



WWF®

PROJETO

BR

2013



PROJETO VÁRZEA:

20 anos construindo um sistema de cogestão
dos recursos naturais no Baixo Amazonas

O PROJETO VÁRZEA

O sistema de gestão compartilhada (cogestão) do manejo de recursos naturais entre comunidade e governo implantado na várzea de Santarém (PA), e difundido para outros municípios do Baixo Amazonas, reforça a integridade do sistema de lagos de várzea, unidade ecológica característica desta região da Amazônia; legaliza o regime de propriedade mista usado tradicionalmente pelos ribeirinhos de acordo com o tipo e uso de recursos naturais; e incorpora em um único instrumento acordos e mecanismos de manejo para regulamentar o uso dos recursos naturais e do solo.

Este resultado é fruto de um processo de construção de 20 anos entre o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – Ipam, seus parceiros e outros atores da sociedade civil e governo, para o qual o apoio contínuo do WWF-Brasil foi fundamental. Este documento destaca os pontos mais importantes deste processo.

LOCAL DO PROJETO

Nome: Projeto Várzea
Local: Santarém (PA),
Baixo Amazonas



WWF-Brasil

SECRETÁRIA GERAL

Maria Cecília Wey de Britto
Superintendente de Conservação
Mauro Armelin
Coordenador do programa Amazônia
Marco Lentini

FICHA TÉCNICA

Texto
Sylvia Mitraud
David McGrath
Revisão técnica
Antonio Oviedo

Revisão

Jorge Eduardo Dantas
Cadu Peliceli

Fotografias

Bento Viana

Projeto Gráfico e Editoração

Radiola Design & Publicidade

Brasília (DF), 2013

WWF-Brasil

"Projeto Várzea: 20 anos construindo um sistema de cogestão dos recursos naturais no Baixo Amazonas". WWF-Brasil, Brasília: WWF-Brasil, 2013.

16p. : il; 17 x 23 cm

ISBN

978-85-86440-75-5

1. Gestão participativa. 2. Recursos naturais da várzea. 3. Amazônia.

SUMÁRIO

O DESAFIO: COGESTÃO PARA MANUTENÇÃO DA INTEGRIDADE DO ECOSISTEMA	4
O PROCESSO: CONSTRUINDO O SISTEMA DE COGESTÃO DA VÁRZEA NO BAIXO AMAZONAS	7
<i>Construção do sistema de cogestão</i>	7
<i>Fortalecimento da gestão social</i>	9
TRANSFORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL	11
ALICERCES PARA A SUSTENTABILIDADE	14

O DESAFIO: COGESTÃO PARA MANUTENÇÃO DA INTEGRIDADE DO ECOSSISTEMA

A várzea amazônica é um ecossistema de paisagem diversificada e dinâmica que há milhares de anos tem sido ocupada por populações humanas.

A região do Rio Amazonas no oeste do Pará, entre a divisa com o Amazonas e o Rio Xingu, conhecida como Baixo Amazonas, é caracterizada por sistemas de grandes lagos rasos que ocupam o interior da várzea, margeados por extensas faixas de campos naturais e florestas que ocupam as restingas ao longo dos braços do rio. A enchente que anualmente inunda a várzea durante vários meses permite a renovação da fertilidade do solo e a migração da fauna aquática entre lagos e o rio. A várzea é uma paisagem dinâmica, constantemente sendo remodelada pelo rio, erodindo restingas num local, assoreando lagos e formando novas ilhas rio abaixo. Porém, ela é também resiliente, desde que a integridade ecológica não seja comprometida.

Do ponto de vista socioeconômico, a prolongada enchente anual e o alto grau de variabilidade da paisagem demandam estratégias produtivas que usem recursos naturais dos principais elementos da paisagem, acompanhando a sazonalidade da enchente: pesca nos lagos e no rio; agricultura, criação de pequenos animais e extração de produtos florestais nas restingas; e pecuária nos campos naturais. A diversidade e adaptabilidade da estratégia produtiva dos ribeirinhos historicamente têm possibilitado a sobrevivência dos varzeiros.

