



A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO NA AMAZÔNIA



ORGANIZADOR
FÁBIO ALVES

ipea

VÁRZEA E AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS: A TENTATIVA DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS EM UMA REGIÃO ECOLÓGICAMENTE INSTÁVEL¹

José Heder Benatti²

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos quinze anos, o governo federal tem se preocupado mais efetivamente com a regularização fundiária da várzea, em particular da ocupação familiar e das populações tradicionais.³ Diferentemente da regularização fundiária em terra firme, a várzea possui peculiaridades ecológicas e sociais que obrigam um trabalho diferenciado no reconhecimento das posses e territórios.⁴

Atualmente, temos distintas formas de legitimação do apossamento das populações tradicionais. Podemos enumerar a reserva extrativista (Resex), a reserva de desenvolvimento sustentável (RDS), a propriedade quilombola e o projeto de assentamento agroextrativista (PAE). Todos podem ser criados em área de várzea.

O reconhecimento oficial das áreas ocupadas pelas populações tradicionais é uma importante política pública para democratizar o acesso à terra no Brasil, particularmente em um país que possui um elevado índice de concentração de

1. Parte da discussão realizada nesse texto foi retirada de trabalhos cujo tema principal foi a várzea (Benatti *et al.*, 2003; Benatti, 2005; 2011).

2. Advogado, doutor, professor associado de direito da Universidade Federal do Pará (UFPA), diretor-adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA e bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

3. Dizer o que é populações tradicionais não é tarefa fácil, seja no âmbito antropológico ou jurídico. As diversas definições descritas na literatura são pertinentes porque apresentam elementos caracterizadores desses grupos sociais, que são: a ligação com determinado território, a organização social e política, a relação com a natureza e o uso dos recursos naturais renováveis, e o pequeno grau de envolvimento com o mercado e a sociedade em volta. Podemos citar autores que trabalham com essa concepção aberta: Berno de Almeida (1989), Diegues (1994), Cunha e Almeida (2001), Bromley e Cernea (1991), Blaikie e Brookfield (1987) e Ostrom (2005). Utilizar-se-á neste trabalho o termo "populações tradicionais" na forma mais abrangente, acompanhando-se, assim, a posição de Barreto Filho (2006), que ressalta ser na generalidade e na fluidez do termo que se encontra sua força. Para esse autor, a noção de "população tradicional" é utilizada de forma ambivalente, ora com caráter residual e negativo, para excluir dessa categoria de grupos os indígenas e os quilombolas, ora com caráter positivo e abrangente, para incluir todos os grupos sociais cuja distintividade cultural se expressaria nas territorialidades específicas. Também se empregarão as definições existentes no Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

4. Para esse texto, empregaremos o sentido de território mais próximo da(s) definição(ões) atribuída(s) pela antropologia, a qual enfatiza a apropriação e a construção simbólicas que são feitas pelas populações em espaços por estas habitados, que é condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Não é a noção empregada pela teoria política na qual o ordenamento jurídico o concebe (um povo, um território, uma nação). Para a visão tradicional do direito, o território é um dos elementos formadores do Estado e o limite de seu poder.

terra nas mãos de poucos.⁵ Outros objetivos que se pretende assegurar com a regularização das populações tradicionais: as diferentes manifestações culturais; o respeito à organização social e política desses grupos; e a proteção ambiental.

Na realidade, a regularização fundiária das populações tradicionais refere-se, sobretudo, ao reconhecimento jurídico do direito ao território.

Nos últimos anos, foram criados diversos projetos agroextrativistas em ilhas e áreas de várzea, a partir do Termo de Cooperação Técnica firmado em 2004 entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), que já permitiu, somente em 2006, a regularização fundiária de quase 105 mil ha e a inclusão social de 9.309 famílias ribeirinhas no nordeste paraense. Por sua vez, foi emitido Termo de Autorização de Uso Sustentável (Taus) em locais já contemplados por outras categorias de regularização fundiária – como PAE e Resex –, o que pode causar confusão aos beneficiados sobre qual documento, ou ato, tem valor jurídico.

Diante desse quadro, uma das questões a ser discutida é sobre o que significa a regularização fundiária e se é possível assegurar a sustentabilidade da ocupação ribeirinha na várzea.

