



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - "DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE"

Grupo Temático: 5.3. Unidades de Uso Sustentável.

Categoria: Doutor ou Pós - Doutorando

BENS COMUNS E PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE: ANÁLISE DAS RESERVAS EXTRATIVISTA E DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.

Ana Luiza Garcia Campos

Universidade Federal de Lavras

ana_luiza137@yahoo.com.br

RESUMO:

A conservação da biodiversidade se revela como um dos maiores desafios da atualidade. Nesse sentido, as soluções normalmente se baseiam em dois tipos de instrumentos de política ambiental, quais sejam: os instrumentos de comando e controle e os instrumentos econômicos. O que se propõe no presente artigo, mesmo que de maneira introdutória, é o debate em prol de uma visão alternativa à dicotomia Estado x Mercado e a introdução à discussão sobre o manejo coletivo de recursos de propriedade comum, utilizando-se como objeto de análise, principalmente a criação das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, vislumbra-se que a superação do dilema do prisioneiro por intermédio da institucionalização das práticas de manejo que respeitam a capacidade de suporte dos recursos naturais, é otimizado pela comunicação e pelos laços de reciprocidade e confiança existentes, por outro lado, a criação meramente formal dessas Unidades de Conservação pode em última instância não contribuir efetivamente para a conservação da biodiversidade. O marco teórico do presente estudo baseia-se sobretudo na



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

obra de Elinor Ostrom e em sua crítica à tragédia de Hardin que foi o fundamento para a formalização da sua alternativa: o manejo coletivo de recursos de propriedade comuns.

Palavras - chave: Bens Comuns, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

INTRODUÇÃO:

A proteção ao meio ambiente, condição necessária e indispensável à manutenção da vida na terra, tem sido uma das maiores preocupações da sociedade contemporânea.

A busca incessante pelo bem-estar, pela qualidade de vida individual e coletiva, o progresso e o desenvolvimento de atividades econômicas tem grande participação na degradação do ecossistema, na medida em que os recursos naturais são utilizados como se fossem inesgotáveis e ilimitados.

Um dos principais desafios atuais é melhorar nossa compreensão das complexas interações entre humanidade e biosfera. A noção normativa básica que emergiu da Conferência de Estocolmo (1972) e foi consagrada na Rio-92 (a “*abordagem do ecodesenvolvimento*”, depois renomeada “*desenvolvimento sustentável*”) vem sendo aprimorada, mas ainda se esta longe de um consenso.

Na busca pelo ideal de desenvolvimento sustentável, tem-se fornecido algumas alternativas para tornar possível a gestão de recursos naturais que observe, ao mesmo tempo, as necessidades econômicas e também que causem o mínimo de degradação ecológica possível. Neste sentido o presente trabalho tem o objetivo de contribuir na reflexão sobre os benefícios e os desafios representados pelos bens comuns, e analisar os modelos de gestão e co-gestão de bens comunais apresentados pelas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

1. BIODIVERSIDADE E SERVIÇOS ECOSSISTÊMICOS

De acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica, a diversidade biológica, ou simplesmente biodiversidade, refere-se à variedade de vida sobre a Terra e os padrões naturais por ela formados. Resultado de bilhões de anos de evolução emoldurados por



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

processos naturais e por influências humanas, a biodiversidade forma a rede de vida sobre a qual todas as sociedades humanas são profundamente e irrefutavelmente dependentes. É, pois, a base vital de suporte das condições mínimas de vida do planeta Terra e suas contribuições para o bem-estar humano, embora inegáveis, são muitas vezes não conhecidas e/ou quantificáveis.

A importância e o potencial da biodiversidade ainda são desconhecidos para a humanidade, pesquisadores de todo mundo têm voltado suas pesquisas para o estudo das riquezas naturais, na medida em que estas podem ser a fonte de grandes descobertas na área da saúde, agricultura, fármacos, dentre tantas outras.

O homem necessita para viver da disponibilidade dos elementos existentes na natureza, como, por exemplo, água potável, ar, solo fértil e alimentos. Desta forma, foi com o intuito de preservar as condições de sobrevivência da espécie humana, ou seja, o direito a própria vida, que o legislador constituinte veio explicitar no artigo 225, §1º, II, IV, V da Constituição Federal o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O Brasil constitui uma das regiões que apresenta um dos maiores desafios em matéria ambiental. A riqueza de sua biodiversidade, as extensões continentais de suas terras, a diversidade de territórios políticos que a compõe e a diversidade sócio-cultural existente são apenas alguns dos caracteres que tornam tão complexa a questão ambiental em nosso país. Embora tal complexidade mereça um tratamento especial, o histórico de políticas públicas socioambientais e econômicas, comprova que tais políticas nem sempre alcançaram resultados satisfatórios, seja em razão de terem adotado modelos de intensiva exploração de seus recursos naturais desconsiderando sua sócio e biodiversidade, seja em razão de uma visão meramente da região enquanto espaço a ser ocupado ou a ser preservado sem levar em conta a sua diversidade cultural, ou ainda devido a falta de articulação entre as políticas econômicas e socioambientais adotadas com soluções antagônicas para alcançar o desenvolvimento.

De fato, como apontam Naeem et. al, a perda da biodiversidade representa a maior ameaça aos ecossistemas e à sua capacidade em sustentar processos ecológicos básicos que



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

suportam a vida no planeta. Enquanto objeto de pesquisa, o interesse pelos ecossistemas e seus serviços é relativamente recente, tendo ganhado importância considerável devido à crescente preocupação sobre as interconexões entre o estado dos ecossistemas, o bem-estar das populações humanas e os impactos negativos que mudanças drásticas nos fluxos de serviços essenciais prestados pelos ecossistemas podem ter sobre o bem-estar das sociedades¹.

A vida no planeta Terra está intimamente ligada à contínua capacidade de provisão de serviços ambientais. Nas palavras de Alberto Amaral:

(...) Os serviços ambientais adquiriram, ultimamente, rápida projeção devido ao aumento da sensibilidade para os efeitos das ações humanas sobre a continuidade dos ciclos naturais. No passado, os serviços ambientais recobriram apenas o fornecimento e o tratamento de água pelos centros urbanos. Surgiram recentemente, pelo extraordinário dinamismo que tema comporta, novos serviços ambientais destinados a controlar a poluição e a preservar a diversidade biológica (...).²

A demanda humana pelos mesmos vem crescendo rapidamente, ultrapassando em muitos casos a capacidade de os ecossistemas fornecê-los. Em sendo assim, faz-se premente não apenas o esforço de compreensão da dinâmica inerente aos elementos estruturais dos ecossistemas, mas também é fundamental pensar em arranjos que estimulem o desenvolvimento sustentável.

Conforme Alberto do Amaral, “a percepção da finitude dos recursos naturais aliada ao conhecimento dos efeitos colaterais que a exploração desenfreada desses recursos acarreta

¹ NAEEM, S., CHAPIN III, F.S., COSTANZA, R., EHRLICH, P.R., GOLLEY, F.B., HOOPER, D.U., LAWTON, J.H., O’NEILL, R.V., MOONEY, H.A., SALA, O.E., SYMSTAD, A.J., TILMAN, D. 1999. Biodiversity and ecosystem functioning: Maintaining natural life support processes. *Issues in Ecology* no. 4. Washington, D.C.: Ecological Society of America. APUD ANDRADE. Daniel Caixeta et al. Desafios teóricos e metodológicos para avaliação de políticas para a preservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.

