

A INSERÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA: UM OLHAR ESPECIAL SOBRE O HISTÓRICO E A GESTÃO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS

The insertion of Conservation Units in the Brazilian environmental legislation: a special look on the history and management of Extractive Reserves

La inserción de las áreas protegidas en la legislación ambiental brasileña: una mirada especial a la historia y la gestión de áreas de reservas extractivas

Raquel de Carvalho Dumit

Bacharel e Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

E.mail: raqueldumith@yahoo.com.br

Resumo

O presente trabalho delinea pontos negativos e positivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil, aprofundando-se quanto às especificidades de gestão do modelo de Unidade de Conservação *Reserva Extrativista*. Para tanto, foi feito um resgate dos principais marcos políticos da legislação ambiental brasileira que estão conectados com a questão de áreas protegidas e de populações tradicionais. Perceber-se-á as mudanças de paradigmas ocorridas no tempo histórico no que tange à gestão socioambiental, sobretudo ao serem destacadas as Reservas Extrativistas, por, dentre outros fatores, terem conseguido associar dois termos que tradicionalmente se excluem: *exploração* e *conservação* dos recursos naturais.

Palavras-chave: Unidade de Conservação; Reserva Extrativista; População Tradicional.

Abstract

This work presents a delineation of negative and positive points of the National System of Conservation Units of Brazil and discusses specific features of the management model of the *Extractive Reserve* Conservation Unit. An enumeration of political milestones in Brazilian environmental legislation regarding the question of protected areas and traditional populations has been made. This paper will identify the changes that occurred in historical timeframes regarding social and environmental management, in particular highlighting the Extractive Reserves, which, among other factors, have



managed to associate two terms that traditionally exclude one another: *exploration* and *conservation* of natural resources.

Keywords: Conservation Unit; Extractive Reserve; Traditional Population.

Resumen

Este trabajo presenta el trazado de los puntos negativos y positivos del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de Brasil y discute las características específicas del modelo de gestión de la Unidad de Conservación Reserva Extractiva. Una enumeración de hitos políticos en la legislación ambiental brasileña cuanto a la cuestión de las áreas protegidas y las poblaciones tradicionales se ha hecho. En este trabajo se identificará la transformaciones ocurridos históricamente com respecto a la gestión social y ambiental, con destaque en particular a las Reservas Extractivas, que, entre otros factores, han conseguido asociar dos termos que tradicionalmente son excluyentes entre sí: exploración y conservación des recursos naturales.

Palavras Clave: Unidad de Conservación ; Reserva Extractiva ; Población tradicional .

INTRODUÇÃO

Devido ao processo histórico vastamente exploratório e dominante que o homem estabeleceu com os demais elementos do meio ambiente¹, a visão concebida outrora (e estendida à contemporaneidade) é de que o ente humano é exterior à natureza². Essa percepção disjuntiva e restrita é preponderante na destruição progressiva de ecossistemas e culturas de comunidades tradicionais. Do ponto de vista epistemológico, a busca de entendimento de como as sociedades lidam com as inter-relações entre as dinâmicas naturais e sociais, em busca de respostas adaptativas e co-evolutivas, deve levar em conta a inércia do *paradigma científico analítico-reducionista*³.

A hegemonia da concepção reducionista está diretamente atrelada à pressão exercida sobre os recursos naturais e, por conseguinte, às formas de gestão, com vistas à proteção, desses recursos. No cenário brasileiro, registros históricos indicam que tanto a Coroa Portuguesa quanto o Governo Imperial já haviam empreendido algumas iniciativas destinadas à proteção, à gestão ou ao controle de determinados recursos naturais (MEDEIROS, 2006). No entanto, o modelo daquilo que inicialmente foi adotado no Brasil como forma de proteção de recursos/áreas naturais – e que, no século XX, veio a ser denominado de “Parque” –, deriva da concepção de áreas protegidas construída no século XIX nos Estados Unidos, com o objetivo de proteger a natureza, porém, distanciando-a do homem.

O surgimento das áreas naturais protegidas esteve, em seu início, vinculado ao interesse pela preservação de áreas terrestres ou aquáticas detentoras de características naturais excepcionais – beleza, grandiosidade, raridade etc. Incluíram-se aí iniciativas para proteger exemplares “carismáticos” da flora e da fauna, como árvores de grande porte e animais com forte apelo estético (MMA, 2006, p. 10-11).

Nesse contexto, comunidades tradicionais⁴ foram expulsas de seu território, uma vez que, comumente, não era (e, muitas vezes, ainda não é) concebida pela ciência e pela política a possibilidade de usos dos recursos naturais sob a ótica de um manejo sustentável. A respeito dessa temática, Moraes (2005) acrescenta que, no Brasil – país que teve por berço uma formação colonial e permanece com traços de escravismo, mandonismo, compa-

¹ Meio ambiente ou meio, aqui, refere-se à junção dos elementos químicos, físicos, biológicos e sociais.

² Aqui, parte-se da premissa de que o homem também é natureza. Contudo, nesse momento, é referida a natureza instituída anteriormente ao surgimento do homem. Utilizar-se-á hipoteticamente a definição de natureza de Jollivet e Pavé (2000, p. 57): “trata-se de tudo aquilo que envolve ou circunda o homem e que obedece a dinâmicas próprias”.

³ O paradigma analítico-reducionista, além de caracterizar-se por dividir os fenômenos em partes, ao conceber a natureza como uma máquina de comportamento previsível (linear), mostra-se totalmente inadequada na gestão dos recursos naturais, uma vez que as interações socioambientais possuem uma característica de constituir-se fundamentalmente em um sistema integrado não linear (HOLLING et al., 1998).

⁴ De acordo com o primeiro parágrafo do Art. 3º da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007), povos e comunidades tradicionais são “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.



drio e clientelismo –, as populações tradicionais são vistas como meio de extrair riquezas, a coisa pública é tratada como negócio privado das elites e comumente as decisões políticas são centralizadas “pelo alto” (ou “de cima para baixo” – *top down*). No que tange à área ambiental, até a década de 1980, a visão política a respeito dos recursos naturais era essencialmente presevarcionista e, logo, reducionista. Acrescenta-se a característica de essa área ter sido montada como mais um setor do aparelho governamental, isto é, foi estruturada como gestora de um conjunto específico e próprio de políticas. Tal fato é em muito responsável pela performance ainda insatisfatória desse “setor”. Aos poucos, porém, está havendo uma maturação que se direciona à descentralização das decisões e à tentativa de planejar as políticas públicas ambientais de forma integrada.

Dentre as formas de descentralização das decisões, alguns modelos de Unidades de Conservação (UCs) merecem destaque, sobretudo o de “Reserva Extrativista” (RESEX), por, dentre outros fatores, confrontar o paradigma reducionista. As RESEXs fazem parte do grupo de UCs de Uso Sustentável (Figura 1). Suas peculiaridades referentes a processos de gestão socioambiental serão aprofundadas no decorrer desse trabalho paralelamente à evolução da questão ambiental na esfera política brasileira.

As UCs, como um todo, vêm sendo concebidas como “inovações institucionais” para a gestão socioambiental, orientadas para atender, pelo menos, duas grandes metas de conservação, que muitas vezes se contradizem ou entram em conflito entre si: a criação de UCs de Proteção Integral para garantir a preservação e manutenção das funções ecológicas de fragmentos ecossistêmicos considerados prioritários; e o estabelecimento de UCs de Uso Sustentável orientadas para a proteção e conservação dos modos de vida das populações tradicionais (MEDEIROS, 2009).

Atualmente, as UCs brasileiras dividem-se em 2 grupos – de *Proteção Integral* e de *Uso Sustentável* (Figura 1) – e estão assim definidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC – Lei nº 9.985/2000)⁵:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

⁵ Conforme seu Art. 3º, o SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

Figura 1: Grupos e categorias de Unidades de Conservação do SNUC.



Fonte: SNUC.

O SNUC é a base institucional da gestão da biodiversidade no Brasil. Com a sua criação, uma nova perspectiva para o controle do uso e acesso aos recursos naturais é dada, territorializando e descentralizando a gestão, com possibilidades de, em maior ou menor grau, envolver a sociedade na construção das regras em jogo para aquele espaço (MEDEIROS, 2009). O SNUC foi criado no ano de 2000, após, segundo Diegues (2008a), dez anos de discussão entre diferentes grupos de conservacionistas. Na época, o SNUC era integrado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA – Lei nº 7.735/1989). Com a reestruturação pela qual o IBAMA passou, foi estabelecido, em 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio – Lei nº 11.516), o qual, então, passou a ter como incumbência maior a responsabilidade de administrar as UCs.

