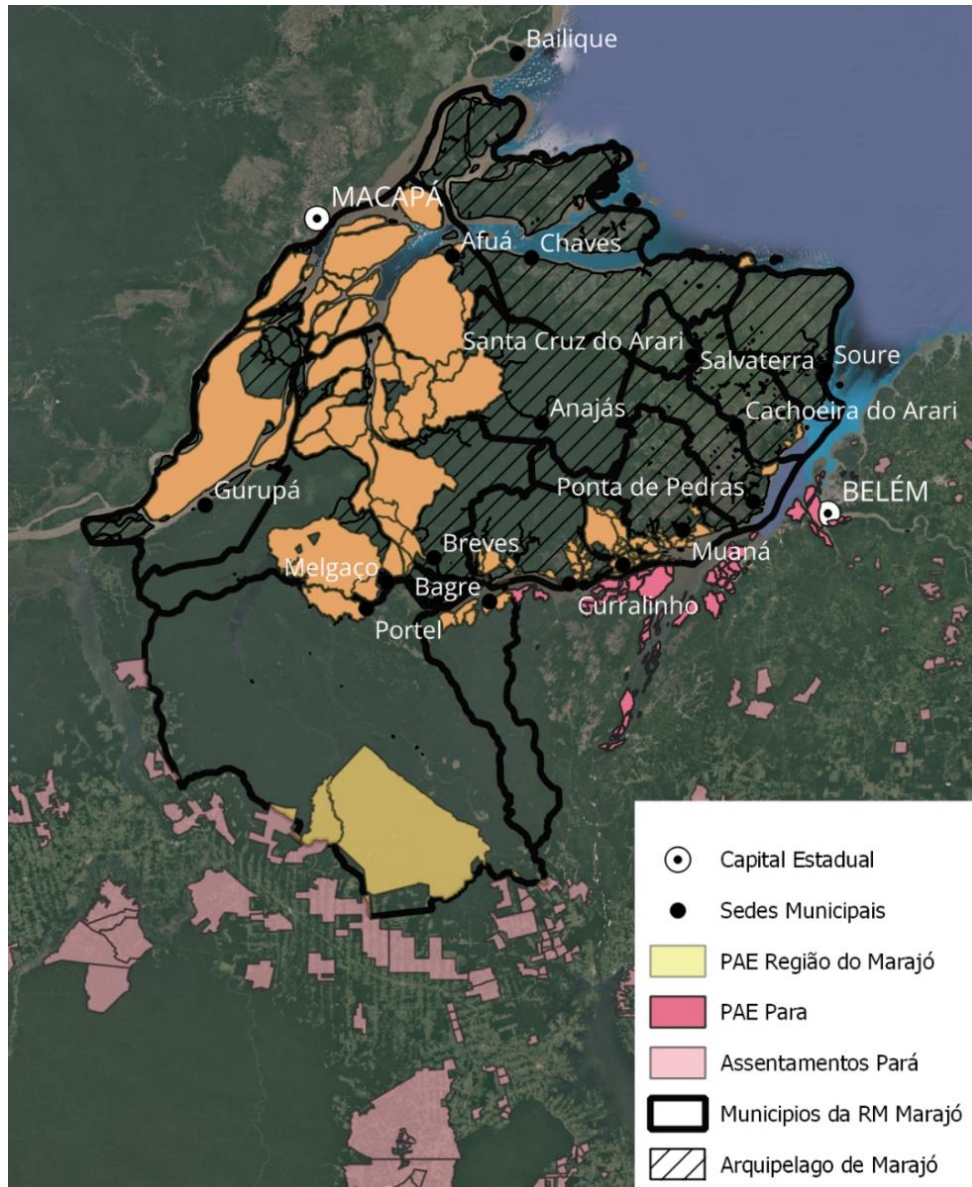


Figura 7: PAEs criados pelo INCRA na RM. Fonte: INCRA. Elaboração: Ricardo Folhes

3.1.7 Criação de assentamentos coletivos pelo ITERPA

O Iterpa, adotou a partir de 2007 a opção pela criação de duas modalidades de assentamentos, o Projeto Estadual de Assentamento Sustentável (PEAS), utilizando-se de contratos de concessão de direito real de uso assinados com a unidade familiar, e o Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista (PEAEX), por meio de contratos de concessão de direito real de uso coletivo outorgado às entidades representativas das associações das unidades familiares assentadas.

Não foram criados assentamentos estaduais da modalidade PEAS na RM. Porém, como pode



ser observado na Figura 8 e Tabela 3, foram criados 9 assentamentos da modalidade PEAEX, a imensa maioria no município de Portel (8) e um em Gurupá, em áreas de terra firme.

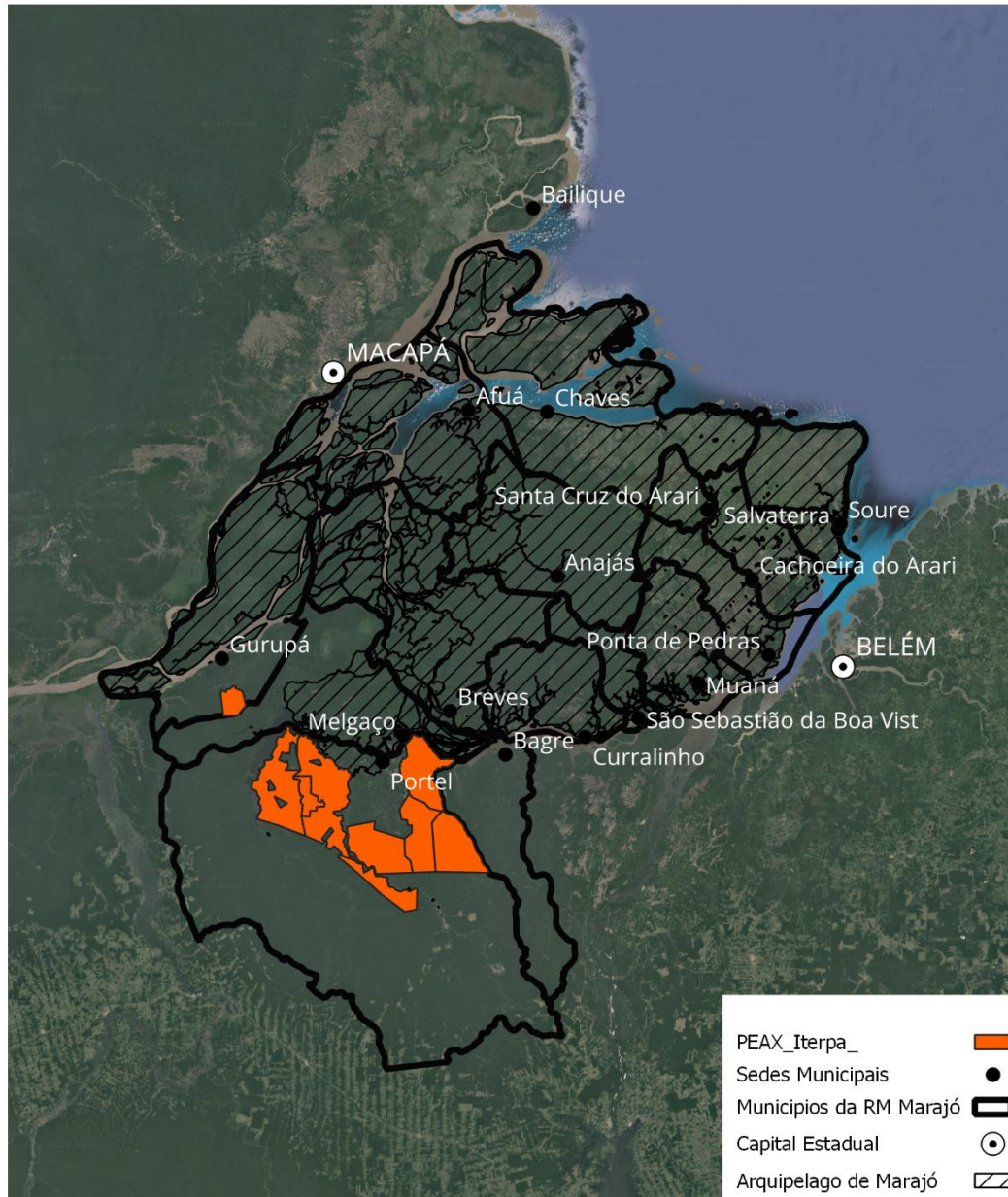


Figura 8: Projetos de assentamento agroextrativista criados pelo ITERPA na RM. Fonte: INCRA. Elaboração: Ricardo Folhes



Tabela 3: Projetos de assentamento agroextrativista criados pelo ITERPA na RM

PEAX	Município	Nº de Famílias	Área	Ano
Camutá	Gurupá	18	17852,83	2003
Alto Camarapi	Portel	276	70471	2007
Coletivo Deus é Fiel	Portel	58	34573,63	2010
Jacaré Puru	Portel	224	71034,35	2014
Acutipereira	Portel	368	65640,1	2014
Acangata	Portel	485	62585,13	2014
Assimpex	Portel	41	18040,01	2015
Dorothy Stang	Portel	457	94437,2	2021
Joana Peres II	Portel	697	111835,5	2021
Total	-	2634	546469,8	

Fonte: ITERPA

3.1.8 Unidades de Conservação

Na Amazônia brasileira, a criação de reservas extrativistas, a titulação de territórios quilombolas e de terras indígenas são caminhos importantes para o reconhecimento de direitos territoriais. Os estudos para a criação de Terras indígenas são de responsabilidade da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), enquanto a criação de unidades de Conservação do ICMBio, deve seguir as diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), lançado em 2000.

Nessa mesma direção, o Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), sob a coordenação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

Não há terras indígenas reconhecidas pela Funai da RM, mas a região possui sete unidades de conservação federais que juntas somam uma área total de 929.597,21 hectares. Reconhecidas pelo SNUC, todas estão incluídas no grupo das UCs de Uso Sustentável, que tem o objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com a exploração sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Todas as UCs federais foram criadas até 2006, portanto, antes do PDTSAM. Todas contam com Plano de Manejo aprovado no ICMBio.

O Estado do Pará, depois do início da vigência do PDTSAM, criou apenas uma UC, o Parque



Estadual Charapucu, uma unidade de proteção integral criado em 2010. Esta UC encontra-se sobreposta ao PAE Charapucu, o que tem originado alguns conflitos entre moradores, INCRA e ICMBio (BENATTI e OLIVEIRA, 2018).

Antes, o estado do Pará havia instituído, em 1989, a Área de Preservação Ambiental (APA) do Arquipélago do Marajó, criada a partir do Art. 13, § 2º, da Constituição do Estado do Pará de 1989, com 59.043,22 Km². A APA MARajó abrange todos os 12 municípios da porção insular (Afuá, Anajás, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Muana, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Soure) e ilhas dos quatro municípios da porção continental: Gurupá, Melgaço, Portel e Bagre (correspondente ao tracejado na figura 8. No total, as UCs (federais e estaduais com exceção da APA do Marajó) somam 994.779,15, correspondentes a 9,60 % da área total do Arquipélago (Figura 9, Tabela 4).

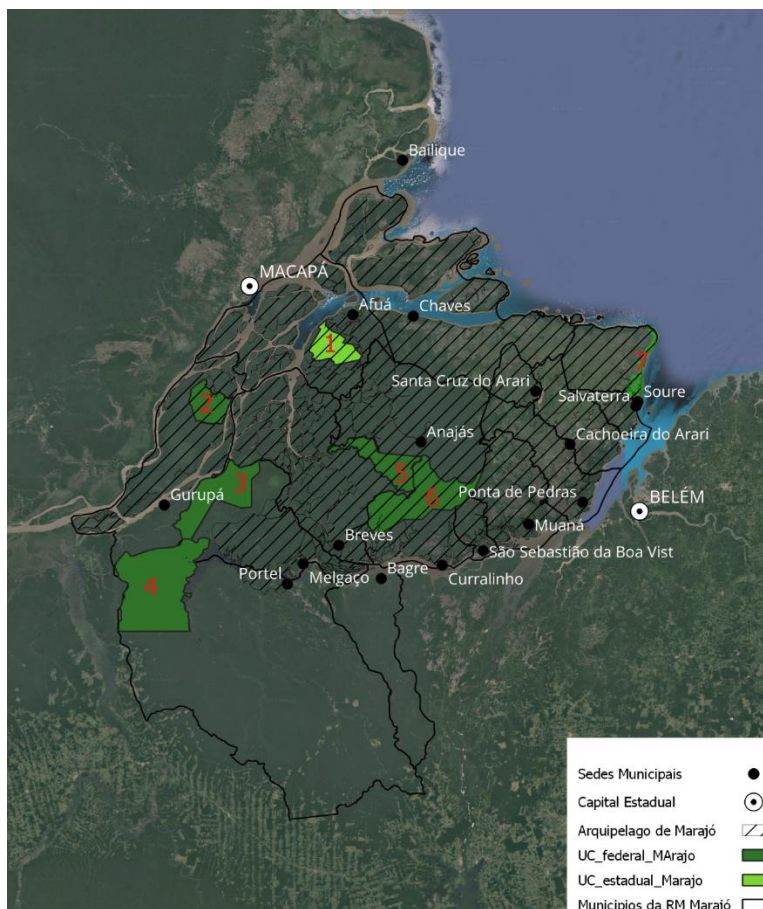


Figura 9: Unidades de Conservação criadas na Região do Marajó. 1. Parque Estadual Charapucu; 2. Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Itatupã-Baquiá; 3. Reserva Extrativista Gurupá-Melgaço; 4. Floresta Nacional de Caxiuanã; 5. Reserva Extrativista Mapuá; 6. Reserva Extrativista Terra Grande-Pracuúba; 7. Reserva Extrativista Marinha de Soure. Fonte: ICMBio/ITERPA. Elaboração: Ricardo Folhes



Tabela 4: Unidades de Conservação criadas na Região do Marajó

Unidade de Conservação Federal	Jurisdição	Órgão Gestor	Data	Area (ha)	Município
Floresta Nacional de Caxiuanã	Federal	ICMBio	1961	317.946,36	Portel e Melgaço
APA do Arquipélago do Marajó	Estadual	ITERPA	1989	5.904.322	Todos da RM
Reserva Extrativista Marinha de Soure	Federal	ICMBio	2001	29.578,36	Soure
Reserva Extrativista Mapuá	Federal	ICMBio	2005	93.746,34	Breves
Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Itatupã-Baquiá	Federal	ICMBio	2005	64.441,28	Gurupá
Reserva Extrativista Terra Grande-Pracuúba	Federal	ICMBio	2006	194.868	Curralinho e São Sebastiao da Boa Vista
Reserva Extrativista Gurupá-Melgaço	Federal	ICMBio	2006	145.572,11	Gurupá e Melgaço
Parque Estadual Charapucu	Estadual	ITERPA	2010	65.181,94	Afuá

Fonte: ICMBio e IDEFLOR-Bio

3.1.9 Territórios Quilombolas

O direito das comunidades quilombolas ao território é garantido pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.”.

Os procedimentos de destinação de terras públicas para o reconhecimento de direitos territoriais e a regularização fundiária de comunidades remanescentes de quilombos em áreas sob jurisdição federal estão previstos no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003 que regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do ADCT.

O Art. 10 do Decreto 4887/2003 determina que quando as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidirem em terrenos de marinha, marginais de rios, ilhas e lagos, o INCRA e a SPU deverão providenciar as medidas cabíveis para a expedição do título.



Maiores especificações de como fazê-lo são dadas na Instrução Normativa n.º 2, de 18 de dezembro de 2014 que em seu Art. 43, Parágrafo 5º determina:

que no caso de comunidade remanescente de quilombo reconhecida por relatório técnico de identificação e demarcação do INCRA ou de órgão estadual, o RIP do imóvel cadastrado em nome da União, bem como o respectivo registro em cartório, deverá ser cancelado em favor da outorga do título de domínio à comunidade quilombola, respeitando a legislação incidente se o território quilombola situar-se em terreno marinha, quando deverá ser emitido título de CDRU – Concessão de Direito Real de Uso em nome da comunidade quilombo.

Recentemente, o Incra publicou a Instrução Normativa (IN) nº 128, de 30 de agosto de 2022 para dar maior dinamismo aos procedimentos administrativos para reconhecimento e declaração de interesse social de imóveis localizados em terras ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas. O reconhecimento de uma comunidade como quilombola ocorre por meio do processo de autodeclaração, conforme prescreve a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT),

Na esfera federal, o órgão responsável pela titulação é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mas os estados e municípios também se enquadram como competentes para efetuarem os procedimentos.

Para empreenderem a abertura do processo, as comunidades devem possuir uma certidão de registro no Cadastro Geral de Comunidades Remanescentes de Quilombos da Fundação Cultural Palmares. Essa é uma condição necessária para que o Incra realize o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID). O RTID é encaminhado para diferentes órgãos – Fundação Cultural Palmares, IPHAN, SPU, FUNAI, Conselho de Defesa Nacional, Serviço Florestal Brasileiro, IBAMA, Instituto Chico Mendes e os órgãos ambientais estaduais – para avaliação dos dados levantados e passa por contestações judiciais e administrativas.

Com a aprovação definitiva dos estudos realizados, o presidente do Incra publica uma portaria no Diário Oficial da União e do estado, que deve ser seguido pela edição de um Decreto presidencial, encerrando o processo com a titulação do território quilombola. O processo que se estende da certificação na Fundação Palmares à titulação leva, geralmente, muitos anos.

O Iterpa também titula coletivamente remanescentes de comunidades de quilombos por meio do Território Estadual Quilombola (TEQ) conforme o Decreto nº 261, de 22 de novembro de 2011 que instituiu a Política Estadual para as Comunidades Remanescentes de Quilombos no Estado



do Pará. O procedimento conduzido pelo estado do Pará costuma ser mais ágil do que o conduzido pelo governo federal.

A tabela 4 organiza a descrição dos territórios quilombolas que possuem portaria de criação e/ou titulação. Como podemos ver, há na RM 4 Territórios Quilombolas titulados pelo Iterpa. Um TQ federal possui Decreto, outro Portaria e dois RITD (Figura 11).

Tabela 5: Territórios Quilombolas na RM

Território Quilombola	Jurisdição	Órgão	Nº Famílias	Área	Ano	Município	Situação
Gurupá-Mirim	Estadual	Iterpa	300	83437,12	2010	Gurupá	Titulado
Maria Ribeira	Estadual	Iterpa	32	2031,87	2010	Gurupá	Titulado
São Sebastiao	Estadual	Iterpa	41	7662,76	2018	Bagre	Titulado
São Tomé Tauçú	Estadual	Iterpa	40	2568,62	2019	Portel	Titulado
Bacabal	Federal	INCRA		515,05		Salvaterra	Decreto
Santa Luzia	Federal	INCRA		522,22		Salvaterra	RITD
Gurupá	Federal	INCRA		10177,25		Cachoeira do Arari	Portaria
Rosário	Federal	INCRA		3834,09		Salvaterra	RITD

Fonte: INCRA e ITERPA

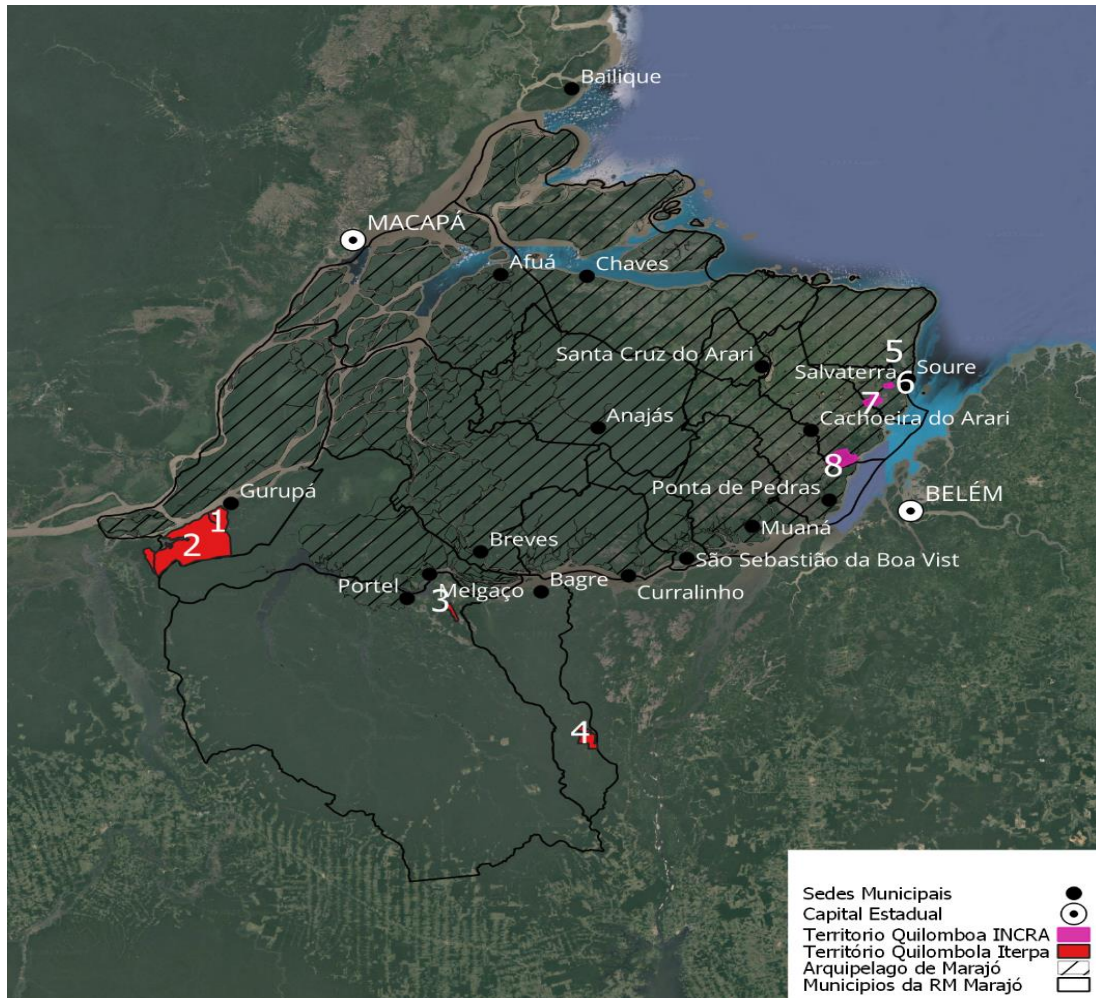


Figura 9: Territórios Quilombolas (TQ) na Região do Marajó. 1. TQ Maria Ribeira; 2. TQ Gurupá-Mirim; 3. TQ São Tomé-Açu; 4. TQ São Sebastião; 5. TQ Bacabal; 6. TQ Santa Luzia; 7. TQ Rosário; 8. TQ Gurupá. Fonte: INCRA/ITERPA. Elaboração: Ricardo Folhes

Em julho de 2023, o IBGE divulgou as informações coletadas no Censo de 2022 sobre a população quilombola. Constatou que 87,41% de quilombolas vivem fora de territórios oficialmente delimitados para essa população. Nesse sentido, o baixo número de titulações não deve obscurecer a grande demanda por reconhecimento de territórios quilombolas na RM. A brochura do PDTSAM informou que em 2007 havia 40 comunidades remanescentes de quilombos em nove municípios da RM (Gurupá, Anajás, Curralinho, Bagre, Muana, Ponta de Pedras, Cachoeira do Arari, Soure e Salvaterra).