Desde o século 17, os recursos naturais da várzea têm sido intensivamente explorados, e populações de uma série de espécies vegetais e animais têm sido dizimadas ao longo dos anos. A partir de meados do século 20, uma nova fase na exploração da várzea ameaça pela primeira vez a integridade ecológica desse ecossistema. A introdução e a expansão da jiticultura entre as décadas de 1950 e 1980 levou ao desmatamento das restingas de quase toda a várzea do Baixo Amazonas. A partir da década de 1970, o desenvolvimento e a expansão da pesca comercial aumentaram a pressão sobre os estoques pesqueiros dos lagos de várzea, gerando conflitos entre comunidades e pescadores comerciais de fora.



Estudo realizado por pesquisadora do Projeto Várzea em 2004 revelou que a produtividade (Captura por Unidade de Esforço – CPUE) dos lagos manejados por acordos de pesca comunitários é 60% maior que nos não manejados.

Finalmente, o crescimento da pecuária a partir da década de 1980 levou à degradação dos campos naturais e das florestas remanescentes, comprometendo ainda mais o ecossistema de várzea. Preocupadas com a redução dos estoques pesqueiros e a degradação dos campos e florestas, as comunidades negociaram acordos comunitários para controlar o acesso e ordenar a pesca e a pecuária nos seus territórios.

A reivindicação da posse dos lagos pelas comunidades de várzea enfrentava ainda o obstáculo de seu regime fundiário. A várzea é considerada terra da união e a propriedade privada neste tipo de terreno não é reconhecida pela lei. Na prática, no entanto, a várzea é dividida em posses privadas e existe um “mercado de terras” onde áreas de várzea são compradas e vendidas livremente, embora sem título. Porém, seu status legal impede a regulamentação da ocupação do solo e o acesso a programas governamentais de crédito e assistência técnica.

Quando o Projeto Várzea começou, em 1994, seu objetivo era transformar os acordos comunitários de pesca na base de uma nova política de manejo pesqueiro, onde a comunidade e o governo colaboram na gestão da pesca nos lagos de várzea.

35.000

Nos primeiros 12 anos do Projeto Várzea, o Ipam e seus parceiros construíram em Santarém um sistema de cogestão baseado em conselhos intercomunitários, os Conselhos Regionais de Pesca (CRPs), que reúnem representantes de todas as comunidades que compartilham do mesmo sistema de lagos, a unidade básica do ecossistema de várzea. Foram criados sete CRPs cobrindo os principais sistemas de lagos da várzea de Santarém, envolvendo mais de 150 comunidades e 35.000 pessoas.

O manejo adaptativo do pirarucu

Além de ordenar a pesca nos lagos, o Projeto Várzea desenvolveu subprojetos de manejo de espécies aquáticas como o pirarucu, os quelônios e os jacarés. Destes, o mais importante é o manejo comunitário do pirarucu, que usa uma metodologia de contagem participativa desenvolvida na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no Amazonas. Aproveitando as características biológicas da espécie e o conhecimento dos pescadores, equipes de pescadores foram capacitadas para estimar o número de pirarucus adultos e juvenis em cada lago. Isso permite definir cotas de captura anual e planos de manejo sustentável. Em 2011, 67 pescadores atuavam como contadores certificados em 28 comunidades e havia sete planos de manejo de pirarucu sendo implementados. Esse sistema possibilita recuperar os estoques de pirarucu e aumentar a produção sustentável em mais de 15 vezes. Hoje o Ipam usa os resultados de mais de 15 anos de trabalho para defender a criação de uma política estadual para o manejo comunitário do pirarucu.



Em três anos, os pescadores estavam usando os frutos das árvores como isca para pescar embaixo da floresta que eles mesmos haviam plantado.