Seja qual for a conclusão sobre esses questionamentos, deve-se ter como pressuposto que os instrumentos jurídicos devem assegurar a conservação, o uso sustentável e a gestão integrada da várzea; portanto, as soluções de caráter transitórias e precárias devem ser substituídas por instrumentos mais consistentes juridicamente. O paradoxo dessa afirmativa está no fato de que partirá do pressuposto de que qualquer solução jurídica ou de delimitação das áreas de várzea é temporária, porque estas estão em constante modificação física de sua localização. Daqui a vinte ou trinta anos, a área de várzea não será a mesma de hoje.

Esperamos que o texto presente, mesmo que não definitiva e abrangente, a problematização da questão jurídica do território ribeirinho – composto de várzea, rio, ilha e terra firme –, com possíveis soluções para a regularização fundiária voltada para populações tradicionais.

2 DELIMITANDO A ÁREA DA VÁRZEA

Um dos pontos que será mais discutido nesse livro é o que se entende por várzea. Nessa seção, faremos um breve debate sobre sua delimitação física, a fim de ter a compreensão sobre a importância do meio para buscar soluções sociais e jurídicas.

Os rios da Amazônia estão sujeitos a um período de enchente, momento no qual a água transborda dos seus leitos e invade as áreas marginais, inundando-as

5. De acordo com o Censo Agropecuário 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2006), 15,6% dos estabelecimentos ocupam extensão de 75,7% da área agricultável do país e apenas 25,6% da mão de obra ocupada na agricultura. Para algumas estimativas, são 32 mil propriedades ocupando área que chega a 132 milhões de hectares.

em diferentes graus de intensidade. As áreas marginais inundadas periodicamente pelas águas de rios, lagos, igarapés, paranás e furos é que iremos denominar de terreno de várzea.

A várzea é um fenômeno natural que sofre influência de fatores hidrográficos, climáticos, edáficos e florísticos. Devido a esses fatores e à variável de tempo de permanência da inundação em cada área, têm-se características ecológicas e de uso dos recursos naturais distintas para cada região da Amazônia; por isso, é considerada como planície de inundação, formada por faixa de largura variável ao longo do Rio Amazonas, e pode alcançar 16 km de largura em Itacoatiara, 50 km em Parintins, 33 km em Óbidos e 24 km em Santarém (Moreira, 1977, p. 15). Topograficamente, a várzea pode ser dividida em baixa e alta. No primeiro caso, as terras são inundadas durante parte do ano, com vegetação ora campestre ora florestal. No segundo caso, trata-se de área da planície mais alta, alagada no período final das enchentes, formada por vegetação de porte arbóreo.

Nem toda área marginal das correntes de água é considerada várzea, pois pode-se encontrar terra firme não inundada pelas cheias do rio. De modo geral, esses terrenos estão dispostos a partir da várzea e sucedem as áreas de baixos níveis.

As fases da várzea são os períodos da vazante – época em que o rio apresenta o menor volume de águas – e enchente – quando as águas, ao transbordarem, provocam inundação das terras marginais. Não se pode pensar na várzea sem esses dois momentos, e, por isso, ao se apresentarem as propostas para regularizar a situação fundiária e de manejo dos recursos naturais, está-se incluindo esses dois ciclos (vazante e enchente) que configuram a várzea.

Devido a essa peculiaridade ecológica da região da várzea, os grupos sociais que ocupam essas áreas estabeleceram toda uma estratégia de uso e manejo dos recursos naturais, buscando adaptarem-se a uma região em constante modificação física e geográfica.

O espaço físico onde se buscam soluções jurídicas para a definição da situação dominial e de uso compreende a várzea baixa e a alta, as quais denominaremos genericamente de várzea. Nesse espaço geográfico, estão localizados os rios, os lagos, os paranás, os furos, os igarapés, a restinga, o campo inundável e a vegetação florestal. Geograficamente, pode-se dizer que a várzea está circunscrita pela terra firme – ou seja, é o terreno que alaga temporariamente. Assim, é a inter-relação dos diversos elementos geográficos e dos recursos naturais que irá configurar a várzea.