Destes, apenas Gurupá possuía comunidades com suas terras reconhecidas e regularizadas. A brochura informava ainda que havia em curso no INCRA/SR (01)/Belém-PA, processos de regularização fundiária de 14 (quatorze) territórios quilombolas nos municípios de Salvaterra,



Cachoeira do Arari e Curralinho. Em Salvaterra, havia o registro de conflitos fundiários entre quilombolas e fazendeiros.

A base de dados pública da Fundação Palmares, consultada em janeiro de 2024, indica a existência de 50 comunidades quilombolas certificadas na RM (Tabela 5, enquanto dados do IBGE consultados em janeiro de 2014 indicam outras 15 localidades com registros administrativos (TabelaS 5 E 6). A figura 09 apresenta uma visão geral da efetividade do tema ordenamento territorial na PDTSAM.

Tabela 5 Comunidades certificadas pela Fundação Palmares (3/0/2024) na RM

MUNICÍPIO	COMUNIDADE
BAGRE	CACOAL e ESPÍRITO SANTO
BAGRE	JUQUIRÍ
CACHOEIRA DO ARARI	BACÁ DO IPIXUNA
CURRALINHO	NOSSA SENHORA DO PERPÉTUO SOCORRO
GURUPÁ	TIPITINGA
GURUPÁ	JACAREQUARA
GURUPÁ	MEDIANEIRA DAS GRAÇAS
GURUPÁ	PASSAGEM
GURUPÁ	PEAFÚ
GURUPÁ	NOSSA SENHORA DO CARMO DO IGARAPÉ DA PONTE
GURUPÁ	SÃO MANOEL
GURUPÁ	JAMBUAÇU
GURUPÁ	SANTA MARIA DE MIRINDEUA
GURUPÁ	BRACINHO
PONTA DE PEDRAS	CARANANDUBA
PONTA DE PEDRAS	NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO
PORTEL	ITABATINGA, MANGABEIRA, SANTO ANTÔNIO DE VIZEU, SÃO BENEDITO DE VISEU, PORTO GRANDE, UXIZAL e VIZANIA
PORTEL	BOM JESUS CENTRO OURO, NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS e SÃO BERNARDINO
SALVATERRA	SANTA LUZIA DO TRACUATEUA
SALVATERRA	SANTA MARIA DO TRAQUATEUA
SALVATERRA	SANTO CRISTO
SALVATERRA	SÃO SEBASTIÃO
SALVATERRA	ÁGUA FRIA



SALVATERRA	ACAPÚ, ARAÇÁ, BOA VISTA DO CUMINÁ, ESPÍRITO SANTO, JARAUACÁ – EREPECURU, JAUARI, PANCADA e VARRE VENTO
SALVATERRA	JURUSSACA
SALVATERRA	SAMAÚMA
SALVATERRA	CUXIÚ
SALVATERRA	TERRA AMARELA
SALVATERRA	JACAREQUARA
SALVATERRA	CANTA GALO
SALVATERRA	NOSSA SENHORA DE FÁTIMA DO CRAUATEUA
SALVATERRA	SÃO SEBASTIÃO DE BURAJUBA
SALVATERRA	BOM REMÉDIO

Fonte: Fundação Palmares

Tabela 6: Localidades Quilombolas identificadas por registros administrativos

MUNICÍPIO	LOCALIDADE
Bagre	IGARAPE PRETO, BAIXINHO, PANPELONIA, TEOFILO
Bagre	AJARA
Bagre	SAO SEBASTIAO
Bagre	ITACUA MIRI
Cachoeira do Arari	ROSARIO
Cachoeira do Arari	GURUPA
Curralinho	RIO MUTUACA E AFLUENTES
Gurupá	GURUPA MIRIM, JOCOJO, FLEXINHA, CARRAZEDO
Ponta de Pedras	GURUPA
Portel	AJARA
Portel	CIPOAL RIO DO PACAJA
Salvaterra	ÁGUA BOA
Salvaterra	ROSARIO
Salvaterra	ÁGUA BOA
Salvaterra	ROSARIO

Fonte: IBGE



MIN. INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SEC. NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 – INTERÁGUAS

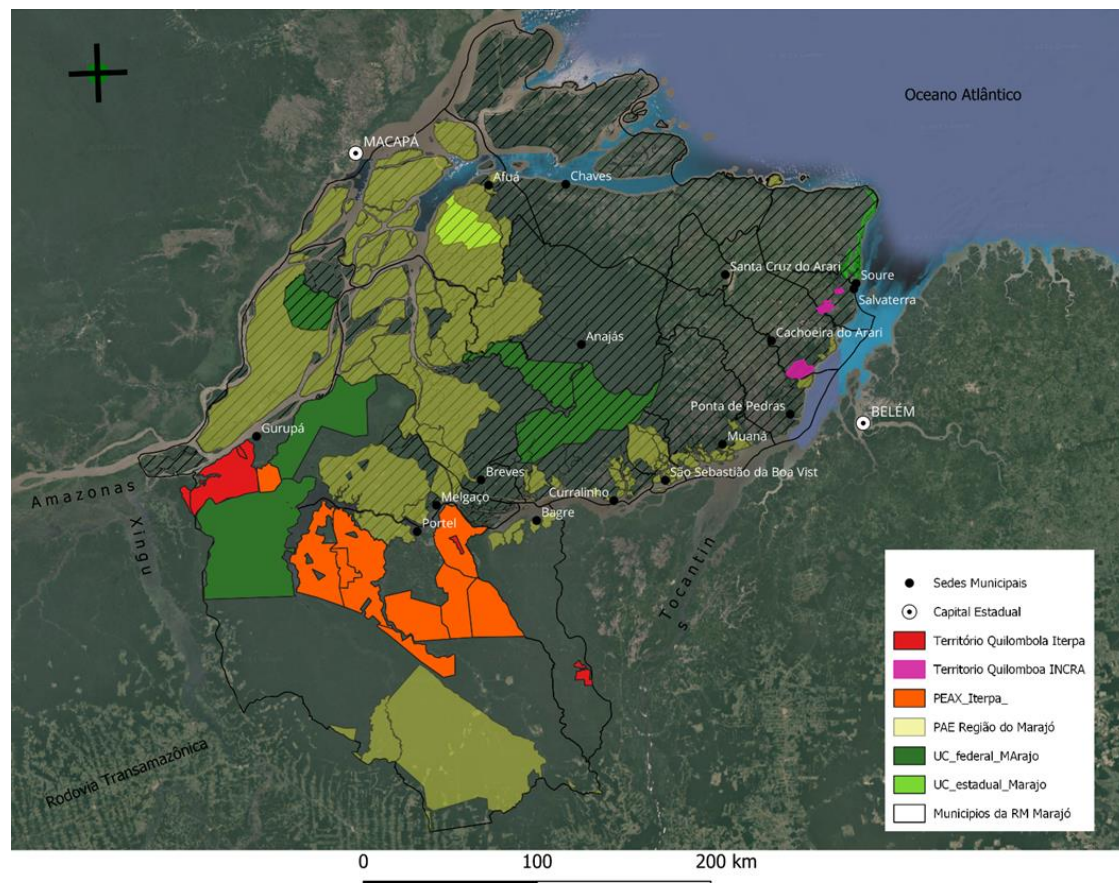


Figura 10: Ordenamento territorial na Região do Marajó



3.1.10 Atividade Produtivas Sustentáveis

Com base na coleta e organização de dados oficiais, foi possível apresentar a evolução do ordenamento territorial e como de fato categorias territoriais foram criadas para reconhecer os direitos territoriais de camponeses, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Porém, apesar dos avanços, a não emissão de CDRUs, o não atendimentos das demandas por novos PAES, UCs e territórios quilombolas ameaça a consecução de direitos territoriais e, assim, a própria base econômica da região, a bioeconomia bioecológica, que deve merecer esforços de políticas.

Há um grande potencial para o desenvolvimento sustentável da RM, embora muitos desafios devam ser superados. O Produto 3 objetiva apresentar um panorama geral desse contexto, discutindo possibilidades e estratégias de atuação futura na Região do Marajó e no Arquipélago de Bailique.

No Produto 2, apresentamos uma análise da evolução de indicadores econômicos da RM que nos permitiram compreender como a dinâmica da economia agrária da RM se comportou de 2007 a 2022, em função da bioeconomia, da pecuária e da atividade madeireira. Utilizamos duas delimitações, as Regiões de Integração do Estado do Pará e as microrregiões geográficas no passado utilizadas pelo IBGE.

Há 12 RI no estado do Pará sendo que RM corresponde geograficamente à Região de Integração (RI) do Marajó. Em 2019, a RI do Marajó obteve o segundo menor PIB regional do estado, 4,98 bilhões de reais, havendo grande desigualdade sub-regional entre os municípios. Entre os 144 municípios no estado do Pará, apenas Breves e Portel figuram entre os 35 maiores PIBs municipais do estado e nove municípios estão entre os 40 menores PIBs municipais, com destaque para Melgaço (114°) e Santa Cruz do Arari (139°). Em termos intrarregionais, Breves e Portel apresentaram os melhores desempenhos, representando juntos o equivalente a aproximadamente 32% do PIB RM. De modo oposto, Santa Cruz do Arari, Salvaterra e Melgaço apresentaram os menores valores, somando cerca de 8,70% do PIB RM.

Analizamos o desempenho de setores específicos, como agricultura, indústria, serviços e administração pública, através do indicador *Valor Adicionado* na economia regional por cada um desses setores. Interessava-nos, sobretudo, analisar a participação do setor agropecuária na estrutura econômica da RM. A análise dos indicadores PIB e VA nos permitiu observar que dois municípios da RM tinham maior destaque na dinâmica da economia regional, Portel e Breves, condizente com o que foi apresentado no Produto 1, isto é, havia uma concentração dos repasses



públicos destinados à RM nos municípios de Breves, Portel e Afuá, que apresentam 41,2% das receitas e 41,4% das despesas dos municípios da região.

O IBGE até 2017 definia para fins de planejamento regional três Microrregiões Geográficas do Marajó (MRG), denominadas MRG Arari, MRG Furos de Breves e MRG Portel. Como se trata de uma segmentação sub-regional ainda muito utilizada como referência na RM por governos municipais e movimentos sociais, examinamos como tais MRG se comportavam em termos de VAT.

A MRG Arari era formada de municípios constituídos, predominantemente, por campos naturais e várzeas marítimas, enquanto a MRG de Furos de Breves incorporou municípios constituídos de florestas de terra firme e várzeas fluviomarinhas. Essas duas MRG correspondem ao Arquipélago de Marajó propriamente dito. A MRG de Portel, por sua vez, abrangia os municípios com a maior porção territorial na área continental da RM, com destaque para as florestas de terra firme e pastos (Figura 11).

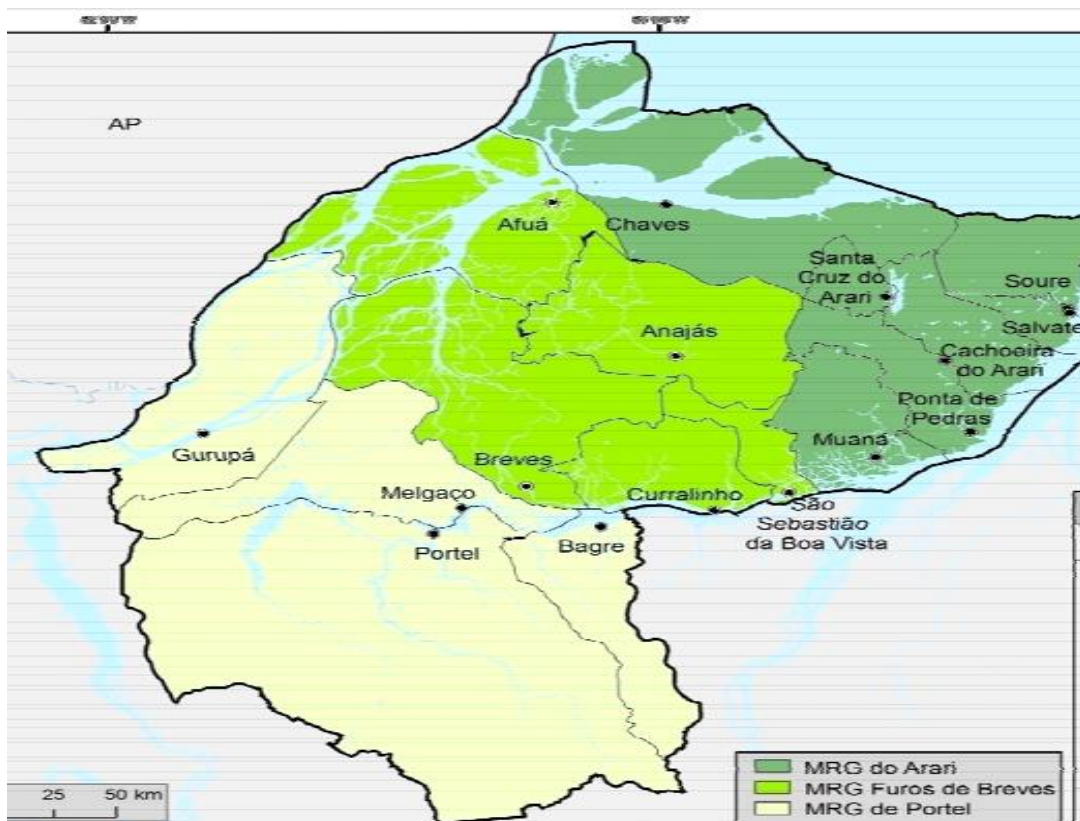


Figura 111: MRG da RM.



A MRG Furos de Breve possuía em 2019 o maior VAT da RM, seguida pela MRG Portel, enquanto a MRG Arari ocupava a última posição. Em seguida, apresentamos a evolução de alguns componentes da economia agrária regional e ressaltamos a importância da RM para a bioeconomia do estado do Pará.

De acordo com a brochura do PDTSAM, embora estivesse em declínio a atividade pecuária era a principal economia agrária da RM. Entre 1990 e 2004, já havia acontecido uma redução da participação do rebanho bovino da RM no total do rebanho estadual, de 10% para 2%, e do bubalino, de 80% do total estadual para 60%.

Foi possível mostrar no Produto 2 que o declínio continuou nas duas últimas décadas. O tamanho do rebanho bovino era de 18 milhões de cabeças no estado do Pará em 2005, passando a 24,8 milhões de cabeças em 2022, um acréscimo de 37,7% no período. O acréscimo, principalmente, nas regiões sul e sudeste do estado, fizera o rebanho do Pará ser o segundo maior rebanho do Brasil, inferior apenas ao rebanho mato-grossense. Na RM o movimento foi inverso. O rebanho bovino que era em 2005 da ordem de 340 mil cabeças, experimentou uma redução de 17,70 %, chegando a 280 mil cabeças em 2022. Enquanto em 2005 a RM tinha aproximadamente 2% do rebanho bovino estadual, em 2022 passou a ter pouco mais de 1% (IBGE).

Por outro lado, houve um claro aumento da participação da pecuária bubalina no conjunto da pecuária regional. Enquanto no Pará a pecuária bubalina teve acréscimo de 38,20 %, na RM o aumento foi de 49% entre 2005 e 2022, tendo o rebanho evoluído de 308 mil para 462 mil cabeças no período analisado. O crescimento da criação de búfalos fez a RM ter um ganho final do tamanho do rebanho (bovinos + bubalinos).

Em termos intrarregionais, a pecuária bovina decresceu nas MRG de Arari (-30,50%) e Furos de Breves (-44%), mas teve significativo acréscimo na MRG de Portel, onde quase triplicou, ocupando as áreas desmatadas nas últimas duas décadas após a extração de madeiras de interesse econômico.

A produção de madeira foi por todo o século XX uma das principais atividades econômicas da RM, encontrando a partir de 1950 um grande desenvolvimento, sobretudo, nos municípios de Portel e Breves. De acordo com a pesquisa de Produção Extrativa Vegetal (PEV) do IBGE, em 2004, a produção de madeira em tora atingiu 11,2 milhões de metros cúbicos no estado do Pará, o que representou 46% da produção da Amazônia Legal (Veríssimo, 2006). Mas essa produção está distribuída de forma desigual nas zonas madeireiras do estado. A RM foi responsável por



cerca de 26% da produção do estado, e os principais polos madeireiros eram Breves e Portel (PDTSAM, 2006).

A quantidade produzida de madeira em tora passou de 9,9 milhões de m³ em 2005 para 4,7 milhões de m³ em 2022, um decréscimo de mais de 200%. A RM também decresceu, variando entre 1, 6 milhões/m³ para e 0,68 milhões/m³, uma redução de aproximadamente 240%. A economia da RM contribui em 2005 com 16,42 % da produção estadual, passando a representar quase 40 % da produção no estado nos anos de 2016 e 2017, até reduzir ao patamar de 15% da produção estadual em 2022. Entre as MRG, Portel teve absoluto destaque por todo período analisado, oscilando entre 80 a 85% da produção de madeira em tora da RM até 2017, a partir de quando aumentou ainda mais sua participação para a faixa dos 90% da produção regional.

Outra atividade agrícola muito comentada na região é a rizicultura. A produção de arroz em pequena escala foi prática importante na RM entre camponeses e povos e comunidades tradicionais moradores das várzeas e campos naturais. Mas, a partir do ano de 2010, passou a ser realizada por grandes empreendimentos do agronegócio, quando agricultores do sul e centro-oeste brasileiro (localmente chamados de “arrozeiros”) passaram a adquirir terras cuja propriedade era atribuída a pecuaristas absenteístas, mas que na prática, encontravam extensas faixas sobrepostas a territórios reivindicados por movimentos quilombolas.

A expansão da produção patronal de arroz ocorreu na MRG do Arari, nos municípios de Cachoeira do Arari e Salvaterra. As fazendas de arroz estabeleceram-se próximos territórios quilombolas situados nessa região, como Gurupá (Cachoeira do Arari) e Rosário (Salvaterra), gerando conflitos socioambientais (GOMES et al, 2018). Podemos notar no gráfico 3 que a produção de arroz no estado do Pará declinou consideravelmente entre 2005 e 2022. Em termos de área colhida e quantidade produzida o decréscimo foi da ordem de mais de 700% e 500%, respectivamente. Na RM, seguindo um movimento contrário, a produção de arroz cresceu no mesmo período, principalmente, como comentado, a partir de 2010. Considerando apenas o interregno 2010 a 2022, a área colhida aumento de 5 hectares para 10.880 hectares, e a quantidade produzida de 3 toneladas para 37.340 toneladas.

A despeito do seu fraco desempenho econômico e limitado nível de conexão com outros setores da economia regional, a produção de arroz mecanizado na RM encontra-se envolto em uma série de constatações de fraudes fundiárias e danos ambientais que colocam em xeque as reais contribuições dessa atividade para o desenvolvimento sustentável regional.



As atividades produtivas até aqui relatadas (pecuária, madeira e arroz) são referências importantes da RM. Nos ecossistemas florestais da MRG de Portel e Furos de Breves, a extração madeireira de aniquilamento (COSTA, 2005) contribuiu com a degradação florestal e o desmatamento abrindo condições para a expansão da pecuária bovina nos últimos 30 anos. A rizicultura mais recentemente estabeleceu-se nos campos de Cachoeira do Arari e Salvaterra. Tratam-se todas, de atividades de baixa sustentabilidade e de difícil compatibilidade com a sustentabilidade.

Um exemplo da necessidade de redirecionar políticas reside na destinação de créditos. Os dados da Tabela 7 representam para os biênios 2013/2014 e 2021/2022 o valor total das operações de crédito rural realizadas durante o plano safra nos respectivos anos, organizados pelo tipo de atividade da operação: pecuária ou agrícola.

Tabela 7: Operações de crédito (Plano Safra) no Pará e na MRG Marajó

Plano Safra	Atividade	Pará	RM Marajó	MRG Arari	MRG Furos de Breves	MRG Portel
2013/14	Agrícola	413.468.532,5	23.779.135,52	9.632.467,85	9.718.803,32	4.427.864,35
2013/14	Pecuária	1.443.648.488	3.591.173,61	3.048.278,81	46.035,19	496.859,61
2021/22	Agrícola	3.256.812.379	63.516.008,91	13.658.761,52	32.210.077,62	17.647.169,77
2021/22	Pecuária	4.390.161.327	19.190.213,24	4.359.879,91	5.129.861,35	9.700.471,98

Fonte: Banco Central

Como podemos observar, no Pará os créditos direcionados à pecuária em 2013/2014 e 2021/2022 foram sempre maiores do que os destinados à agricultura. Na RM, essa relação se altera, com maior participação da agricultura (provavelmente, muito em função dos créditos destinados aos arrozeiros). Mas quando observamos a tabela 21, vemos que a participação relativa dos créditos concedidos à pecuária aumentou consideravelmente no período analisado nas MRG de Furo de Breves e, sobretudo, Portel, que em 202/2022 recebeu 50% dos créditos destinados à pecuária para a RM.

Portel tem sido um dos municípios com maior taxa de desmatamento no Estado do Pará nos últimos anos, fato que o fez ingressar, em 2017, na lista dos municípios prioritários para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento do Ministério do Meio Ambiente e Clima (MMA) (MAPBIOMAS, 2022).

Os dados apresentados no Produto 2 mostraram por outro lado a evolução de outras economias na RM condizentes com o que se vem chamando de bioeconomia da



sociobiodiversidade. Baseando-nos nos 30 principais produtos da sociobiodiversidade³⁰ mostramos que no estado do Pará houve, em 2019, um VA de R\$ 5,4 bilhões de reais, dos quais 78% foram distribuídos na economia do Pará e mais da metade desse montante (57%), permaneceu no interior do estado (zona rural e entorno). A EcoSocioBio-PA gerou em torno de 224 mil empregos em 2019, sendo 90% deles no estado do Pará, principalmente nas regiões Tocantins e Marajó. Desse total, 84% trabalham na produção rural, em que se destacam estruturas produtivas de base familiar, 4% no comércio e 2% na indústria de beneficiamento e transformação (Costa et al, 2021).

Tabela 8: Participação relativa das MRG no total dos créditos destinados à Região do Marajó

Plano Safra	Atividade	Arari	Furos de Breves	Portel
		Participação da MRG no total da RM (%)		
2013/14	Agrícola	40,51	40,87	18,62
2013/14	Pecuária	84,88	1,28	13,84
2021/22	Agrícola	21,5	50,71	27,78
2021/22	Pecuária	22,72	26,73	50,55

Fonte: Banco Central

Vale destacar a importante participação da RM na economia da sociobiodiversidade paraense. A RI Marajó apresentou um Valor Adicionado (VA) de R\$ 1,7 bilhões, cerca de 27% da EcoSocioBio Pará, configurando-se como a segunda maior sociobioeconomia entre as RI do estado. O valor da produção rural da EcoBio-Marajó, representou 74% do seu VBPR total da RM em 2017, estimado em R\$ 496,1 milhões. Cresceu entre 2006 e 2019 à taxa média 13% a.a.: de R\$ 318,4 milhões em 2006, atingiu um máximo de R\$ 866,9 bilhões em 2016.