² JÚNIOR, Alberto do Amaral. Comércio Internacional e a Proteção do Meio Ambiente. São Paulo: Atlas, 2011. p 234.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

originaram uma nova visão do processo de desenvolvimento, não circunscrita aos aspectos exclusivamente econômicos”³.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE

Dentro do contexto da problemática de preservação dos serviços ecossistêmicos e, em primeira instância, da conservação da biodiversidade, a política ambiental vem sendo altamente demandada como um meio para se amenizar as pressões sobre os ecossistemas.

De acordo Lustosa “a política ambiental é o conjunto de metas e instrumentos que visam reduzir os impactos negativos da ação antrópica – aquelas resultantes da ação humana – sobre o meio ambiente”⁴. Ela é necessária na medida em que os ecossistemas possuem uma capacidade limite para absorção dos impactos advindos das atividades humanas, além de os recursos naturais utilizados como insumos no sistema econômico serem finitos. É preciso, pois, uma utilização racional e parcimoniosa dos bens e serviços ecossistêmicos, a fim de que as gerações futuras também possam usufruir dos benefícios oferecidos pela natureza.

A política ambiental normalmente tem se subdividido em dois grandes grupos, a saber: i. instrumentos de comando e controle; e ii. instrumentos econômicos.

Instrumentos de comando e controle, também conhecidos como instrumentos de regulação direta, dizem respeito ao controle/monitoramento direto sobre os agentes que emitem poluentes no meio ambiente. Cabe ao órgão regulador o estabelecimento de normas, procedimentos, bem como a fiscalização dos agentes poluidores.

Os instrumentos de comando e controle podem ser eficazes no controle dos impactos ambientais, mas sua desvantagem está no fato de que todos os agentes poluidores são igualmente tratados, desconsiderando-se suas diferenças, tais como porte e quantidade de poluentes emitidos. Além disso, a fiscalização do cumprimento das normas estabelecidas pode significar altos custos de manutenção.

³ JÚNIOR, Alberto do Amaral. Comércio Internacional e a Proteção do Meio Ambiente. São Paulo: Atlas, 2011. p 61.

⁴ LUSTOSA, M.C.J., CÁNEPA, E.M., YOUNG, C.E.F., Política Ambiental. In: MAY, P.H., LUSTOSA, M.C.J., VINHA, V. Da (org.). Economia do Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Elsevier. 2003. p 135.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Já os instrumentos econômicos são aqueles que atuam diretamente nos custos de produção e consumo dos agentes cujas atividades estejam inseridas nos objetivos da política em questão. O aspecto central dos instrumentos econômicos é o seu caráter indutor de comportamentos desejados pela política ambiental. Os exemplos são os tributos em geral e os preços públicos, que podem ser criados, majorados ou reduzidos, assim como a criação de mecanismos de mercado para transações no âmbito dos limites legais de utilização dos recursos naturais, como no caso dos serviços ambientais.

Nesse mesmo sentido as lições de Ana Maria Nusdeo:

Nos sistemas econômicos capitalistas, os mercados se tornaram a instituição central de organização da economia. Os preços são usados pelos mercados para comunicar as necessidades, desejos e limites da sociedade e dirigir as decisões econômicas para que resultem na provisão de tais necessidades e desejos pelo menor custo. Entretanto, os preços de mercado não refletem adequadamente o valor de vários bens e serviços ambientais e, portanto, eles não são providos ou prestados no montante desejado pela sociedade [...] A falha de mercado ocorre quando o mercado não aloca os recursos sociais de modo a gerar o maior bem estar social possível.⁵

Vislumbra-se desta forma, que quando os governos tentam resolver os problemas que envolvem a temática ambiental tem-se utilizado de dois tipos de gerais de soluções: ação governamental e a concorrência do mercado.

Estas medidas normalmente se baseiam nas teorias que tem como pressupostos as imperfeições dos mercados, busca-se assim identificar as falhas, externalidades, deste a nível macro ou micro econômico para evitá-las ou eliminá-las.

Contudo, há uma terceira esfera de abordagem que vem sendo em grande parte negligenciada: os bens comuns. O conceito de bens comuns descreve como se verá adiante, uma variedade de fenômenos, notadamente sistemas sociais e jurídicos para a administração de recursos compartilhados de uma maneira justa e sustentável.

⁵ NUSDEO, Ana Maria. O papel dos mercados e dos direitos de propriedade na proteção ambiental. Disponível em: < http://www.law.yale.edu/documents/pedf/sela/Nusdeo_porthuguese



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

3. BENS COMUNS

Conforme Calixto Salomão, “para entender bem a relação disciplina dos bens comuns e proteção ao meio ambiente, é preciso retornar à definição de bens, em especial retornar de forma crítica à distinção entre bens públicos e bens privados.”⁶

Os bens privados desta forma possuem duas características exclusividade (um indivíduo pode excluir o outro) e rivalidade (o consumo de um indivíduo exclui o do outro). Lado outro os bens públicos seriam não exclusivos e não rivais. A exclusividade somente se justificaria em super abundância de bens, já que teria como consequência direta a despreocupação com concentração de referido bem em mãos particulares (poder econômico). Ademais a exclusão de utilização parece ser referir a um bem não consumível, a rivalidade parece se referir a um bem consumível.⁷

Firmou-se desta forma a teoria jurídica tradicional sustentando a diferença entre direito público e privado e a consequente distinção unitária entre bens públicos e privados e a teoria econômica a subsidiando.

Ocorre que uma série de bens, notadamente os bens ambientais não se enquadram nesta classificação rígida, motivo pelo qual hoje em trabalhos bastante reconhecidos operaram importante revisão crítica dos tipos de bens. Em primeiro lugar substituíram as categorias de rivalidade de consumo pela de possibilidade de subtração ao uso (subtractability of use). Em seguida, substituíram as respostas sim e não para as sobreditas categorias por gradações alta ou baixa.⁸

Reconheceu-se, portanto, um novo tipo de bem, os bens comuns que são “caracterizados por alta subtração de uso e também alta dificuldade de exclusão, ou seja, o uso por um diminui a possibilidade de uso por outro (imagine-se florestas, pastos, rios) e

⁶ FILHO, Calixto Salomão. Regulação, desenvolvimento e meio ambiente. (prelo).p.36

⁷ Idem. *Op cit.* p. 37

⁸ Cfr. V. Ostrom, E. Ostrom, “Public goods and public choices” in E.E. Savas (Ed), *Alternatives for delivering public services: towards improved performance*, Boulder, Westview Press, 1977, p. 7 – 49; E. Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, Princeton University Press, 2.005, p. 24. APUD FILHO, Calixto Salomão. Regulação, desenvolvimento e meio ambiente. (prelo).p.38



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

também não é possível, dada a necessidade comum envolvida, excluir pessoas envolvidas pelo bem (participantes da comunidade) de seu uso”⁹.