No entanto,

o SNUC, apesar do inegável avanço que proporcionou à questão das áreas protegidas no Brasil, não conseguiu atingir plenamente sua pretensão inicial de criação de um sistema que pudesse integrar, por meio de um único instrumento, a criação e gestão das distintas tipologias existentes no país. Se, por um lado, ele tem o mérito de racionalizar e otimizar em parte esta questão, ele também aprofundou a divisão existente entre as diferentes tipologias de áreas protegidas que ficaram excluídas do seu texto (MEDEIROS, 2006, p. 59).

O próprio Ministério do Meio Ambiente reconhece a complexidade inerente ao atual sistema:

o crescimento dos tipos de UCs, dos números de UCs e das áreas por elas protegidas e afetadas traz consigo, no entanto, uma série de questões que merecem atenção. A complexidade do sistema cresce exponencialmente com a expansão dos números, das categorias e da extensão dos espaços a serem geridos. Isso demanda mais recursos para manter e capacitar profissionais, alcançar regularização fundiária, construir infra-estrutura, adquirir equipamentos, fiscalizar, estimular a pesquisa científica, promover a visitação e a educação ambiental e alcançar o apoio de setores mais amplos da sociedade ao processo de criação e funcionamento das UCs. Há ainda a necessidade de um planejamento abrangente e integrado, baseado em uma visão de sistema, para possibilitar o monitoramento das ações, das fraquezas e ameaças, dos avanços e da efetividade da gestão do conjunto de UCs (MMA, 2006, p. 9).

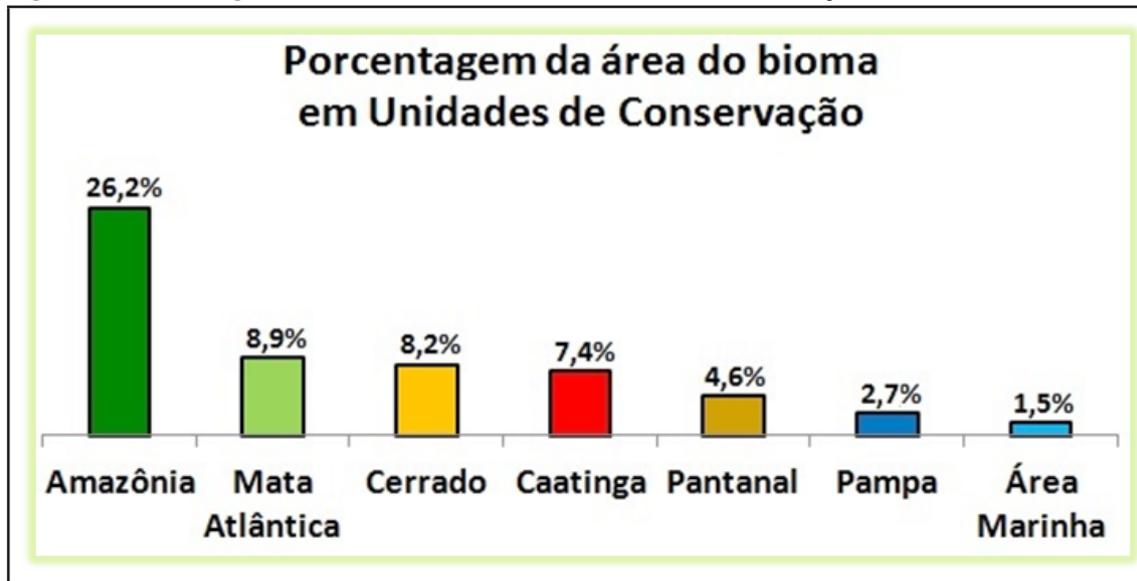
Atualmente, o SNUC é composto por 312 unidades federais, 623 estaduais, 146 municipais e 681 particulares (Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs). As UCs brasileiras abrangem cerca de 1.527.213 km² (17, 97%) do território nacional. Do total, 755.185 km² pertencem à esfera federal(8,88%), 765.252 km² à estadual (9%) e 6.776 km² à municipal (0,08%) (CNUC/MMA, 2012)⁶.

Esses números demonstram que o Brasil ainda não conseguiu cumprir a meta estabelecida desde o ano de 1992 na Convenção sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas (CDB), a qual determinava que, até 2010, o País teria, pelo menos, 30% do bioma *Amazônia* e 10% dos demais biomas efetivamente conservados por UCs (GURGEL et al., 2011). Em 2002, o Brasil corroborou na 7ª Conferência das Partes (COP-7) e, posteriormente, no Plano Estratégico da CDB de 2006 a meta de proteger os biomas com UCs na porcentagem já citada, mas, nesse momento, o prazo seria até 2012 (DUMITH, 2012).

Contudo, mesmo até 2012, considerando as informações validadas já incluídas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), o Brasil ainda não alcançou sua meta nacional em nenhum bioma, mas obteve avanços consideráveis em três: Amazônia, Mata Atlântica e Cerrado. O bioma correspondente à Área Marinha é que está mais aquém da meta (Figura 2).

⁶ Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente. Atualizado em 12/02/2012. Fonte: Sítio eletrônico do MMA, (<http://www.mma.gov.br/>), consultado em 02/06/2013.

Figura 2: Porcentagem da área do bioma em Unidades de Conservação.



Fonte: Dados do CNUC/MMA (2012) organizados pela autora.

Marcos da política brasileira ligados à questão ambiental e às Unidades de Conservação

A preocupação da comunidade internacional com a intensiva perda da biodiversidade em todas as regiões do Planeta, principalmente nos trópicos, foi uma das razões do expressivo aumento do número de áreas naturais protegidas estabelecidas em países em desenvolvimento. “Embora a criação de unidades de conservação no Brasil seja antiga, sua multiplicação no território intensificou-se na década de 1990 sob um novo contexto histórico em que se estabeleceu uma política ambiental específica no país” (BECKER, 2009, p. 17).

A respeito desse novo contexto histórico, pode-se citar alguns marcos precedentes da política ambiental brasileira que estão conectados com a promulgação do SNUC no ano 2000. A *Revolução de 30* e a *Constituição de 1934* marcam a transição de um País dominado pelas elites rurais para um Brasil que começa a se industrializar e urbanizar, particularmente na Região Sudeste. O Estado se fortalece, passa a centralizar decisões e a enfrentar o poder dos coronéis regionais. Tem início um período caracterizado por políticas regulatórias destinadas à proteção do ambiente e de seus recursos naturais, mesmo que ainda incipientes (CUNHA e COELHO, 2009).

Com a Revolução de 30, o Governo passou a ser mais sensível à pressão referente à delimitação de áreas protegidas, pois preponderava a visão nacionalista de caráter tecnocrático, típica do *Governo Vargas* e do momento de transformação do Brasil de País agrário para urbano-industrial. A partir dessa transformação estrutural e das necessidades as-

sociadas ao controle e gestão dos recursos naturais pelo Estado, o avanço da política de implementação de áreas protegidas apresenta-se como questão nacional. Esse processo culminou na realização da Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, em 1934, a qual teve como um de seus objetivos pressionar a criação, pelo Governo Federal, de um sistema nacional de unidades de conservação. Nesse contexto, uma série de medidas de caráter jurídico e de gerenciamento foi determinada, tendo em vista o controle territorial e as primeiras ideias de um sistema de áreas protegidas. Entre as mais importantes, todas do ano de 1934, estão a aprovação do Código de Caça e Pesca e as medidas de proteção aos animais, além da origem do Código Florestal, do Código das Águas e de Minas (CASTRO JÚNIOR et al., 2009).

Ao tratar a questão da proteção da natureza como responsabilidade da União e dos Estados, mesmo que de maneira resumida e pouco precisa, a Constituição de 1934 outorgava à natureza um novo valor, isto é, ela passava a ser considerada patrimônio nacional admirável a ser preservado. Com isso, sua proteção adquire novo sentido e status, consistindo em tarefa ou dever a ser cumprido e fiscalizado pelo poder público. Proteger a natureza entra na agenda governamental republicana, passando a configurar um objetivo em si da política desenvolvimentista nacional. É neste cenário que os principais dispositivos legais de proteção da natureza, que levaram à criação e consolidação das primeiras áreas protegidas, são criados contemporaneamente no Brasil: o Código Florestal (Decreto 23793/1934), o Código de Águas (Decreto 24643/1934), o Código de Caça e Pesca (Decreto 23672/1934) e o decreto de proteção aos animais (Decreto 24645/1934) (MEDEIROS, 2006, p. 50).