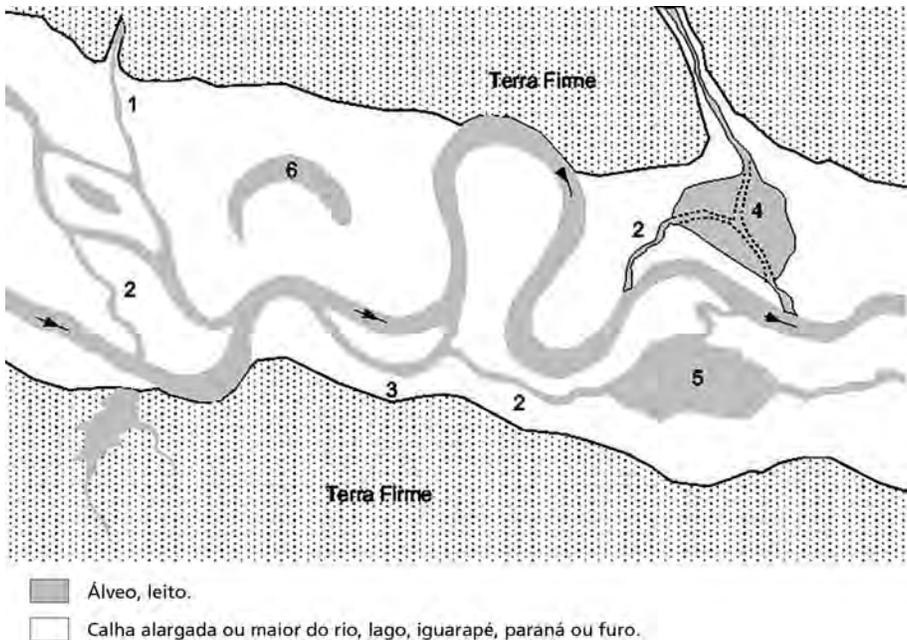
Outra forma de classificar a várzea amazônica é levar em consideração sua localização geográfica, que pode ser dividida em três grupos:

- 1) Várzea litorânea: formada no baixo curso dos rios que desaguam diretamente no Oceano Atlântico; área sobre a qual a maré exerce grande influência tanto na enchente como na vazante.

- 2) Várzea do estuário do rio Amazonas: localizada no trecho do rio a jusante da confluência com o Rio Xingu. Essa área sofre influência das marés.
- 3) Várzea do Baixo Amazonas: localizada no trecho do rio Amazonas, que está a montante da foz do Rio Xingu.

Na figura 1, explicitamos os elementos da drenagem da várzea que são apropriados pelas populações ribeirinhas. São os recursos naturais dessas áreas que são manejados: a coleta extrativa florestal, a pesca e o plantio de algumas espécies alimentícias de ciclo curto ou para a pastagem do gado.

FIGURA 1
Principais elementos da drenagem da várzea



Fonte: Soares (1977).

Obs.: 1- Igarapé; 2- Furo; 3- Paranã; 4- Regos em lago temporário; 5- Lago permanente; 6- Lago de meandro abandonado ("sacado"); 7- lago de barragem em antiga ria fluvial.

3 DEFININDO JURIDICAMENTE A VÁRZEA

Ao analisar os fenômenos naturais de vazante e enchente sob ótica jurídica, o olhar é outro. O direito não regula o fenômeno natural *várzea* em si, mas sim as consequências ambientais e sociais do alagamento temporário daí advindo. Para discutir a regularização fundiária, o que importa é a definição jurídica da dominialidade do terreno sobre o qual incide o alagamento – ou seja, as áreas que ficam submersas em algum momento do ano (a restinga, as margens e o leito do lago e

dos furos temporários e a vegetação florestal). Em relação às margens e ao leito do rio principal, do igarapé, do paraná, do lago e dos furos permanentes, o domínio é público, porque a água é considerada bem público. Na prática, a várzea é o terreno que suporta a água, daí possuir a mesma dominialidade da água. Se a água for federal, o domínio da várzea será federal; se for estadual, o domínio será estadual.

Quanto à análise dos fatores de proteção e uso dos recursos naturais (água, solo, fauna e flora) não importa a dominialidade (se é pública ou privada), mas sim a forma de acesso ao recurso e a utilização.⁶

Determinando a dominialidade da várzea, se pública ou privada, fica mais fácil examinar a questão do manejo dos recursos naturais. É importante distinguir o debate sobre o domínio da discussão sobre o uso dos recursos naturais, pois é possível que a propriedade seja pública, mas o uso privado.⁷

Para Vieira (1992; 1999), a várzea possui a mesma natureza jurídica do álveo. Este é definido no art. 9º do Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934) como sendo “a superfície que as águas cobrem sem transbordar para o solo natural ordinariamente enxuto”. Em outras palavras, o álveo é a extensão superficial a qual as águas cobrem comumente.⁸ Vieira (1992, p. 7) afirma, também, que “as várzeas equivalem ao denominado leito maior sazonal”.