Nesta característica se enquadram os recursos naturais, e se aproxima da consideração de Fenny e Elionor Ostrom ¹⁰, segundo a qual, através da definição da classe recurso como “base comum de recursos” destaca-se a importância da distinção entre a intrínseca natureza dos recursos e os regimes de direito de propriedade sob os quais são manejados.

No livro *Governing the Commons*, Elionor Ostrom se debruça sobre o desenvolvimento de instituições relacionadas ao uso de recursos hídricos, focando formas de arranjo institucional eficientes na solução dos dilemas envolvidos nos usos privados de recursos comuns.

Ostrom, busca explicações para as formas pelas quais as instituições operam e como os indivíduos as mudam, através de uma análise dos CPRs (common-pool resources), suas regras de regulação, formas de interação entre os agentes e resultados favoráveis obtidos com esse tipo de arranjo. Investiga nas formas de coordenação criadas pelos atores a solução para os problemas relacionados à sustentabilidade dos recursos, limitando seu uso e garantindo sua viabilidade econômica de longo prazo.

Criticando explicações consagradas acerca das regras de acesso e uso dos recursos como a tragédia dos comuns, em que se afirmava que grupos e/ou indivíduos usuários dos recursos comuns tenderiam a superexploração dos mesmos, com a consequente destruição da natureza, visto que buscariam maximizar lucros a curto prazo. No início do seu ensaio, Hardin¹¹ chama a atenção para problemas que não podem ser solucionados por meios técnicos. A partir deste ponto, muda para soluções não-técnicas ou de gerenciamento de recursos para problemas de população e recursos. Como forma ilustração, ele apresenta um exemplo hipotético de uma pastagem compartilhada por pastores locais. Assume-se que os pastores desejem maximizar sua produção, e que assim aumentarão o tamanho do rebanho sempre que for possível. A cada novo animal que cada um dos pastores acrescenta individualmente, este terá lucro, mas como consequência este novo animal gerará degradação a ser suportada por todos

⁹ FILHO, Calixto Salomão. Regulação, desenvolvimento e meio ambiente. (prelo).p.39

¹⁰ Idem. *Op cit*

¹¹ GARRET Hardin, *The Tragedy of the Commons*, Science, v. 162, nº 3859. 1968. p 1243-1248.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

os demais. Desta forma a superexploração e a degradação seriam o destino de longo prazo da pastagem.

Ostrom explica ainda que o que Hardin define *commons* não são recursos comuns, mas sim recursos em livre acesso: porque os *commons* são espaços e recursos naturais coletivos, apropriados e gerenciados por grupos definidos, segundo modalidades e regras definidas¹².

Se na ausência de regras as previsões trágicas do modelo são corretas, a “propriedade comum” representa na realidade uma das possíveis respostas à tragédia, cujas possíveis formas não se esgotam na dicotomia público-privado, Estado ou mercado. Em outras palavras, existe uma terceira via, representada justamente pela “propriedade comum”.¹³

De acordo esta linha de pensamento a alternativa está nas formas de coordenação criadas pelos próprios agentes, que garantiriam a manutenção dos recursos em longo prazo através de uma estratégia cooperativa, que teria maior aderência aos comportamentos individuais.

No centro da discussão existe a concepção de que indivíduos defenderiam preferencialmente os seus próprios interesses e, conseqüentemente, seria impossível a ação coletiva para regular o uso apropriado de tais recursos. Contrariamente, apontam-se casos de gestão coletiva de bens comuns bem sucedidos por longos períodos, e explica-se porque os indivíduos não se comportam sempre de maneira individualista.

A partir destas análises concluiu que pequenos grupos locais e populações são capazes de criar instituições, elaborar as regras necessárias e garantir o respeito dos envolvidos em relação ao uso de bens comuns.

Para Ostrom, a gestão de bens comuns dentre eles, os recursos naturais, por longos períodos, baseia-se num arranjo institucional que, geralmente, é composto de vários elementos tais como: assembléia, negociação, decisão, acordo, regras, monitoramento,

¹² OSTROM, Elionor. *Governing the Commons: The Evolution of Intuitions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990.

¹³ OSTROM, Elionor, *Op cit.*



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

sanções e instâncias de fácil acesso para a resolução de conflitos (princípios de instituições de sistemas duradouros).¹⁴

Se a humanidade depende da máxima exploração sustentável oferecida por um sistema de recursos, torna-se essencial um mútuo, cuidadoso e bem sintonizado uso dos mesmos. Regimes de propriedade comum são, essencialmente, maneiras de institucionalizar e orquestrar esse tipo de sintonia fina no uso de sistemas de recursos, quando estes são pressionados em direção a seus limites.¹⁵

Posteriormente, ela identificou conjuntamente com a professora Tucker, por exemplo, que em parques florestais onde a exclusão de pessoas para usos produtivos diretos da natureza eram negados, suas áreas não apresentaram indicadores de densidade de vegetação melhores do que aquelas florestas que eram reguladas por regimes de propriedade comum.

Ou seja, “onde os usuários tinham direitos para formular regras, no entanto, foram demonstradas melhores condições florestais”. Isso acontecia pelo fato de que “são as instituições dentro das comunidades que determinam o sucesso de manejo comunal dos recursos” e que “[...] regras bem-feitas levam a uma melhoria nas condições florestais”.¹⁶

Estas instituições informais capazes de regular o uso dos recursos naturais comuns estão ancoradas no conhecimento sobre estes recursos e seus respectivos ecossistemas, que determinados grupos sociais, ou comunidades, possuem.

Parte da crise ambiental existente é reflexo da erosão destes arranjos institucionais informais comunitários, que foram negligenciados pelo Estado. No sentido de tentar evitar a perpetuação deste fenômeno, Gadgil et al.¹⁷ sugerem que os conhecimentos ecológicos dos

¹⁴ OSTROM, Elinor, *Op cit.*

¹⁵ RAMALHO, Cristiano. Páginas de Resistência: Os escritos de Elinor Ostrom. Disponível em http://www.ecoeco.org.br/backup/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/Boletim_Ecoeco_n021.p. Acesso: junho de 2011. Apud OSTROM, Elinor; McKEAN, Margaret. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro (Org.). Espaços e recursos naturais de uso comum. São Paulo: Nupaub- USP, 2001

¹⁶ RAMALHO, Cristiano. Páginas de Resistência: Os escritos de Elinor Ostrom. Disponível em http://www.ecoeco.org.br/backup/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/Boletim_Ecoeco_n021.p. Acesso apud OSTROM, Elinor; TUCKER, Catherine. Pesquisa multidisciplinar relacionando instituições e transformações florestais. In: MORAN, Emilio; OSTROM, Elinor (Org.). Ecossistemas florestais: interações homem-ambiente. São Paulo: Editora Senac; Edusp, 2009.