É importante destacar que o Código Florestal serviu como base para a criação do primeiro Parque Nacional (PARNA)⁷ brasileiro – Parque Nacional de Itatiaia – em 1937. Sua criação se deu sem nenhum critério técnico e científico. Isso se repetiu na criação de muitos outros Parques brasileiros, concebidos apenas em razão de suas belezas cênicas, fenômenos geológicos ou até mesmo por oportunismo político, tornando-se funcionalmente ineficientes (SIQUEIRA, 2006; DIEGUES, 2008b).

Em 1958, o Governo Federal criou a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN – filiada à *International Union for Conservation of Nature* – IUCN), a qual tinha como objetivo principal defender a fauna marinha, a flora aquática e fiscalizar a pesca do litoral (CUNHA e COELHO, 2009). Em 1962, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), autarquia vinculada ao Ministério da Agricultura.

Outra medida importante diz respeito à instituição do Estatuto da Terra em 1964. Dentre outras características, ele previa a extensão dos direitos trabalhistas à população sediada no campo. Em 1965, o Código Florestal foi reeditado, com poucas alterações, sen-

⁷ O gerenciamento dos primeiros Parques brasileiros foi feito no âmbito do Ministério da Agricultura até 1967, quando o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) assumiu essa responsabilidade. Em 1989, o IBAMA sucedeu o IBDF (DIOS e MARÇAL, 2009).

do uma de suas grandes contribuições para a conservação a definição de APPs, ampliando a proteção em lei para as florestas nos topos de morro, margens de rios, entorno de nascentes, encostas íngremes e restingas. Além disso, o Código Florestal de 1965 definiu as Reservas Legais que os proprietários são obrigados a manter em suas propriedades, assim como a reposição florestal quando há remoção da floresta (CASTRO JÚNIOR et al., 2009).

Ainda em 1965, foi criada a Política Nacional de Saneamento e, mais tarde, em 1967, o Conselho Nacional de Poluição Ambiental, vinculado ao Ministério da Saúde. Já na década seguinte, foram inaugurados o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 1970 e a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Ministério do Interior, respectivamente. Contudo, não existia ainda uma legislação unificada que fixasse claramente os objetivos e áreas de competência dos órgãos responsáveis (MONTEIRO, 1981).

Finalmente, em 1981, foi sancionada a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)⁸ (Quadro 7). Em 1985, a partir da estrutura da SEMA, consolidou-se o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (CASTRO JÚNIOR et al., 2009). Os marcos mais importantes no ordenamento jurídico voltados para a tutela do meio ambiente, de acordo com Araújo (2009), podem ser encontrados em duas Leis Federais e na Constituição Federal vigente. O primeiro marco foi a edição da Política Nacional do Meio Ambiente; o segundo, a promulgação da Lei da Ação Civil Pública; e o terceiro, a edição da nova Constituição Federal de 1988 (Quadro 1).

⁸ Lei n° 6.938. É composta, hierarquicamente, pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA, regulamentado pelo Decreto n° 99.274/1990), pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão consultivo e deliberativo, pela SEMA como órgão central, pelo IBAMA, ICMBio, órgãos seccionais e locais como executores. O ICMBio foi incluído como órgão executor pelo Decreto n° 6.792/2009 (Fonte: Sítio eletrônico do MMA).



Quadro 1 – Marcos importantes no ordenamento jurídico voltados para a tutela do meio ambiente

Marcos políticos	Ações previstas
Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981)	Teve o mérito de trazer para a esfera do Direito o conceito normativo de meio ambiente, como objeto específico de proteção em seus múltiplos aspectos, bem como os conceitos de degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais e o de estabelecer a obrigação de o poluidor pagador reparar os danos causados, segundo a responsabilidade da responsabilidade objetiva (ou sem culpa) em ação pelo Ministério Público. Instrumento significativo para a gestão ambiental brasileira, pois sistematiza a discussão ambiental e as diretrizes políticas da gestão do meio ambiente no País.
Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985)	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético e histórico, com nova redação dada pela Lei nº 8.070/1990. Essa Lei tem por finalidade o cumprimento da obrigação de fazer, de não fazer e/ou a condenação em dinheiro, e cria um fundo com recursos advindos das condenações em dinheiro para a reconstituição dos bens lesados. A Lei da Ação Civil Pública pode ser considerada como o principal instrumento processual coletivo de defesa do ambiente e principal fonte de demanda por perícias ambientais.
Constituição Federal de 1988	Trouxe um capítulo específico sobre o meio ambiente, fortalecendo o PNMA, o SISNAMA e o CONAMA. Deu um grande impulso à questão ambiental no Brasil, não conferindo ao Estado o monopólio da defesa ambiental, pois a sociedade e também o cidadão passaram a dispor de espaços de participação no sistema de gestão ambiental. O ano de 1988 demarca a criação do Programa “Nossa Natureza”, o qual estabelece no ano seguinte o IBAMA ⁹ que, por sua vez extinguiu alguns órgãos existentes no governo federal dedicados ao assunto, como o IBDF e a SUDEPE, e contemplou alguns programas, como o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Posteriormente, em 1992, criou-se um ministério específico para tratar do tema ambiental (ao qual o IBAMA passa a vincular-se) – Ministério do Meio Ambiente (MMA)– e foi trazida ao Brasil a Eco-92.

Fonte: Araújo (2009), Moraes (2005) e Castro Júnior et al. (2009).

Percebe-se que o SNUC, tendo surgido, como já exposto, no ano 2000 sob competência do IBAMA, aparece tardiamente, pois foi preciso agrupar as diferentes UCs de distintas categorias já existentes em um único sistema. Essas distintas categorias são reflexo do significado atribuído à natureza pelas sociedades no tempo histórico, ou seja, a incompatibilidade entre o homem e a natureza inerente ao paradigma reducionista também gerou distanciamento no que tange à temática das UCs. Segundo Diegues,

⁹ Com a aprovação da Lei de Crimes Ambientais (nº 9.605/1998), o IBAMA passou a atuar de modo mais eficiente no trabalho de fiscalização e punição de infratores da legislação ambiental. Esse fato, adicionado ao papel que o Ministério Público Federal (MPF) passou a exercer com a Constituição de 1988, tornou a parceria entre IBAMA e MPF importante alternativa para a punição de crimes ambientais (CASTRO JÚNIOR et al., 2009).

o SNUC foi aprovado depois de mais de 10 anos de discussão entre diferentes grupos de ambientalistas. O principal ponto de discórdia foi o papel e a presença dos “povos tradicionais” nas áreas de proteção total. Na época, estimou-se que mais de 70 por cento das áreas fechadas tinham pessoas ali vivendo, muitas delas constituíam povos tradicionais(2008a, p. 4).

O modelo de UCs inicialmente adotado no Brasil deriva da concepção de áreas protegidas construída no século XIX nos Estados Unidos, com o objetivo de proteger a vida selvagem (*wilderness*) ameaçada pelo avanço da civilização urbano-industrial, mas de forma a distanciá-la do homem. Esse modelo expandiu-se para o Canadá e para os países europeus, consolidando-se como um ponto de referência de escopo global (ARRUDA, 1999). O cerne do problema é que

parte da ideologia subjacente ao estabelecimento dessas áreas protegidas está baseada na visão do homem como necessariamente destruidor da natureza. [...]

A transposição desses espaços naturais vazios em que não se permite a presença de moradores entrou em conflito com a realidade dos países tropicais, cujas florestas são habitadas por populações indígenas e outros grupos tradicionais que desenvolveram formas de apropriação comunal dos espaços e recursos naturais. Mediante grande conhecimento do mundo natural, essas populações foram capazes de criar engenhosos sistemas de manejo da fauna e da flora, protegendo, conservando e até potencializando a diversidade biológica. Existe nesses países grande diversidade sociocultural responsável por séculos de manejo do mundo natural, que tem garantido a diversidade biológica. A imposição de neomitos (“a natureza selvagem intocada”) e de espaços públicos sobre os espaços dos “comunitários” e sobre os mitos bioantropomórficos (o homem como parte da natureza) tem gerado conflitos graves. Em muitos casos, eles têm acarretado a expulsão dos moradores tradicionais de seus territórios ancestrais, como exige a legislação referente às unidades de conservação restritivas. Na maioria das vezes, essas leis restringem o exercício das atividades tradicionais de extrativismo, caça e pesca dentro das áreas protegidas.