A EcoBio-Marajó é importante base de exportação da economia local; todavia, com participação bem mais elevada no atendimento das necessidades locais. O emprego total associado a essa produção foi de 83,2 mil trabalhadores, 93% deles na própria RI, na produção rural 87%, no comércio 3% e na indústria 2%. Os Centros Urbanos locais fora da RI concentram 3% do emprego gerado, 93% disso na indústria, com 7% no comércio. Já a Economia Nacional concentra 5% do emprego no comércio nacional (Gráfico 3.1-3).

A trajetória tecno-produtiva camponesa baseada em diversidade é a responsável pela economia acima referida. Possui 26.142 estabelecimentos (86% dos estabelecimentos do SA-



Marajó), com 58.287 trabalhadores-equivalentes-ano (83% da força de trabalho) e VBPR de R\$ 826 milhões (85% do total do SA). Destaca-se a produção de açaí-fruto, extrativo e plantado, do açaí-palmito, e de outros PFNM além da pecuária de pequena escala e pesca. Além de ser a base da EcoBio-Marajó, essa trajetória camponesa tecno-produtiva é responsável pela garantia alimentar na RI, respondendo por 45% do VBPR das culturas temporárias (com destaque para a farinha de mandioca), por 76% da criação de pequenos animais, 59% da produção de carne e 16% da produção de leite. A produção de açaí teve movimento ascendente por todo o período analisado, passando de 76 milhões de toneladas em 2005 para 642,00 milhões em 2022, um acréscimo de quase 850% na quantidade produzida (IBGE).

O investimento nessa bioeconomia bioecológica pode ter efeito multiplicador na geração de renda e emprego nas zonas rurais e urbanas, dada a interconexão estrutural entre ambas que essa economia revela. Quando se constata que os agentes principais dessa trajetória tecno-produtiva na RM são camponeses, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, em seus territórios regularizados ou não, reconhecidos (Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação de Uso Sustentável, Assentamentos agroextrativistas) ou estando na pauta de reivindicações de movimentos sociais, não é difícil de concordar que as políticas de ordenamento territorial e de reconhecimento de direitos territoriais, conforme discutido no capítulo 3, devem ser reforçados na RM pois são a base de sustentação das políticas de apoio às atividades produtivas sustentáveis. A bioeconomia da sociobiodiversidade refere-se a uma economia real, ainda que pouco visível, fundamental para a segurança alimentar e a composição da renda regional.

Os dados apresentados no produto 2 evidenciam a importância decrescente de pecuária e a extração de madeira em tora, e a irrelevante importância econômica do arroz, apesar dos sérios conflitos que esta última atividade vem gerando nos municípios e Salvaterra e Cachoeira do Arari. Pecuária e extração de madeira são atividades que historicamente tiveram e têm relação direta com a grilagem de terras, a degradação florestal e o desmatamento na Amazônia, motivo pelo qual foi submetida a uma grande quantidade de normas de fiscalização da produção e comércio que nem sempre lograram sucesso de contornar a degradação ambiental e social que geram.



3.2 O Arquipélago do Bailique

Com aproximadamente 1.700 km², o Arquipélago do Bailique pertence administrativamente ao distrito de Bailique, criado em 1936 em Macapá, capital do estado do Amapá, de qual dista aproximadamente 200 km. É um território insular ocupado por cerca de 51 comunidades tradicionais. O Arquipélago é constituído pelas ilhas de Bailique, Brigue, Curuá, Faustino, Franco, Igarapé do Meio, Marinheiro e Parazinho, na foz do rio Amazonas, Macapá. Situa-se entre a foz do rio Araguari, ao norte, e o Canal do Norte, ao sul; a leste limita-se com o Oceano Atlântico e a oeste com a linha de costa estuarina (Figuras 12 e 13).



Figura 12: Mapa de situação do arquipélago de Bailique. Elaboração: Ricardo Folhes

O único acesso ao Arquipélago é por via fluvial. Os 200 km que separam Macapá do Arquipélago são percorridos por barcos de linha que levam de 10 a 15 horas para fazer o trajeto, a depender das condições da maré e da potência do motor da embarcação. Os barcos aportam na comunidade de Vila Progresso, a maior localidade do Arquipélago. Trata-se de uma região de difíceis condições de navegação devido à força das marés, ventos e pororocas³¹.

³¹ Charles-Marie de la Condamine (1701- 1774), um cronista e aventureiro francês do século XVIII, publicou em 1745 sua obra mais conhecida, denominada Relation abrégée d'un voyage fait dans l'intérieur de l'Amérique méridionale. Nesta obra, que descreve em detalhes sua viagem pelo rio Amazonas entre o



As pororocas ocorrem na zona costeira oceânica e na zona costeira estuarina amapaense de forma especialmente intensa nas desembocaduras dos rios Gurijuba, Amapá Grande, Calçoene, Cunani, Cassiporé, Amazonas e Araguari. Até poucos anos atrás, a foz rio Araguari localizava-se próxima ao extremo norte do Arquipélago do Bailique, onde a pororoca alcançava até 3 m de altura (Torres, 2012). Porém, conforme descrito adiante, a intensificação de fenômenos antrópicos (pecuária) e naturais (progradação) tem modificado a estrutura de drenagem, assoreando e espraçando o baixo leito do rio Araguari, ocasionando uma diminuição da magnitude da pororoca e uma série de outras consequências, como o aumento da salinização das águas e do processo erosivo.

A constituição socioeconômica do distrito de Bailique é tributária das profundas alterações ocorridas no Amapá no início da década de 1940, quando o Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM) assinalou a ocorrência de manganês no Vale do Rio Amapari no lugar que seria instalado o complexo mineral da Serra do Navio (DRUMMOND, 2007)³².

O impacto desse projeto nas relações estratégicas de gestão territorial das fronteiras nacionais levou o Governo Federal a desmembrar o então Território do Araguari das terras do estado do Pará, criando o Território Federal do Amapá, em setembro de 1943. O desmembramento decorreu em uma série de planos de intervenção estatal no Amapá, levando a um processo de povoamento mais efetivo da região.

Em 31 de maio de 1944, a cidade de Macapá passou à categoria de capital do Território do Amapá, transformado em estado pela constituição de 1998. Ao longo do tempo, houve avanço da ocupação populacional da zona estuarina, principalmente nos municípios de Mazagão e Macapá, que possuíam as localidades mais antigas do estado, algumas delas em Bailique.

O distrito de Bailique está dividido em duas regiões formadas por ecossistemas distintos: a várzea alta, que nesta região estuarina é também chamada de terra firme, não obstante possa ser periodicamente alagada em situações de altos índices pluviométricos e pelas forças das marés. Trata-se da região continental também conhecida por Baixo Araguari, com acesso terrestre pela região do Pacuí.

Peru e as Guianas, o autor faz a mais incisiva descrição realizada até então da força das “pororocas” na foz do Amazonas que aterrorizava os navegantes, a nordeste da Fortaleza de São João, que estava sendo construída em Macapá durante sua passagem pela região.

³² DRUMMOND, J. A.; PEREIRA, M. A. P. O Amapá nos tempos do manganês: um estudo sobre o desenvolvimento de um Estado amazônico 1943-2000. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.



Como será comentado mais adiante, essa região vem sendo profundamente afetada pelos danos causados pelos rebanhos bubalinos ao longo do curso do rio Araguari, sobretudo, em sua foz, próxima ao extremo norte do Arquipélago de Bailique (Figura 14).

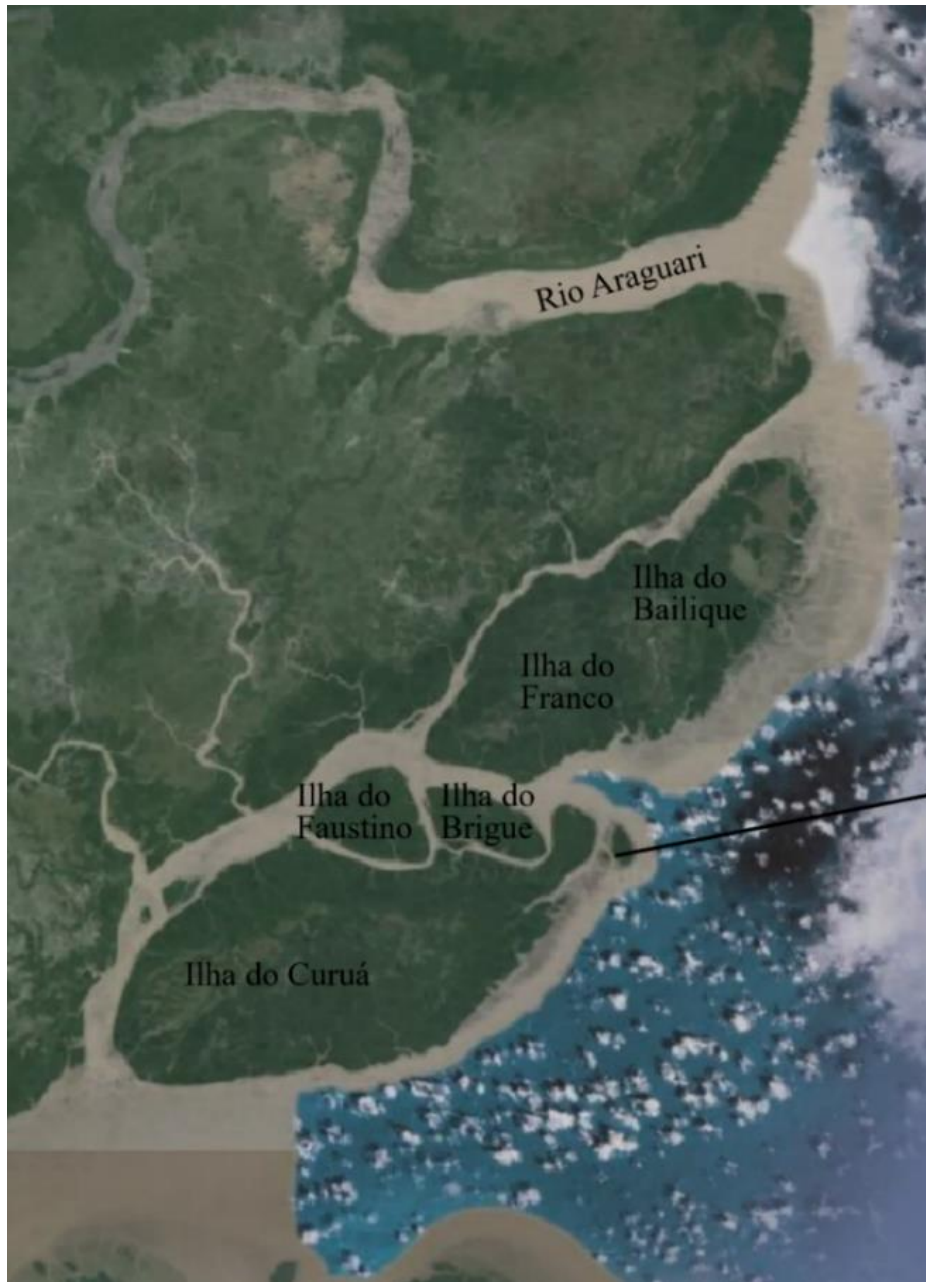


Figura 14: O arquipélago de Bailique e o entorno.

A segunda região, correspondente à várzea baixa, abrange as ilhas propriamente ditas. É nessa região insular que está localizada a maioria das vilas e comunidades do arquipélago, onde a



influência do Oceano Atlântico se faz sentir com mais intensidade, influenciando a dinâmica ecológica e socioeconômica das florestas de várzea, campos de várzea, igarapés, praias e manguezais.

As Florestas de Várzeas são periodicamente inundadas pelas marés, abrangendo inúmeras espécies vegetais e animais, representando um dos ambientes mais importantes sob o ponto de vista econômico (BRANDÃO, 2019). Das florestas, as comunidades locais manejam açaí, palmito, frutas e madeira. Os campos de várzeas são os ecossistemas situados geralmente entre as florestas e os igarapés e praias, sendo atingidos periodicamente pelas inundações provocadas pelas marés e chuvas. São nas pastagens naturais dos campos que se pratica a pecuária bovina e bubalina, com fortes impactos sobre os ecossistemas locais.

Os igarapés cortam as ilhas em todas as direções, levando e trazendo a água das marés. São os ambientes prioritários para a pesca de peixes e camarões, além de serem as principais vias de deslocamento das populações locais.

Os manguezais são ambientes que aparecem na faixa costeira, no contato com a água salgada. No Bailique os mangues não são extensos, não sendo a pesca do caranguejo atividade econômica importante, como em outras regiões de mangues do Amapá. Já as praias, expostas durante a fase baixa das marés, são ambientes essenciais para a reprodução de diversas espécies animais, como as tartarugas marinhas, principalmente na ilha do Parazinho, uma área protegida por uma lei estadual (seção 2.1) (Pena, 2014). A sazonalidade das marés, ou seja, a forte variação diária e sazonal entre enchentes e vazantes, torna usual no Arquipélago o uso de moradias comumente chamadas de “palafitas”, e passarelas de madeira que constantemente se transformam nas ruas das comunidades (Brandão, 2019)³³.

Segundo o Censo Demográfico 2010 do IBGE, a população do Arquipélago do Bailique representava 2% da população do município de Macapá, totalizando 7.618 habitantes. Na ocasião foram recenseados 1.481 domicílios, sendo 20,53% localizados nos núcleos urbanos das ilhas e 79,47% nas áreas rurais (ALMEIDA, et al, 2013). A comunidades do Arquipélago podem ser observadas no quadro 1 e Figura 15.

Quadro 1: Comunidades nas ilhas do Arquipélago de Bailique.

³³ BRANDÃO, P. P. N. Saberes culturais ribeirinhos: o brincar e a cultura infantil a partir das narrativas dos moradores da comunidade de Arraiol, Arquipélago do Bailique/AP. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Educação. Macapá, 2019.



Ilha do Curuá: Igarapé do Meio, Igarapé Grande, Santa Paz, Limão, Ponta do Curuá, Itamatatuba, Andiroba, São João Batista, Jaburuzinho, Jangada, Ilhinha, Cubana, Carneiro, São Pedro e Buritizal.

Ilha do Franco: São Benedito da Freguesia, Franco Grande, Franquinho, Ponta da Esperança, Freguesia, Capinal e Eluzai.

Ilha do Bailique: Igaçaba e São Pedro.

Ilha do Brigue: Vila Progresso, Macedônia, Jaranduba e Nossa senhora Aparecida

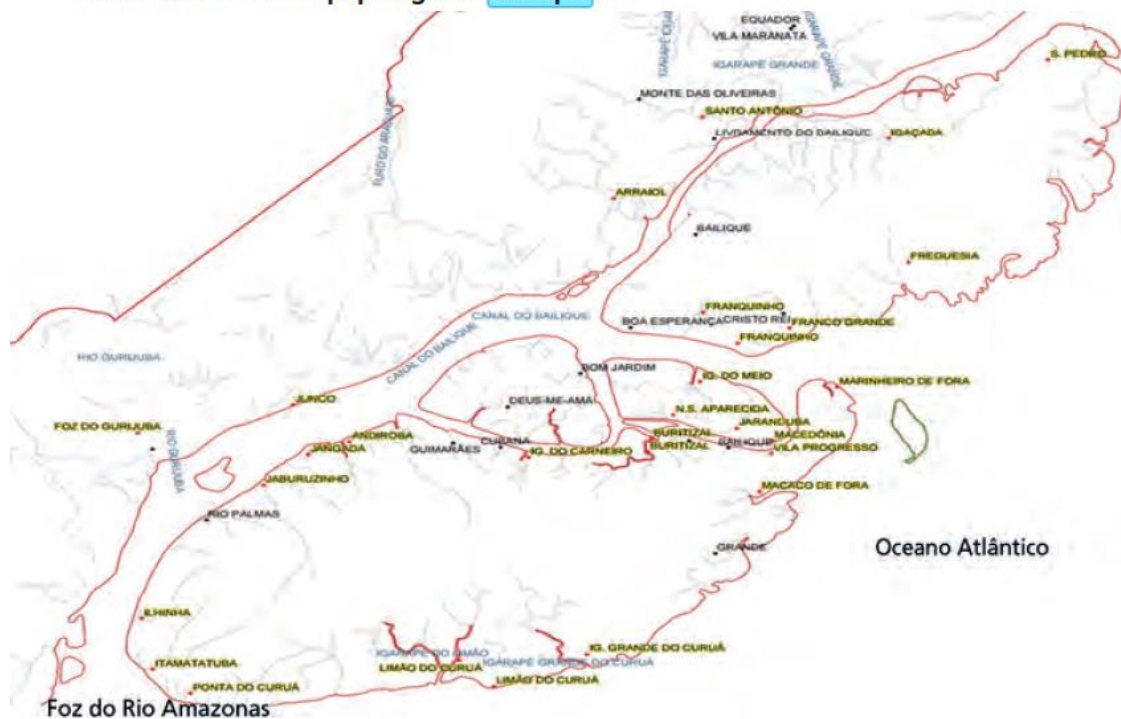
Ilha do Faustino: Mupéua, Maúba e Bom Jardim.

Ilha do Marinheiro Igarapé do Macaco e Marinheiro de Fora.

Na Terra Grande (parte continental do distrito de Bailique, estão as comunidades de: Maranata, Filadelfia, Equador, Boa Esperança, Monte Carlos, Arraiou, São Pedro da Ponta do Bailique, Santo Antonio, Livramento, Uricurituba, Junco, Foz do Gurijuba e Ilha Vitória.

A população em 2016, estaria na casa de 10.000 habitantes, segundo o Conselho Comunitário de Bailique (CCB), distribuídas, como já informado, em 51 comunidades tradicionais. Duas ilhas não são permanentemente habitadas, as ilhas do Meio e Parazinho.

Comunidades do arquipélago do **Bailique-AP**



Fonte: SPU.

Figura 15: Localização das comunidades no arquipélago de Bailique. Fonte: (ALVES, 2016).



Vila Progresso é a principal comunidade do Bailique; em 2018, contava com aproximadamente 4 mil habitantes. Ali encontra-se a maioria dos serviços públicos, sendo a principal referência urbana para as demais 50 comunidades do Arquipélago (MONTEIRO, 2018). Outras duas comunidades têm mais de 1000 habitantes: Vila Macedônia e Itamatatuba.

Cada comunidade possui suas próprias associações comunitárias que se dedicam a uma gama variada de assuntos, tais como educação, esportes, infraestruturas para uso coletivo, entre outras. As comunidades articulam-se (umas mais, outras menos) ao Conselho Comunitário do Bailique (composto por três conselheiros de cada comunidade), também responsável por tecer articulações com instituições externas (empresas, ONGs, governos) (MONTEIRO, 2018).

3.2.1 Inserção do arquipélago de Bailique no Zoneamento Ecológico-Econômico do setor costeiro estuarino no estado do Amapá

Em 19 de setembro de 2005 foi editada a lei estadual que dispôs sobre a política de gestão e ordenamento territorial do Estado do Amapá. No ano seguinte, foi lançado pelo Instituto Estadual de Pesquisas do Amapá (IEPA) o Atlas da Zona Costeira Estuarina do Estado do Amapá: Do diagnóstico socioambiental ao Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro Participativo. Em 2008, foi publicado o Macrodiagnóstico do Estado do Amapá: Primeira aproximação do ZEE, elaborado por diversas instituições estaduais em conjunto com a Coordenação Estadual do Programa de Gerenciamento Costeiro do Ministério do Meio Ambiente.

Entende-se como Zona Costeira do Amapá (ZCA) a faixa de cerca de 750 km compreendida entre as desembocaduras dos rios Oiapoque e Jarí. Nesta região, distinguem-se duas grandes áreas: o setor ao norte da foz do rio Araguari até o limite com a Guiana Francesa é designado como Setor Costeiro Oceânico ou Atlântico, abrangendo parte dos municípios de Oiapoque, Calçoene, Amapá, Pracuúba e Tartarugalzinho; o setor situado entre os estuários Araguari e Jarí (limite com o Pará) é chamado de Setor Costeiro Estuarino ou Amazônico (onde se insere o arquipélago de Bailique) abrangendo parte dos municípios de Cutias, Itaubal, Macapá, Santana, Mazagão e Vitória do Jarí (figura 05) (Torres, et al, 2004).

A ZCA situa-se na região equatorial e possui um clima quente e úmido, com a existência de duas estações bem distintas de precipitação: (i) a estação seca de setembro a novembro (com precipitação em torno de 50 mm/mês) e (ii) a estação chuvosa de fevereiro a maio com precipitações maiores que 250 mm. Segundo Nimer (1991), a precipitação pluviométrica anual



da ZCA varia de 2.750 a 3.500 mm anuais, uma das maiores de toda a bacia Amazônica. Nesta região, a umidade relativa média anual do ar é altíssima, variando em torno de 80% a 90%.

Como pode ser observado na Figura 16, o arquipélago de Bailique está situado no limite nordeste do setor costeiro estuarino, entre a margem direita da foz do rio Araguari e esquerda do rio Jarí.

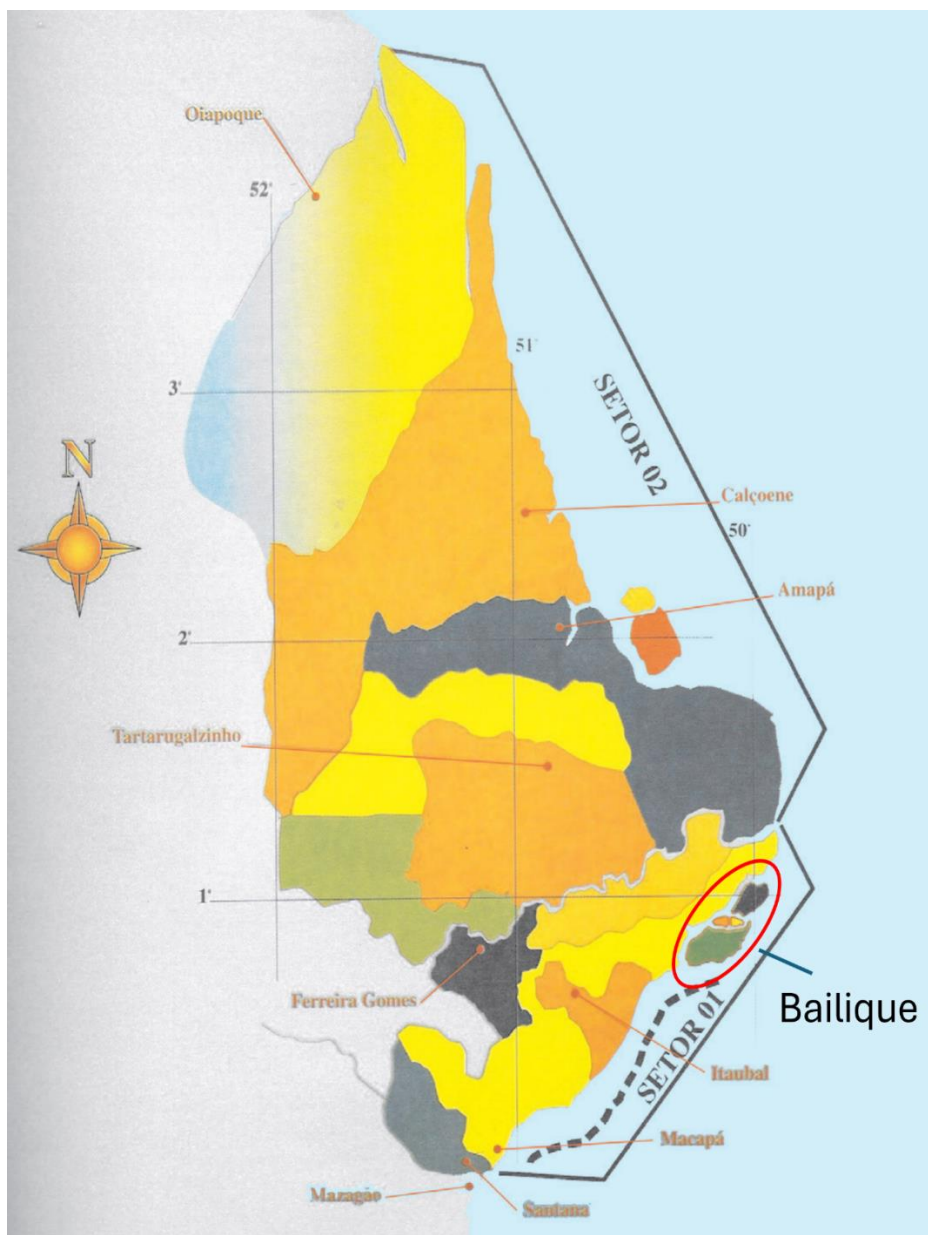


Figura 16: Mapa da Zona Costeira do Estado do Amapá (ZCA): Setor 1. Amazônico. Setor 2. Atlântico (MMA, 1996). Fonte: Torres et al (2004). Modificado pelo autor.