Até a entrada em vigor do novo Código Florestal, ocorrida em 2012, não havia definição para várzea na legislação brasileira. Com a Lei nº 12.651/2012, art. 3º, inciso XXI, surge a definição de várzea de inundação ou planície de inundação como sendo as áreas marginais a cursos d’água sujeitas a enchentes e inundações periódicas. Essa lei define também a “faixa de passagem de inundação: área de várzea ou planície de inundação adjacente a cursos d’água que permite o escoamento da enchente” (Brasil, 2012, art. 3º, inciso XXII).

Diante do que foi exposto, a natureza jurídica da várzea é a que incide nas áreas marginais dos cursos d’água, ou no terreno da calha alargada ou maior de um rio.

6. O uso deve ser entendido na sua forma mais ampla. O recurso natural sendo utilizado para a pesca, a agricultura ou a retirada da madeira. Pode ser usado, ainda, para o transporte.

7. No meio jurídico, a discussão sobre a autonomia conceitual de propriedade e domínio não é nova, uns defendendo que a propriedade é mais ampla que o domínio, outros sustentando o contrário; há os que defendem que esses dois termos são distintos, ainda que complementares e indissociáveis. Para Aronne (1999), a propriedade é apreendida na relação do proprietário com os demais indivíduos, sendo o conteúdo externo (*in persona*) do direito de propriedade. Já o domínio é visto na ligação do indivíduo com o bem, sendo o conteúdo interno (*in re*) do direito de propriedade, o conjunto de relações entre o indivíduo e o bem da vida que sujeita sua vontade.

Em nosso trabalho empregaremos os termos propriedade e domínio como sinônimos. De modo geral, podemos afirmar que a propriedade é todo poder sobre um bem – está exatamente no grau de poder – ou seja, no *dominium*. É a “gradação” do *dominium* que caracterizará o conteúdo mínimo ou máximo da propriedade (Grossi, 1992, p. 92).

8. Leito, álveo ou canal do rio é o conduto das águas, o lugar por onde estas correm entre duas margens. Logo, as margens, por terem superfície mais elevada, representam a porção do leito que contém as águas (Mendoza, 1909, p. 7).

4 ELEMENTOS GEOGRÁFICOS E JURÍDICOS QUE INCIDEM NO TERRENO DE VÁRZEA

Agora iremos discutir os elementos geográficos que incidem na várzea e suas repercussões jurídicas. Em outras palavras, analisaremos os limites para uso e manejo dos recursos naturais.

4.1 A várzea e a área de preservação permanente

Um ponto importante nesse debate é a área de preservação permanente (APP). O novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) define como APP a

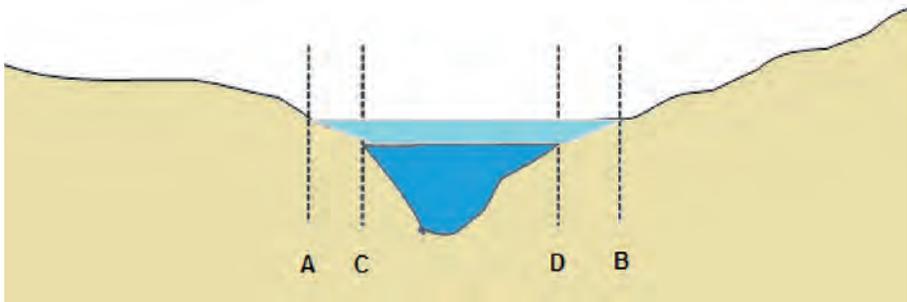
área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (Brasil, 2012, art. 3º, inciso II).

A dúvida atual é se a área da APP incide no terreno de várzea. Devemos admitir que, nesse aspecto, a atual Lei nº 12.651/2012 (Brasil, 2012) trouxe mais confusão do que solução ao tratar da situação.