Mais recentemente, no Brasil, sobretudo após o período autoritário – quando se criou a maioria dessas áreas protegidas –, algumas populações tradicionais começaram a resistir à expulsão e à desorganização de seu modo de vida, recriando à sua maneira formas de apropriação comum dos recursos naturais. Isso somente foi possível com o estabelecimento de alianças com movimentos sociais mais amplos (DIEGUES, 2008b, p. 15).

Sem dúvida, o movimento social tido como marco no que tange à manutenção dos modos de vida de populações tradicionais no Brasil foi o *Movimento Social dos Seringueiros*, no Estado do Acre, liderado por Chico Mendes¹⁰. Esse Movimento previa a resistência das populações tradicionais ao “modelo exógeno” de desenvolvimento, norteador da ocupação dos espaços de fronteira (BECKER, 2006).

¹⁰ Francisco Alves Mendes Filho. Em 1990, foi criada a RESEX Chico Mendes em sua homenagem (Decreto nº 99.144).



Conhecida como a reforma agrária dos seringueiros, as *reservas extrativistas* requeridas pelo Movimento tinham princípios que se contrapunham ao modo de desenvolvimento para a Amazônia brasileira, baseado na propriedade privada e na exploração da natureza transformada em mercadoria (CUNHA e LOUREIRO, 2009). “Registre-se que a Reserva Extrativista é uma ruptura teórica com o conceito de unidade de conservação ambiental que não incorpora o homem e sua cultura como seu protagonista” (PORTO-GONÇALVES, 2003, p. 385).

Contexto de criação das Reservas Extrativistas: avanços e vicissitudes

Contra um determinado modo de apropriação da natureza e de organização do espaço que implicava a derrubada da floresta¹¹, começou a ser posto em prática, sobretudo a partir da década de 1970, um vigoroso movimento de resistência de base sindical e numerosos *empates* (na maior parte das vezes, seringueiros *versus* peões e/ou fazendeiros latifundiários¹²), os quais impediam a continuidade desse modo de organização do espaço que tendia a expulsar as populações extrativistas, desterritorializando-as. Essas populações, majoritariamente na Amazônia Ocidental, em particular no Acre (Vale Acre-Purus), ao mesmo tempo em que se organizaram em sua base local comunitária e estadual, também o fizeram em escala regional, esta última consagrada a partir de 1985, com a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) durante o 1º Encontro Nacional de Seringueiros em Brasília¹³ (PORTO-GONÇALVES, 2003).

Com a visibilidade desses conflitos, a emergência do sindicalismo rural no Estado do Acre assumiu um papel primordial na luta dos seringueiros. Os primeiros sindicatos foram criados na década de 1970 com apoio da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e da ala progressista das Comunidades Eclesiais de Base ligadas à Igreja Católica¹⁴. O Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) atuou na organização dos seringueiros, dando o suporte necessário para que a luta por uma causa se ligasse a outras lutas. As reivindicações dos seringueiros – pela permanência na floresta – identificava-se com as exigências dos trabalhadores rurais das outras regiões do País na luta pela terra, necessidades que se encontram e se articulam nos Congressos da CONTAG. Ini-

¹¹ Esse processo de derrubada da floresta para formação de pastagem expulsou milhares de famílias para a capital Rio Branco. As que não se adaptavam à vida urbana, muitas vezes, iam para os seringais bolivianos tentar sobreviver, ainda, como seringueiros (PORTO-GONÇALVES, 2003).

¹² As lutas travadas pelos seringueiros pelo direito de permanecer em sua terra e contra os desmates ficaram conhecidas por *empates*. Era comum policiais, a serviço dos fazendeiros, estarem envolvidos nos *empates* (PORTO-GONÇALVES, 2003).

¹³ Nessa ocasião, dentre outras coisas, o CNS dizia que na floresta havia gente, que a Amazônia não era um vazio demográfico, como pensavam os brasileiros não amazônidas que têm uma remota imagem do que seja um seringueiro. Nesse encontro, foi formulada a expressão Reserva Extrativista (PORTO-GONÇALVES, 2003).

¹⁴ A Igreja Católica foi quem propôs a criação de um veículo de comunicação capaz de tornar público os crimes ocorridos no Estado do Acre, especialmente no campo, numa abordagem contundente de defesa dos povos da floresta e em resistência à frente de expansão agropastoril da década de 1970. Surgiu, assim, o jornal alternativo Varadouro – um jornal das selvas, que entre maio de 1977 e dezembro de 1981 buscou outras formas de relação com os movimentos sociais legitimados por grupos que se apresentavam como “povos tradicionais”, especialmente aqueles que eram definidos como “pobres do Acre” – referindo-se a seringueiros, índios e colonos (PORTELA, 2009).

cialmente, com o STR de Brasília e sua principal liderança – Wilson Pinheiro (e, posteriormente, com Chico Mendes à frente do STR de Xapuri) –, os seringueiros assumiam a luta dos trabalhadores (e se reconheciam e eram reconhecidos como tal), levando sua reivindicação de uma reforma agrária¹⁵ que contemplasse o contexto sociocultural dos povos da floresta, em um processo nacional-regionalizado (CUNHA e LOUREIRO, 2009).

Os seringais, de fato, começaram a mudar de donos, expressão que viria a ser muito usada para o período dos anos setenta/oitenta quando os “*de fora*”, sobretudo os “*paulistas*”, começam a adquirir terras no Acre. O que não se via no Acre é que uma mudança de donos já vinha se dando a décadas onde os “*de baixo*”, enquanto ocupantes, mais do que se apossar das condições naturais de produção, estavam se tornando, rigorosamente, trabalhadores livres, seringueiros autônomos. É isso mesmo: desde os anos 20 vinha aumentando significativamente no Acre aquilo que o IBGE, a partir dos anos 40, passa a designar como ocupantes, ou seja, aqueles que comandam um estabelecimento de produção sem que sejam proprietários da terra e sem estar subordinados a ninguém. Em suma, sem Estado (não pagam impostos) e sem Patrão (são autônomos).

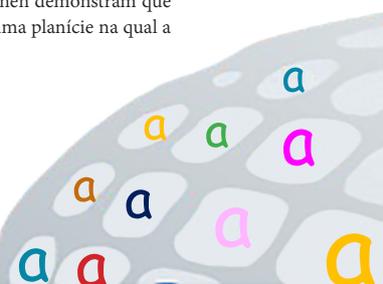
[...]

Assim, de fato, a partir de 1970 em diante assistiremos a um processo tenso e intenso de conflitos entre aqueles que dependem da floresta para viver e aqueles que querem desmatar, posto que a floresta não tem nenhum valor de uso para quem quer fazer pasto. Para uns, esses habitantes da floresta, trata-se de manter o *habitat*, locus do seu *habitus*. Para outros, os “*paulistas*”, para os “*de fora*”, trata-se de afirmar o progresso nessas terras ainda dominadas pela natureza, conforme reza o imaginário da modernidade. Na prática, os portadores desse imaginário, aqueles que o *transportam*, são fazendeiros ávidos de adquirir as férteis terras acreanas a baixo preço, até porque tratava-se da fronteira mais externa dos ‘anéis de Thünen’¹⁶. **Empate!** (PORTO-GONÇALVES, 1999, p. 72-74).

Deve-se reconhecer o pioneirismo de Chico Mendes em captar a potencialidade colocada pelo ambientalismo e, através dele, reterritorializar-se (BECKER, 2006). Mais do que proteger o “verde”, os seringueiros e sindicalistas buscavam assegurar as suas condi-

¹⁵ A demanda dos seringueiros por uma reforma agrária específica foi inserida na estrutura legislativa brasileira na forma de Projetos de Assentamentos Extrativistas – PAEXs (Portaria 627/1987 do INCRA), e, posteriormente, através do Decreto nº 98.897/1990, na figura de Reservas Extrativistas, vinculadas ao IBAMA. Algumas questões influenciaram a mudança da instância governamental do INCRA para o IBAMA: além da fragilidade jurídica dos instrumentos que criara os PAEXs, uma Portaria que, como tal, pode ser modificada ao sabor das conjunturas internas e externas ao órgão e, é sabido que o INCRA é um órgão do Estado tradicionalmente capturado por interesses de um segmento de classe específico, no caso, os latifundiários, faz-se necessário considerar que nos anos 90, início do governo Collor de Mello, o INCRA passou por momentos de reestruturação e desarticulação de sua equipe, enquanto que o IBAMA, recém-criado, estava em consonância com os interesses presentes nos momentos que antecederiam a Eco-92 no Rio de Janeiro. As lideranças do Conselho Nacional dos Seringueiros, com a assessoria do Instituto de Estudos Amazônicos, conseguiram incluir as RESEXs na Lei nº 7.084/1989, que compatibiliza a Política Nacional do Meio Ambiente (1981) às novas disposições constitucionais de 1988. Já a expressão “Reserva” foi tomada de empréstimo do conceito de “Reserva Indígena”, seguindo a matriz de racionalidade caboclo-seringueira (proximidade geográfica, política e afinidades culturais) que fomentava a “Aliança dos Povos da Floresta” (PORTO-GONÇALVES, 2003; CUNHA e LOUREIRO, 2009).