Por todos os 350 Km de extensão deste setor, a costa é submetida a processos fluviais (Canal do Norte do rio Amazonas) e costeiros (maré de enchente), gerando erosão e deposição contínuos, como nas planícies alagadas que caracterizam o arquipélago do Bailique. O rio Amazonas possui uma descarga hídrica de 5.7×10^{12} m³/ano (Oltman, 1968, apud Torres, 2012), que representa o maior fluxo do mundo (0.2 Sv) (Masson & Delecluse, 2001, apud Torres, 2012). A magnitude da descarga de água do rio Amazonas no Oceano Atlântico possui uma variação sazonal alcançando um máximo em maio e um mínimo em novembro.

3.2.2 O Movimento das Águas e o Processo Erosivo

O termo “Bailique” vem sendo empregado desde meados do século XVIII como uma referência ao canal que faz a ligação entre o Amazonas e o Atlântico e que separa o continente do arquipélago. Alguns autores afirmam que Bailique significa “local das ilhas que bailam”, devido às modificações constantes de suas paisagens (Pena, 2014; Pompílio, 2009).

A força das correntes costeiras e as grandes amplitudes da variação diária das marés, que chegam a ultrapassar 3 metros, implicam em um movimento simultâneo e contrastante na paisagem. Enquanto em certas regiões acontecem sedimentações intensas, levando a formação de ilhas e praias que inexistiam no passado próximo, em outras regiões acontece o desaparecimento abrupto de feições, como os barrancos de beira de rio, não raro levando ao desmoronamento de parte das infraestruturas das comunidades e vilas do arquipélago.

Há relatos orais de moradores do Bailique que contam que na época da segunda guerra mundial (1939-1945) existiam apenas 5 ilhas no lugar das oito atualmente existentes (Pena, 2014):

“A ilha do Meio não existia há 87 anos. Teve muitas mudanças nos canais e praias. Do mesmo jeito que crescem as ilhas, elas desaparecem. Só tinha o Curuá, Brigue e Faustino, nem a do Parazinho existia. Antigamente se traziam sacos de ovo de tartaruga da Ilha do Parazinho, que cresceu e depois se destruiu e cresceu novamente. Tinha uma casa na ilha, do Sr. Jango Rocha, que perdeu um filho lá, que morreu na destruição da casa durante uma tempestade. No início, era só aturiá e cortiçal. Depois cresceu uma praia com juncal-cortiçal, siriubal e açai. Agora tem pracuúba, ucuúba, seringa, pracaxi, andiroba e muitas outras, cacau, cacauí”. (Dona Lucila, 89 anos, Buritizal, Projeto Rede de Coletores de Informações Socioambientais: Jovens Pesquisadores do Arquipélago de Bailique).

O processo erosivo causado pelas marés fluviais e, em alguns casos, oceânicas, é normalmente chamado pelas comunidades ao longo de todo o curso do Rio Amazonas de “terras



caídas”, envolvendo escorregamento, deslizamento, desmoronamento e desabamento (Carvalho, 2006)³⁴.

O fenômeno das terras caídas vem aumentando anualmente no Arquipélago do Bailique em termos de intensidade e impacto; comunidades e especialistas têm enfatizado a urgência de ações emergenciais e de gestão de risco para a elaboração de um plano de ações adaptativas que garanta a segurança das comunidades (FERREIRA, 2023³⁵; SILVA JUNIOR et al 2023³⁶). Bailique tem, ao lado de Macapá, um dos trechos de costa mais erosivos do Amapá (Cunha et al., 2013).

Uma conjunção de fatores explica o fenômeno erosivo. Em primeiro lugar, o trecho costeiro entre a foz do rio Araguari e o norte do Arquipélago de Bailique é a maior zona de progradação de toda a zona estuarina do Amapá. Progradação é o processo de ampliação das praias, provocado pelo mar. Na linha de costa, que fica na região nordeste do arquipélago, nota-se diversos setores com tendência de progradação. Destaca-se a região entre o Igarapé Grande da Terra Grande e a foz do rio Araguari. O Rio Araguari (o maior curso d'água situado exclusivamente no estado do Amapá) tem sua nascente no Parque Nacional do Tumucumaque e sua foz original no Oceano Atlântico, numa região chamada de “Terra Grande” justamente em função da “adição de terrenos” à linha de costa (Torres, 2001).

Outro fenômeno erosivo importante em Bailique deriva de um processo recente, mais progressivo, causado pelo surgimento de um novo canal no baixo rio Araguari, o Canal de Urucurituba. Esse novo canal captou cerca de 98% da vazão do baixo rio Araguari que anteriormente desaguava, seguindo seu curso original, diretamente no oceano, ao norte de Bailique. Com a mudança hidromorfológica, a maior descarga do Araguari passou a ocorrer mais ao sul do Arquipélago, no Canal de Bailique, intensificando o processo erosivo (SILVA JUNIOR, 2022) (Figura 17).

³⁴ CARVALHO, J.A.L. (2006). Terras caídas e consequências sociais: Costa do Miracauera, Paraná da Trindade, Município de Itacoatiara-AM. Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia do Instituto de Ciências Humanas e Letras) – Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2006. 142p.

³⁵ FERREIRA, R. C. Planejamento ambiental e sustentabilidade: conexões de saberes na comunidade São João Batista, arquipélago de Bailique - AP / Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Sergipe SE, 2023. 123 f.

³⁶ SILVA JUNIOR, O. M; SZLAFSZTEIN, C. F; BAIA, M. M. Gestão de riscos de desastres no Arquipélago do Bailique, foz do rio Amazonas, Amapá, Brasil. In: MAGNONI JUNIOR, L. et al. (2022). Ensino de geografia e a redução do risco de desastres em espaços urbanos e rurais [recurso eletrônico]. São Paulo: CPS, 1. ed., 818 p., 2022.



Estes processos passaram a ser mais conhecidos quando em 2015 foi anunciado em rede nacional o fim da pororoca na foz do rio Araguaia, a mais procurada por turistas de várias partes do mundo. Sem que haja um diagnóstico preciso e concordante sobre as causas dessa situação, a culpa foi atribuída ao crescimento da criação de búfalos (GROTT & LEUZINGER, 2022) e a construção de três hidrelétricas no médio e alto rio Araguaia (Paredão, Cachoeira Caldeirão e Ferreira Gomes) (LOBATO, 2021).

Os rebanhos, com o passar dos anos, teriam aberto inúmeros canais que alteraram o curso e a vazão original do rio, transformando sua outrora caudalosa foz numa região lacustre. Como denunciam ambientalistas e pesquisadores, o Araguaia, antes o rio de maior volume de água, largura e extensão do Estado, com o assoreamento transformou-se em um rio raso. Sem o choque da vazão original do rio Araguaia com as marés oceânicas a pororoca deixou de ocorrer.

A alteração do regime hídrico do rio Araguaia preocupa os pescadores do Arquipélago de Bailique. Estes estão certos de que a criação do gado bubalino, em grandes fazendas, está mexendo no leito do rio. Segundo os pescadores, as famílias que moram mais próximas ao oceano estão perdendo água doce, que está sendo substituída pela salobra.



Figura 17: Posto de saúde de Vila Progresso ameaçado pela erosão. Disponível em: chicoap.files.wordpress.com/2015/03/erosao-bailique.jpg



Para o Instituto Estadual de Pesquisas do Amapá (IEPA), as valas abertas pelos búfalos acumulam água e são facilmente confundidas com drenos naturais, em função de sua extensão e também podem ser confundidas com a abertura tecnicamente informada de valas, pois muitas vezes são bastante retilíneas. Algumas destas valas, por estarem cheias de água, são captados sensores remotos como um afluente do rio principal ou como segmentos retilíneos (figuras 18 e 19).



Figuras 18 e 19: Valas abertas por búfalos em fazenda próxima a foz do rio Araguari, no distrito do Bailique. Fonte: IEPA/CNPQ/PNOG.

No âmbito da elaboração do ZEE da zona costeira estuarina, o IEPA e parceiros identificaram conflitos socioambientais nos diferentes ambientes do arquipélago de Bailique. A bubalinocultura e a bovinocultura estariam comprometimento o funcionamento dos ecossistemas de mangue, com possíveis perdas de habitats de reprodução e alimentação de aves nativas e migratórias, além de parte da floresta de mangue, por erosão, além de estarem comprometendo a atividade pesqueira comunitária, também afetada pela pesca industrial. Estariam invadindo também áreas de uso comum e de lazer das comunidades do Arquipélago.

O artigo Gestão de Riscos de Desastres no Arquipélago do Bailique, Foz do Rio Amazonas, Amapá, Brasil, de Orleno Marques da Silva Junior, Claudio Fabian Szlafsztein e Maxwell Moreira Baia, traz uma boa contextualização técnica do fenômeno da erosão e da necessidade de se elaborar planos de gestão de riscos. A figura 20, feita a partir de uma composição de 3 figuras publicadas no artigo supracitado, ilustra essa dinâmica.

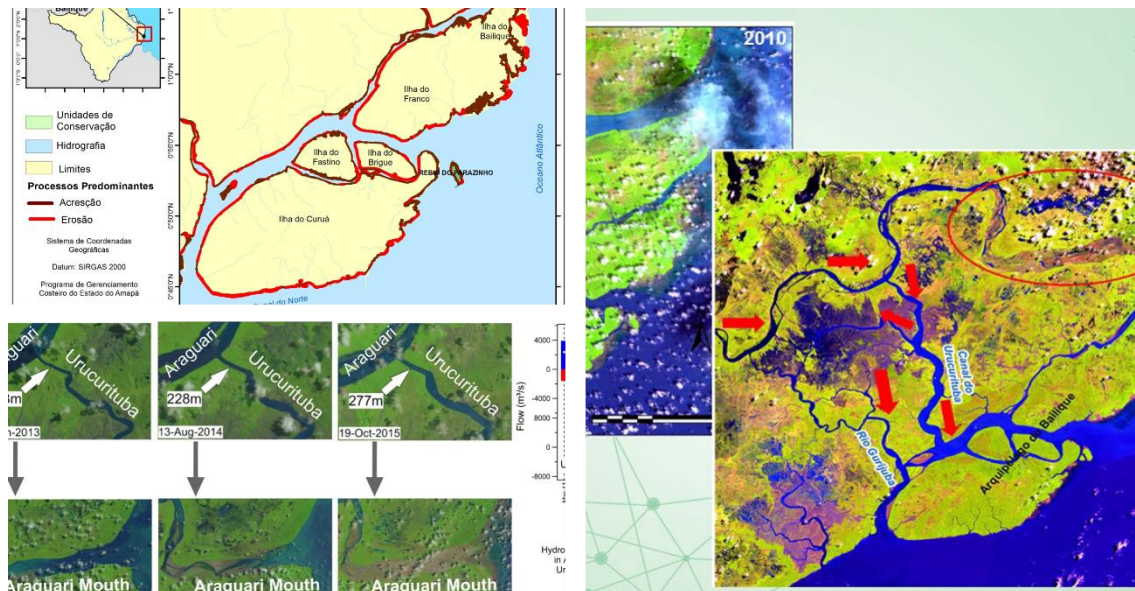


Figura 20: Processo erosivo e alterações hidromorfológicas no Arquipélago de Bailique. Fonte: Figuras 6, 7 e 8 de SILVA JUNIOR (ps. 681, 682 e 683, 2022).

Outra dinâmica ambiental que vem sendo ressaltada por comunidades do Arquipélago e especialistas que o estudam é a salinização da água, um desdobramento também relacionado à diminuição da vazão do rio Araguari (FERREIRA, 2023; SILVA JUNIOR, 2022).

A partir de pesquisa realizada na comunidade de São João Batista, na Ilha do Curuá, Ferreira (2023) informa que 91,7% das famílias se referem ao aumento da salinidade das águas como o principal problema ambiental do Arquipélago. O autor comenta que na visão dos comunitários a salinização passou a ser problema à medida que o Rio Araguari foi sendo assoreado. A diminuição da descarga hídrica do Araguari no oceano teria aumentado a influência da água do mar em Bailique, aumentando a salinidade nas águas salobras do Arquipélago.

3.2.3 Contexto Fundiário e o Ordenamento Territorial

Com a criação do Território Federal do Amapá (TFA), através do Decreto-Lei n. 5.812, de 13 de setembro de 1943, a área total pertencente ao seu território, 143.453,31 km², foi transferida ao domínio da União.

Conforme descrito no Produto 2, com a edição do Decreto-Lei n. 1164/1971 (regulamentado pelo Decreto n. 71615/1972), foram considerados indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional as terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros das



rodovias federais já construídas, em construção ou projetadas, incluindo-as como bens da União, perfazendo em torno de 60% da área total do Amapá. Em adição, uma lei anterior, a Lei n. 2.597/1955, determinava que a largura de 150 km, paralela à linha divisória da fronteira brasileira com países vizinhos, era de jurisdição federal. Deste modo, aproximadamente 90% das terras do TFA passaram no início da década de 1970 para a jurisdição do INCRA.

Em 1973, o INCRA criou o Projeto Fundiário do Amapá que a partir de 1976 iniciou as discriminatórias administrativas, arrecadações sumárias, desapropriações e titulações diversas das terras do Amapá. No período de 23 anos, o INCRA arrecadou e discriminou no Amapá 9.615.156 hectares (67,02% da área do Estado), reconhecendo como terras de particulares uma área de 291.576 hectares (2,03%) (Nascimento, 2009).

A partir de 1987 começou o processo de criação de Projetos de Assentamento, à luz do 1º PNRA (quadriênio 1985-1990). Anteriormente, o INCRA limitou-se a regularizar as posses, exceto a alienação de terras em concorrência pública datada de 1977-1978, para implantação de grandes projetos agropecuários e florestais por força do programa PROTERRA. Em 1º de abril de 1987, foram criados os Projetos de Assentamento do Piquiazal (Mazagão) e Perimetral (Pedra Branca do Amapari), com área de 26.000 e 34.000 hectares, respectivamente.

Neste mesmo ano, foi implantado em Calçoene o Projeto de Assentamento Carnot, de 72.000 hectares. Paralelamente, também 1987, foram criados em Mazagão os primeiros Projetos de Assentamento Extrativistas do Brasil, categoria territorial embrionária das Reservas Extrativistas (1989) e dos Projetos de Assentamento Agroextrativistas (1996). Em 1987 foram criados os Projetos de Assentamento Extrativistas Maracá I, II e III, com 363.500 hectares, unificados em 1997 sob a denominação PAE do Maracá:

A Constituição de 1988 elevou o Território do Amapá à categoria de estado da Federação. Contudo, a gestão do patrimônio fundiário permaneceu vinculada ao Governo Federal até 1991. Para receber e administrar o patrimônio fundiário recebido da União, o Amapá implantou em 1989, a Coordenadoria Especial de Terras do Amapá (COTERRA), depois alterada para Coordenadoria Estadual de Terras do Amapá, em 1990. Em 1991, foi criado o Instituto de Terras do Amapá (TERRAP), mediante o Decreto n. 0214 de 31-10-91, transformado em Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP) por força da Lei n. 1.184, de 4/1/2008, vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente.

Em 2001, apenas 11,39% das terras do estado do Amapá eram de jurisdição estadual. As glebas estaduais na zona costeira ou sob a influência das marés representavam 28,25% do total



dos 16.322,97 km² sob domínio do Estado, a maioria desta localizadas no Setor Costeiro Estuarino (Figura 10).

As demais terras até então não afetadas por terras indígenas, unidades de conservação e assentamentos federais começaram a ser transferidas ao domínio estadual apenas em 2007, nos termos do Decreto n. 6.291, de 7 de dezembro de 2007, que não chegou a ser efetivado. A ordem de transferência das terras da União para a posse do Estado passou a ter nova validade a partir da Lei n° 11.949/2009, que foi regulamentada pelo decreto presidencial de abril de 2016, assinado pela Presidente Dilma Rousseff, que transferiu gratuitamente ao estado do Amapá as terras pertencentes à União.

No entanto, com base na Constituição de 1988, algumas áreas de interesse social, ambiental e de segurança nacional deveriam continuar sob a dominialidade da União, entre elas as faixas costeiras oceânicas e as áreas banhadas permanentemente ou sazonalmente pelas águas de rios federais (Folhes, 2016), como é o caso do arquipélago de Bailique. Apesar do impedimento legal, as áreas concernentes aos territórios de Terra Grande e do arquipélago de Bailique foram arrecadadas pelo Estado do Amapá.

Como pode ser observado na figura 4, o território concernente ao arquipélago de Bailique era considerado pelo estado do Amapá como terra de jurisdição estadual, durante os trabalhos de elaboração do Zoneamento Econômico Ecológico, no início da década de 2000.

Porém, a falta de definição das reais áreas pertencentes ao patrimônio público estadual e, no interior destas, das áreas efetivamente arrecadadas e registradas no Registro Geral de Imóveis, pode ser observado na figura 11. Nota-se que, as áreas consideradas glebas estaduais no Bailique e entorno (Gleba Bailique, Gleba Terra Firme, Gleba Terra Firme-Araguari) configuravam, em 2001, a maior extensão de glebas estaduais aparentemente arrecadadas na zona costeira do Amapá. Deve-se assinalar que a única gleba estadual aparentemente arrecadada no arquipélago de Bailique foi a Gleba Bailique, com 511,1 km² (figura 21), logo, aproximadamente 3 vezes menor do que o território do arquipélago (1700 km²).

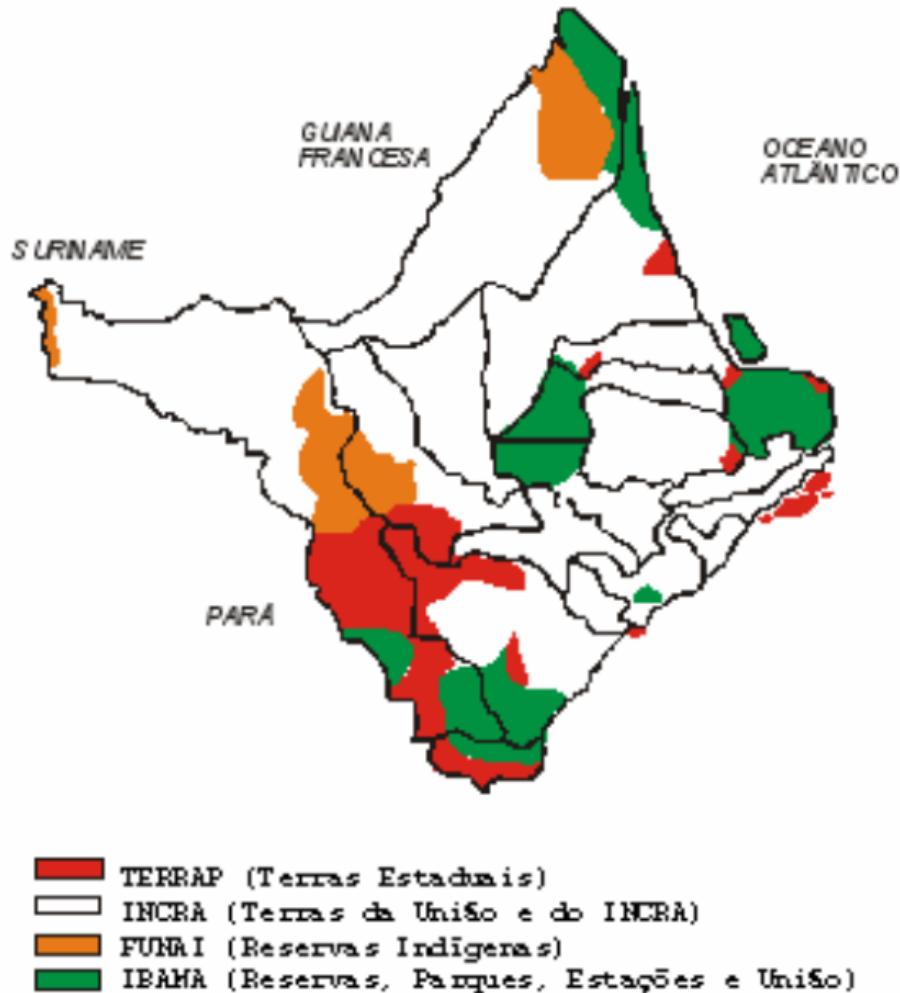


Figura 21: Mapa de Jurisdição Fundiária do Estado do Amapá.
Fonte: ZEE/SEPLAN (Adaptado pelo Terrap).

Para se ter a exata noção da confusão, um mapa sem data, produzido pelo IEPA no âmbito do ZEE do Amapá, apresentou o arquipélago de Bailique como pertencente a Gleba Federal Aruguinha, arrecadada pelo INCRA. Fica claro, desta forma, o choque institucional que cercava (e cerca) a gestão das terras no Amapá em geral, e no arquipélago de Bailique em particular.

O Decreto presidencial editado pela Presidente Dilma em 2016, que transferiu a terras da União para o estado do Amapá, oficializou a transferência da Gleba Aruguinha para o Imap, aparentemente pondo fim ao imbróglcio no que diz respeito as áreas de terra firme na plataforma continental. Porém, não nas ilhas e nas áreas alagadas ou alagáveis por força das marés ou do alargamento do nível dos rios federais, até onde foi possível conhecer, não houve uma decisão final.