¹⁷ GADGIL, M.; SESHARI RAO, P.R.; UTKARSH, U; PRAMOD, P.; CHHARTRE, A. e membros da *People's biodiversity initiative*. Novos significados para antigos conhecimentos: O programa de registros participativos da biodiversidade. In: Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: conceitos, métodos e experiências. Vieira, P. F; Berkers, F; Seixas, C. S. organizadores, 2005. APUD SPÍNOLA, Juliana Lima, CARDOSO, Thiago



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

comunitários, e portanto as regras informais por eles subsidiadas, devem ser apoiados de duas maneiras: mediante a criação de novas instituições formais para sua manutenção e, mais importante ainda, mediante a criação de novos contextos para sua prática.

Assim, o apoio governamental às instituições comunitárias, que são chaves para lidar como o colapso dos estoques de recursos naturais renováveis, é um dos elementos que pode colaborar na solução destes dilemas. Neste sentido, a gestão comunitária ou a co-gestão dos recursos naturais tem se revelado uma alternativa jurídico-institucional interessante. Sistemas de co-gestão poderiam evitar que o poder fique centralizado e distante demais da realidade dos grupos sociais locais implicados e, ao mesmo, impedir que fique tão descentralizado a ponto de não atingir a dimensão geográfica necessária para resolução de problemas. Dois tipos de arranjo institucional jurídico de co-gestão que tem sido adotado com cada vez mais frequência no Brasil, são as Reservas Extrativistas (Resexs) e as Reservas de Uso Sustentável. Trata-se de modelos de Unidades de Conservação de Uso Sustentável que são baseados na articulação entre as instituições comunitárias e estatais. A seguir analisar-se-á estes modelos, sua capacidade para preservar o meio ambiente, os costumes comunitários e fomentar a participação.

4. RESERVA EXTRATIVISTA

As Reservas Extrativistas (RESEXs) constituem uma categoria de Unidade de Conservação da Natureza (UC), criadas para a manutenção de comunidades tradicionais e de áreas florestais ocupadas tradicionalmente por elas. Baseada no movimento seringueiro, o movimento social impôs uma nova forma de propriedade comunitária.¹⁸

Mota.TEIXEIRA, Cristina. Espaços e Recursos Naturais Comuns e o Arranjo Institucional Reserva Extrativista: Uma Reflexão sobre Benefícios e os Desafios do Processo de Institucionalização. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: < <http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.

¹⁸ MARTINEZ-ALIER, Joan. O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens devaloração. São Paulo: Contexto, 2007 APUD SPÍNOLA, Juliana Lima, CARDOSO, Thiago Mota.TEIXEIRA, Cristina. Espaços e Recursos Naturais Comuns e o Arranjo Institucional Reserva Extrativista: Uma Reflexão sobre Benefícios e os Desafios do Processo de Institucionalização. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: < <http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Diante de um modelo de desenvolvimento predatório e concentrador de riquezas adotado pelo Estado brasileiro¹⁹. Reservas Extrativistas surgem em contraposição aos projetos de colonização instituídos fundados na atividade agrícola, visando assentar as populações regionais em módulos geométricos que cortam ou retalham a floresta em pequenos lotes individuais, rompendo com a territorialidade tradicional dos povos da floresta, com seus ciclos naturais e produtivos, e provocando esgotamento dos solos.

Além da aproximação com o ambientalismo, a capacidade de construir amplas alianças (em nível local, regional e internacional) com os mais diferenciados mediadores (pesquisadores, igreja, sindicato, universidades, ambientalistas, políticos) tornou-se uma das características mais relevantes do movimento seringueiro e contribuiu para a conquista das Reservas Extrativistas.

É importante ressaltar que a proposta do modelo Reserva Extrativista foi formulada em 1985, pelo CNS (Conselho Nacional dos Seringueiros), e só foi consolidada como política pública, em 1990, graças à quando a redemocratização da sociedade e as discussões e preocupações nacionais sobre a problemática ambiental se acentuam, frente às pressões internacionais, particularmente em torno da noção de desenvolvimento sustentável. A influência do ambientalismo internacional sobre a luta do movimento seringueiro foi fundamental, como foi observado por Cunha:

Embalado pelo momento de grandes mobilizações do movimento ambientalista internacional, os seringueiros viram-se inseridos em uma “rede internacional”, inclusive para a discussão de modelos de desenvolvimento: “Da mesma forma que os seringueiros foram a “porta de entrada” dos ambientalistas para a Amazônia, os ambientalistas foram a “porta de saída” dos seringueiros da Amazônia.²⁰

Através desta articulação, Chico Mendes foi convidado a falar na reunião do BID em Miami (1987), denunciando os impactos de projetos financiados com recursos internacionais para a Amazônia e colaborando com as pressões de ONGs internacionais para a revisão dos

¹⁹ Ver também: FILHO, Calixto Salomão. FERRÃO, Brisa Lopes de Mello. RIBEIRO, Ivan César. Concentração, Estruturas e Desigualdade: As origens coloniais da pobreza e da má distribuição de renda, São Paulo: Idci, 2006.

²⁰ CUNHA, C. C. Reserva Extrativista: Institucionalização e implementação no Estado Brasileiro dos anos 1990. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (Programa EICOS), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro (RJ), 2010.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

termos de financiamentos dos bancos multilaterais a obras de infraestrutura em países ditos em desenvolvimento.

Com base em tais experiências foram criadas, inicialmente na Europa, depois na América Latina, políticas para apoiar a ação participativa dos coletivos sociais na gestão dos recursos naturais.

Concomitantemente, e por outro lado, a crescente atenção dada à questão ambiental em âmbito internacional e nacional, foi, sem dúvida, um fator de grande relevância para o reconhecimento da proposta dos seringueiros, a Resex, pelo Estado de direito brasileiro. No ano de 1990, são criadas as duas primeiras unidades da categoria: a RESEX Chico Mendes e a RESEX Alto do Juruá no Estado do Acre. As Reservas Extrativistas foram institucionalizadas pelo Decreto nº 98.897 de 1990 como sendo “[...] espaços territoriais destinados à exploração sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista.” Está presente, ainda, no texto do referido decreto, a ênfase nos aspectos ecológico e social, bem como na exploração sustentável dos recursos naturais.

A originalidade dessa proposta se apresenta por ser protagonizada por sujeitos desconsiderados pelas políticas públicas regionais e nacionais; e, também, por tomar por base, fundamentalmente, as necessidades e características das populações extrativistas e dos ecossistemas amazônicos.

Em verdade, Reserva Extrativista representa um marco para o próprio sistema nacional de conservação, à medida que pressupõe a preservação da biodiversidade, com a participação ativa das comunidades que historicamente a integram, rompendo com as visões que, assentadas no princípio do preservacionismo puro.

Além de combinar o uso produtivo dos recursos florestais com a sua conservação, a Reserva Extrativista visa assegurar o direito histórico das populações extrativistas ao seu território, bem como propiciar formas de sustentabilidade dos recursos naturais presentes no próprio sistema tradicional dos povos da floresta.