Ainda neste período, o Projeto Várzea trabalhou com comunidades para a gestão dos demais ambientes e recursos da várzea, como melhoria da agricultura e recuperação de ambientes degradados. A expansão da jiticultura e da pecuária causaram a perda de mais da metade da cobertura florestal e dos campos naturais da várzea e a degradação das áreas remanescentes. Para lidar com o impacto desta degradação na pesca, moradores da comunidade de Aracampina (Santarém-PA) formaram o Grupo Renascer e com a colaboração do Ipam e do programa de educação ambiental da comunidade, reflorestaram a beirada de um lago. Em três anos, os pescadores estavam usando os frutos das árvores como isca para pescar embaixo da floresta que eles mesmos haviam plantado. O Ipam também apoiou a iniciativa da comunidade Igarapé do Costa (Santarém-PA) de plantar capins naturais para formar grandes barreiras flutuantes na cheia; com isso, eles queriam proteger suas casas das ondas que se formam neste período, assim como abrigar peixes e outras espécies aquáticas.

A partir de 2006, esse sistema de cogestão passa a ser a base da implantação de Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAEs), criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que resolvem o problema fundiário das áreas tradicionalmente ocupadas por ribeirinhos e legalizam os instrumentos de gestão integrada do sistema de cogestão. Em 2013, a ocupação do solo e uso dos recursos naturais na várzea no Baixo Amazonas são regulamentados por 45 PAEs em nove municípios, beneficiando 11.305 famílias.

Projetos de Assentamento Agroextrativistas do Baixo Amazonas



Esse sistema era inconcebível no início do Projeto Várzea em 1994. Acordos comunitários não tinham validade legal e não existiam territórios comunitários formais. Ele foi desenvolvido por meio de um processo de longa duração que teve muitas frentes de atuação e adaptações a contextos em evolução, explorados a seguir.

O PROCESSO: CONSTRUINDO O SISTEMA DE COGESTÃO DA VÁRZEA NO BAIXO AMAZONAS

Construção do sistema de cogestão

A construção do sistema de cogestão teve três grandes etapas. Primeiro, até início dos anos 2000, o foco estava na legalização de acordos comunitários de pesca que haviam sido criados anteriormente. Estes eram negociados entre comunidades que compartilhavam o mesmo lago, e definiam regras para ordenar a pesca. Por meio de um esforço conjunto da Colônia de Pescadores Z-20 de Santarém, do Projeto Iara, do Instituto Brasileiro do Meio

Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e do Projeto Várzea, foi elaborado em 1997 o esboço de uma política e estrutura institucional para a cogestão da pesca nos lagos de várzea. O primeiro acordo de pesca a ser transformado em portaria foi da Região do Maicá (Santarém) em 1999, logo seguido por outros. Pouco depois, o Ibama começou a formar Agentes Ambientais Voluntários, comunitários habilitados para organizar atividades de monitoramento e fiscalização da pesca nos lagos. Entre 2001 e 2003 estas políticas tornaram-se legais.

O próximo desafio foi o ordenamento da criação de gado nos campos naturais, a segunda maior fonte de conflito na várzea. Com o apoio do Ipam, do Ministério Público Federal (MPF) e de outras entidades, comunidades negociaram acordos, chamados Termos de Ajuste de Conduta (TACs), com os criadores locais. Esses TACs definiram regras para a criação de gado na várzea e estabeleceram procedimentos para a compensação de agricultores e pescadores que sofreram prejuízos do gado. Essa segunda etapa do processo representou mais um passo na direção da legalização do regime de propriedade mista tradicional dos ribeirinhos e expandiu a gestão para a dimensão terrestre da paisagem, passando a contemplar restingas e campos.

A despeito destes grandes avanços, após dez anos ainda não havia integração entre as diferentes políticas públicas, ou instrumentos legais para o manejo de outros recursos naturais, e o conjunto de mecanismos não era capaz de manejar os sistemas de lagos como unidade ecológica. Os TACs eram restritos aos indivíduos signatários de uma comunidade, enquanto as restrições à exclusão de pescadores de fora e a falta de apoio do governo para a fiscalização faziam dos acordos de pesca instrumentos extremamente fracos. O Projeto Várzea e parceiros perceberam que a gestão ecossistêmica da várzea precisava de uma solução fundiária.