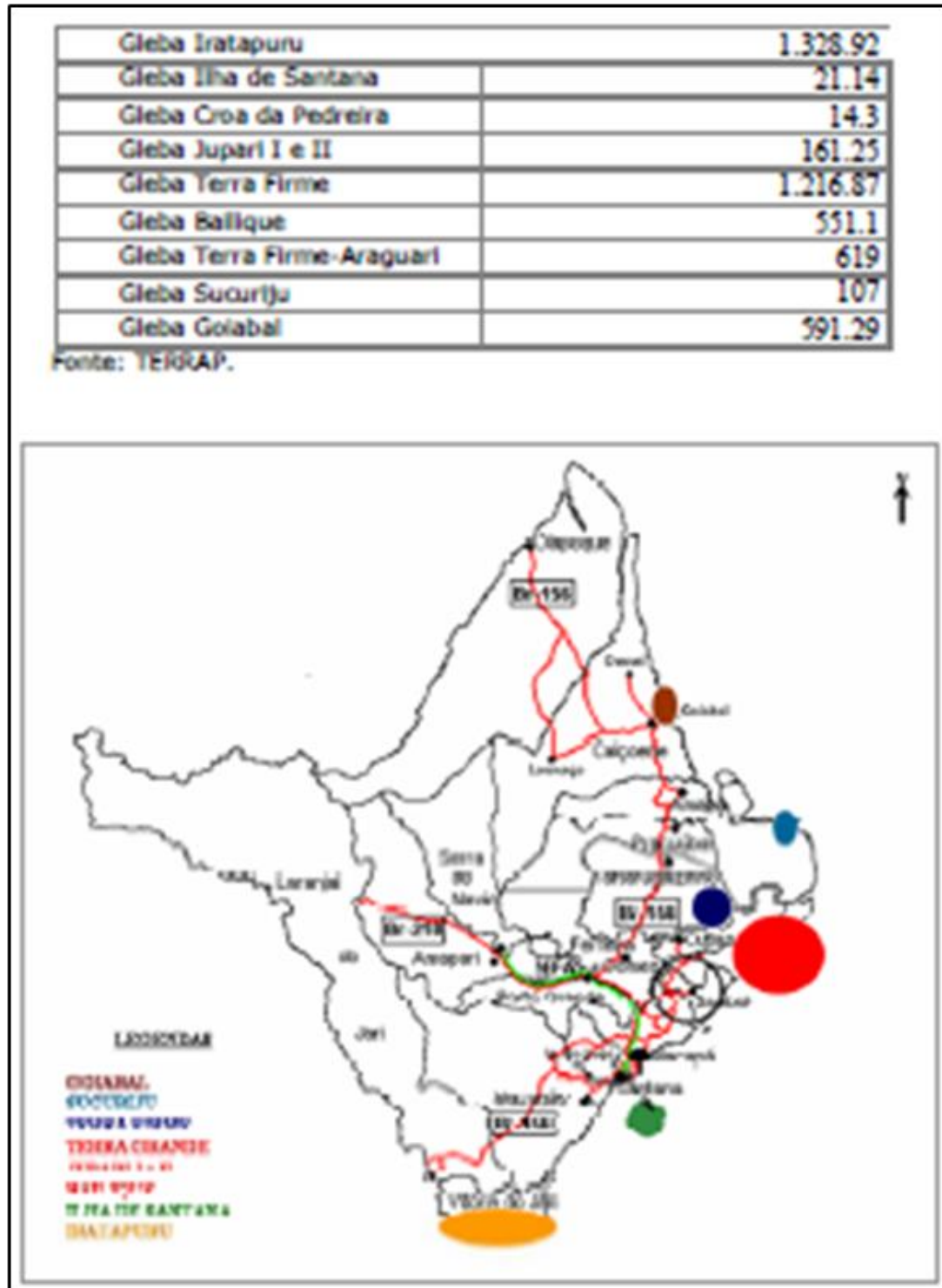


Figura 22: Descrição e localização das glebas estaduais na área costeira ou sob a influência da maré. Fonte: Terrap, apud IEPA (2004).



O imbróglgio teve alguns movimentos recentes. Em 2017, houve uma decisão da 6ª Vara Federal do Amapá negando o pedido do Ministério Público Federal para que o Incra fosse obrigado a criar planos de desenvolvimento dos assentamentos criados entre 2006 e 2014 pelo Amapá no arquipélago do Bailique e na gleba Terra Grande. Para a Advocacia-Geral da União seria de atribuição exclusiva do Amapá adotar medidas de implantação desses assentamentos, inclusive a elaboração do plano de assentamento. A decisão da 6ª vara assumiu que os assentamentos haviam sido criados pelo Estado do Amapá, em áreas que integram o patrimônio do Estado do Amapá.

Em fevereiro de 2023, uma publicação no site do Instituto de Terras do Estado do Amapá³⁷ anunciava o início um conjunto de tratativas para a elaboração dos Planos de Recuperação de Assentamentos (PRA) do Arquipélago do Bailique e para a expedição da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). O processo começaria pelo PRA da Ilha do Franco e posteriormente o mesmo protocolo será seguido para o planejamento dos outros assentamentos estaduais: Ilha do Faustino, Terra Grande, Ilha do Curuá, Ilha do Brigue e Ilha do Bailique.

3.2.4 Os assentamentos agroextrativistas criados no arquipélago de Bailique

Por meio da edição das Leis Estaduais 1.042, 1.043, 1.044 e 1.045, de 28/08/2006, o Governo Estadual criou quatro projetos de assentamentos agroextrativistas no Arquipélago do Bailique, respectivamente nas Ilhas do Curuá, do Franco, do Marinheiro e do Brigue. Esses assentamentos contam com área de 41.723,5174 hectares, com capacidade para atender 1.010 unidades de produção familiar. O governador Camilo Capiberibe (PSB) criou em maio de 2014 os Assentamentos Agroextrativistas das comunidades de Terra Grande e Ilha do Faustino, este último no Arquipélago do Bailique. As comunidades haviam protocolado a solicitação em 2007. Com a decisão, mais de 600 famílias foram inseridas como beneficiárias.

Não foi possível encontrar na literatura e na legislação consultados o memorial descritivo e os mapas dos assentamentos. As figuras 23 e 24, extraídas do diagnóstico fundiário elaborado pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e Associação das Comunidades Tradicionais de Bailique (ACTB), sintetizam os dados referentes aos projetos de assentamentos criados no arquipélago de Bailique e a situação de acesso familiar aos benefícios previstos.

³⁷ Disponível em: <https://amapaterras.portal.ap.gov.br/noticia/2302/plano-de-recuperacao-de-assentamentos-do-arquipelago-do-bailique>



Assentamentos no Bailique	Área (Ha) - 2006	Unidades de produção familiar	Área (Ha)- 2007	Unidades de produção familiar	Número de beneficiários	
					2011	2015
Projeto de Assentamento Agroextrativista Durável da Ilha do Brigue	2.500	190	2.500	760	477	552
Projeto de Assentamento Agroextrativista Durável da Ilha do Marinheiro	1.946	244	1.946	976	728	808
Projeto de Assentamento Agroextrativista Durável da Ilha do Franco	10.501	205	10.501	820	339	389
Projeto de Assentamento Agroextrativista Durável da Ilha do Curuá	26.776,52	371	26.777	1.484	1.110	1.320
			Área (Ha)- 2014	Unidades de produção familiar	Número de beneficiários	
					2011	2015
Projeto de Assentamento Agroextrativista da Terra grande			38.731	400	0	164
Projeto de Assentamento Agroextrativista Durável da Ilha do Faustino			2.500	100	0	13

Figura 23: Os assentamentos do arquipélago de Bailique

	Está na RB e já ganhou algum crédito	Está na RB e não ganhou nada	Está apenas cadastrado	Não está na RB e nem está cadastrado	Outra situação
%	60	12	3	25	0
Total entrevistas	874	174	37	364	4

Figura 24: Acesso a políticas públicas relacionadas a regularização fundiária

Há, no entanto, ainda muita dificuldade de serem definidos os reais beneficiários dos assentamentos e quem recebeu ou não os benefícios. Vale assinalar que as três principais comunidades do arquipélago (Vila Progresso, Vila Macedônia e Itamatatuba) cada uma com mais de 1000 habitantes, não faziam parte de nenhum dos assentamentos criados.



3.2.5 A emissão de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) em Bailique

De acordo com a SPU, havia no arquipélago de Bailique, até 2016, 120 famílias beneficiadas pela concessão de TAUS pelo SPU-AP que “tem assegurado um lastro jurídico necessário para as futuras relações comerciais que as comunidades poderão realizar. Esta é uma ação que integra a política de regularização fundiária com acesso aos recursos naturais e conhecimento tradicional associado, uma vez que a garantia do território assegura para estas populações sua reprodução cultural, econômica e social” (SPU, 2016, p. 320).

Conforme apresentado no Produto 2, visando a contornar as dificuldades administrativas para a emissão da CDRU no âmbito dos processos de regularização fundiária de projetos agroextrativistas, foi publicada no D.O.U de 16 de abril de 2010 (fls. 91 e 92) a Portaria nº 89, de 15 de abril de 2010 que criava o Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS). O objetivo do TAUS é:

Disciplinar a utilização e o aproveitamento dos imóveis da União em favor das comunidades tradicionais, com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS, a ser conferida em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União (D.O.U., 2010, p. 92).

A expedição do TAUS cumpre um trâmite administrativo mais simplificado, porém, como mostra o seu artigo 1º destacado acima, trata-se de um procedimento transitório, que deve ser posteriormente convertido em CDRU (Folhes, 2016).

3.2.6 Unidades de Conservação no Arquipélago do Bailique.

Há uma pequena unidade de conservação (UC) no arquipélago do Bailique, a Reserva Biológica do Parazinho, uma UC de proteção integral, criada pelo estado do Amapá, através do Decreto Estadual 005 de 21/01/1985 (Figura 14).

Situada na foz do rio Amazonas, na Rebio do Parazinho há o desenvolvimento de projetos de manejo e proteção da tartaruga da Amazônia, das espécies migratórias: *Charadrius* ssp.; *Calidris* ssp.; *Sterna* ssp.; *Larus atricilla*; *Tringa flauipes*. No período de setembro a dezembro, quando há maior concentração de pescadores, o Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento



Territorial do Amapá (Imap) aumenta o monitoramento em toda a área da Rebio, havendo, eventualmente, conflitos de uso com a população do entorno.

Em maio de 2015, no âmbito do inquérito civil público nº 1.12.000.000605/2014-38, que tem por objetivo a apuração da situação territorial das comunidades ribeirinhas e extrativistas do Arquipélago de Bailique, houve uma recomendação do MPF do Amapá para que fossem feitos estudos para a criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Bailique, em composição com a Rebio já constituída (MPF, 2015). Posteriormente, aconteceram consultas públicas sobre a criação da RDS e de uma Reserva Extrativista na costa estuarina, da qual o arquipélago de Bailique poderia vir a participar (MPF, 2015). No entanto, não foram encontrados registros da criação destas unidades territoriais.

3.2.7 Atividades produtivas

Não foi possível encontrar literatura e bases de dados que nos possibilitasse aprofundar um diagnóstico socioeconômico das comunidades tradicionais do Arquipélago do Bailique. A literatura encontrada descreve muito superficialmente a dinâmica socioeconômica das comunidades, sendo, portanto, necessário aprofundar o entendimento das economias existentes no Arquipélago para que a elaboração ou aprimoramento de políticas públicas.

Com essas considerações iniciais, o esforço de revisão começa por uma pesquisa que procurou analisar a memória coletiva dos moradores do arquipélago de Bailique. Com esse objetivo, Pompílio (2009) destaca depoimentos de comunitários que mostram o longo período de relações comerciais dos moradores com barcos de outros estados e países que vinham buscar produtos da floresta, madeira e peixes desde o início do século passado.

O comércio de um tipo de gordura denominada de “grude”, retirada de uma espécie de peixe localmente chamada de gurijuba, teria sido por décadas uma atividade comercial importante. Segundo consta, o “grude” era embalado em palhas de buriti e armazenado em geladeiras fornecidas pelos compradores (Pompílio, 2009). A extração do látex da seringueira e do caroço do murumuru para o preparo de manteiga foi, junto à coleta de andiroba e a venda do “grude” (a gordura extraída da bexiga da gurijuba), importante atividade comercial no passado, sustentada pelas redes de aviação regionais. Tais narrativas coadunam com o fato de Bailique ter se tornado distrito do município de Macapá em 1936, o que indicava a existência de uma população e de relações comerciais suficientemente grandes para despertar o interesse do controle governamental.



O açaí e o peixe formam a base principal da alimentação das comunidades do arquipélago. Nos meses de julho a dezembro, acentua-se a reprodução de cardumes de tamuatá, gijú, traíra, aracú e os chamados “peixes do mato”, que se reproduzem em igarapés. Além destes, são localmente importantes a pesca de peixes de peles de médio e grande porte, provenientes das águas oceânicas, como a dourada, filhote, gurijuba, cação, piramutaba e outros (Pena, 2014).

Há, em Bailique, um grande conhecimento tradicional associado à biodiversidade para usos variados. GUABIRABA et al (2017) fizeram um levantamento das espécies de acordo com o uso (medicinais, sementes, resinas, construção civil, alimentação, energia, embarcação, etc.). Foram identificadas 86 espécies, contabilizando 42 de uso medicinal, 22 de uso florestal e 22 de uso alimentício, distribuídas em 64 gêneros e 27 famílias botânicas.³⁸

As atividades econômicas de maior expressão comercial são a pesca (peixe e camarão), manejo de açaí e a pecuária bubalina. A coleta de castanha e de outros produtos florestais madeireiros e não madeireiros complementam a renda de muitas famílias. A coleta de palmito teve grande importância econômica nos anos de 1980/ 1990 e 2000. Mesmo que em menor escala, o palmito continua sendo extraído, há pequenas fábricas que extraem e beneficiam o palmito tipo exportação (Pena, 2014; VIEIRA; ARAÚJO NETO, 2006). Entre as atividades de prestação de serviços possui destaque a construção naval (PIRES, et al, 2016)

De acordo com um diagnóstico socioeconômico realizado pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) no âmbito da elaboração do Protocolo Comunitário de Bailique (ver seção 2.2.5), questionários semiestruturados foram aplicados em 446 unidades familiares de 31 comunidades e 2 localidades. As comunidades de Vila Progresso, Macedônia e Itamatatuba, as maiores do arquipélago, não foram consultadas. Na sequência, são apresentados os principais resultados deste diagnóstico e as principais proposições derivadas do diagnóstico produtivo.

Os resultados indicaram que a maioria das famílias se dedicava a um leque variado de atividades. Conforme pode ser observado nas figuras 15 e 16, o açaí (76%) e a pesca (68%) eram as atividades desenvolvidas pelo maior número delas, seguidas pela pesca de camarão e pelo cultivo de banana e melancia. Como potencial econômico, o diagnóstico indicou com destaque o manejo de açaí e uma série de outras espécies de produtos florestais não-madeireiros, como o Buriti, a andiroba e o murumuru (Figuras 25 e 26)

³⁸ GUABIRABA, I.R. AMORIM, J.R.G. MACIEL, J.P.F. EULER, A. M. C. Etnobotânica de uma comunidade extrativista do Arquipélago do Bailique, Amapá. EMBRAPA. III Jornada Científica. 2017.



FAMÍLIAS ENTREVISTADAS	PRODUTOS	Nº DE FAMÍLIAS PRODUTORAS	PRODUÇÃO	UNIDADE
446	AÇAÍ	341	82.452	LATAS/SAFRA
	PEIXE	303	103.623	KG/MÊS
	BANANA	129	5.356	CACHOS/MÊS
	MELANCIA	117	101.694	UNIDADE/SAFRA
	CAMARÃO	112	135.315	KG/MÊS
	CUPUAÇU	34	8.680	UNIDADE/SAFRA
	ANDIROBA	33	1.396	LITROS/SAFRA
	MAXIXE	21	168.100	UNIDADE/SAFRA
	MEL	12	5.280	LITROS/SAFRA

Figura 25: Dados de produção. Fonte: GTA (2014)

OPORTUNIDADES	
PRODUTOS	Nº DE FAMÍLIAS
MANEJO DE AÇAÍ	118
BURITI	26
MURUMURU	21
ANDIROBA	17
URUCURI	17
CUPUAÇU	16
PRACAXI	12

Figura 26: Produtos com potencial econômico. Fonte: GTA (2014).

Em 2014, cerca de 70% da produção era comercializada no distrito de Bailique, seja para atravessadores locais ou consumidores finais, o restante era comercializado por agricultores e atravessadores locais para atravessadores de Macapá e do Pará (GTA, 2014), (PRESTES et al, 2021). Para Monteiro (2018):

Como os custos para o escoamento da produção são altos dada a distância em que o arquipélago se encontra em relação aos centros urbanos consumidores, como Macapá e Belém, os ribeirinhos acabam na dependência de atravessadores. Os atravessadores compram o fruto do açaí, em geral, na residência dos produtores e levam à Macapá e Santana, no Estado do Amapá, ou para o Estado do Pará (MONTEIRO, 2018).

As figuras 27 e 28 apresentam as propostas para o desenvolvimento do potencial de produção e os gargalos encontrados à época.



POTENCIAIS	PROPOSTAS
PESCA PIRARUCU	BENEFICIAMENTO DO COURO
MURUMURU	COSMÉTICOS
CONSTRUÇÃO NAVAL	ESCOLA NAVAL
PISCICULTURA	TAMBAQUI
ARTESANATO	CESTOS E BIOJÓIAS
MANEJO AÇAÍ (PARÁ E REGIONAL)	ÓLEO E POLPA CONGELADA
BURITI	ÓLEO E ARTESANATO
MEL	PRÓPOLIS E PÓLEN
RETIRO FRUTIFERO	PRODUÇÃO ORGÂNICA
ÓLEO COCO	COSMÉTICOS E ALIMENTAÇÃO
ÓLEO ANDIROBA	FÁRMACOS
ÓLEO PRACAXI	FÁRMACOS
ÓLEO AÇAÍ	COSMÉTICOS
COURO DE BÚFALO	BENEFICIAMENTO DO COURO

Figura 27: Propostas para aproveitamento do potencial econômico.
Fonte: GTA (2014).

GARGALOS PRODUTIVOS		
PRODUTOS	GARGALOS	PROPOSTAS
CUPUAÇU	ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO	ESTUDO DE MERCADO
PESCA	REGULARIZAÇÃO EMBARCAÇÕES E NOTA DE PRODUÇÃO	CAPACITAÇÃO E BUSCA POR RECURSOS
AÇAÍ	MANEJO	AQUISIÇÃO DE MUDAS E TREINAMENTO
BURITI	FALTA DE CAPACITAÇÃO	OFICINAS DE CAPACITAÇÃO
COURO PIRARURUCU	AVALIAR VIABILIDADE ECONÔMICA	ESTUDO DE VIABILIDADE, ECONOMICA E CAPACITAÇÃO
PISCICULTURA	ASSISTÊNCIA TÉCNICA	CAPACITAÇÃO TÉCNICA E AQUISIÇÃO DE ALEVINOS
ÓLEOS	CAPACITAÇÃO E MAQUINÁRIO	OFICINAS DE CAPACITAÇÃO E AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS
ESCOLA NAVAL	MAPEAR E PLANO PEDAGÓGICO	MAPEAMENTO DOS ESTALEIROS E CAPACITAÇÃO

Figura 28: Gargalos na produção. Fonte: GTA (2014).

Finalmente, a figura 29 mostra o baixo acesso local às políticas públicas de fomento e comercialização. Aparecem, em destaque, problemas de acesso a uma série de políticas públicas essenciais a camponeses e povos e comunidades tradicionais, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação e Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Agricultura Familiar.



PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS				
SIM		NÃO		
POLÍTICAS	FAMÍLIAS	MOTIVOS	FAMÍLIAS	%
PAA	8	Não teve oportunidade	183	41
PNAE	7	Por falta de informação	143	32
PRONAF	3	Por não ter interesse	25	6
OUTROS	1	Por falta de documentos (DAP)	13	3
		Sem acesso ao órgão responsável	9	2
		Não possui tempo disponível	6	1
		Outros	28	6
TOTAL	19	TOTAL	407	91

Figura 29: Participação em políticas de fomento e comercialização. Fonte: GTA (2014).

Mesmo sendo a pecuária bubalina uma atividade presente no Arquipélago, são poucas famílias que possuem rebanhos, e quando os possuem, são rebanhos pequenos. Os maiores são de criadores de fora.

Os dados dessa seção mostram que no Arquipélago de Bailique, tal qual ocorre no Marajó, há uma economia baseada nos usos da biodiversidade local e nos conhecimentos tradicionais associados, tanto relacionados à agricultura e aos produtos florestais não madeireiros quanto aos recursos pesqueiros.

A importância dessa economia influenciou muitas deliberações comunitárias tomadas no âmbito da elaboração do Protocolo Comunitário de Bailique, conforme abordado na próxima seção.

3.2.8 O Protocolo Comunitário De Bailique

O diagnóstico socioeconômico apresentado na última seção foi realizado no âmbito da elaboração do Protocolo Comunitário de Bailique, uma experiência social inovadora em nível nacional e reveladora das dinâmicas socioeconômicas e organizacionais locais.

Nas últimas duas décadas, muito tem se falado sobre Protocolos Comunitários em todos os Biomas do Brasil. Do ponto de vista das disposições jurídico-formais, dois diplomas legais têm influenciado o interesse pelo tema: a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Lei 13.153/2015, a chamada Lei da Biodiversidade. Veremos no capítulo 4 do presente relatório mais detalhes destas duas legislações, as dificuldades para que sejam devidamente seguidas e como podem ser incorporadas em políticas públicas já existentes ou planejadas.

Desta forma, é possível dizer que o Protocolo Comunitário do Bailique assumiu uma perspectiva ainda mais ampliada do que as previsões da Lei da Biodiversidade brasileira. Sua



concepção procurou ir além do procedimento de consulta e consentimento sobre projetos de desenvolvimento, disposições legislativas e condições de acesso e repartição de benefícios pelo conhecimento tradicional associado aos usos econômicos da biodiversidade, para tratar da gestão territorial com o suposto empoderamento das representações políticas locais, inclusive para negociar e demandar políticas públicas (MONTEIRO, 2018).

O processo abrangeu 32 comunidades tradicionais que participaram de oficinas de capacitação e “Encontrões” (espaço para discussão e decisão sobre temas diversos considerados importantes pelos comunitários) (GTA, 2014)³⁹. Durante o processo, definiu-se que seriam alvos de debates e deliberações em grupos de trabalho (GT) os seguintes temas prioritários: GT Questão Fundiária, GT Acesso ao Patrimônio Genético e Repartição de Benefícios (ABS), GT Conhecimento Tradicional, GT Agroextrativismo, GT Comunicação e Divulgação (GTA, 2015).

Ferreira (2023) e Agostini; Ramos (2020) restituíram o histórico de elaboração do protocolo de Bailique. Destacam que, na prática, foi o GTA que sugeriu e liderou o processo de criação e implantação do Protocolo Comunitário do Bailique e da Associação das Comunidades Tradicionais do Bailique (ACTB). Posteriormente, a Oficina Escola de Lutheria da Amazônia (OELA) assumira o apoio administrativo, financeiro e operacional mais direto à ACTB.

De acordo com a literatura consultada, os resultados mais significativos do Protocolo de Bailique foi a criação da Cooperativa dos Produtores Agroextrativistas do Bailique (Amazonbai) que desenvolveu uma linha de produtos certificados pelo FSC⁴⁰, e da Associação da Escola Família Agroextrativista do Bailique (AEFAB), mantida a partir de um fundo comunitário constituído por 5% da renda da Amazonbai, aos quais pode se associar o Centro de Vocação Tecnológico (CVT), projeto idealizado pela rede de parcerias locais com o apoio do então Ministério de Ciência e Tecnologia (MCTI). Em 2017, projetava-se a oferta do Curso Técnico em Alimentos da Agrobiodiversidade, o que de fato ocorreria anos mais tarde, conforme comentado a seguir. Atualmente, a AmazonBai funciona em Macapá vendendo caroço e polpa congelada, e procura realizar parcerias com agroindústrias para poder vender diretamente a polpa para o mercado local e pretende alcançar o mercado internacional.