No código anterior (Lei nº 4.771/1965), a APP era medida a partir do *nível mais alto* do curso d'água. Na atual lei, essa área inicia a partir da borda da calha do *leito regular*.⁹

Na análise da figura 2, que representa as duas leis ao definir o início da APP, a conclusão é que com a atual norma essa área irá incidir em parte ou na mesma área de várzea, o que poderá trazer aumento da burocratização ou limites no uso dos recursos naturais. Os pontos C e D representam o leito da corrente d'água, enquanto os pontos A e B as áreas alagadas periodicamente.

FIGURA 2
Área da APP no Código Florestal (1967 e 2012)



Fonte: Mello-Théry (2013).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

9. O inciso XIX, do art. 3º, da Lei nº 12.651/2012, entende por leito regular "a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano" (Brasil, 2012, art. 3º, inciso XIX).

Na figura 2, o Código Florestal de 1967 definia que a área de preservação permanente iniciava no nível mais alto do curso d'água – ou seja, nos pontos A e B. Logo, a APP começava quando terminava a área de várzea. Com a atual lei, poderá ocorrer sobreposição, pois a APP inicia-se pela borda da calha do leito regular – a partir dos pontos C e D –, e sua faixa pode ser entre 30 m a 500 m de largura, dependendo da largura da corrente d'água e do tamanho do imóvel rural (pequeno, médio ou grande) (Brasil, 2012, art. 4º).

A própria norma prevê que podem ser declaradas de preservação permanente, quando de interesse social por ato do chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação, com o objetivo de – entre outras finalidades previstas nos incisos do artigo – proteger as várzeas (Brasil, 2012, art. 6º, inciso III).

Dependendo da situação concreta, abre-se a dúvida se os ribeirinhos poderão ou não continuar a realizar suas atividades econômicas de décadas na várzea, se estas incidirem em APP. O interessante é que esse debate tinha sido superado pela norma florestal anterior, mas esse é o risco quando se muda a lei para atender a “interesses” casuísticos, sem levar em consideração – ou desconsiderar – todos os impactos sociais e ambientais de tais alterações.

Apesar da Lei nº 12.651 abrir exceções para o uso dos recursos naturais na APP, quando trata das ações de baixo impacto ambiental, o que permite

abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à *retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável* (Brasil, 2012, letra “a” do inciso X).

Os arts. 8º e 9º dessa lei preveem expressamente que poderão ocorrer a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP, sendo também permitido o acesso de pessoas e animais para obtenção de água, quando ambas as situações tratarem de atividades de baixo impacto ambiental. Nessa direção, o art. 10 prevê essas atividades para agricultura familiar, ao impor como única condição a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Espera-se que a interpretação do que é baixo impacto não fique à mercê de cada funcionário público, mas que haja regulamentação.

Na prática, a nova lei florestal diminuiu a APP e a deixou em muitos casos na Amazônia, no interior do leito maior do rio – ou seja, na área da várzea.

4.2 A várzea e as terras devolutas, terrenos de marinha, terrenos marginais e as praias

A definição de terra devoluta está contida no art. 5º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946. De modo geral, pode-se conceituar como devolutas as terras 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 (Garcia, 1958, p. 159).¹⁰ Assim, 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. Na figura 1, pode-se afirmar que as terras devolutas incidem na terra firme – isto é, fora da várzea.

Os terrenos de marinha são terras públicas e inusucapíveis, que podem ocorrer no continente do território brasileiro ou em algumas ilhas. No continente, estão situados na costa marítima e nas margens de rios e lagos que sofrem a influência das marés. 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 a parte da terra, da posição da linha da preamar média 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. Logo, esses terrenos não incidem na área de várzea

Em relação aos terrenos marginais de correntes navegáveis, estes são os que não sofrem influência das marés; portanto, não se enquadram nas características dos terrenos de marinha, nem por isso deixam de ser públicos, mas com outra denominação. De acordo com a legislação atual, as áreas que não podem ser classificadas como terras de marinha, serão designadas de terrenos marginais.

Com efeito, o art. 4º do Decreto-Lei nº 9.760/1946 conceitua tais terrenos como sendo “os que [são] banhados pelas correntes navegáveis, fora do alcance das marés, vão até a distância de 15 (quinze) metros medidos horizontalmente para a parte da terra, contados desde a linha média das enchentes ordinárias” (Brasil, 1946, art. 4º).¹¹

10. O art. 20, inciso II, da Constituição Federal (CF) de 1988 diz que a terra devoluta é um bem da União quando for indispensável à defesa de fronteiras e fortificações e à preservação ambiental, definidas em lei (Brasil, 1988, art. 20). O art. 26, inciso IV, da CF, afirma que pertencem aos estados as terras devolutas não compreendidas entre as da União. A destinação dessa terra deverá ser compatibilizada com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188 da CF). Já no parágrafo 5º do art. 225, está previsto que “são indispensáveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.” (Brasil, 1988, art. 225). Desse modo, os mandamentos constitucionais orientam a destinação das terras devolutas para reforma agrária ou proteção ambiental; em quaisquer situações, serão consideradas bens públicos.