¹⁶ Von Thünen propôs um modelo no qual as atividades agrícolas dispersas ao redor de um centro urbano, são agrupadas formando cinturões ou anéis, que têm sua localização determinada, principalmente, pela distância da cidade central. Os anéis de Von Thünen demonstram que há um padrão de vantagens locacionais no uso da terra de acordo com as características de produção e considerando uma planície na qual a qualidade da terra é uniforme (MATOS, 2005).



ções materiais de existência e reprodução, o que identificou o movimento com a causa ambiental ligada à questão social (SPÍNOLA et al., 2010).

Os seringueiros conseguiram combinar diferentes escalas de luta: a local, por meio dos empates contra o desmatamento; a estadual e nacional, por meio dos sindicatos; por intermédio do Conselho Nacional dos Seringueiros se articulam regionalmente (Amazônia) e internacionalmente.

[...]

Destaquemos que a presença internacional era muito concreta na vida das populações amazônicas através das estradas e das hidrelétricas financiadas com recursos do Bird e do BID¹⁷, mais concretamente, insistimos, com dinheiro dos impostos dos cidadãos do Primeiro Mundo. A inteligência de Chico Mendes soube perceber o feixe de relações que articulava o local ao regional, ao nacional e ao internacional.

Pelo ambientalismo, Chico Mendes conseguiu a visibilidade política que era negada aos seringueiros (e, sabemos, não só a eles) à escala nacional. A globalização, como vemos, globaliza as lutas de classes. Até aqui o monopólio das relações internacionais cabia ao Estado e, portanto, aos “de cima”. [...]

Com isso Chico Mendes conseguiu educar uma boa parcela de ambientalistas, inclusive do Primeiro Mundo, colocando uma perspectiva própria, original para a emblemática ambiental; uma perspectiva mais complexa, em que a problemática social e a do modo de vida (cultura) aparecem imbricadas à defesa da natureza. Chico Mendes surpreende ao debater a biodiversidade, dando-lhe cores vivas quando nos fala da bacaba, do patauá, do taperebá, do buriti, do açaí, da graviola, do cupuaçu, da pupunha... (PORTO-GONÇALVES, 2007, p. 394-395).

No entanto, os seringueiros passaram também a ser os principais alvos de fazendeiros da região que, ao eliminar as lideranças do Movimento, almejavam acabar com a resistência à apropriação e exploração da terra (CUNHA e LOUREIRO, 2009). Tanto é que, em dezembro de 1988, o mundo acordou sob o impacto na mídia da morte do seringueiro, líder sindical, socialista e ecologista Chico Mendes. Os principais órgãos da mídia das principais cidades do mundo noticiaram o assassinato: *Xapuri estava em Nova Iorque, em Londres e em Paris*. A imprensa brasileira se viu às voltas com a enorme repercussão internacional de um fato que ela mesma não tinha pautado com importância¹⁸. Na verdade, a chamada grande imprensa brasileira repercutia a repercussão internacional do fato e não o fato em si (PORTO-GONÇALVES, 2003). A morte de Chico Mendes, pela reper-

¹⁷ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituição do Banco Mundial; e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

¹⁸ O Jornal do Brasil, por exemplo, só após o assassinato de Chico Mendes se deu conta de que tinha em sua posse aquilo que, tardiamente, vieram a descobrir que seria a última entrevista de Chico Mendes. A referida entrevista, publicada imediatamente post mortem, havia sido concedida em 8/12/1988, portanto, quinze dias antes do assassinato, quando Chico Mendes passara pelo Rio de Janeiro, como parte de uma viagem pelo Sul do País, exatamente para chamar a atenção para os riscos de vida que corria. Do ponto de vista da imprensa brasileira, o risco de vida de um líder sindical não era, quinze dias antes, noticiável (PORTO-GONÇALVES, 2003).

cussão e pressão interna e internacional, representou um “tiro pela culatra”, pois indiscutivelmente acelerou a demarcação de terras na forma de Reservas Extrativistas como uma resposta do governo brasileiro aos conflitos naquela região (CUNHA e LOUREIRO, 2009).

Enfim, com a Reserva Extrativista os seringueiros obtiveram uma chancela formal de reconhecimento, de direito, resultante de um longo processo de lutas que conformaram *habitus*, *habitats*, modos de vida e de produção. Essa invenção que o movimento dos seringueiros produziu ao ser sancionada oficialmente como uma Unidade de Conservação Ambiental, tende a ser vista como uma entidade jurídica reificada e, tal como o território enquanto limite do poder de Estado, ocultar os, muitas vezes sangrentos, processos (os *fronts*) e seus sujeitos instituintes.

A Reserva Extrativista expressa a Territorialidade Seringueira com os recursos materiais, políticos e simbólicos que o movimento dos seringueiros dispunha no momento que vai de 1985, quando a ideia é, pela primeira vez formulada como tal, a 1990 quando é con-*sagradae* sancionada formalmente, tendo grafado a terra, construído seus varadouros não só com os memoriais com suas descrições e seus mapas necessários para a decretação legal mas, também, deixando rastros de sangue *pela floresta*¹⁹ (PORTO-GONÇALVES, 1999, p. 77).

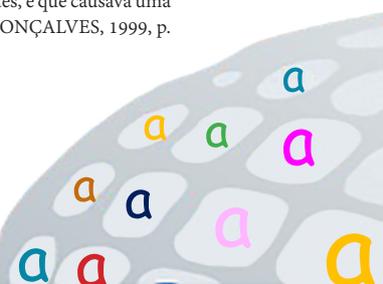
Como exposto no último excerto, em 1990 surge a primeira RESEX (*Alto Juruá* – Decreto nº 98.863), reconhecendo explicitamente as populações extrativistas como protagonistas de seus territórios ao designar-lhes um estatuto jurídico que as consagra enquanto *populações extrativistas*, o que revolucionou “os próprios fundamentos filosóficos hegemônicos na matriz de racionalidade da moderna sociedade ocidental, ao associar dois termos que tradicionalmente se excluem, que são a *exploração* e a *conservação* dos recursos naturais” (PORTO-GONÇALVES, 2003, p. 560).

No texto do SNUC, RESEX é caracterizada como

uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade (Cap. III, Art. 18).

Institucionalmente, para viabilização legal dessa relação de propriedade junto ao Estado, utilizou-se como instrumento o Contrato de Concessão do Direito Real de Uso (CC-DRU). Esse documento conterà cláusula de rescisão quando houver quaisquer danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão intervivos. Ou seja, o extrativista está sujeito a perder o direito de propriedade caso infrinja regras acordadas coletivamente. As

¹⁹ “Afinal, toda uma organização do espaço havia sido engendrada no Acre sob, com ou, como costumava falar Chico Mendes, e que causava uma certa estranheza, o ‘pela floresta’, que colocará frente a frente esses diferentes processos de territorialização” (PORTO-GONÇALVES, 1999, p. 74).



RESEXs, ao garantirem a posse da terra (em apropriação coletiva) e a forma de utilização (segundo métodos tradicionais) tencionam a proteção ao direito individual de propriedade e, com ele, uma estrutura jurídica criada para tal. Desse modo, foi necessária a atuação junto ao Estado na construção de um arcabouço jurídico que lhes dessem sustentação, representando uma invenção de direitos que tinha como fundamento o saber reconhecidamente pertencente às populações tradicionais, construído no uso dos recursos naturais como condicionante a sua sobrevivência. No entanto, o modelo de propriedade requerido pela RESEX não representa necessariamente um benefício real ou uma conquista para os extrativistas frente à lógica capitalista. Em um Estado de classes, como ocorre no Brasil, o caráter de propriedade estatal das RESEXs iria contra os interesses dos extrativistas, já que, historicamente, o Estado brasileiro se organiza a favor das classes dominantes (SPÍNOLA et al., 2010; CUNHA e LOUREIRO, 2009).