Em 2022, a comunidade do Arraiol recebeu a entrega do Laboratório-Escola Flutuante da Agrobiodiversidade do Bailique. Com quase 200 metros quadrados, o laboratório-escola dispõe de uma planta para liofilização do açaí, estrutura de sala de aula, laboratório equipado e cozinha

³⁹ As três maiores comunidades do Arquipélago – Vila Progresso, Vila Macedônia e Itamatatuba, não participaram das consultas.

⁴⁰ O FSC é um sistema internacional que certifica florestas e produtos de origem florestal.



para atividades práticas do curso de técnico em alimentos da agrobiodiversidade, almoxarifado e dormitório. A opção pelo flutuante é considerada uma estratégia de adaptação ao processo erosivo, pois estando instalada em um flutuante a estrutura pode ser removida de local. Com valor global de R\$ 6,2 milhões, o projeto do CVT Bailique foi totalmente financiado com recursos da pasta ministerial. O ministério assinou um termo de execução descentralizada com a FURG em 2015 e a primeira turma do curso técnico em alimentos da agrobiodiversidade foi formada em 2017. O curso oferece 1,2 mil horas de aula que inclui disciplinas como direito ambiental, microbiologia, bioquímica de alimentos, biotecnologia, cooperativismo, segurança alimentar e nutricional. Até 2022, o curso formou 53 jovens de 16 comunidades em três turmas. As aulas são ministradas pelo sistema de alternância, em que os jovens passam 15 dias na escola e 15 dias nas comunidades (<https://portalcaboco.com.br/comunidade-do-amapa-recebe-laboratorio-escola-flutuante/>).

Para Agostini; Ramos (2020), todo o processo de elaboração do Protocolo Comunitário de Bailique foi baseado em regras criadas pelas comunidades do Arquipélago. Segundo as autoras, “diferente de outros Protocolos que foram desenvolvidos como uma resposta a uma ameaça externa, o Protocolo do Bailique foi uma ação proativa da comunidade para tentar alcançar um modelo desenvolvimento que pudesse trazer melhorias concretas para sua população”. Desta forma, para as autoras, o primeiro passo foi fazer “uma oficina de consentimento livre, prévio e informado com as comunidades para saber do seu interesse (ou não) pelo desenvolvimento do protocolo em seu território”

Moreira (2018), no entanto, ressalta ter acontecido muitas inobservâncias como, por exemplo, a impropriedade de se afirmar que o Protocolo Comunitário de Bailique tenha sido um resultado de um processo legítimo de consulta e consentimento livre, prévio e informado.



4 RECOMENDAÇÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DE AÇÕES ESTRATÉGICAS⁴¹

Após delimitar nas seções anteriores os problemas que devem ser focalizados pela ação públicas, o público-alvo e fornecer um panorama geral da forma como eles se manifestam na RM e Bailique, o objetivo desta seção é tecer recomendações para o aperfeiçoamento do PDTSAM e sugerir estratégias de ação no Arquipélago de Bailique (no âmbito dos problemas delimitados). As recomendações e sugestões aqui feitas devem servir de parâmetro para o diálogo com as organizações da sociedade civil local.

4.1 **RECOMENDAÇÃO 1:** Identificação de políticas públicas federais e estaduais dos instrumentos cabíveis para o tratamento dos problemas delimitados na RM e Arquipélago do Bailique

Nesta seção, partimos da identificação cronológica e temática não exaustiva das principais políticas públicas federais e estaduais que se debruçaram e que atualmente incidem sobre os problemas públicos delimitados no Capítulo 3 para ressaltar a importância de conectar a ação pública dos entes federativos nas regiões analisadas. Governos federais e estaduais têm lançado um número crescente de políticas dirigidas ao reconhecimento de direitos territoriais, à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia. Algumas delas incidiram diretamente ou indiretamente na Região do Marajó e no Arquipélago de Bailique.

Em seu conjunto, os objetivos e instrumentos de tais políticas tem potencial para apoiar a articulação nos territórios, de objetivos e ações de fortalecimento do ordenamento territorial, conservação ambiental e práticas produtivas sustentáveis. A eficácia aumentará se as políticas focalizarem os agentes específicos que sugerimos serem o público-alvo para o aperfeiçoamento das ações nas regiões analisadas: povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares.

Esse campo de ação política tem potencial para ser reforçado nos próximos anos em decorrência da realização da COP 30 em Belém, pois recursos públicos, privados e da cooperação

⁴¹ Este capítulo, principalmente a partir da seção 4.2, restitui fragmentos de textos e reflexões realizados nos grupos de pesquisa Dadesa (NAEA/UFPA) e DIPCT (ICJ/UFPA) que originaram a publicação de Notas de Política Econômica no Centro de Pesquisas em Macroeconomia das Desigualdades da Universidade de São Paulo (USP) e artigos acadêmicos⁴¹, tendo sido devidamente adaptadas para as especificidades das regiões aqui analisadas.



internacional para projetos de conservação e bioeconomia devem aumentar, assim como redes socioambientais devem ser reforçadas pelas próprias mobilizações sociais que já antecedem à COP.

Por isso, um primeiro passo é realizar o reconhecimento organizado das políticas que já existiram ou que estão ativas na atualidade. Políticas que visam apoiar os problemas públicos aqui delimitados. Este esforço foi feito à época de elaboração do PDTSAM, mas deve ser atualizado. A seguir, segue uma aproximação, pretende-se mostrar as conexões de políticas de ordenamento territorial, conservação ambiental e bioeconomia

A titulação coletiva, a conservação ambiental e os usos econômicos da biodiversidade foram temas marginais aos grandes projetos de desenvolvimento regional dirigidos à Amazônia entre as décadas de 1950 e 1990. Tais projetos baseavam-se na realização de investimentos públicos em infraestrutura (transporte, energia, projetos urbanos) e em concessões, incentivos fiscais e facilidades creditícias para projetos de pecuária, extração madeireira e mineração que geraram inúmeros conflitos socioambientais e expressivas taxas de desmatamento e erosão da biodiversidade.

No campo das políticas fundiárias, priorizou-se a criação de projetos de colonização pública e privada de camponeses provenientes de outras regiões e a destinação de terras públicas para a implantação de atividades agropecuárias em grandes latifúndios e projetos minerários (COSTA, 2012), desterritorializado, camponeses, povos e comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas (SCHMINK; WOOD, 1984), (LOUREIRO; PINTO, 2005). Posteriormente, a tentativa de amenizar os conflitos fundiários levou a implantação de uma reforma agrária parcial e incompleta (HÉBETTE, 2004), dirigida a regularização de posses dos campesinatos agrícolas que chegaram à região a partir da década de 1960 (TORRES, 2012).

Conforme comentado na seção 2, as mobilizações sociais contrárias ao desmatamento e que buscavam soluções para os violentos conflitos territoriais e fundiários contribuíram para originar o movimento socioambiental na Amazônia que buscava o reconhecimento de direitos e a valorização da diversidade social e ecológica na região.

Paralelamente, muitos projetos de desenvolvimento sustentável passaram a direcionar inéditos fluxos de investimentos para as populações indígenas e “tradicionais” a partir de grandes projetos de cooperação internacional, como, por exemplo, o Programa Piloto para as Florestas Tropicais no Brasil (PPG7), ao qual se seguiu vários outros.



Desde então vem se reconhecendo que o uso e manejo da biodiversidade em bases sustentáveis é, sobretudo, realizado pela grande diversidade social existente na região (indígenas, quilombolas, ribeirinhas, castanheiros, seringueiros, varzeiros, andirobeiras, quebradeiras de coco de babaçu etc.) que detém um conhecimento aprofundado da ecologia e diversidade biológica dos ecossistemas, constituindo o que viria a ser chamado de sociobiodiversidade.

A década de 2000 seria marcada no Brasil pelo lançamento de uma série de legislações e políticas voltadas à conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com previsão legal para a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos. Tais legislações foram respostas da ação pública para as tensões entre o incremento da demanda industrial pelo acesso à biodiversidade, que tentava flexibilizar ao máximo as condições para que o acesso ocorresse, e as reivindicações por salvaguardas aos direitos territoriais, econômicos e intelectuais de indígenas e povos e comunidades tradicionais. Se por um lado, esse período seria marcado pela continuidade de políticas de titulação coletiva (Figura x, pg. X), por outro seria tensionado pelos lobbies e aumento do interesse industrial sobre as biotecnologias.

O Regime Brasileiro de Acesso e Uso do Patrimônio Genético (PG) dos Conhecimentos Tradicionais Associados (CTA) e da Repartição de Benefícios (RB) foi instituído inicialmente em 2000, pela Medida Provisória (MP) n.º 2186-16/2001. Esta MP foi alvo de críticas provenientes da indústria e agronegócio que alegavam o excesso de burocracia e custos que a legislação provisória incutia sobre as formas de acesso e uso da biodiversidade. As polêmicas fizeram que a MP 2186 fosse reeditada inúmeras vezes por quase 15 anos. Mas a falta de uma legislação definitiva sobre as formas de acesso e repartição de benefícios não impediram o lançamento de legislações e políticas visando a incrementar as biotecnologias, que, em última instância, foram o alvo de muitas dessas legislações.

O Decreto n.º 4.339, de agosto de 2002 (BRASIL, 2002), lançou a Política Nacional da Biodiversidade. Quatro anos depois, o Decreto 6.040 de 2007 criou a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais (BRASIL, 2007).



Logo depois, também em 2007, o Decreto nº 6.041/07, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento da Biotecnologia (por alguns chamada de Política de Desenvolvimento da Bioindústria) e o Comitê Nacional de Biotecnologia (OLIVEIRA, 2009)⁴².

Como se pode perceber, se de fato, por toda a primeira década do século XXI houve o aperfeiçoamento do marco regulatório e de políticas públicas de apoio a sociobiodiversidade no Brasil, estes estiverem sem sempre tensionados pelos interesses da indústria e do agronegócio. De todo modo, o termo *sociobiodiversidade* veio sendo construído ao longo da década de 2000 e logo estaria presente no cerne da discussão de uma política nacional para as economias baseadas em PFNM e passaria a ser utilizada para distinguir a economia real vinculada a PCT das agendas dominantes da bioeconomia e seus agentes.

Em 2008, a Lei nº 11.775 incluiu alguns PFNM na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM-BIO) definindo critérios para a concessão de subvenção econômica e de preços mínimos via o instrumento de Subvenção Direta ao Produtor Extrativista (SDPE). Em seguida, o Decreto nº 6.874, de 5 de junho de 2009, instituiu o Programa Nacional de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (PMCF) com o objetivo organizar ações de gestão e fomento ao manejo sustentável em florestas que sejam objeto de utilização pelos agricultores familiares, assentados da reforma agrária e pelos povos e comunidades tradicionais. No mesmo ano foi lançado o Plano Nacional de Promoção das Cadeias dos Produtos da Sociobiodiversidade para fortalecer as cadeias e a consolidação de mercados sustentáveis para produtos não madeireiros da floresta e sua inclusão na política de preços mínimos. Consolidava-se nessa política o termo “produtos da sociobiodiversidade”, cuja definição oficial seria:

“Bens e serviços (produtos finais, matérias primas ou benefícios) gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem.” (BRASIL, 2009).

Apesar da baixa efetividade destas políticas, seus princípios e instrumentos vem sendo aprimorados e devem estar no cenário dos programas de desenvolvimento a serem debatidos com movimentos sociais e representações políticas da RM e Arquipélago de Marajó.

⁴² Oliveira, Patrícia Simões de. The biotechnology development policy in Brazil and the strategic role of technology parks for the progress of bioindustry. 2009. 591 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.



Durante década de 2000 também aconteceu a inserção de indígenas e PCTs nas políticas destinadas à agricultura familiar para que conseguissem interagir em melhores condições nos mercados agrícolas e de trabalho (GRISA E SCHNEIDER, 2015). O PRONAF B, o Programa Garantia Safra, o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas ilustram tais esforços de políticas públicas que passaram a ter incidência sobre indígenas e PCTs. Posteriormente, a elas viriam se somar linhas de crédito diferenciadas direcionadas pelo PRONAF às atividades de manejo sustentável da floresta: como Pronaf Floresta e Pronaf Eco.

Inovações importantes foram trazidas pelo Programa de Fomento às Atividades Produtivas, lançado em 2013, implementado em alguns municípios da RM, como, por exemplo, Soure, no qual houve a articulação entre o acompanhamento técnico, assegurado pelos extensionistas rurais, e o repasse de recursos não reembolsáveis para fomentar a estruturação produtiva de PCTs e indígenas em situação de extrema pobreza.

Essa política pública baseou-se na celebração de convênios ou de acordos de cooperação técnica entre ministérios, secretarias de estado e empresas públicas e privadas de assistência técnica, nos quais os estados tinham a responsabilidade executora e orçamentária de organizarem a prestação do serviço de ATER, e a União arcava com os créditos destinados aos agricultores familiares. Outra opção prevista na política foi a contratação de serviços, via editais públicos, de ONGs, OSCIPs e cooperativas que normalmente possuem em seus quadros especialistas em manejo florestal e agroecologia que geralmente integram as redes sociotécnicas e familiares de indígenas e PCTs (MESQUITA et al, 2020). Essa experiência exitosa beneficiou-se da evolução do modelo das políticas de apoio a assistência técnica e extensão rural, não obstante ainda haja baixa efetividade.

A Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER). A gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, a conservação ambiental e a agroecologia são princípios importante da PNATER.

A prestação de serviços de ATER têm um histórico conturbado, com direcionamentos que se alteraram em seu processo de desenvolvimento. Os debates públicos que sustentaram a elaboração da PNATER procuraram nela inserir princípios e instrumentos de política para uma



ATER mais dialógica, humanista e com princípios agroecológicos, posto que preocupada em se desvencilhar do “difusionismo extensionista”, prática extensionista de propagação autoritária do paradigma mecânico-químico ainda dominante na ATER (CAPORAL, 2006).

A Lei 12.897 de 18 de dezembro de 2013 lançou a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e em maio de 2014, o Decreto 8.252 institui o papel da ANATER como sendo o de “promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social”. Esses preceitos devem ser colocados em prática a partir da articulação entre secretarias de estado, ministérios do governo federal e sociedade civil.

Em 2015, um novo impulso de políticas federais de apoio às economia florestais não madeireiras veio com o Plano Nacional para o Fortalecimento das Comunidades Extrativistas e Ribeirinhas (PLANAFE) e o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (PLANAVEG - Decreto no 8.972, de 23 de janeiro de 2017) para ampliar e fortalecer políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, tecnologias de recuperação florestal, boas práticas agropecuárias e outras medidas para a recuperação da vegetação nativa, principalmente em áreas de preservação permanente e reserva legal, mas também em áreas degradadas com baixa produtividade agrícola.

A restauração florestal possui relevância estratégica no cenário mundial, dada as consequências negativas que o desmatamento e a degradação causam em relação às mudanças climáticas e perda de biodiversidade e pelo fato de serem importante estratégias de retirada de gases de efeito estufa da atmosfera. Ademais, os projetos de restauração podem gerar renda. No entanto, não são todas as agendas de restauração capazes de conciliar recuperação e conservação ambiental com modelos de desenvolvimentos sustentáveis e inclusivos. Deve-se priorizar agendas baseadas em diversidade tanto biológica como social, cujos exemplos práticos são múltiplos na Amazônia atual, conduzidos, por camponeses, indígenas e povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, vem sendo desenvolvido na Região do Marajó uma importante política estadual, o PROSAF, sobre a qual daremos mais detalhes adiante. Antes, é necessário fazer uma breve descrição de algumas políticas estaduais referidas aos temas tratados nessa seção.

No Pará, a Lei de nº 7026 de 2007 criou a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS. No mesmo ano, foi criado o Instituto Estadual de Floresta – IDEFLOR através da Lei Estadual nº 6.963 de 16/04/2007, tendo por finalidade exercer a gestão de florestas públicas para produção sustentável, e a gestão da política estadual para produção e



desenvolvimento da cadeia florestal no Estado, em consonância com a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal nº 11.284, de 02/03/2006).

Conforme avaliaram Costa et al (2021), quando se analisa a evolução temporal dos Planos de Outorga Florestal (PAOFs) estaduais, verifica-se que os produtos florestais não-madeireiros e o manejo florestal comunitário foram menos priorizados em relação à atividade madeireira nos primeiros PAOFs no Pará.

No PAOF/PA/2009 destinou-se a estes segmentos um montante de R\$5,6 milhões equivalente a 12,5% do valor total do orçamento disponível (IDEFLOR, 2008, p. 63-66). No PAOF/PA/2011, 21% do orçamento foi dirigido ao “Programa Extrativismo Vivo”, para elaboração de planos de uso em projetos agroextrativistas e territórios quilombolas, a estruturação dos empreendimentos das populações extrativistas, o fortalecimento Institucional de organizações extrativistas, e estudos de mercado para PFNM (IDEFLOR, 2011, p. 63).

No PAOF/PA/2012, 30% do orçamento disponível foi alocado em atividades de objetivos semelhantes no âmbito do Programa de Valorização da Sociobiodiversidade (IDEFLOR, 2012), atividades que foram estimuladas pelo decreto estadual nº 1.001 de 29/05/2008, que institui a Política Estadual de Desenvolvimento do Extrativismo no Pará, seguindo as orientações do Decreto nº 6.040/2007. O PAOF/PA/2021, no entanto, abandonou as designações “extrativismo” e “sociobiodiversidade”, “populações tradicionais” ou “produtos florestais não madeireiros” focando na identificação de novas áreas para a exploração madeireira. Não foram destinados recurso provenientes dos PAOFs para a Região do Marajó.

Costa et al (2021) destacam que durante a década de 2000 houve uma significativa ampliação da regularização fundiária, em áreas ocupadas por populações tradicionais no território paraense. Este processo se fez através do ITERPA com as novas modalidades de assentamentos, os Projetos Estaduais de Assentamento Agroextrativista (PEAEX) e os Projetos de Assentamentos (PEAS), e pelo grande número de Territórios Quilombolas reconhecidos, segundo os dados disponíveis no site do órgão totalizando 56 territórios titulados em uma área de 499.204 hectares.

Em termos de recuperação florestal, importa ressaltar o Projeto de Restauração Florestal através de Sistemas Agroflorestais (PROSAF), desenvolvido por meio do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-Bio), desde 2013, sendo atualmente inserido no Programa Meio Ambiente e Ordenamento Territorial. O objetivo é atender às necessidades de implementação de Sistemas Agroflorestais em todas as regiões do



estado do Pará, visando promover cadeias produtivas para o desenvolvimento rural (OLIVEIRA et al., 2023).

Como apresentado no relatório do Produto 2, dois escritórios regionais do Ideflor foram criados recentemente na Região do Marajó, nos municípios de Breves e Soure em 2023 (Breves e Soure). No âmbito do Projeto Prosaf foram criados 14 viveiros de mudas em vários municípios da RM.

Os SAF vem sendo alvo de muitas outras políticas públicas estaduais, aparecendo, ao lado dos PFNM, como alternativas para o desenvolvimento local em bases sustentáveis. Nos últimos anos foram editadas no estado uma série de leis e legislações que incidem sobre a bioeconomia da sociobiodiversidade.

Destaca-se a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) criada pela Lei Estadual nº 9048 de 2020, do qual decorrem o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) (Decreto nº 941/2020), trazendo um plano setorial de uso da terra e recuperação ambiental dos ecossistemas estaduais, e o Plano Estadual de Bioeconomia do Pará (PlanBio), lançado em Outubro de 2022, baseado em três pilares: a) pesquisa, desenvolvimento e inovação; b) patrimônio cultural e patrimônio genético e c) cadeias produtivas e negócios sustentáveis.

Esse conjunto de políticas apresentam consonância com políticas nacionais mais recentes. Com o advento do atual governo federal, em 2022, houve uma mudança significativa na estrutura e nas prioridades do então Ministério do Meio Ambiente, que passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente e Clima. Em sua nova estrutura, o MMA passou a ter três secretarias que tem atuação direta sobre a sociobiodiversidade: a Secretaria Nacional da Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais; a Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável e a Secretaria Nacional de Bioeconomia, a qual ficou vinculado o Departamento do Patrimônio Genético que, por sua vez, abriga o Conselho do Patrimônio Genético Nacional (CGEN).

Já como resultado das articulações desempenhadas por tais secretarias, em junho de 2024 foi lançado o Decreto nº 12.044, de 5 de junho de 2024 que instituiu a Estratégia Nacional de Bioeconomia, com a finalidade de coordenar e implementar as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento da bioeconomia, em articulação com a sociedade civil e o setor privado. Dentre suas diretrizes, vale destacar as diretrizes que incidem diretamente sobre o público-alvo aqui retratado: V - respeito aos direitos de povos indígenas e de comunidades tradicionais à autodeterminação e ao uso e à gestão tradicional de seus territórios; VI - redução das



desigualdades, com vistas ao desenvolvimento regional e VII - repartição justa e equitativa de benefícios do acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais a ele associados, nos termos do disposto na Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Na próxima seção, apresenta-se com mais detalhes os princípios da repartição de benefícios e dos protocolos de consulta.

Como informação adicional, posto que abre novas possibilidades de conexão entre salvaguarda de direitos e conservação à produção sustentável, vale destacar a retomada de políticas de regularização fundiária de PCTs no Brasil.

O Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), sob a coordenação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) que seria criada anos mais tarde por meio do Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016.

Logo após sua instituição, a CNPCT foi paralisada pelo governo Bolsonaro, ficando vinculado ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. No primeiro ano do governo Lula, o Decreto nº 11.481/23 reestruturou a CNPCT, vinculando-a ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). São 48 integrantes, dos quais 29 representantes de setores reconhecidos como povos tradicionais no país e 19 do governo federal, todos com direito a voto⁴³.

O tema da regularização fundiária de PCTs vêm sendo debatido na CNPCT. Há a interpretação corrente de que o Decreto 6.040 sofre carência de especificação técnica, delegação de competências, organização e orçamento que geram dificuldades para a sua implementação, embora tenha lastro legal nacional e internacional, como a convenção 169 da OIT, do qual o Brasil é signatário.

Outra preocupação refere-se ao próprio procedimento de regularização. Tecnicamente a regularização fundiária é o procedimento organizado pelo Estado para identificar e dar

⁴³ I - povos indígenas; II - comunidades quilombolas; III - povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; IV - povos ciganos; V - pescadores artesanais; VI - extrativistas; VII - extrativistas costeiros e marinhos; VIII - caiçaras; IX - faxinalenses; X - benzedeiros; XI - ilhéus; XII - raizeiros; XIII - geraizeiros; XIV - caatingueiros; XV - vazanteiros; XVI - veredeiros; XVII - apanhadores de flores sempre vivas; XVIII - pantaneiros; XIX - morroquianos; XX - povo pomerano; XXI - catadores de mangaba; XXII - quebradeiras de coco babaçu; XXIII - retireiros do Araguaia; XXIV - comunidades de fundos e fechos de pasto; XXV - ribeirinhos; XXVI - cipozeiros; XXVII - andirobeiros; XXVIII - caboclos; e XXIX - juventude de povos e comunidades tradicionais.



regularidade a quem ocupa de boa-fé terras públicas. Porém, muitos analistas vêm mostrando que tais procedimentos acabam sendo mecanismos de regularização da grilagem de terras públicas em favor de ocupantes ilegais que acabam por expulsar povos e comunidades tradicionais (TORRES, 2012, outros).