11. Essa definição está prevista no Código de Águas (art. 14 do Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), apenas com a terminologia de terreno reservado.

Esses terrenos são considerados bem dominial (Di Pietro, 2001). Os elementos que, no seu conjunto, irão definir os terrenos marginais são os banhados por correntes navegáveis; correntes desse tipo que não sentem a influência das marés; a largura dos terrenos marginais, espaço que corresponde a 15 m medidos em direção à terra; e o marco inicial para medição – linha imaginária denominada de linha média das enchentes ordinárias (Nascimento, 1985, p. 51).

A dominialidade desses terrenos será federal quando estiverem à margem de rios navegáveis federais, em territórios da Federação, se por qualquer título não pertencerem a particular, quando os rios e as ilhas estiverem situadas na faixa de fronteira do território nacional. Os demais terrenos marginais pertencem aos estados onde estão localizados, “se por algum título, não forem do domínio federal, municipal ou particular” (Brasil, 1992, art. 31). De qualquer forma, “são terras públicas, conceitualmente não devolutas, e que, por via de consequência, não são usucapíveis.” (Nascimento, 1985, p. 51).¹²

Portanto, com essas características, os terrenos marginais não incidem na área de várzea, pois a faixa de terra começa a ser medida *a partir da linha média das enchentes ordinárias*, e a várzea conta a partir da borda da calha do leito regular.

As praias terão sua dominialidade federal quando forem banhada por águas federais – art. 20, inciso III, da Constituição Federal (CF) de 1988 –, as demais serão consideradas de propriedade estadual. As praias podem incidir no terreno da várzea.

Resumidamente, podemos qualificar as categorias jurídicas de APPs, terras devolutas, terrenos de marinha, terrenos marginais e praias em dois grupos: um concernente a dominialidade e outro em relação ao limite de uso dos recursos naturais.

A única categoria que restringe o uso dos recursos naturais é a APP, pois o domínio pode ser público ou privado, dependendo da sua localização. Enquanto as demais categorias estão relacionadas ao domínio, que é público, e somente a terra devoluta pode ser transferida ao particular, as demais não.

O quadro 1 busca sintetizar a correspondência entre os elementos geográficos com as categorias jurídicas. A cada elemento, corresponde categorias jurídicas, que definem se é possível haver alienação da terra e os limites de uso dos recursos naturais da várzea.

12. Em relação aos terrenos marginais, o Superior Tribunal Federal, através da Súmula nº 479, orienta que “as margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização” (STF, 1969). Isso ocorre também com os terrenos de marinha. Nos dois casos, são indenizadas as benfeitorias existentes nas áreas dos terrenos de marinha e marginais. O STJ tinha o entendimento de que as faixas ribeirinhas dos rios eram indenizáveis, não se aplicando a Súmula nº 479/STF. Contudo, essa interpretação foi modificada com o Recurso Especial 508377, relator Min. João Otávio de Noronha, Publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe), em 11 de novembro de 2009, predominando o entendimento da aplicação da Súmula nº 479/STF.

QUADRO 1
Relação elementos geográficos *versus* categorias jurídicas

| Elementos geográficos | Categorias jurídicas |
|--|---|
| Terra firme: área que normalmente não é alagada periodicamente. | - Terreno alodial: área desembaraçada de restrição legal para exploração agrária (agricultura, pecuária e extrativismo) não alagada |
| Terra firme ou interior nacional em ilhas | - APP - Terreno de marinha - Terreno marginal |
| Terreno de várzea (área periodicamente inundada pelo transbordamento lateral de rios ou lagos e/ou precipitação direta ou afloramento do lençol freático, que é composto pela área de restinga e os campos inundáveis) | - APP - Leito maior de rio, lago, igarapé, paraná ou furo - Praia |
| Leito principal do rio e do igarapé, canal do paraná ou furo e bacia do lago. O leito, o canal e a bacia principal são delimitados na estação seca (vazante). | - Álveo ou leito regular |

Elaboração do autor.