De fato, a participação do Estado na gestão compartilhada dos recursos tidos culturalmente pelos usuários como de propriedade comunal gera divergência de opiniões.

Some people insist that the state should withdraw completely and let the local communities handle their own affairs according to their cultural traditions and established practices. Others have argued that co-management only empowers the elite, thus entrenching inequities that already exist (JENTOFT, 2005, p. 3).

Segundo Berkes (2007), necessita-se de uma parceria mais dinâmica, usando as capacidades e interesses das comunidades locais, complementados pela capacidade de o Estado possibilitar uma legislação de apoio, fiscalização, recursos financeiros, suporte educacional, estrutura técnica de pesquisa e outras formas de amparo. Contudo, no Brasil, a transferência dos direitos de apropriação para o Estado, muitas vezes, tem causado a “tragédia dos comunitários”²⁰ (DIEGUES, 2001). Apesar de as RESEXs terem representado e ainda representarem um contraponto ao modelo de desenvolvimento capitalista, o qual não pressupõe a propriedade coletiva nem a preponderância do conhecimento tradicional, é preciso atentar-se às armadilhas presentes em planos, projetos e programas que, rotulados de democráticos, buscam uma forma de imposição de vontades que anula a força criativa conquistada pelos povos tradicionais (CUNHA e LOUREIRO, 2009).

O excerto a seguir aponta uma problemática estrutural quanto à evolução temporal do modo de gestão compartilhado nas RESEXs:

²⁰ Em alusão ao termo “Tragédia dos Comuns” (The Tragedy of the Commons), que intitulou o artigo de Hardin na Revista Science em 1968. Nesse artigo, Hardin chama a atenção para os riscos da destruição intensiva e irreversível de recursos naturais de uso compartilhado ao relatar a fábula de um grupo de pastores ingleses medievais que, devido a decisões tomadas de forma puramente econômica e individualista, aumentavam seus rebanhos de modo a exceder a capacidade de suporte das áreas comunais de pastagem. O autor demonstra que os lucros, pelo menos em um primeiro instante, serão individuais; porém, os prejuízos acabam sendo assumidos por todos.

O Decreto assinado em 1990, que dispõe sobre as Reservas Extrativistas, afirma que caberá ao Ibama *supervisionar* as áreas extrativistas e acompanhar as condições estipuladas no contrato de concessão de uso. No SNUC, a presença de um conselho deliberativo como gestor da Resex modifica esta função e se reflete nos atos formais de criação. Nas Unidades criadas após o SNUC, há um deslocamento da administração da Resex para a esfera do órgão governamental, suprimindo a ideia de autogestão presente na criação das primeiras Resex, quando caberia ao Ibama apenas a supervisão da área para cumprimento do contrato de concessão de uso, assinado com as associações representativas mediante um plano de utilização elaborado pelas comunidades e aprovado pelo Ibama.

[...]

Na prática, passa-se à esfera do Órgão Gestor, o Ibama, a responsabilidade pela administração da Unidade, o que se potencializa com a existência do “chefe”, antes inexistente para as Resex, e do conselho deliberativo, instância gestora da Unidade, segundo o SNUC. A figura do conselho, que representou um avanço para as outras categorias de Unidades de Conservação que não dispunham de um espaço participativo de gestão, para as Resex vem carregada da preocupação de que ocorra uma diluição no poder das comunidades, representando um retrocesso na intervenção dos verdadeiros protagonistas nas esferas de decisão sobre o seu território. Sabe-se que a participação em espaços públicos institucionalizados, como os Conselhos, é um bom exemplo da disputa e das contradições presentes em situações concretas. [...]

Seja na forma de Projetos de Assentamento Agroextrativistas, ou de Reservas Extrativistas, a incorporação das demandas dos seringueiros no arcabouço legal brasileiro vem acompanhada das tensões impostas pela lei, estabelecida nos marcos do capitalismo. As Resex nascem grávidas do sistema onde se inserem uma vez que precisam obedecer a um marco legislativo maior, que tem como função principal o estabelecimento do sistema (CUNHA e LOUREIRO, 2009, p. 11-15).

De qualquer forma, o instituto jurídico das RESEXs ressalta o caráter inovador dessa UC e as viabiliza como pilares de um novo paradigma, que abarque justiça social e preservação ambiental. Claro que a cogestão, formalizada através de um Conselho Deliberativo, prevista no manejo das RESEXs poderá gerar divergências, as quais irão variar de acordo com cada caso, dadas as particularidades históricas, socioeconômicas, socioculturais e institucionais. Quanto ao Conselho Deliberativo, há divergências de entendimento do significado da sua inserção na gestão das RESEXs, pois, enquanto

alguns autores destacam que há a diluição do poder dos comunitários que passam a dividir o poder decisório com outros entes, outros veem nesse espaço a possibilidade de unir esforços e abrir o diálogo com outras esferas do poder público e demais entidades que se envolvam com a Resex. Afinal, outro problema enfrentado por essas Unidades refere-se à falta de interlocução com gestores da esfera executiva estadual e municipal que se isentam da



responsabilidade de conferir infraestrutura a seus moradores, tais como saúde, transporte e educação, como se a UC representasse uma verdadeira Ilha no território do Município. Na prática, o conselho representaria uma oportunidade de contato direto com representantes destas instituições no sentido de responsabilizá-los com a área.

Procuramos demarcar, com a discussão sobre o espaço público e dos limites da democracia no regime capitalista, que o foco não deve ser a presença do conselho deliberativo e sim a forma como é criado, implementado e como atua qualquer espaço de deliberação existente. O conselho pode ser mais ou menos participativo que a forma anterior de gestão a depender de como se viabiliza a participação dos comunitários, e especialmente, a relação representante-representado, de modo a diminuir as assimetrias existentes nesse espaço de atuação, tornando-o representativo das correlações de forças existentes. Ao mesmo tempo, não se pode gerir uma Reserva Extrativista desconsiderando-se os fundamentos nos quais se baseia, pois essa modalidade de Unidade de Conservação pressupõe o saber das populações tradicionais ao lidar com o seu território, fazendo com que devam ser consideradas como protagonistas nas ações de gestão, dentre elas, a construção do conselho (CUNHA e LOUREIRO, 2009, p. 14).

Ou seja, por mais que a RESEX represente por si só um arranjo institucional, cada uma possuirá especificidades nas relações de confiança, cooperação e conflito que se dão entre os atores situados nas múltiplas escalas da sua cogestão (“jogo de atores”) e nas regras operacionais, as quais devem estar definidas em um *Plano de Manejo*.

Consta no texto do SNUC (XVII parágrafo do Art. 2º) que

Plano de Manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

De acordo com o que consta no sítio eletrônico do ICMBio²¹, a elaboração de Planos de Manejo não se resume apenas à produção do documento técnico; o processo de planejamento e de elaboração de Planos de Manejo é um ciclo contínuo de consulta e tomada de decisão com base no entendimento das questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais que caracterizam uma unidade de conservação e a região onde se insere.

Assim, o plano de manejo pode ser entendido como um plano de desenvolvimento territorial orientado sob dimensões ecológicas, sociopolíticas, socioculturais e socioeconômicas, indo além do simples zoneamento e definição de regras. Pode constituir-se em um processo que se constrói e passa a depender da capacidade de criação de riquezas que a própria interação entre atores locais é capaz de criar, numa abordagem policêntrica (MEDEIROS, 2009, p. 24).

²¹ <http://www.icmbio.gov.br/portal/>, consultado em 23/04/2012.

Portanto, devido à vasta abrangência de elementos, o Plano de Manejo se consolida como principal instrumento formal de gestão das RESEXs. Atualmente, existem 66 RESEXs classificadas como continentais (Tabela 1) e 21 RESEXs situadas em ambiente costeiro-marinho (Tabela 2), totalizando 87. Somente doze possuem Plano de Manejo²².