Em 2016, as glebas públicas federais da União na Amazônia somavam uma área de aproximadamente 1,13 milhão de quilômetros quadrados (22,5% da área da Amazônia Legal). Pouco menos da metade (550 mil km²) eram objeto da Câmara Técnica de Destinação e Regularização de Terras Públicas Federais, então criada pela Portaria interministerial conjunta MMA/MDA no 369, de 4 de setembro de 2013.

A referida portaria delegava ao MDA a gestão das terras públicas federais não destinadas na Amazônia Legal, nos termos da Lei no 11.952, de 25 de junho de 2009, isto é, delegou as terras públicas não destinadas ao Programa Terra Legal, cuja filiação ao paradigma ortodoxo de regularização de terras foi comentada na seção 3.2. O restante das terras públicas (580 mil quilômetros estavam destinadas e encontravam-se sob a responsabilidade da Funai, Incra, ICMBio e SFB. Cabiam às atribuições do SPU, os terrenos “inalienáveis” tal como as várzeas de rios federais (CAMPAGNOLE et al, 2016).

Depois de ser paralisada por quase 8 anos, com o Decreto nº 11.688/2023 houve a retomada da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais, mantida novamente sob coordenação do MDA⁴⁴. A reativação da Câmara, segundo o governo, pretendia obter novos espaços para a reforma agrária e a regularização fundiária, e a proteção de unidades de conservação, terras indígenas; territórios quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais, além de conceder florestas públicas para as concessões florestais. Um ano depois, o Decreto Nº 12.111, DE 11 DE JULHO DE 2024 revoga a possibilidade das florestas públicas não destinadas serem destinadas às concessões florestais.

Uma das mais importantes categorias de terras públicas, alvo da Câmara Técnica, é constituída pelas florestas públicas federais, estaduais e municipais. O Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), um instrumento de planejamento da gestão florestal que reúne dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras, é constituído por três tipos de florestas

⁴⁴ Além do MDA e do Incra, participam da Câmara o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Funai. Foram definidos como membros consultivos o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Igualdade Racial.



públicas:

- Florestas Públicas do TIPO A (FPA) - São florestas que apresentam destinação e dominialidade específica, como as Unidades de Conservação da Natureza, as Terras Indígenas, os Assentamentos Rurais Públicos, as áreas militares e outras formas de destinação previstas em lei. São destinadas à proteção e conservação do meio ambiente e uso de comunidades tradicionais.

- Florestas Públicas do TIPO B (FPB) - São as florestas localizadas em áreas arrecadadas pelo Poder Público, mas que ainda não foram destinadas.

- Florestas Públicas do TIPO C (FPC) - São as florestas localizadas em terras devolutas.

A atualização do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) foi concluída em junho de 2023. A área total de florestas públicas cadastradas em 2022 corresponde a aproximadamente 327,3 milhões de hectares. Este valor equivale a aproximadamente 38,4% do território brasileiro. As áreas de Florestas Públicas Destinadas inseridas no CNFP até 2022 representam aproximadamente 80,6% do total das florestas cadastradas, sendo que as áreas de Florestas Públicas Não Destinadas correspondem a aproximadamente 19,4% (BRASIL, 2024)⁴⁵.

A parcela de Florestas Públicas por tipo de uso da floresta, inseridas no CNFP no ano de 2022, encontra-se dividida entre as categorias: Terras Indígenas (35,7%), Unidades de Conservação Federais (20,5%), Unidades de Conservação Estaduais (17%), Unidades de Conservação Municipais (0,9%), Assentamentos (5%), Glebas não destinadas (19,4%), além de áreas militares (1,0%) e outros (0,6%).

Recentemente, o MDA e o MMA vêm promovendo seminários Nacionais voltados a discussão do marco regulatório para o procedimento de regularização fundiária dos PCTs. O objetivo é definir caminhos de políticas que deem escala e celeridade aos processos de regularização fundiária.

Um debate central no CNPCT, é a preocupação para que a regularização fundiária não seja feita pela via ortodoxa, deixando de lado as possibilidades de titulação coletiva por meio das categorias territoriais atualmente existentes ou ainda a serem criadas, e que seja realizada no âmbito de um programa maior que vincule políticas de reforma agrária e conservação ambiental.

4.1.1 AÇÃO: Adequação dos instrumentos de políticas federais e estaduais para a Região do Marajó e o Arquipélago de Bailique. A título de exemplo:

⁴⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/cadastro-nacional-de-florestas-publicas/cadastro-nacional-de-florestas-publicas-atualizacao-2022/cnfp-2022>



- Planejar nas ações do Fundo Amazônia Oriental, FNRB e outros a captação de recursos específicos para o desenvolvimento das cadeias de PFNM.
- Planejar nos Planos de Outorga Florestal o apoio ao extrativismo, à organização da produção e valorização do manejo florestal comunitário, com foco em PFNM.
- Facilitar a implantação das Política de Preços Mínimos e de compras públicas (mercados institucionais) capacitando as organizações da sociedade civil e incluindo nos editais itens produzidos e consumidos nos municípios.

4.2 RECOMENDAÇÃO 2: Participação social e modelo de gestão

O modelo de gestão do PDTSAM preconizava o envolvimento de representações dos governos federal, estadual, das prefeituras municipais e da sociedade civil organizada do Marajó, esta última representada por uma Comissão Especial do Conselho Regional do Plano Territorial Participativo (PTP). Apenas em 2013, pela primeira vez tomaria posse da Coordenação Executiva, constituída por representantes do arranjo institucional proposto em 2011, ou seja, MDA, SPU, INCRA e SUDAM. Uma tentativa de reforçar o caráter interinstitucional e intersetorial do Plano aconteceria em 2014 com a criação do Comitê Gestor de Políticas Intersetoriais (CGPI), mediante a Portaria nº 268, de 21 de julho de 2014, da SUDAM. Os membros desse comitê foram exclusivamente do Governo Federal, cabendo a SUDAM a função de Coordenação Executiva. A participação social foi limitada e diminuiu ao longo da execução das ações previstas no PDTSAM.

Para aperfeiçoar o modelo de gestão, sugere-se:

4.2.1 Ações: Para o aperfeiçoamento do modelo de gestão e reforçar a participação social, recomendamos as seguintes ações:

- Consultas, diálogos e escutas com representações políticas de povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares em nível local, tais como, representações políticas de territórios quilombolas, assentamentos agroextrativistas, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento social e de comunidades organizadas em processos de reivindicação de direitos territoriais.

- Consultas, diálogos e escutas com representações políticas de povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares em nível estadual e nacional com ampla participação de representantes locais do: Conselho Nacional de Povos e Comunidades



Tradicionais (CNPCT), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e MALUNGU; Confederação Nacional da Agricultura Familiar (CONAF) e da Secretaria Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, vinculada ao MMA.

4.3 RECOMENDAÇÃO 3: Protocolos de consulta, livre, prévia e informada

Componente indispensável da participação social, quando a intenção de políticas e projetos específicos incidir sobre os territórios das regiões aqui estudadas deve ser a organização de protocolos de consulta. Nas últimas duas décadas, muito tem se falado sobre Protocolos Comunitários em todos os Biomas do Brasil, como a experiência no Arquipélago de Bailique, descrita no Capítulo 3 comprova. Do ponto de vista das disposições jurídico-formais, dois diplomas legais têm influenciado o interesse pelo tema: a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Lei 13.153/2015, a Lei da Biodiversidade.

A Convenção 169 da OIT é um tratado internacional de direitos humanos que versa sobre direitos dos povos indígenas e tribais editado em 1989, no âmbito das deliberações da Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, a Convenção 169 foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, passando a vigorar a partir de 25 de julho de 2003. Em forma de legislação a OIT foi promulgada pelo Brasil em 19 de abril de 2004, através do Decreto 5.051/2004. Atualmente a convenção está em vigência no Brasil pelo Decreto no 10.088 de 05 de novembro de 2009.

A Convenção 169 reconhece os direitos de indígenas e povos e comunidades tradicionais ao autorreconhecimento étnico e identitário, reconhecimento da autonomia e jurisdição próprias, direito a posse e propriedade coletiva de territórios e, ao que mais nos interessa nesta seção, estabelece o reconhecimento aos direitos de consulta e consentimento livre, prévio e informado sobre as determinações administrativas, leis, decretos, projetos de desenvolvimento e instalação de infraestruturas que afetem seus territórios e modos de vida.

De acordo com a Convenção 169, povos e comunidades tradicionais deverão ser consultados, de acordo com procedimentos definidos pelas instituições representativas dos próprios povos, para indicar ao Estado como deve ser um processo de consulta apropriado, em cada caso, em cada realidade. Isso significa dizer que a consulta deve ser prévia em relação à medida legislativa ou administrativa encaminha pelo Estado. O passo seguinte reside na declaração de consentimento prévio, livre e informado, consentimento parcial ou não consentimento com as ações propostas pelo Estado. É importante notar que o processo de consulta



prescrito na Convenção 169 não se confunde com audiências ou consultas públicas, oitivas ou reuniões pontuais. (AMIN, 2019).

No âmbito dessas determinações, a Convenção da Biodiversidade Biológica, o Protocolo de Nagoya e a Lei de Biodiversidade brasileira (MOREIRA FOLHES & FOLHES, 2023; MOREIRA et al, 2015) reafirmam que indígenas e povos e comunidades tradicionais devem ser consultados (tal qual determina a Convenção 169) sempre que houver interesse por pesquisa ou desenvolvimento de produtos e serviços associados à biodiversidade e ao conhecimento tradicional associado, no âmbito do que passou a denominar de “protocolos bioculturais”. Em adição, estabelecem também que os indígenas e PCTs tem direito à repartição dos benefícios econômicos dos usos da biodiversidade (MOREIRA FOLHES & FOLHES, 2023).

Tais determinações legais têm sido continuamente desrespeitadas pelo Estado e agentes particulares interessados em executar projetos em territórios de indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais. Na grande maioria dos casos, chega-se com um projeto pronto e acabado, já em fase de implementação e previamente aprovado pelo Estado e pelos órgãos ambientais encarregados de realizar os estudos de impacto ambiental, não obstante medidas legislativas que violem o direito à consulta e ao consentimento no processo legislativo possam ser considerados nulos, sob o exame da inconstitucionalidade e inconvenção da lei (AMIN, 2019).

Diante das dificuldades para aplicação das leis e convenções acima referidas, algumas aldeias e comunidades inseridas dentro ou fora de terras indígenas, territórios quilombolas, reservas extrativistas, projetos de assentamentos agroextrativistas, dentre outras unidades territoriais, passaram a elaborar seus “protocolos de consulta”.

Os protocolos comunitários podem ser mais ou menos distintos de Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento de caráter mais geral, contudo ambos envolvem processos de governança interna e sistematização de normas para o Estado e outras partes referentes a processos de consulta e consentimento livre, prévio e informado.

Segundo o Observatório de Protocolos de Consulta e Consentimento Livre, Prévio e Informado, no Brasil existem pelo menos quatro protocolos comunitários de sociobiodiversidade: Protocolo Biocultural Comunitário da Reserva Extrativista do Riozinho do Anfrízio (2013); Protocolo Comunitário Biocultural das Raizeiras do Cerrado: direito consuetudinário de praticar medicina tradicional (2014); Protocolo de Serviços Ambientais dos Ashaninka da Terra Indígena



Kampa do Rio Amonea (2016) e o Protocolo Comunitário do Bailique: conhecer para proteger (2014)

De acordo com a Convenção 169, povos e comunidades tradicionais deverão ser consultados, de acordo com procedimentos definidos pelas instituições representativas dos próprios povos, para indicar ao Estado como deve ser um processo de consulta apropriado, em cada caso, em cada realidade. Isso significa dizer que a consulta deve ser prévia em relação à medida legislativa ou administrativa encaminha pelo Estado. O passo seguinte reside na declaração de consentimento prévio, livre e informado, consentimento parcial ou não consentimento com as ações propostas pelo Estado. É importante notar que o processo de consulta prescrito na Convenção 169 não se confunde com audiências ou consultas públicas, oitivas ou reuniões pontuais. (AMIN, 2019).

4.4 RECOMENDAÇÃO 4: Políticas territoriais e fundiárias

O Produto 2 e a seção 3.1 do presente relatório mostraram as estratégias e instrumentos de política utilizados no PDTSAM e os seus resultados. A perspectiva era integrar esforços dos governos federal e estadual, suas instituições e autarquias. Essa perspectiva deve ser mantida e aperfeiçoada para que o largo escopo de políticas existentes possa convergir para a RM e Arquipélago do Bailique e a ele se somar as novas iniciativas que certamente decorrerão da COP, para que ambas possam incidir de forma integrada nos territórios.

Sob o ponto de vista das formas pelas quais os estados nacionais e suas jurisdições subnacionais aplicaram dispositivos de discriminação da ocupação de terras e regularização fundiária houve o predomínio de estratégias de titulação individual da terra. Não obstante esta opção responda ao interesse de segmentos da sociedade, e por isso devem ser realizadas pelo Estado, ressaltamos que esse paradigma foi aplicado de forma autoritária e esteve na base da concentração fundiária pelas elites.

Tanto na RM como no Arquipélago do Bailique, o governo federal e os governos estaduais do Pará e Amapá aplicaram dispositivos alternativos, valorizando a destinação de terras públicas para a criação de UCs, territórios quilombolas e assentamentos agroextrativistas em suas diferentes jurisdições. No entanto duas situações perduram: a falta de consolidação da regularização fundiária das unidades territoriais criadas e a necessidade de atendimento a outras reivindicações de direitos territoriais já politicamente organizadas. Tais reivindicações, sendo atendidas, poderiam assegurar a integridade de territórios, a focalização de políticas de assistência



social, e o apoio a atividades produtivas da sociobiodiversidade, gerando transbordamentos positivos nas economias locais e sustentabilidade no agrário estadual.

4.3.1 Ações

- Regularização fundiária das unidades territoriais estaduais e federais já delimitadas, mas ainda não regularizadas na RM, por meio da concessão do direito real de uso (CDRU), no caso de RESEX, RDS e PAE.
- Expedição dos títulos definitivos para a consolidação dos territórios quilombolas. A falta de expedição de CDRU ou da titulação dos territórios quilombolas já certificados pela Fundação Palmares, limita a vinculação de políticas públicas nesses territórios e a salvaguarda de direitos
- Reconhecimento de direitos territoriais expressos nas solicitações já encaminhadas por estudos de delimitação de territórios quilombolas.
- Elaboração de Plano estratégico de destinação de floresta públicas para PCTs, quilombolas e agroextrativistas
- Avaliação e atualização dos Termos de Autorização de Uso Sustentável.

4.5 RECOMENDAÇÃO 5: Políticas integradas de conhecimento, assistência técnica e crédito

Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) devem incidir sobre múltiplas escalas espaciais, mas devem estar atentas às especificidades regionais. Tendo a Região de Integração do Marajó (unidade de planejamento utilizada pelo estado do Pará coincidente com a RM,) e o Arquipélago do Bailique como referência, a elaboração de políticas de ciência e tecnologias públicas dirigidas à conservação ambiental e à bioeconomia da sociobiodiversidade devem articular, desde sua concepção, canais de diálogo com o conhecimento tradicional, de forma ética e em consonância com a CDB e a Lei 13.153/2015.

Quando atinentes aos sistemas de produção, devem definir como problema não apenas sistemas produtivos isolados, mas, sobretudo, conceber como ponto de partida a inserção das “unidades de produção” em processos ecológicos mais amplos, levando em consideração a diversidade biológica dos solos e ecossistemas florestais do bioma. Em última instâncias, devem fortalecer os territórios da sociobiodiversidade.

Nesse sentido, políticas de CT&I que respeitem, valorizem e incluam o conhecimento tradicional devem ser articuladas a políticas públicas de assistência técnica e extensão rural para que as tecnologias e inovações que ocorrem entre PCTs, quilombolas e agricultores familiares



sejam estimuladas. Mais do que soluções tecnológicas hightech, o que se deve priorizar são tecnológicas e inovações em produtos e processos robustas, simples, criativas e acessíveis, que possam fazer diferença para a segurança alimentar e nutricional e estimular os diferentes elos das cadeias de produtos da sociobiodiversidade nos territórios.

Políticas de assistência técnica devem ser articuladas às políticas de crédito. Há institucionalidades enraizadas nas políticas de crédito que estimulam decisivamente o crescimento econômico e espacial de sistemas produtivos de nenhuma diversidade biológica e que continuamente foram vinculados ao desmatamento, como os baseados em grãos e pecuária, que se expandem às custas de florestas primárias e secundárias, liberando grandes quantidades de CO₂ na atmosfera, sem que o nível de emprego e renda gerado no campo e nas cidades seja satisfatório, o que acentua as relações estruturais entre pobreza e desmatamento.

A priorização historicamente dada e ainda dominante na atualidade, no âmbito do ensino universitário, dada à formação de engenheiros agrônomos e florestais cujo conhecimento e prática se restringem ao paradigma mecânico-químico é ainda um desafio de grande monta para a constituição de conhecimento técnico que consiga dialogar com PCTS, quilombolas e agricultores familiares, para juntos buscar soluções para os problemas produtivos da sociobiodiversidade.

As políticas de formação científica e tecnológica no domínio das ciências agrárias e florestais, devem apoiar a formação em nível técnico e universitário de profissionais habilitados a lidar com os processos biológicos e ecológicos ligados ao manejo de solos, plantas e florestas do Bioma Amazônia, nas especificidades dos ecossistemas do Marajó e Bailique, para estarem igualmente aptos a apoiarem iniciativas de inovação tecnológica que devem ser potencializadas nas redes sociotécnicas de PCTS, quilombolas e agricultores familiares.

Nesse sentido, a iniciativa em curso no Arquipélago do Bailique (Curso Técnico em Alimentos da Agrobiodiversidade) pode servir de inspiração para a Região do Marajó, assim como outros modelos já muito experimentados no Pará, devem ser aperfeiçoados e expandidos. Caso das Casas Familiares Rurais, experiências que se multiplicadas com boas condições orçamentárias e infraestruturais, apoiadas em práticas pedagógicas humanistas e que respeitam os calendários produtivos em função do funcionamento do Bioma, tenderiam a fortalecer redes de conhecimento e de trocas de saberes entre famílias e organizações.

Para a implantação de políticas articuladas de CT&I, assistência técnica e crédito, algumas diretrizes devem ser priorizadas.



4.5.1 Ações:

- Políticas de crédito e assistência técnica devem ser integradas em programas e projetos que vinculem assistência técnica e crédito nos territórios da sociobiodiversidade de Marajó e Bailique.
- Previsão de acompanhamento familiar pela assistência técnica por um período não inferior a dois anos, onde possa haver visitas técnicas às áreas familiares e coletivas e atividades mais ampliadas para favorecer canais de integração dentro das comunidades. Somente após iniciada a assistência técnica e elaborados os projetos produtivos individuais e/ou coletivos deve haver liberação de créditos para que as famílias e coletivos tenham condições de seguir as recomendações.
- Realização de chamadas públicas de assistência técnica e crédito deve considerar as especificidades socioecológicas e produtivas da RM e do Arquipélago do Bailique. Deve se considerar que a RM possui regiões com características ecossistêmicas distintas.
 - As chamadas públicas e/ou editais devem conceber apoio a projetos que reforcem as capacidades de segurança alimentar e de acesso a mercados.
 - Os projetos devem priorizar SAF e PFNM e aumento/difusão das capacidades de processamento da produção (batedeira, prensas, secadores etc.), portanto, podem ser rurais ou urbanos, considerando segurança alimentar e renda, a experiência e a demanda técnica das famílias e coletivos atendidos;
- A assistência técnica deve ser feita por equipes multidisciplinares, com equidade de gênero e saberes, com a incorporação de técnicos (as) oriundos das regiões atendida, para que a troca de saberes e experiências locais no manejo dos ecossistemas florestais ou dos SAFs sejam compartilhados.
- Devem ser criados instrumentos de formação de redes sociotécnicas entre prestadoras de assistência técnica localizadas nas regiões atendidas.
- Devem ser criadas casas familiares rurais e outras iniciativas de formação técnica local
- As bases fundamentais para a ampliação das capacidades científicas e tecnológicas do manejo dos SAF e PFNM, demandam da integração de saberes entre pesquisadores, técnicos extensionistas e agricultores (em sua multiplicidade étnica e identitária);
- Deve se reforçar as redes e capacidades já existentes, tanto formadas por instituições de pesquisa e ensino (institutos nacionais de pesquisa, universidades etc.) como por organizações e movimentos sociais da sociedade civil.



- O apoio técnico-financeiro para os SAFs deve focar em convênios com cooperativas, associações, federações ONGs, assentamentos de reforma agrária e unidades de conservação de usos sustentáveis, entre outras categorias territoriais.

4.6 RECOMENDAÇÃO 6: Políticas de apoio aos SAF, PFNM e Restauração Florestal no âmbito das cadeias da sociobiodiversidade

Tendo como base as recomendações tecidas em 4.5, acrescentamos:

- Deve-se igualmente estimular estratégias de apoio a atividades técnicas, financeiras e de serviços complementares ao que se produz nos SAFs, tais como, a produção de bens, tecnologias e serviços que muitas vezes se organizam em setores complementares (transversais), e que devem ser considerados estratégicos para uma economia baseada em complexidade e diversidade (construção de máquinas e equipamentos de apoio ao processamento da produção rural).
- Políticas de compras públicas e de apoio a construção de novos mercados com foco em segurança alimentar e nutricional (como PAA e a PNAE) são fundamentais para o fortalecimento e ampliação de mercados locais e regionais para os produtos da sociobiodiversidade manejados em SAFs .
- Deve se reforçar os projetos de produção de sementes, de formação de redes de sementes e de restauração florestal baseadas em SAF.
- Integração de políticas federais e estaduais aos esforços e infraestruturas das prefeituras municipais.

4.7 RECOMENDAÇÃO 7: Repartição dos benefícios dos usos econômicos da biodiversidade

A Lei 13.123/2015⁴⁶, estabelece o Regime Brasileiro de Acesso e Uso do Patrimônio Genético (PG), dos Conhecimentos Tradicionais Associados (CTA) e da Repartição de Benefícios (RB) e estabelece que o patrimônio genético⁴⁷ é considerado um bem de uso comum do povo e

⁴⁶ Segue as determinações gerais estabelecidas no Regime Internacional da Biodiversidade instituído pela Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e do Protocolo de Nagoya, promulgado no Brasil em 2003

⁴⁷ Condições in situ “são aquelas em que o patrimônio genético existe em ecossistemas e habitats naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde naturalmente tenham desenvolvido suas características distintivas próprias, incluindo as que formam populações espontâneas” e condições ex situ são aquelas “em que o patrimônio genético é mantido fora de seu habitat natural” (Brasil, 2015).



que sobre esse patrimônio pode incidir dois tipos de conhecimento tradicional, um identificável e outro não identificável.

Na letra da lei, conhecimento tradicional associado de origem identificável é a “informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional possível de ser identificada sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético”. Conhecimento tradicional associado de origem não identificável é o “conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo menos, uma população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional”.