5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA VÁRZEA E AS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

A regularização fundiária, ou legitimação de posse,¹³ é um instituto genuinamente brasileiro que busca transferir o patrimônio público para o domínio particular. Tem sua origem histórica na necessidade de regularizar situações que não encontravam amparo jurídico. Legitimação de posse é o ato administrativo pelo qual o poder público reconhece a ocupação de particular ou coletivo e outorga o formal domínio pleno ou a concessão da área reivindicada.

A regularização fundiária destina-se a concretizar o domínio e a posse do Estado – quando se tratar de terra devoluta, assentamento, unidade de conservação, terreno de marinha e terreno de várzea – sobre as terras inseridas nos limites da área a ser regularizada. Com a regularização fundiária, são resolvidas dúvidas com relação à efetiva propriedade da terra e ao uso dos recursos naturais. No caso particular das populações tradicionais e dos ribeirinhos, está se regularizando um apossamento preexistente.

No caso da regularização fundiária em área de várzea, o processo de regularização fundiária deve levar em conta duas premissas básicas:

13. Os agraristas brasileiros ainda não conseguiram chegar a uma conceituação consensual sobre os institutos da legitimação e regularização de posse. Parte entende que se trata de dois institutos jurídicos, sendo que a legitimação não é liberalidade, mas uma obrigação do poder público em reconhecer o direito do ocupante de terras públicas. A área não pode exceder o módulo rural. Outros entendem que legitimação e a regularização de posse são sinônimas, a diferença ocorre somente na sistemática, pois acima do módulo rural o poder público não é obrigado a reconhecer o direito à terra devoluta reivindicada. Trabalhamos com essa concepção, não fazendo distinção quando denominarmos regularização ou legitimação de posse. A diferença ocorre na sistemática legal de reconhecimento do direito de regularização fundiária.

- a integridade ecológica do conjunto de ambientes na várzea (solo, cobertura vegetal e recursos hídricos); e
- os diferentes padrões de agricultura e manejo da floresta – ou seja, a forma de apossamento e uso dos recursos naturais.¹⁴

A regularização fundiária da várzea deve respeitar a forma de uso e apropriação dos recursos naturais pelas populações ribeirinhas. As diretrizes normativas que vão subsidiar a formulação da política de regularização fundiária devem atender aos interesses dos diversos atores e aos diferentes ambientes naturais. Na legitimação da ocupação familiar ribeirinha e das populações tradicionais, busca-se assegurar o direito à terra, ao reconhecer a ocupação do pequeno imóvel rural (individual – igual ou abaixo de quatro módulos fiscais) mais a área comunitária (área de restinga, pasto e lago de uso comum).¹⁵

O procedimento de regularização fundiária para as populações tradicionais pode ser distinto, dependendo do sujeito e do órgão que irá realizar o processo de reconhecimento da ocupação das áreas de várzea. Para a criação da unidade de conservação de uso sustentável (Resex, RDS e florestas nacionais), a legislação permite a titulação individual ou coletiva com o contrato de concessão de direito real de uso (CDRU)¹⁶ e torna, assim, a área de usufruto da população tradicional, mas de propriedade pública. Isso também ocorre quando a titulação for individual.

14. No apossamento familiar na várzea, os limites laterais são bem definidos e os fundos normalmente se estendem até o lago ou canal d'água. Essa divisão espacial busca assegurar a cada possessor o acesso aos quatro principais ambientes da várzea (canal de corrente d'água, restinga, campo natural e lago). Deve-se respeitar essa forma peculiar de distribuição e acesso aos recursos naturais, já que esse arranjo socioambiental assegura a viabilidade da economia familiar na várzea (McGrath, 2004).

15. O trabalho de McGrath (2004) indica a existência de uma boa percentagem de imóveis rurais menor que o módulo rural da região – ou seja, estão abaixo de 3 ha. Contudo, quando a regularização inclui a área de restinga, pasto comum e lago, a área mínima familiar não irá ficar menor que o módulo rural; portanto, não poderá ser enquadrada como minifúndio. Propriedade familiar e módulo rural podem ser considerados sinônimos, pois o módulo é definido levando-se em conta as condições mínimas exigíveis para a rentabilidade e o aproveitamento socialmente útil da propriedade (art. 4º da Lei nº 4.504/1964 – Estatuto da Terra).