Tabela 1 – RESEXs e seu respectivo ano de implementação, esfera administrativa, local e tamanho

Ano	Nº/ano	Nome	Estados abrangidos	Esfera adm.	Área em hectares
1990	4	• RESEX do Alto Juruá	• Acre	• Fed.	• 506.186
		• RESEX Chico Mendes*	• Acre	• Fed.	• 970.570
		• RESEX Rio Ouro Preto	• Rondônia	• Fed.	• 204.583
		• RESEX do Rio Cajari	• Amapá	• Fed.	• 481.650
1992	4	• RESEX Mata Grande	• Maranhão	• Fed.	• 10.450
		• RESEX Extremo Norte do Tocantins	• Tocantins	• Fed.	• 9.280
		• RESEX do Ciriáco	• Maranhão	• Fed.	• 8.085
		• RESEX Quilombo do Frechal	• Maranhão	• Fed.	• 9.542
1995	19	• RESEX Angelim	• Rondônia	• Est.	• 8.923
		• RESEX Maracatiara	• Rondônia	• Est.	• 9.503
		• RESEX Freijó	• Rondônia	• Est.	• 600
		• RESEX Piquiá	• Rondônia	• Est.	• 1.449
		• RESEX Mogno	• Rondônia	• Est.	• 2.450
		• RESEX do Itaúba	• Rondônia	• Est.	• 1.758
		• RESEX Ipê	• Rondônia	• Est.	• 815
		• RESEX Jatobá	• Rondônia	• Est.	• 1.135
		• RESEX Massaranduba	• Rondônia	• Est.	• 5.566
		• RESEX Sucupira	• Rondônia	• Est.	• 3.188
		• RESEX Castanheira	• Rondônia	• Est.	• 10.200
		• RESEX Aquariquara	• Rondônia	• Est.	• 18.100
		• RESEX Roxinho	• Rondônia	• Est.	• 882
		• RESEX Seringueira	• Rondônia	• Est.	• 537
• RESEX Garrote	• Rondônia	• Est.	• 803		
• RESEX Curralinho	• Rondônia	• Est.	• 1.758		
• RESEX Rio Pacaás Novos	• Rondônia	• Est.	• 342.904		
• RESEX Pedras Negras	• Rondônia	• Est.	• 124.409		
• RESEX Rio Cautário	• Rondônia	• Est.	• 146.400		
1996	3	• RESEX Guariba-Roosevelt	• Mato Grosso	• Est.	• 138.092
		• RESEX Jaci-Paraná	• Rondônia	• Est.	• 205.000
		• RESEX Rio Preto-Jacundá	• Rondônia	• Est.	• 95.300
1997	1	• RESEX Médio Juruá*	• Amazonas	• Fed.	• 253
1998	1	• RESEX Tapajós-Arapiuns*	• Rondônia	• Fed.	• 647.610
1999	1	• RESEX Lago do Cuniã	• Rondônia	• Fed.	• 55.850
2000	1	• RESEX Alto Tarauacá	• Acre	• Fed.	• 151.200

²² As RESEXs que possuem Plano de Manejo serão indicadas pelo símbolo “*” nas Tabelas 1 e 2. A consulta foi feita no sítio eletrônico do ICMBio em 03/06/2013. À guisa de crítica, há vários nomes de RESEXs com erros gramaticais e os dados estão desatualizados, pois, por exemplo, a RESEX Corumbau possui Plano de Manejo, indo de encontro ao que consta no sítio eletrônico do ICMBio.

Ano	Nº/ ano	Nome	Estados abrangidos	Esfera adm.	Área em hectares
2001	4	• RESEX Auatí-Paraná	• Amazonas	• Fed.	• 146.951
		• RESEX Barreiro das Antas	• Rondônia	• Fed.	• 107.234
		• RESEX Baixo Juruá*	• Amazonas	• Fed.	• 187.982
		• RESEX do Rio Cautário	• Rondônia	• Fed.	• 73.817
2002	3	• RESEX Cazumbá-Iracema*	• Acre	• Fed.	• 750.795
		• RESEX Mandira*	• São Paulo	• Fed.	• 1.176
		• RESEX Rio Jutai*	• Amazonas	• Fed.	• 275.532
2003	1	• RESEX Catuá-Ipixuna	• Amazonas	• Est.	• 217.486
2004	3	• RESEX Lago do Capanã Grande	• Amazonas	• Fed.	• 304.146
		• RESEX Riozinho do Anfrísio*	• Pará	• Fed.	• 736.341
		• RESEX Verde para Sempre	• Pará	• Fed.	• 1.288.717
2005	5	• RESEX Ipaú-Anilzinho	• Pará	• Fed.	• 55.816
		• RESEX Mapuá	• Pará	• Fed.	• 94.463
		• RESEX Riozinho da Liberdade	• Acre	• Fed.	• 325.602
		• RESEX AriócaPruanã	• Pará	• Fed.	• 83.445
		• RESEX do Guariba	• Amazonas	• Est.	• 150.465
2006	7	• RESEX Rio Iriri*	• Pará	• Fed.	• 398.938
		• RESEX Terra Grande Pracuúba	• Pará	• Fed.	• 194.695
		• RESEX do Rio Unini	• Amazonas	• Fed.	• 833.352
		• RESEX Arapixi*	• Amazonas	• Fed.	• 133.637
		• RESEX Lago do Cedro	• Goiás	• Fed.	• 17.337
		• RESEX Gurupá-Melgaço	• Pará	• Fed.	• 145.297
		• RESEX do Recanto das Araras de Terra Ronca	• Goiás	• Fed.	• 11.964
2007	2	• RESEX do Rio Gregório	• Amazonas	• Est.	• 477.042
		• RESEX Chapada Limpa	• Maranhão	• Fed.	• 11.971
2008	5	• RESEX do Médio Purús	• Amazonas	• Fed.	• 604.209
		• RESEX do Ituxí	• Amazonas	• Fed.	• 776.315
		• RESEX Rio Xingu*	• Pará	• Fed.	• 303.841
		• RESEX Ilha do Tumba	• São Paulo	• Est.	• 1.128
		• RESEX Taquari	• São Paulo	• Est.	• 1.662
2009	2	• RESEX Canatuma	• Amazonas	• Est.	• 197.987
		• RESEX Renascer	• Pará	• Fed.	• 211.741
	Total 66				Total 13.296.115

Fonte: Dados do CNUC/MMA (2013)²³ organizados pela autora.

²³ Consulta realizada no site eletrônico do MMA em 02/06/2013. Vale ressaltar a dificuldade deparada ao se pesquisar os dados desejados no site eletrônico do MMA. Os dados encontram-se desatualizados e, algumas vezes, não aparecem no devido campo de busca selecionado. Há também divergências com os dados constantes no site eletrônico do ICMBio.

No que concerne ao ambiente costeiro-marinho, enquanto os programas governamentais de gerenciamento costeiro têm se caracterizado como um exercício burocrático com grande dificuldade de implantação real, tem crescido o número de comunidades de pescadores artesanais requerendo RESEXs Marinhas, com o objetivo de explorar de forma sustentável os recursos marinhos e melhorar o nível de vida das comunidades envolvidas (DIEGUES, 2004). Porém, é importante ressaltar que

as reservas extrativistas foram concebidas em três contextos: i) de organização social e luta por direitos de uso sustentável, em detrimento da privatização e deteriorização dos ecossistemas; ii) em ecossistemas terrestres e aquáticos continentais, cujos limites são relativamente mais palpáveis e reconhecíveis e, ainda, fortemente relacionados ao contexto da região amazônica; e iii) em áreas isoladas ou “territórios” facilmente distinguíveis de outros grupos (madeireiros, latifundiários, etc.). Este último elemento de contexto não é comum nas zonas litorâneas altamente modificadas pelo crescimento urbano, pela expansão do turismo de massa e pela coexistência de diversas atividades no ambiente marinho (MEDEIROS, 2009, p. 27).

Reservas Extrativistas Marinhas: arranjos institucionais alternativos para as comunidades tradicionais residentes no compartimento costeiro-marinho

As RESEXs Marinhas representam essencialmente um esforço para modificar e estender o conceito de RESEX – instituída no contexto amazônico ocidental – para as comunidades tradicionais de pescadores habitantes dos domínios costeiros e marinhos:

MERs²⁴ can also be considered ‘new commons’ that are being built by coastal communities, particularly fishworkers, to protect their fishing territory from encroachment by other economic activities such as tourism, industrial fisheries and commercial shrimp farms” (DIEGUES, 2008a, p. 17-18).