Com a regularização da posse da terra, os moradores dos PAEs passaram a ter acesso aos programas de crédito e assistência técnica do Incra. As famílias receberam Crédito Habitação de R\$ 15 mil e Crédito Apoio de R\$ 3,2 mil. Foram usadas tecnologias para promover o fornecimento de água limpa e processamento de dejetos nas habitações, enquanto o Crédito Apoio foi empregado na compra de utensílios domésticos, ferramentas de trabalho, meios de transporte, entre outros insumos para a produção.

LIÇÕES DO PROJETO

Uma das lições aprendidas pelo Projeto Várzea foi a de que a articulação inconsistente de órgãos governamentais é um dos maiores empecilhos à sustentabilidade de projetos de cogestão.

A partir de 2000, o ProVárzea, do Ibama, iniciou um processo de avaliação de soluções para a questão fundiária da várzea, com a colaboração de técnicos do Projeto Várzea. Em 2006, o Incra foi incumbido de regularizar a ocupação da várzea de forma a reconhecer os direitos tradicionais dos ribeirinhos. O Incra adotou o PAE como o modelo para regularizar a ocupação da várzea por comunidades tradicionais e criou 45 PAEs de várzea em nove municípios do Baixo Amazonas.

Em 2008, o Incra contratou o Ipam para trabalhar com os moradores de 15 PAEs de várzea na elaboração de Planos de Utilização (PU) e Planos de Desenvolvimento do Assentamento (PB/PDA). O Ipam entende que o PAE tem vários aspectos importantes do ponto de vista da consolidação da cogestão da várzea:

- *Estabelece territórios comunitários formais e passa sua gestão para as associações dos moradores;*
- *Reconhece os usos individuais e coletivos dos ambientes de várzea, sendo compatível com o atual padrão de ocupação e uso da várzea;*
- *Integra os acordos de pesca e os TACs num único instrumento de gestão (o Plano de Utilização, PU), que é construído coletivamente pelos moradores e define as regras para o uso da terra e dos recursos naturais do PAE;*
- *O Incra reconheceu o direito dos moradores ao uso exclusivo dos recursos pesqueiros e demais recursos do território do PAE;*
- *Permite em tese a cobrança de taxas pela associação dos moradores para a entrada de pescadores de fora, criando um mecanismo para financiar as atividades de manejo realizadas pelas comunidades;*
- *O respeito às regras do PU passou a ser determinante para a manutenção do direito de residência no PAE.*

Em suma, o PAE de várzea consolidou a estrutura organizacional comunitária participativa que já estava estabelecida, finalmente constituindo um instrumento de gestão do ecossistema como um todo.

Da parte do governo, o Incra tornou-se o principal ator governamental no sistema de cogestão. A entrada do Incra não eliminou a atuação de nenhuma agência dentro dos PAEs, especialmente a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), e trouxe novas agências, como a Empresa de Assistência Técnica

No Plano de Uso, os comunitários reconheceram o produto de sua longa jornada de organização social e foram capazes de aplicar sua experiência passada para melhorar o instrumento regulatório do PAE.

“A gente não trabalha a partir da ignorância. O pessoal sabe muito bem o que está fazendo e as consequências de suas ações, mas frequentemente não tem visão macro: cada um faz uma coisa, mas o que significa quando 700 famílias estão fazendo a mesma coisa? [...] Eles conhecem história natural, mas não teoria ecológica, que fornece categorias e princípios para ir organizando o conhecimento da história natural.”

David “Toby” McGrath,
coordenador do
Projeto Várzea,
junho de 2000.

e Extensão Rural (Emater) para prestação de assistência técnica. Acima de tudo, a inserção do Incra criou uma posição forte para o governo no sistema, com mandato organizacional de implementação e fiscalização dos PAEs, o que lhe demandou atender e ajudar a solucionar os conflitos com base nos Planos de Utilização e Planos Básico e de Desenvolvimento do Assentamento (PBs/PDAs).