As Reservas Extrativistas foram concebidas como territórios contínuos que não deveriam ser divididos, distintamente do que ocorria na reforma agrária convencional, de propriedade da União, para usufruto de comunidades com *tradição no uso sustentável dos*



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

recursos naturais por meio de contratos de concessão de uso, condicionados a planos de manejo dos recursos naturais.²¹

Cunha destaca que o modelo Resex, estabelece na propriedade da terra, da floresta, ou de outros espaços naturais comuns, não o seu valor de troca (materializada na possibilidade de compra e venda), mas o seu valor de uso (identificada na exploração dos produtos da floresta). A propriedade privada é tensionada uma vez que o modelo Resex fundamenta-se na propriedade comunal onde a posse é coletiva e os grupos de usuários dividem direitos e responsabilidades sobre os recursos.²²

Como observa esta autora os moradores das Resex não têm a propriedade privada da terra, ou de outro espaço natural comum, apenas seu usufruto, ficando a propriedade para a União. Institucionalmente, para viabilização legal dessa relação de propriedade, utilizou-se como instrumento a concessão de direito real de uso. Sobre este instrumento jurídico-institucional, há que se esclarecer que o contrato de concessão incluirá o plano de utilização aprovado pelo Ibama e conterà cláusula de rescisão quando houver quaisquer danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão inter-vivos²³.

No que tange a gestão e administração, a reserva extrativista apresenta como elemento a auto-gestão e auto-governo de suas áreas e, conseqüentemente, a liberdade de tomada de decisões.

A intenção presente na formulação do modelo Resex era a de que as formas institucionais, as regras, estivessem subordinadas aos interesses e necessidades dos grupos extrativistas. Esta forma de autonomia sobre o território é contemplada pela legislação ao conferir a responsabilidade de elaboração do plano de utilização que destacaria as regras a serem seguidas na Resex, aos extrativistas e imputar ao IBAMA a responsabilidade de apenas

²¹ ALLEGRETTI, M. A Construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Desenvolvimento e Meio Ambiente - Modos de Relação com a natureza: complexidades socioambientais, Curitiba, nº 18, 2008.

²² OSTROM, Elinor; McKEAN, Margaret. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro (Org.). Espaços e recursos naturais de uso comum. São Paulo: Nupaub- USP, 2001.

²³ CUNHA, C. C. . Reserva Extrativista: Institucionalização e implementação no Estado Brasileiro dos anos 1990. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (Programa EICOS), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro (RJ), 2010.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

“supervisionar”, ou seja, uma política deliberada pelos extrativista aproximando-se da idéia de empoderamento.

Ainda, é importante ressaltar que é preciso que existam determinadas condições socioeconômicas e políticas para que a comunidade desenvolva a tarefa de gestão e seja capaz de defender seus direitos consuetudinários sobre os recursos naturais comuns. Como elementos chaves para viabilizar a cooperação e conseqüentemente uma gestão sustentável dos bens comunias, destacamos a necessidade de informação entre os participantes da relação, reciprocidade, confiança e identidade.

Neste sentido há que se ressaltar os dizeres de Calixto Salomão:

Ocorre que a seu turno, a cooperação, para ser realizável, exige a presença de certos requisitos. A teoria dos chamados jogos cooperativos tem sido objeto de muita discussão nos últimos decênios. A elaboração inicial mais completa dessa teoria para as ciências sociais foi feita por Axelrod em 1984³⁷. Ali identificaram-se alguns requisitos básicos para a cooperação em sociedade: i) a existência de pequeno número de participantes, (ii) a informação completa entre eles e (iii) a dependência recíproca, (iv) a duração do jogo²⁴.

Muito se tem discute, como se verá adiante, acerca da viabilidade socioambiental das reservas extrativistas, suas dificuldades e potencialidades.

Talvez a primeira e a mais evidente contribuição das RESEX foi a instituição do direito de acesso à terra e a outros recursos naturais pelos extrativistas. Esse fato possibilitou a liberdade que o extrativista passou a ter de decidir sobre o uso dos recursos e sua permanência ou não na área.

Na análise de alguns autores, as RESEX contribuem significativamente para o fortalecimento da coletividade local – grupos de vizinhança, povoados, famílias, associações e conselhos – na luta pelo reconhecimento de seus direitos, na identificação de seus territórios de ocupação, na resistência ao uso e implementação de medidas de gestão comunitária dos recursos. Para comunidades localizadas fora do eixo das grandes cidades a organização em

²⁴ FILHO, Calixto Salomão. Regulação, desenvolvimento e meio ambiente. (prelo). p.41



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

associações é fator de sobrevivência para muitos desses grupos e “[...] fortalecimento de um estilo de vida, da identidade do grupo²⁵.

Especialistas, como Allegretti²⁶, defendem que a política de criação de áreas protegidas para o uso sustentável é exitosa: do ponto de vista político, criou meios para resolução de conflitos em torno da terra e da floresta; em termos sociais, garantiu meios para as gerações; ambientalmente, impediu o avanço do desmatamento; e, culturalmente, respeitou formas tradicionais de uso dos recursos. Cavalcante²⁷ destaca que no documento de diretrizes das RESEXs a peculiaridade da proposta é atribuída ao seu conteúdo de reforma agrária, constituindo alternativa ao modelo de desenvolvimento com base na grande propriedade, característica da expansão da fronteira agrícola.

O caráter inovador de inclusão social e econômica das RESEXs é motivo de contestação dos ambientalistas preservacionistas que defendem o modelo de conservação isolada da presença humana como o mais adequado, desconsiderando aspectos como justiça social ou mesmo a importância da presença humana para desenvolvimento ecossistêmico. Para Pádua²⁸, por exemplo, as RESEX não têm nenhuma vinculação com a conservação e, dessa forma, são inadequadas como modelo de UC; são criadas apenas para fins sociais e econômicos, para inclusão as comunidades residentes. Pádua se refere ao processo de união entre seringueiros e ambientalistas como mera estratégia de Chico Mendes para assegurar o

²⁵ SIENA, Osmar. FACHINELO, Dirlei Terezina. MAIA, Daniela da Silva. Constatações sobre reservas extrativistas no Estado de Rondônia. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.

²⁶ ALLEGRETTI, M. A Construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Desenvolvimento e Meio Ambiente - Modos de Relação com a natureza: complexidades socioambientais, Curitiba, nº 18, 2008

²⁷ CAVALCANTI, F. C. da S. A política ambiental na Amazônia: um estudo sobre as reservas extrativistas. Tese (Doutoramento em Economia). Instituto de Economia da UNICAMP, 2002. APUD, SIENA, Osmar. FACHINELO, Dirlei Terezina. MAIA, Daniela da Silva. Constatações sobre reservas extrativistas no Estado de Rondônia. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.

²⁸ PÁDUA, Maria T. J. Instituto Chico Mendes. O ECO. 2007. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/todos-os-columistas/36-maria-tereza-jorge-padua/16297-oeco_21814>. APUD SIENA, Osmar. FACHINELO, Dirlei Terezina. MAIA, Daniela da Silva. Constatações sobre reservas extrativistas no Estado de Rondônia. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.



15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

direito à posse das áreas por eles habitadas historicamente. Olmos²⁹ por sua vez, afirma que há estudos comprovando a extinção de espécies em RESEX.