Repartição de benefícios, por sua vez, consiste na divisão dos benefícios provenientes da exploração econômica a partir do acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado (Brasil, 2015). Para operacionalizar a repartição dos benefícios, a Lei n.º 13.123/2015 criou o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (FNRB) e o Programa Nacional de Repartição de Benefícios (PNRB). A gestão do FNRB é feita pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima), enquanto a gestão financeira é de responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A receita do FNRB é constituída principalmente pelos valores provenientes da repartição de benefícios (art. 32, inc. VI) (Brasil, 2015), além das indicações de praxe quando da criação de fundos públicos, tais como dotações orçamentárias, doações, pagamentos decorrentes de multas em virtude do descumprimento da lei; recursos financeiros de origem externa decorrentes de contratos, acordos ou convênios, especialmente reservados para as finalidades do Fundo; contribuições; e, outras receitas que lhe vierem a ser destinadas. O Decreto n.º 8.772/2016 regulamentou o Comitê Gestor do FNRB e suas atribuições (art. 97).

Quadro 1 – Modalidades de Repartição de Benefícios e sua destinação.

MODALIDADE DE RB	PATRIMÔNIO GENÉTICO	CONHECIMENTO TRADICIONAL
Monetária	Destinação de 1 % da receita líquida do produto acabado ou material reprodutivo. Valor destinado ao FNRB.	<u>CTA de origem não identificável</u> : no montante de 1 % da receita líquida. Valor destinado ao FNRB. <u>CTA de origem identificável</u> : livre negociação, porém 0,5% tem que ser destinado ao FNRB.



Não monetária	Por meio de acordo firmado com a União sendo: a) 0,75% da receita líquida anual quando se tratar de projetos de conservação ou uso sustentável b) 1 % para demais instrumentos	<u>CTA de origem identificável:</u> Contrapartidas livremente negociadas entre o provedor e o usuário. 0,5% têm que ser destinado ao FNRB
---------------	--	---

Fonte: (MOREIRA FOLHES & FOLHES, 2023, p.).

A Lei n.º 13.123/2015 estabelece duas vias que podem resultar na repartição de benefícios. Pelo acesso ao patrimônio genético (in situ e ex situ) ou pelo acesso ao conhecimento tradicional associado (identificável e não identificável). O art. 19 da Lei n.º 13.123/2015 estabelece que a repartição de benefícios pode ocorrer nas modalidades “monetária” e “não monetária”. A modalidade escolhida irá influenciar o valor a ser pago a título de repartição de benefícios e a quantidade de recursos destinados ao FNRB, tal como estabelecem os Art. 20, 21, 22, 23 e 24 da Lei e o Decreto regulamentador.

4.6.1 Ações

- Planejar seminários e cursos nos municípios da RM e Bailique para debater e esclarecer com organizações da sociedade civil e cooperativas os procedimentos previstos pela Lei 13.123/2015, tanto os que se referem as modalidades de repartição monetárias como não monetárias.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PDTSAM procurou articular entes federativos e sociedade civil num plano de desenvolvimento que visava atender problemas crônicos de infraestrutura, saúde, educação, assistência social, políticas territoriais e fundiárias e atividades produtivas sustentáveis preocupações muito próximas aos projetos de desenvolvimento local sustentável no Arquipélago de Bailique). Porém não houve conexão entre planejamento e gestão, foi insuficiente a integração entre os entes federativos e a participação social foi pequena, diminuindo ainda mais ao longo da execução do PDTSAM.

Política pública é uma ação elaborada no sentido de enfrentar um problema público, mas sua ação deve ter como sujeitos não apenas os governos. A abordagem deve ser multicêntrica, observando as redes de políticas, as organizações privadas, organizações não governamentais, movimentos sociais e governos estatais. Nesse sentido, a participação social é cada vez mais entendida como fundamental não apenas para a execução de políticas, mas também para a própria concepção e elaboração das políticas.

Por isso, os temas delimitados no presente relatório como “problemas públicos” devem ser amplamente debatidos com representações locais, regionais e nacionais do público-alvo, assim como todas as recomendações aqui tecidas.

Diante dos eixos estabelecidos como guias do PDTSAM em 2007, todos ainda relevantes problemas públicos na atualidade, definimos como foco do presente estudo, para o aperfeiçoamento do PDTSAM, a delimitação das conexões estruturais entre ordenamento territorial, regularização fundiária e atividades produtivas sustentáveis. Evidentemente, a delimitação do que aqui se apresenta, desde sua concepção mais preliminar, deve ser debatida com a sociedade civil.

Partimos do princípio de que as políticas devem focalizar agentes específicos de setores e territórios que se deseja favorecer. Sugerimos como público-alvo das ações recomendadas, os povos e comunidades tradicionais, quilombolas e agricultores familiares. Mostramos ao longo do presente estudo que parte importante da RM e do Arquipélago de Marajó é constituída por unidades de conservação de uso sustentável, territórios quilombolas e projetos de assentamentos agroextrativistas, onde a conservação de ecossistemas e da biodiversidade ocorre em função de modos de viver e produzir compatíveis com a conservação ambiental. Nestas unidades territoriais vivem os agentes acima referidos.



Definidos os agentes, definimos o escopo das políticas territoriais e das atividades produtivas. Os instrumentos de políticas devem reconhecer a diversidade estrutural que conforma o agrário na Amazônia para perceber suas contradições, conflitos, cooperações, potencialidades e limites para a conservação ambiental e desenvolvimento sustentável da Amazônia. Por isso mostramos as diferenças conceituais e programáticas por dentro do debate atual do ordenamento territorial e bioeconomias⁴⁸.

Tanto na RM quanto em Bailique, a bioeconomia da sociobiodiversidade movimentam economias dinâmicas, que geram emprego e renda em áreas rurais e urbanas, apresenta baixa emissão e alta capacidade de fixação de carbono, baixo impacto em termos de degradação ambiental, além de manter as características originais do bioma e ser indispensável a sua restauração florestal por meio de estratégias variadas de restauração florestal em SAFs.

O dinamismo dessa economia desdobra-se em uma complexa teia de relações entre camponeses, PCTs, quilombolas, comerciantes, indústrias e mercados urbanos, dos circuitos espaciais mais localizados aos, por vezes, longos circuitos que envolvem os mercados urbano-industriais nacionais e internacionais (Costa et al, 2021).

Esse dinamismo, tem base na própria capacidade de investimento dos agricultores ou de acesso a créditos decorrentes das relações tecidas com agentes do sistema mercantil e do setor industrial regional, o que sugere uma baixa efetividade de políticas de créditos públicos que dificilmente atingem de maneira adequada PCTS, quilombolas e agricultores familiares.

Para remediar essa realidade, políticas devem ser focalizadas nas especificidades das maneiras de viver e das economias desses agentes.

⁴⁸ Mesmo assim, é necessário reconhecer que nos ambientes públicos onde se debate a ação pública há um constante choque entre ontologias políticas (BIA).



BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGOSTINI, M. R.; RAMOS, R. P. O Protocolo Comunitário do Bailique: cuidando da floresta e reduzindo desigualdades estruturais. CEPAL - Escritório no Brasil da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas. 2020.

ALMEIDA, M. P.; SOARES, A.; LIMA, J. P.; SANTOS, M. A. S. A participação da mulher em organizações sociais rurais na Amazônia: estudo de caso no Arquipélago do Bailique, Estado do Amapá. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. Macapá, n. 6, p. 19-31, dez. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>>. Acesso em: 01 nov 2014.

ALMEIDA, M. W. B. de. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 55, p. 35–52, 2004.

AMIN, L. Sujeitos da convenção n.169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado (ccpli). In.: Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação / Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Liana Amin Lima da Silva, Rodrigo Oliveira, Carolina Motoki ; Verena Glass (org.). – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019. 268 p.

ARAÚJO, R.; LÉNA, P. Da predação à sustentabilidade na Amazônia: a difícil metamorfose. In: ARAÚJO, R.; LÉNA, P. Desenvolvimento Sustentável e Sociedades na Amazônia. Belém: MPEG, 2010. p. 13–55.

BALÉE, W. The culture of Amazonian forests. In: POSEY, D. A.; BALÉE, W. (Eds.). Resource management in Amazonia: indigenous and folk strategies. New York: New York Botanical Garden, 1989. p. 1–21.

BELCHER, B. AND KUSTERS, K. (eds) (2004) Forest Products, Livelihoods and Conservation: Case Studies of Non-timber Forest Product Systems. Volume 1 – Asia. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia

BENATTI, J. H. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais. Tese (Doutorado) - NAEA, Universidade Federal do Pará, Belém, NAEA, 2003.

BENATTI, J. H. Aspectos jurídicos e fundiários da utilização social, econômica e ambiental da várzea: Análise para Elaboração de Modelos de Gestão. Manaus: Ibama/ ProVárzea, 2004.

BENATTI, J. H. A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: Ibama/ProVárzea, 2005.

BENATTI, J. H. Proposals, experiences, and advances in the legalization of land tenure in the várzea. In: PINEDO-VASQUEZ, M. et al. (eds.). The Amazon várzea: the decade past and the decade ahead. Dordrecht: Springer Netherlands, 2011. p. 67–82.



BENATTI, J. H. Várzea e as populações tradicionais: a tentativa de implementar políticas públicas em uma região ecologicamente instável. In: ALVES, F. (ed.). A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 17–29.

BORELLI, D. L. Aziz Ab'Sáber: problemas da Amazônia brasileira. Estudos Avançados, v. 19, n. 53, p. 7–35, 2005.

BRANDÃO, P. P. N. Saberes culturais ribeirinhos: o brincar e a cultura infantil a partir das narrativas dos moradores da comunidade de Arraiol, Arquipélago do Bailique/AP. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Amapá, Programa de Pós-Graduação em Educação. Macapá, 2019.

BRASIL. Decreto n.º 11.865, de 27 de dezembro de 2023. Promulga o Protocolo de Nagoia sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Derivados de sua Utilização à Convenção sobre Diversidade Biológica, firmado pela República Federativa do Brasil em Nova Iorque, em 2 de fevereiro de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11865.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.865%2C%20DE%2027,2%20de%20fevereiro%20de%202011. Acesso em: em 10 jan. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 8.772, de 11 de maio de 2016. Regulamenta a Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8772.htm. Acesso: em 10 jan. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm. Acesso: em 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.123/2015, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.186-16, de 24 de agosto de 2001. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º, 8º, alínea “j”, 10, alínea “c”, 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras



providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2186-16.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

CAPÁSSOLI, M. J. A. Identificação e caracterização de áreas e comunidade com potenciais para o desenvolvimento de sistemas de produção florestal no Estado do Amapá. Piracicaba. p. 131. 2001.

CARVALHO, J.A.L. (2006). Terras caídas e consequências sociais: Costa do Miracauera, Paraná da Trindade, Município de Itacoatiara-AM. Dissertação (Mestrado no Programa de Pós-Graduação Sociedade e Cultura na Amazônia do Instituto de Ciências Humanas e Letras) – Universidade Federal do Amazonas. Manaus, 2006. 142p.

CATTERSON, T. M. Service de politique et planification. Département des forêts, FAO, Rome, Italie, 1984.

COLIN, Jean-Philippe; LE MEUR, Pierre-Yves; LÉONARD, Eric. Introduction: identifier les droits et dicter le droit: la politique des programmes de formalisation des droits fonciers, dans Jean-Philippe Colin, Pierre-Yves Le Meur, Eric Léonard (dir.), Les politiques d'enregistrement des droits fonciers : du cadre légal aux pratiques locales. Hommes et Sociétés, Paris, Karthala, p. 567, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Bioeconomia: uma agenda para o Brasil. – Brasília: CNI, 2013.

COSTA, F. A. A economia dos sistemas agroflorestais na Amazônia: uma trajetória crítica para o desenvolvimento sustentável. (Working Paper nº 012). Made/ USP. 2022.

COSTA, F. A.; FERNANDES, D.; FOLHES, R.; SILVA, H; VENTURA NETO, R. Desenvolvimento Sustentável e Bioeconomias na Amazônia: delineamento para a ação programática. (Working Paper) MADE-FEA/USP. 2022.

COSTA, F. A., CIASCA, B.S., CASTRO, E.C.C., BARREIROS, R.M.M., FOLHES, R.T., BERGAMINI, L.L., SOLYNO SOBRINHO, S.A., CRUZ, A., COSTA, J. A., SIMÕES, J., ALMEIDA, J.S., SOUZA, H.M. Bioeconomia da sociobiodiversidade no estado do Pará. Brasília, DF: The Nature Conservancy (TNC Brasil), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Natura, IDB-TN-2264, 2021.

CUNHA, M. C. da; ALMEIDA, M. W. B. de. Populações tradicionais e conservação. Consulta 99 - GT Unidades de Conservação. Anais. In: SEMINÁRIO CONSULTA DE MACAPÁ 99. Macapá: editora 1999.

DE BEER, J., MCDERMOTT, M. The economic value of non-timber forest products in Southeast Asia. Netherlands Committee for IUCN, Amsterdam. 1989.

FERNANDES, D. A., COSTA, F. A., FOLHES, R.; SILVA, H; VENTURA NETO, R. Por uma bioeconomia da sociobiodiversidade na Amazônia: lições do passado e perspectivas para o futuro. (Nota de Política Econômica no. 023). Centro de pesquisa em macroeconomia das desigualdades, MADE-FEA/USP. 2022.



FERNANDES, D. A.; SILVA, H.; COSTA, F. A.; VENTURA NETO, R. FOLHES, R. (2022). O Debate sobre Bioeconomia e as Perspectivas de Desenvolvimento para a Região Amazônica no Século XXI. In: A Economia Brasileira no Ano do Bicentenário da Independência. Campinas, HUCITEC (no prelo).

SCHWARTZMAN, S. Arguing Tropical Forest Conservation: People versus Parks. Conservation Biology [0888-8892] Schwartzman Ano:2000 v.:14 n.:5 p.:1370 -1374.

DIEGUES, A. C. O mito moderno da natureza intocada. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa Sobre Populações e Áreas Úmidas Brasileira. USP, 1994.

DRUMMOND, J. A.; PEREIRA, M. A. P. O Amapá nos tempos do manganês: um estudo sobre o desenvolvimento de um Estado amazônico 1943-2000. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

ÉLERES, P. Intervenção territorial federal na Amazônia. Belém: Imprensa Oficial do Estado do Pará, 2002.

EMMI, M. F.; MARIN. A oligarquia da castanha: crise e rearticulação. In: CASTRO, M. E. R.; HEBETTE, J. (eds.). Na Trilha dos grandes projetos: modernização e conflito na Amazônia. Belém: UFPA/NAEA, 1989.

FERREIRA, R. C. Planejamento ambiental e sustentabilidade: conexões de saberes na comunidade São João Batista, arquipélago de Bailique - AP / Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Sergipe SE, 2023. 123 f.

FOLHES, R; FERNANDES, D. A.; COSTA, F. A.; SILVA, H.; NETO, R. V. Sistemas agroflorestais na Amazônia (Nota nº 040). MADE/USP. 2023.

FOLHES, R. T. O Lago Grande do Curuai: história fundiária, usos da terra e relações de poder numa área de transição várzea-terra firme na Amazônia. Tese de Doutorado. Belém/Paris, 299 fl. 2016.

GTA. Diagnóstico Produtivo do Bailique, 2015.

GTA. Relatório sobre a Questão fundiária do Bailique, 2015.

GTA. Protocolo Comunitário do Bailique: Conhecer para proteger. 2015.

GUABIRABA, I.R. AMORIM, J.R.G. MACIEL, J.P.F. EULER, A. M. C. Etnobotânica de uma comunidade extrativista do Arquipélago do Bailique, Amapá. EMBRAPA. III Jornada Científica. 2017.

HECHT, S.B., ANDERSON, A.B., MAY, P. The subsidy from nature: shifting cultivation, successional palm forests and rural development. Hum Org 47:25–35. 1988

JODHA, N, S. Common property resources and rural poor in dry regions of India. Econ Polit Wkly 21(27):1169–1181. 1986.



JUNK, W. J. et al. A classification of major natural habitats of Amazonian white-water river floodplains (várzeas). *Wetlands Ecology and Management*, v. 20, n. 6, p. 461–475, 2012.

HILGARTNER, S. Making the bioeconomy measurable: Politics of an emerging anticipatory machinery. *Biosocieties* 2007, 2, 382–386. / Birch, K.; Levidow, L.; Papaioannou, T. Self-fulfilling prophecies of the European knowledge-based bio-economy: The discursive shaping of institutional and policy frameworks in the bio-pharmaceuticals sector. *J. Knowl. Econ.* 2012. / Birch, K.; Levidow, L.; Papaioannou, T. Sustainable capital? The neoliberalization of nature and knowledge in the European _knowledge-based bio-economy'. *Sustainability* 2010, 2, 2898–2918.

IEPA et al. Atlas da Zona Costeira Estuarina do Estado do Amapá: Do diagnóstico socioambiental ao Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro Participativo. 2004

IEPA. Macrodiagnóstico do Estado do Amapá: Primeira aproximação do ZEE. 2008.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. Brasília, 2017.

BNDS. A Bioeconomia Brasileira em Números. Bioeconomia | BNDES Setorial 47, p. 277-332. 2018.

MCTIC/CGEE. Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Bioeconomia. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2018.

LA CONDAMINE. Relation abrégée d'un voyage fait dans l'intérieur de l'Amérique méridionale: depuis la côte la mer du sud, jusqu'aux côtes du Brésil & de la Guyane. 1778.

LAIRD, S., McLAIN, R., WYNBERG, R. Wild Product Governance Finding Policies that Work for Non-timber Forest Products. People and Plants International. Conservation Series. 2010.

LYNCH, O.J., TALBOTT, K. Balancing acts: community-based forest management and national law in Asia and the Pacific. World Resources Institute, Washington, DC. 1995.

LOUREIRO, V. R.; PINTO, J.N.A. A Questão Fundiária na Amazônia. *Estudos Avançados* 19 (54), 2005.

MARSHALL E, NEWTON AC, SCHRECKENBERG K (2003) Commercialisation of non-timber forest products: first steps in analysing the factors influencing success. *Int Forest Rev* 5:128–137.



MARTINS, J. DE S. Os camponeses e a política no Brasil. 1. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.

MOREIRA FOLHES, E. C. P.; FOLHES, R. O Fundo Nacional de repartição de benefícios: chegou a vez da biodiversidade amazônica e de seus guardiões? Paper do NAEA, Volume 1, Nº 1 (Edição 567). 2023.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto; PORRO, Noemi Miyasaka; SILVA, Liana Amin Lima da (Orgs.). A “nova” Lei n. 13.123/2015 no velho Marco Legal da Biodiversidade: entre retrocessos e violações de direitos socioambientais. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017.

NASCIMENTO, ADILSON GARCIA DO. A reforma agrária no Estado do Amapá: O processo histórico-institucional fundiário e as consequências dos projetos de assentamento sobre a cobertura florestal (Dissertação de Mestrado) / Adilson Garcia do Nascimento. – Macapá: Unifap, 2009.

NAIR, P.K.R. Classification of Agroforestry Systems. Agroforestry Systems, 3, 97-128. 1985.

NEUMANN RP, HIRSCH E. Commercialisation of non-timber forest products: review and analysis of research. Center for International Forestry Research/FAO, Bogor, Indonesia, 2000.

OECD. Agricultural and health biotechnologies: Building blocks of the bioeconomy", OECD Journal: General Papers, Volume 2009/3, OECD, Paris.

OLIVEIRA, PATRÍCIA SIMÕES de. The biotechnology development policy in Brazil and the strategic role of technology parks for the progress of bioindustry. 2009. 591 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA FILHO, J. P. de. O caboclo e o brabo: notas sobre duas modalidades de força de trabalho na expansão da fronteira amazônica do século XIX. In: SILVEIRA, E. (Ed.). Encontros com a civilização brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. p. 101– 140.

OSTROM, E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1990.

PADOCH C, BRONDIZIO E, COSTA S, PINEDO-VASQUEZ M, SEARS RR, SIQUEIRA A. Urban forest and rural cities: multi-sited households, consumption patterns, and forest resources in Amazonia. Ecol Soc 13. 2008. Available from: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art2>.

PELUSO, N. L. Networking in the commons: a tragedy for rattan? Indonesia 35:95–108. 1983.

PENA, ROSINAI AMANAJÁS. O Fenômeno Católico em Foco: Uma Etnografia da Festa de Nossa Senhora da Conceição Vila do Buritizal/Bailique-Ap / Rosinai Amanajás Pena; orientador Dr. José Maria da Silva – Macapá, 2014. 140 f.



PRISCYLLA JOCA, BIVIANY ROJAS GARZÓN, LIANA AMIN LIMA DA SILVA, RODRIGO MAGALHÃES DE OLIVEIRA E LUIS DONISETE BENZI GRUPIONI. Protocolos Autônomos de Consulta e Consentimento um olhar sobre o brasil | belize | Canadá | Colômbia. RCA / São Paulo, 2021.

PIRES, S. M. P., REIS, I. P. O Arquipélago Amazônico do Bailique e a Justiça Itinerante Fluvial: Um olhar através das lentes da sociologia das ausências de Boaventura de Sousa Santos. i congreso de filosofía del derecho para el mundo latino. 2016.

POMPILIO, B. W. AMAPÁ: Viagem como metáfora Cultura e Memórias. PUC-SP. Tese de doutorado. SÃO PAULO. Março/2009.

PORRO, R. (Org). Alternativa Agroflorestal na Amazônia em Transformação. Embrapa Informação Tecnológica. Brasília-DF. 825 p. 2009.

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

SILVA JUNIOR, O. M; SZLAFSZTEIN, C. F; BAIA, M. M. Gestão de riscos de desastres no Arquipélago do Bailique, foz do rio Amazonas, Amapá, Brasil. In: MAGNONI JUNIOR, L. et al. (2022). Ensino de geografia e a redução do risco de desastres em espaços urbanos e rurais [recurso eletrônico]. São Paulo: CPS, 1. ed., 818 p., 2022.

SILLS, E. SHANLEY, P. PAUMGARTEM, F, DE BEER, I. PIERCE, A. Evolving Perspectives on Non-timber Forest Products. In.: Shackleton et al. (eds.), Non-Timber Forest Products in the Global Context, Tropical Forestry 7, DOI 10.1007/978-3-642-17983-9_2, # Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2011.

SCHWARTZMAN, S. Arguing Tropical Forest Conservation: People versus Parks. Conservation Biology [0888-8892] Schwartzman Ano:2000 v.:14 n.:5 p.:1370 -1374.

TABUNA, H. (2000) Evaluation des échanges des produits forestiers non ligneux entre l’Afrique subsaharienne et l’Europe, FAO, Rome.

TAKIYAMA, Luís Roberto. [et al.] Projeto zoneamento ecológico econômico urbano das áreas de ressacas de Macapá e Santana, estado do Amapá: relatório técnico final. /Luís Roberto Takiyama. Macapá: IEPA, 2012.

TORRES, A.M.; EL-ROBRINI, M. Erosão e Progradação do Litoral Brasileiro. Brasília, DF:MMA, 2004. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/publicacoes/gestao-territorial/category/80-gestao-costeira-g-erosao-e-progradacao>.

TRECCANI, G. D. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. Revista de procuradoria geral do estado do Pará, v. 20, p. 121–158, 2009.

VIEIRA, R. S. Terras inundáveis da Amazônia interior e a legislação ambiental. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro, p. 103–118, 1999.



MIN. INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SEC. NACIONAL DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL - SDR
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA – PCT BRA/IICA/13/001 – INTERÁGUAS