Como mecanismo de regularização fundiária, o PAE se tornou uma solução juridicamente mais forte do que os outros instrumentos, reduzindo a insegurança da ocupação tradicional pelos ribeirinhos. Os PAEs concedem aos ribeirinhos o controle sobre seus territórios e recursos naturais. Se o acesso a rios, como via fluvial, permanece livre, em tese o acesso aos lagos e recursos naturais dentro do território passa a ser regulado pelas associações dos PAEs.

Fortalecimento da gestão social

Uma das principais áreas de atuação do Projeto Várzea foi a formação de lideranças e o fortalecimento institucional por meio de (a) cursos em temas relacionados à gestão organizacional, ao manejo de recursos naturais e às políticas públicas para a várzea; (b) assistência técnica formativa nas mesmas áreas; e (c) intercâmbios com grupos e experiências em outras partes da várzea amazônica. Utilizando os princípios participativos que haviam embasado o trabalho da Igreja Católica com os movimentos sociais de pescadores e ribeirinhos, o projeto possibilitou a formação e capacitação para a gestão da várzea.

Um diferencial crítico do Projeto Várzea foi o método de geração do conteúdo dos cursos e interações voltadas à formação: compartilhamento por meio de sucessivas interações entre pesquisadores e técnicos de um lado e ribeirinhos e pescadores do outro, promovendo a gradual geração de conhecimentos específicos para a região, que integram conhecimentos tradicionais e científicos, e o aprendizado conjunto ao longo do projeto. Metodologias e materiais educativos foram desenvolvidos ao longo de anos, num processo de interações em oficinas, cursos e debates para adequação de conteúdos, linguagem e apresentação.

Essa abordagem esteve no cerne do amadurecimento da atuação de lideranças comunitárias e de pescadores, que passaram da reivindicação à proatividade e finalmente à implementação de políticas públicas e mecanismos de gestão que eles mesmo ajudaram a criar. Do ponto de vista organizacional, a abordagem aumentou o capital social das organizações representativas que já existiam, em especial a colônia de pescadores de Santarém, e daquelas formadas

com o apoio do projeto, como associações comunitárias e CRPs.

O Projeto Várzea também incentivou a formação profissional técnica, que ao longo dos 20 anos do projeto incrementou a qualidade do capital humano local para a conservação e desenvolvimento sustentável da várzea. Uma consequência foi a manutenção de um quadro de profissionais locais de crescente capacidade e qualificação e com forte comprometimento com os objetivos do projeto.



© WWF-Brasil/David McGrath



TRANSFORMAÇÃO DA EDUCAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO AMBIENTAL

A educação ambiental foi uma das áreas que mais contribuiu para a difusão dos temas ligados à várzea e seu manejo, ampliando significativamente o alcance social do projeto.

A equipe do Programa de Educação Ambiental (PEA) atuou na capacitação e formação de lideranças para a cogestão e na formação de professores da várzea para a inclusão da educação ambiental em seu dia a dia com os alunos. Entre 1994 e 2012, o PEA contribuiu para um enorme salto na qualidade da educação na várzea.

17.742

Até 2004, o programa havia treinado 175 professores de Santarém, envolvendo diretamente 4.317 alunos e indiretamente uma população de 13.250 residentes.

Nos primeiros dez anos, o Projeto Várzea desenvolveu um programa de educação ambiental para inserção no currículo do ensino fundamental das escolas de várzea, baseado na sensibilização dos professores para a gestão ambiental, elaboração de materiais de apoio e capacitação dos professores. Por utilizar um método baseado na pedagogia de Paulo Freire, herança do trabalho do Movimento de Educação de Base (MEB) da Igreja Católica, nos anos 1980, o programa promoveu a qualificação dos professores na prática educativa como um todo. Na construção do conteúdo, integrou princípios e categorias da geografia física e ecologia de várzea com o conhecimento da história natural da várzea dos moradores e pescadores.