Um estudo realizado sobre as reservas extrativistas no estado de Rondônia³⁰ apresenta como resultado de suas análises que a decisão apenas formal parece explicar os problemas elementares enfrentados pelos técnicos dos Órgãos Gestores. Em alguns casos, após a criação é que houve a preocupação em termos da ocupação da Unidade. Este parece ser o caso da RESEX Rio Preto- Jacunda., “[...] não foram os extrativistas que constituíram a RESEX, mas a RESEX que constituiu os extrativistas.”, pois o surgimento de associações e de algumas comunidades teve participação decisiva de camponeses sem origem nas comunidades tradicionais. É raro encontrar morador que tem origem nos antigos seringais da região. Nestes casos, a condição de seringueiro ou extrativista é mantida como visando garantir a permanência na localidade.

Nas RESEXs considerados no estudo, a maioria dos moradores não mais sobrevive do extrativismo; a maior parte dos recursos vem da venda de produtos agrícolas, farinha, gado e do manejo florestal.

Nas RESEXs Rio Preto-Jacundá e Rio Pacaás Novos não há mais extrativismo não-madeiro. Na primeira, os moradores são camponeses e desenvolvem atividades típicas da agricultura familiar e realizam o manejo florestal. Na segunda, as poucas famílias residentes sobrevivem da agricultura e criação de animais e esperam a chegada do manejo florestal. Uma das unidades estudadas parece ser exceção: a área natural continua relativamente íntegra e há um empenho da população em preservar o modo de vida.

Extraí-se, pois, do referido estudo que a criação meramente formal de reservas extrativistas que não possuam pré-requisitos para sua constituição, como uma comunidade extrativista que já resida na área a ser implantada, que de fato se utilize de técnicas extrativistas, que não possuam laços de reciprocidade e confiança entre si que permitam que

²⁹ OLMOS, Fábio. As Reservas Extrativistas são Unidades de Conservação? 2007. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/todos-os-colunistas/44-fabio-olmos/16765>>. APUD SIENA, Osmar. FACHINELO, Dirlei Terezina. MAIA, Daniela da Silva. Constatações sobre reservas extrativistas no Estado de Rondônia. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.

³⁰ SIENA, Osmar. FACHINELO, Dirlei Terezina. MAIA, Daniela da Silva. Constatações sobre reservas extrativistas no Estado de Rondônia. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

as regras de administração sejam previamente discutidas e aplicadas de acordo com os costumes da comunidade, ou seja que não possui mecanismos para que a cooperação floresça, não contribui para preservação da biodiversidade em última instância, tampouco dos elementos culturais e costumeiros de determinada comunidade, contribuindo para formas de gestão ambiental desarticuladas da realidade local, na qual as decisões são tomadas pelos órgãos ambientais governamentais, de forma tecnocrática, gerando conflitos de gestão e desfiguração dos sistemas comunitários.

Lado outro, verifica-se que quando há um empoderamento da comunidade e a existência de elementos que dificultem a assimetria de informações e que fortaleçam os laços de identidade, lastreados na reciprocidade e na confiança, a Reserva Extrativista, adaptada às peculiaridades de cada comunidade, pode constituir um instrumento importante para a consecução do desenvolvimento sustentável, que alie proteção ambiental, preservação da biodiversidade e desenvolvimento sócio-econômico.

5. RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) é uma das categorias de unidade de conservação (UCs) criada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Estas Ucs têm por objetivo básico, conforme o §1º Art. 20 da Lei nº 9.985/2000 (Snuc) “preservar a natureza e ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente , desenvolvido por estas populações”.

Ainda segundo a Lei do Snuc, a reserva de desenvolvimento sustentável é de domínio público, devendo as áreas particulares incluídas em seus limites serem desapropriadas, quando necessário. A posse e os usos das áreas ocupadas pelas populações tradicionais deveriam, segundo o Art. 23 da referida lei, ser regulados por contrato, o qual, por sua vez, deveria ser regulamentado em ato normativo posterior.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

No entanto, a regulamentação específica da Lei do Snuc, promulgada por meio do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, além de não tratar da regulação da posse e usos das áreas das reservas de uso sustentável (RDS e ResEx), não dispôs sobre a regulamentação específica de qualquer outra categoria de manejo, fazendo com que importantes aspectos jurídicos e socioambientais referentes às unidades de conservação ficassem a descoberto, notadamente as de uso sustentável.

No caso particular de RDS, as indefinições decorrentes desta situação têm determinado que variados órgãos executores do Snuc apresentem diversas interpretações sobre esta categoria, resultando em diferentes práticas no que se refere aos processos de criação, implantação e gestão destas unidades de conservação. No mais, a falta de regulamentação específica tem acarretado também em conflitos de interesses entre populações locais, proprietários rurais e empresários que passaram a conviver em áreas sob as normas de um regime legal específico, passível de variadas interpretações jurídicas.

Como condicionantes para sua criação as Reservas de Desenvolvimento Sustentável deveriam conter os seguintes elementos:

Ocorrência de populações locais, residentes na área alvo de proteção, que dependam diretamente da exploração de espaços e recursos naturais para sua reprodução sociocultural, que detenham conhecimento prático sobre as características dos ecossistemas locais e que utilizem formas pouco impactantes de utilização ou exploração de seus recursos.

Ocorrência entre as populações residentes na área alvo de proteção de atividades econômicas não predominantemente extrativistas dos recursos naturais.

Grau mínimo de organização socioprodutiva, mesmo que informal, das comunidades moradoras, o qual permita sua efetiva participação nas práticas de gestão de RDS.

Ocorrência de áreas representativas de ecossistemas com satisfatória qualidade ambiental, não significativamente impactados pelas atividades historicamente desenvolvidas e com possibilidade de recuperação de parte das áreas que se apresentem degradadas.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Existência de áreas com importância ecológica e com ocorrência de biodiversidade significativa para a preservação, com possibilidade de ser demarcada como zona de proteção integral.

Realização de consultas públicas, para criação de RDS específicas para os usuários (residentes no interior ou entorno imediato) da área a ser protegida, assim como consultas públicas mais amplas, envolvendo todos os segmentos interessados, notadamente os órgãos públicos responsáveis pelas estruturas e serviços sociais. Para ambos os casos as consultas públicas devem se constituir em processos (levantamento de informações, esclarecimento sobre as causas e consequências, estabelecimento de vias de comunicação e negociação, diminuição de conflitos de interesses).

Encaminhamento de abaixo-assinado com adesão de, pelo menos, a maioria simples dos moradores maiores de idade da área do interior da futura RDS contendo: solicitação para criação da unidade de conservação; ciência sobre as causas e consequências relacionadas à criação da reserva; comprometimento preliminar em assumir responsabilidades e compromissos inerentes à gestão da área.

Delimitação da área no processo de consulta pública, considerando para a zona de uso antrópico (ou uso sustentável, conforme a Lei do Snuc) uma estimativa preliminar da proporção entre o número de famílias usuárias e o espaço necessário para sua reprodução sociocultural e melhoria da qualidade de vida, assim como para viabilização da efetiva participação dos usuários na gestão (administração, monitoramento, controle) da unidade de conservação.

Uma pesquisa desenvolvida pelo WWF³¹ demonstra como dito anteriormente que muitas dúvidas pairam acerca das reservas de desenvolvimento sustentável. O estudo demonstrou que mesmo as condicionantes acima descritas são objeto de controvérsia e muitas vezes deixadas de lado pelos próprios órgãos ambientais quando da implantação e da manutenção da reserva de desenvolvimento sustentável.