16. O contrato de concessão de direito real de uso está previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967), o qual conceitua que a concessão do direito real de uso de terreno é o contrato solene, pelo qual se transfere, a título de direito real, o usufruto temporário, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra *utilização de interesse social*. A concessão de uso, como direito real, é transferível por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, a título gratuito ou remunerado, desde que o novo concessionário ou seus descendentes não deem uso diferente ao estabelecido no contrato administrativo.

A Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, também prevê no seu art. 2º o CDRU como instrumento de cessão de direito real de uso, onerosa ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária (Brasil, 2009d, art. 2º).

Outra previsão legal é a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que define no seu art. 10 – que altera a redação do art. 18 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 – que “A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso – CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.” (Brasil, 2014, art. 10). No § 4º desse artigo, está descrito que “é facultado ao beneficiário do programa de reforma agrária, individual ou coletivamente, optar pela CDRU, que lhe será outorgada na forma do regulamento.” (Brasil, 2014, art. 4º).

Na criação de assentamento ou regularização individual (familiar) em área de várzea, a situação jurídica será a mesma da unidade de conservação – ou seja, a área será de usufruto da população tradicional, mas de propriedade pública, podendo ser utilizado o contrato de concessão de direito real de uso como instrumento jurídico para regularizar a situação de ocupação da várzea pela população tradicional ou familiar.

No caso da regularização fundiária da familiar e/ou propriedade comum, a concessão destina-se, também, a assegurar os modos de vida econômico e cultural do grupo social favorecido.¹⁷

6 CONCLUSÃO

A discussão sobre a várzea e as possíveis vias de reconhecer o direito à terra aos ocupantes históricos dessas áreas é um tema que tem repercussão nos âmbitos social, econômico e ambiental. Esse debate precisa ter olhares para como ocorreu o apossamento dos terrenos de várzea, a diversidade de uso dessas áreas (extrativismo vegetal e animal, agricultura e pecuária) e os conflitos de interesses entre as populações tradicionais e médios e grandes ocupantes. Não bastasse a complexidade – e, muitas das vezes, a inadequação – da regulação fundiária e ambiental, é necessário pensar esse espaço na sua inter-relação terra e água, buscando-se uma nova abordagem para aplicação da atual legislação, a fim de reconhecer a especificidade dos problemas que decorrem da utilização da várzea.

As questões de propriedade da terra e da exploração extrativa pesqueira e florestal estão relacionadas ao uso dos terrenos de marinha, dos terrenos marginais, das correntes d'águas (rios, lagos, igarapés, paranás, furos etc.) e da fauna aquática.

Daí a importância de refletir sobre a análise da realidade socioambiental da várzea, na busca de soluções para superar os atuais impasses relativos à apropriação e ao uso dos recursos naturais, a fim de assegurar o manejo sustentável e a estabilidade jurídica no uso da terra, da água e da cobertura vegetal na várzea.

Com a definição da dominialidade pública das áreas de várzea e a implementação de regularização fundiária, o Estado pode acelerar o processo de reconhecimento dos direitos historicamente construídos no apossamento e no uso dos recursos naturais ao longo dos rios na Amazônia. Contudo, as sustentabilidades econômica, social e ambiental da várzea dependem de como ocorrerá a gestão desse espaço nos

17. Como concepção preliminar, entende-se por propriedade comum as áreas de uso para a agricultura, a pecuária e o extrativismo animal e vegetal das populações tradicionais regularizadas pelo poder público. Em se tratando de apossamento comum, o controle ocorre quando o grupo social de alguma forma detém algum poder sobre determinado espaço, que pode incluir recursos florestais ou aquáticos. Esse poder se legitima pela ocupação, que, no caso das populações tradicionais, denominamos de posse agroecológica. A forma coletiva de apossamento dos recursos naturais e a presença de práticas de trabalho familiar com base no agroextrativismo são características desse tipo de posse (Benatti, 2003a).

âmbitos familiar, comunitário e da paisagem. Para alcançar esse fim, o uso com baixo impacto, é preciso ir além da regularização fundiária e do reconhecimento do direito à terra. Será necessário implantar políticas que busquem gestão integrada do território ribeirinho e da paisagem da várzea. Em outras palavras, uma atuação interligada dos interesses individuais, coletivos e ambientais.