Até 2004, o programa havia treinado 175 professores em 53 escolas de quatro regiões da várzea de Santarém, envolvendo diretamente 4.317 alunos e indiretamente uma população de 13.250 residentes. O Projeto Várzea também apoiou os professores participantes do PEA na preparação para concurso municipal e vestibulares, contribuindo para sua qualificação e estabilidade profissionais. Ademais, a circulação de professores treinados pelo PEA no sistema municipal promoveu a ampliação dos impactos do Projeto para além de sua área de atuação direta.

Tendo a escola como foco, o PEA trabalhou também a difusão de conhecimentos e promoveu atividades para o envolvimento da comunidade como um todo, como campanhas educativas sobre qualidade da água e manejo de lixo e, anualmente, a Feira de Educação Ambiental, inicialmente com a comunidade escolar da várzea, mas progressivamente também com escolas da cidade.



Uma escola do PAE de várzea Taparará obteve a melhor nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2009.

Antes uma região marginal do sistema educacional do município, em uma década, o rendimento dos alunos da várzea ultrapassou o de alunos do ensino público em Santarém. Entre as escolas municipais, a escola do PAE Taparará obteve a melhor nota no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2009; e em 2011 foi a vez da escola do PAE Ituqui.

Edy Lopes

A presença do educador, animador e ilustrador de enorme talento Edy Lopes na equipe do PEA, desde o começo até seu falecimento em 2012, foi fundamental para o sucesso do programa em seus objetivos de educação e sensibilização às questões ambientais. Acima de tudo, Edy desenvolveu uma identidade visual e de linguagem para os materiais educativos que os tornou acessíveis e atrativos para ribeirinhos e pescadores.

A partir de 2005, sob a direção da pedagoga que liderou o programa da educação formal por dez anos, a Secretaria Municipal de Educação de Santarém criou programas para todo o município com foco na educação ambiental, liderados por professores formados pelo PEA e empregando valores e métodos desenvolvidos nas escolas da várzea. Com a criação dos PAEs, outros municípios do Baixo Amazonas convidaram o Ipam para treinar gestores e professores visando integrar a educação ambiental no currículo escolar.



ALICERCES PARA A SUSTENTABILIDADE

O desenvolvimento de mecanismos de conservação e manejo em áreas fora de unidades de conservação enfrenta grandes desafios para criar alicerces sociais e institucionais resilientes. Do ponto de vista da organização social, é necessário

criar estruturas, processos, mecanismos, e atitudes voltados ao manejo ecossistêmico (não só de um recurso natural) e à gestão compartilhada. Do ponto de vista de políticas públicas, é necessário promover o envolvimento de múltiplos órgãos de diferentes níveis de governo, a integração de suas políticas e, acima de tudo, criar instituições que diminuam a vulnerabilidade das políticas e do sistema a disputas político-partidárias.