³¹ WWF- Brasil. Reserva de Desenvolvimento Sustentável : Diretrizes para a regulamentação. Disponível em:<http://assets.wwf.org.br/downloads/rds_diretrizes_para_a_regulamentacao.pdf>.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

Práticas como a criação de reservas sem a existência prévia de moradores, ou conselhos gestores deliberando sem a presença destes tem levado a desnaturação da modelo de reserva de desenvolvimento sustentável, afastando-se da proposta de gestão compartilhada dos bens.

Por outro lado, casos como o da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá³² demonstram que quando se procura observar as condicionantes supra descritas, com incentivo ao modelo de gestão participativa que no caso da rsd também está baseado no conhecimento científico pode-se conseguir resultados positivos na proteção da bio e sociodiversidade.

A combinação de um sistema de zoneamento e de normas de uso sustentado baseado em pesquisa científica e conhecimento local, com uma gestão participativa e com fortes programas de extensão com alternativas econômicas geraram, no médio prazo, significativos avanços, que demonstram a viabilidade do modelo tanto em relação à sua efetividade em realizar a conservação da biodiversidade, quanto de promover a melhoria dos níveis de vida da população local. Estes avanços são registrados por meio de um amplo programa de monitoramento que atua especialmente desde 1998, embora alguns de seus componentes produzam informação de monitoramento desde 1991³³.

No período de 1998 a 2004 detectou-se uma grande recuperação das populações de recursos naturais que se encontravam em declínio nos dez anos anteriores. Uma grande diminuição das taxas anuais de transformação de hábitat foi também observada no mesmo período. Aparentemente, foi interrompido quase que completamente o desmatamento de florestas clímax na RDSM, e a conversão de ambientes florestados em outros tipos de uso está restrita a capoeiras e a outros ambientes já perturbados. No mesmo período também foi observado o ressurgimento de várias espécies de vertebrados, antes raramente avistadas, como felinos, sirênios, quelônios etc. Estas espécies possuem em comum uma baixa taxa

³² QUEIROZ, Helder L. A reserva de desenvolvimento sustentável. Mamiraurá. Estudos Avançados. Vol.19 no.54 São Paulo: 2005.

³³ Idem. *Op cit.*



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - "DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE"

reprodutiva, longos períodos de maturação dos animais, e uma grande vulnerabilidade à pressão exercida pelos humanos. São espécies especialmente sensíveis, cuja recuperação nos sugere que as medidas de proteção adotadas sejam bem-sucedidas³⁴.

Os avanços alcançados no desenvolvimento da qualidade da vida humana ao longo de mais de uma década de ações e intervenções em Mamirauá também foram significativos. Nota-se uma grande transformação estrutural nas comunidades locais que foram alvo de tais intervenções. Houve um incremento generalizado da renda domiciliar nas comunidades-alvo dos trabalhos de alternativas econômicas. Este incremento foi, em média, de 107% nos últimos oito anos, já descontadas as taxas inflacionárias. Um indicador de qualidade de vida que tem adquirido grande importância nos trabalhos de Mamirauá tem sido o Índice de Mortalidade Infantil (IMI) local. Esta taxa apresentou uma diminuição dramática desde que os trabalhos em Mamirauá se iniciaram. Em meados da década anterior (1994) as taxas anuais de mortalidade infantil, giravam em torno de 86 óbitos por cada grupo de mil crianças nascidas vivas na área focal de Mamirauá, e esta taxa encontrava-se em 2004 em dezoito por mil, demonstrando uma queda dramática em apenas oito anos (IDSM, 2005)³⁵.

Vislumbra-se, pois que quando o "Modelo RDS" está fundamentado na permanência e participação das populações locais e na formação e manutenção de uma forte base científica para subsídio do manejo e conservação da biodiversidade, seria possível que criassem as condições necessárias para a consolidação de normas de manejo política e socialmente aceitas, baseadas nas premissas de conservação da biodiversidade. Isso se concretizaria na elaboração e aprovação de normas de uso dos recursos naturais e de um sistema de zoneamento, apreciados e discutidos pela população e seus representantes, e oficializados num plano de manejo. Consequentemente, o zoneamento elaborado e submetido à aprovação local teria de contemplar a necessidade tanto de zonas onde se admite o uso sustentado dos recursos naturais, quanto de zonas de completa preservação de todos os componentes da

³⁴ IDSM. Relatório Anual do Contrato de Gestão IDSM/MCT – Ano 2004. Tefé, Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM-OS/MCT, 203.2005.APUD QUEIROZ, Helder L. A reserva de desenvolvimento sustentável. Mamirauá. Estudos Avançados. Vol.19 no.54 São Paulo: 2005

³⁵ Idem. *Op cit.*



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

biodiversidade local. O sistema de zoneamento e as normas de uso da área teriam a capacidade de ser apropriados pelas populações locais, vez que estas foram consultadas e participaram não apenas da coleta das informações iniciais, como também na elaboração das normas e regulamentos, e na fase de negociação e votação.

Vê-se, pois que a participação comunitária na gestão da RDS deve acontecer em vários níveis e sob várias formas: por meio da agregação do conhecimento tradicional ao científico, por meio do envolvimento das comunidades em todas as etapas de execução das atividades, e também na determinação de que a população tradicional local tem prioridade na apropriação dos recursos naturais (ou ao acesso a eles) e na partição dos benefícios gerados pela biodiversidade. Além disso, este envolvimento também deveria se dar por meio do poder de decisão que as comunidades possuem sobre a gestão dos seus recursos.

Todo esse processo participativo deve ser complementado por sistema de capacitação e fortalecimento de lideranças locais, realizado através de oficinas de cidadania, cursos de capacitação de liderança e de intercâmbios com outras áreas e instituições para partilha de experiências para que os envolvidos em questões ambientais estejam em condições de igualdade. A fim de se evitar assimetrias socioeconômicas e cognitivas e um processo deliberativo simbólico.³⁶

Face o exposto, o que se pode concluir é que embora a reserva de desenvolvimento sustentável necessite para sua constituição de menor grau de coesão social que a reserva extrativista, os laços entre os partícipes da comunidade é essencial para se alcançar os objetivos modelo.

Como outrora fora exposto, no caso das reservas extrativistas, a criação de reservas de desenvolvimento sustentável sem a participação da comunidade envolvida, desnatura o modelo e impossibilita que a gestão compartilhada dos bens seja efetivada, especialmente em

³⁶ Ver também: ALONSO, Ângela.COSTA, Valeriano.Dinâmica da Participação em Questões Ambientais: Uma análise das audiências públicas para o licenciamento do rodoanel, In: Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. 2004, p. 290-312.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

casos em que não existe consenso mesmo dentro do poder público de quais são os requisitos para sua constituição.