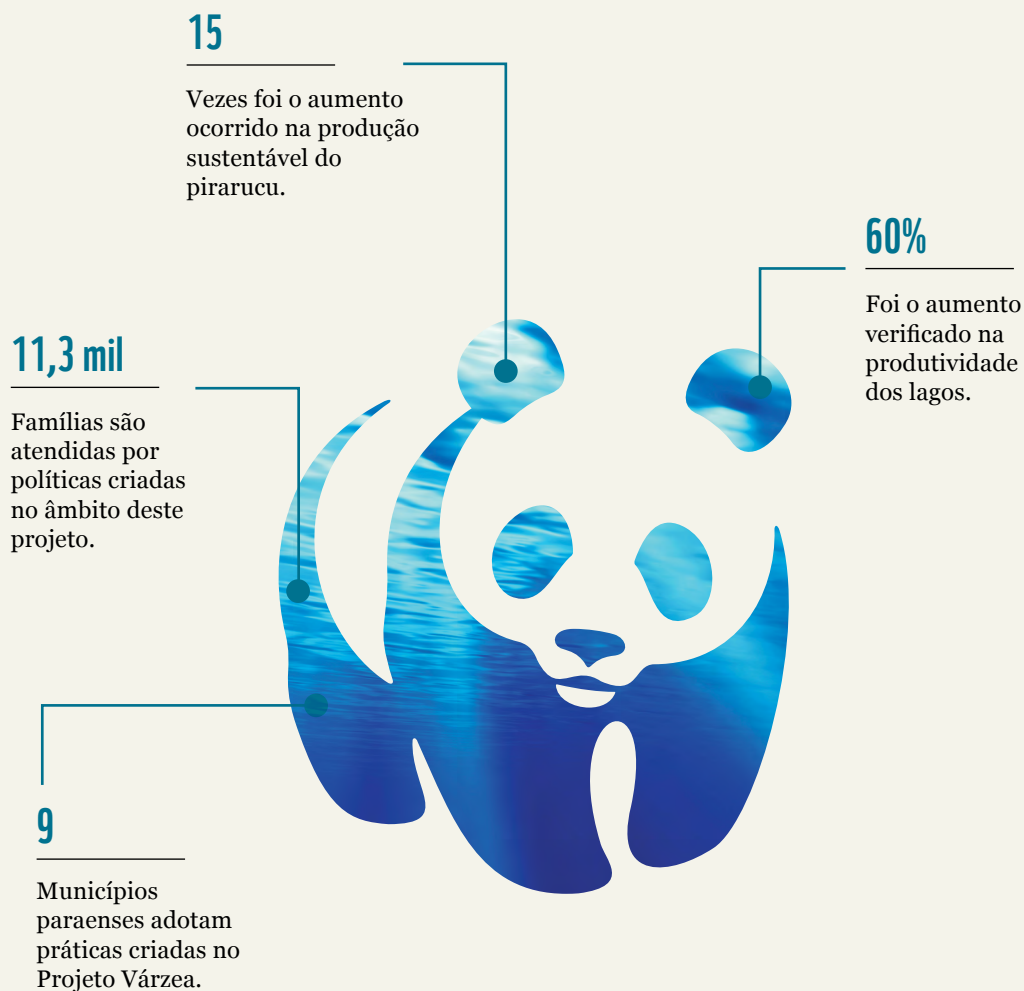
Apesar de o sistema de manejo da várzea desenvolvido no Baixo Amazonas ainda possuir desafios à frente, em 20 anos o Projeto Várzea/Ipam alcançou resultados que constituem alicerces para a sustentabilidade:

- *Criou políticas públicas e instrumentos que legalizam o direito dos ribeirinhos de controlar seu território e recursos naturais seguindo parâmetros que promovem a manutenção da integridade ecossistêmica da várzea;*
- *Formou capital humano local e não local técnico, científico, prático, educativo e político comprometido com a várzea e objetivos maiores do projeto;*
- *Fortaleceu o capital social na forma de organizações de base em diferentes níveis de representação social (comunidades, regiões, de classe) com inserção no sistema de gestão e em redes locais, regionais e nacionais;*
- *Gerou conhecimento e promoveu a sensibilidade da sociedade em relação à conservação da várzea e ao modo de vida e direitos de sua população tradicional.*

Em uma época em que apoio financeiro a projetos torna-se cada vez mais curto, este documento mostra as profundas mudanças sociais e organizacionais por trás de um sistema sustentável de gestão para áreas fora de unidades de conservação. Estas são resultado de um processo de construção coletiva cujo amadurecimento demanda o investimento consistente de recursos financeiros e humanos de médio a longo prazo.



Resultados do Projeto Várzea



Por que estamos aqui

Para interromper a degradação do meio ambiente e construir um futuro no qual seres humanos vivam em harmonia com a natureza

www.wwf.org.br

© 1986 Símbolo Panda WWF

® "WWF" é uma marca registrada da rede WWF

WWF-Brasil: SHIS EQ QL 6/8, Conjunto E - CEP 71620-430, Brasília, DF - (55 + 61) 3364 - 7400

Foto de capa: © Edward Parker