CONCLUSÃO

O Brasil constitui uma das regiões que apresenta um dos maiores desafios em matéria ambiental. A riqueza de sua biodiversidade, as extensões continentais de suas terras, a diversidade de territórios políticos que a compõe e a diversidade sócio-cultural existente são apenas alguns dos caracteres que tornam tão complexa a questão ambiental em nosso país. Embora tal complexidade mereça um tratamento especial, o histórico de políticas públicas socioambientais e econômicas, comprova que tais políticas nem sempre alcançaram resultados satisfatórios, seja em razão de terem adotado modelos de intensiva exploração de seus recursos naturais desconsiderando sua sócio e biodiversidade, seja em razão de uma visão meramente da região enquanto espaço a ser ocupado ou a ser preservado sem levar em conta a sua diversidade cultural, ou ainda devido a falta de articulação entre as políticas econômicas e socioambientais adotadas com soluções antagônicas para alcançar o desenvolvimento.

Desta forma há que se pensar em formas alternativas de políticas públicas para promoção do desenvolvimento sustentável, surge neste contexto os bens comuns. De acordo esta linha de pensamento a alternativa está nas formas de coordenação criadas pelos próprios agentes, que garantiriam a manutenção dos recursos em longo prazo através de uma estratégia cooperativa, que teria maior aderência aos comportamentos individuais.

No centro da discussão existe a concepção de que indivíduos defenderiam preferencialmente os seus próprios interesses e, conseqüentemente, seria impossível a ação coletiva para regular o uso apropriado de tais recursos. Contrariamente, apontam-se casos de gestão coletiva de bens comuns bem sucedidos por longos períodos, e explica-se porque os indivíduos não se comportam sempre de maneira individualista.

Assim, o apoio governamental às instituições comunitárias, que são chaves para lidar como o colapso dos estoques de recursos naturais renováveis, é um dos elementos que pode colaborar na solução destes dilemas. Neste sentido, a gestão comunitária ou a co-gestão dos



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - “DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE”

recursos naturais tem se revelado uma alternativa jurídico-institucional interessante. Sistemas de co-gestão poderiam evitar que o poder fique centralizado e distante demais da realidade dos grupos sociais locais implicados e, ao mesmo, impedir que fique tão descentralizado a ponto de não atingir a dimensão geográfica necessária para resolução de problemas. Dois tipos de arranjo institucional jurídico de co-gestão que tem sido adotado com cada vez mais frequência no Brasil, são as Reservas Extrativistas (Resexs) e as Reservas de Uso Sustentável.

Conclui-se, portanto a criação meramente formal de reservas extrativistas ou de desenvolvimento sustentável que não possuam como pré-requisitos para sua constituição e manutenção, uma comunidade que já resida na área a ser implantada, que não possuam laços de reciprocidade e confiança entre si que permitam que as regras de administração sejam previamente discutidas e aplicadas de acordo com os costumes da comunidade, ou seja que não possui mecanismos para que a cooperação floresça, não contribui para preservação da biodiversidade em última instância, tampouco dos elementos culturais e costumeiros de determinada comunidade, contribuindo para formas de gestão ambiental desarticuladas da realidade local, na qual as decisões são tomadas pelos órgãos ambientais governamentais, de forma tecnocrática, gerando conflitos de gestão e desfiguração dos sistemas comunitários.

Lado outro, verifica-se que quando há um empoderamento da comunidade e a existência de elementos que dificultem a assimetria de informações e que fortaleçam os laços de identidade, lastreados na reciprocidade e na confiança, os modelos apresentados, adaptados às peculiaridades de cada comunidade, podem constituir instrumentos, não únicos, para a consecução do desenvolvimento sustentável, que alie proteção ambiental, preservação da biodiversidade e desenvolvimento sócio-econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANDRADE. Daniel Caixeta et al. Desafios teóricos e metodológicos para avaliação de políticas para a preservação da biodiversidade e serviços ecossistêmicos. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - "DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE"

ALONSO, Ângela.COSTA, Valeriano.Dinâmica da Participação em Questões Ambientais: Uma análise das audiências públicas para o licenciamento do rodovial, In: Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo. 2004.

ALLEGRETTI, M. A Construção social de políticas públicas: Chico Mendes e o movimento dos seringueiros. Desenvolvimento e Meio Ambiente - Modos de Relação com a natureza: complexidades socioambientais, Curitiba, nº 18, 2008.

CUNHA, C. C. Reserva Extrativista: Institucionalização e implementação no Estado Brasileiro dos anos 1990. Tese de doutorado. Programa de Pós Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (Programa EICOS), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro (RJ), 2010. Disponível em:< <http://pt.scribd.com/doc/33407824/Tese-claudia-Cunha-Reservas-Extratrativista-No-Acre.>>

CUNHA, Lúcia Helena. Reservas Estraativistas: Uma Alternativa de e conservação da biodiversidade. Disponível em: <http://www.usp.br/nupaub/resex.pdf>.

FILHO, Calixto Salomão. FERRÃO, Brisa Lopes de Mello.RIBEIRO, Ivan César. Concentração, Estruturas e Desigualdade: As origens coloniais da pobreza e da má distribuição de renda, São Paulo: Idicid,2006.

FILHO, Calixto Salomão.Regulação, desenvolvimento e meio ambiente. (prelo).

GARRET Hardin, The Tragedy of the Commons, Science, v. 162,nº 3859. 1968.

JÚNIOR, Alberto do Amaral. Comércio Internacional e a Proteção do Meio Ambiente. São Paulo: Atlas, 2011.

LUSTOSA, M.C.J., CÁNEPA, E.M., YOUNG, C.E.F., Política Ambiental. In: MAY, P.H.,LUSTOSA, M.C.J., VINHA, V. Da (org.). Economia do Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Elsevier. 2003.

NUSDEO, Ana Maria. O papel dos mercados e dos direitos de propriedade na proteção ambiental. Disponível em:< http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/Nusdeo_porthuguese

OSTROM, Elionor. Governing the Commons: The Evolution of Intituions for Collective Action, Cambridge University Press,1990

RAMALHO, Cristiano.Páginas de Resistência: Os escritos de Elionor Ostron. Disponível em http://www.ecoeco.org.br/backup/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/Boletim_Ecoeco_n021.p.Acesso



ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DE DIREITO AMBIENTAL DO BRASIL

15º CONGRESSO BRASILEIRO DO MAGISTÉRIO SUPERIOR DE DIREITO AMBIENTAL - "DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE"

SIENA, Osmar. FACHINELO, Dirlei Terezina. MAIA, Daniela da Silva. Constatações sobre reservas extrativistas no Estado de Rondônia. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: < <http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.

SPÍNOLA, Juliana Lima, CARDOSO, Thiago Mota. TEIXEIRA, Cristina. Espaços e Recursos Naturais Comuns e o Arranjo Institucional Reserva Extrativista: Uma Reflexão sobre Benefícios e os Desafios do Processo de Institucionalização. V Encontro Nacional da Anppas. Florianópolis. 2010. Disponível em: < <http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>.

QUEIROZ, Helder L. A reserva de desenvolvimento sustentável. Mamiraurá. Estudos Avançados. Vol.19 no.54 São Paulo: 2005.

WWF- Brasil. Reserva de Desenvolvimento Sustentável : Diretrizes para a regulamentação. Disponível em: < http://assets.wwf.org.br/downloads/rds_diretrizes_para_a_regulamentacao.pdf>.