As RESEXs Marinhas apresentam um grande potencial de geração de renda e emprego para os pescadores artesanais, além de serem consideradas formas inovadoras de manejo dos recursos pesqueiros, tendo como princípio a apropriação comunal. Embora sejam áreas da União, as RESEXs Marinhas são geridas coletivamente, na forma de gestão compartilhada, através de um Conselho Deliberativo. Portanto, como já discutido, a robustez institucional do arranjo “RESEX” pode variar em cada território.

Entretanto, sem dúvida, há avanços positivos consolidados na instituição “RESEX Marinha” que podem ser explorados. Ao estabelecer uma RESEX Marinha, o Estado reconhece o direito consuetudinário às populações tradicionais sobre territórios costeiro-marinhos e as formas de arranjos e representações simbólicas de tradição pesqueira secular, sendo, então, a RESEX um veículo de comanejo que associa os usuários e a admi-

²⁴ Marine Extractive Reserves.

nistração pública na gestão do uso e manutenção dos recursos naturais, buscando soluções mais singulares e eficientes para gestão dos recursos, respeitando-se a multiplicidade dos grupos, suas diferenças culturais e distintas trajetória históricas (SIQUEIRA, 2006).

A implementação das RESEXs Marinhas pode também estar relacionada com o empoderamento dos usuários diretos dos recursos costeiro-marinhos, já que o Estado, ao ceder o uso de parte do domínio da União a um grupo da população, está reconhecendo e apoiando um processo de constituição de novos espaços públicos e de elaboração e aplicação de regras para a sua utilização consistente. Para tanto, os comunitários são levados a elaborar, em assembleia, regras de aplicação para a utilização dos recursos, as quais se tornam de cumprimento obrigatório por todos ao serem publicadas em Diário Oficial da União (DOU). Na verdade, são regras locais, mas de âmbito federal, que ali se aplicam a todos igualmente (PRATES et al., 2007). Outro aspecto positivo é o fato de as populações extrativistas terem maioria de votos no Conselho Deliberativo (50% + 1), tal como ocorre nas demais RESEXs.

Atualmente, existem 21 RESEXs Marinhas²⁵ no País, sendo que a maior parte delas encontra-se no Estado do Pará, tal como pode ser verificado na Tabela 2:

Tabela 2 – RESEXs Marinhas e seu respectivo ano de implementação, esfera administrativa, local e tamanho

Ano	Nº/ano	Nome	Estados abrangidos	Área em hectares
1992	1	• RESEX Marinha Pirajubaé	• Santa Catarina	• 1.444
1997	1	• RESEX Marinha Arraial do Cabo	• Rio de Janeiro	• 56.769
2000	3	• RESEX Marinha da Baía de Iguape	• Bahia	• 10.074
		• RESEX Marinha do Corumbau*	• Bahia	• 89.500
		• RESEX Marinha do Delta do Parnaíba	• Maranhão e Piauí	• 27.021
2001	2	• RESEX Marinha da Lagoa do Jequiá	• Alagoas	• 10.203
		• RESEX Marinha de Soure	• Pará	• 27.464
2002	4	• RESEX Chocoaré-Mato Grosso	• Pará	• 2.785
		• RESEX Mãe Grande de Curuçá	• Pará	• 37.062
		• RESEX Maracanã	• Pará	• 30.018
		• RESEX São João da Ponta	• Pará	• 3.203
2003	1	• RESEX do Batoque	• Ceará	• 601
2004	1	• RESEX de Cururupu	• Maranhão	• 185.046
2005	4	• RESEX Marinha Araí-Peroba	• Pará	• 11.479
		• RESEX Marinha Caeté-Taperaçu	• Pará	• 43.068
		• RESEX Marinha de Gurupi-Piriá	• Pará	• 74.081
		• RESEX Marinha de Tracuateua	• Pará	• 127.153

²⁵ Todas as RESEXs Marinhas existentes são geridas pela esfera federal. Nem sempre, o vocábulo “marinha” aparece no nome da RESEX.

Ano	Nº/ano	Nome	Estados abrangidos	Área em hectares
2006	1	• RESEX de Canavieiras	• Bahia	• 100.645
2007	1	• RESEX Acaú-Goiana	• Paraíba • Pernambuco	• 6.678
2009	2	• RESEX do Cassurubá • RESEX Prainha do Canto Verde	• Bahia • Ceará	• 100.687 • 29.794
	Total 21			Total 974.775

Fonte: Dados do CNUC/MMA (2013) organizados pela autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os primeiros modelos de UCs no Brasil seguiram os preceitos do paradigma reducionista ao conceber o distanciamento do homem e da natureza. Esses modelos iniciais de UCs foram os PARNAs, os quais, comumente, eram estruturados apenas por considerações de belezas cênicas. Muitas vezes, populações tradicionais foram expulsas de seu território para a formação de UCs dessa categoria.

Ao longo dos anos, a valorização da identidade das populações extrativistas tradicionais não recebeu a devida atenção política. Na verdade, além de essas populações não serem valorizadas, muitas vezes, sequer são reconhecidas, formal ou informalmente, como tal. Em um mundo hodierno, onde a homogeneização mercadológica tem provocado a perda da diversidade biológica e cultural, as remanescentes populações extrativistas tradicionais e seus territórios deveriam ser ainda mais valorizados nas políticas públicas, principalmente ao tratar-se de seus (instintivos) usos sustentáveis dos recursos naturais.

Apesar das tentativas de reverter o quadro de gradativas perdas biológicas e culturais na forma de criação de UCs de Uso Sustentável, não tem havido uma revolução transformadora estrutural no manejo de sistemas socioecológicos. No caso das RESEXs, por mais que as populações extrativistas tradicionais possam desfrutar de um manejo socioecológico diferenciado – com características de *propriedade comunal* –, sempre há a submissão a políticas nacionais generalizadas. Em outras palavras, no Brasil, todos os recursos naturais são regulados formalmente sob o regime de *propriedade estatal*.

REFERÊNCIAS

1. ARAÚJO, L. A. Perícia ambiental. In: CUNHA, S. e GUERRA, A. J. (orgs.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 107-151.
2. ARRUDA, R. "Populações tradicionais" e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: **Ambiente e Sociedade**, ano II, n° 5, 1999, p. 79-92.
3. BECKER, B. Prefácio. In: GUERRA, A. J. e COELHO, M. C. (orgs.). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 17-19.
4. BECKER, O. A reserva extrativista como instrumento de gestão territorial e ambiental. In: STEINBERGER, M. (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 349-369.
5. BERKES, F. Adaptive Co-Management and Complexity: Exploring the Many Faces of Co-Management. In: ARMITAGE, D.; BERKES, F.; e DOUBLEDAY, N. (orgs.). **Adaptive co-management: collaboration, learning and multi-level governance**. The University of British Columbia Press, 2007, p. 19-37.
6. CASTRO JÚNIOR, E.; COUTINHO, B. H.; e FREITAS, L. E. Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In: GUERRA, A. J. e COELHO, M. C. (orgs.). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 25-65.
7. CUNHA, C. e LOUREIRO, C. F. Reservas Extrativistas: limites e contradições de uma territorialidade seringueira. In: **XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária**. São Paulo, 2009, p. 1-25.
8. CUNHA, L. H. e COELHO, M. C. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. e GUERRA, A. J. (orgs.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 43-79.
9. DIEGUES, A. C. **Ecologia Humana e Planejamento Costeiro**. 2.ed. São Paulo: NUPAUB/USP, 2001.
10. _____. **A pesca construindo sociedades: leituras em antropologia marítima e pesqueira**. São Paulo: NUPAUB/USP, 2004.
11. _____. Marine Protected Areas and Artisanal Fisheries in Brazil. In: **SAMUDRA Monograph**. International Collective in Support of Fishworkers, Índia, 2008a.
12. _____. **O mito moderno da natureza intocada**. 6.ed. São Paulo: Hucitec; NUPAUB/USP, 2008b.
13. DIOS, C. e MARÇAL, M. Legislação ambiental e a gestão de Unidades de Conservação: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba-RJ. In: GUERRA, A. J. e COELHO, M. C. (orgs.). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 173-199.
14. DUMITH, R. A importância da gestão compartilhada e das áreas marinhas protegidas para o sistema socioecológico da pesca artesanal: O caso das reservas extrativistas marinhas. In: **GeoTextos**, Vol. 8, n° 2, 2012, p. 97-121.

15. GURGEL, H. et al. Unidades de Conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento. In: MEDEIROS, R. e ARAÚJO, F. (orgs.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília: MMA, 2011.
16. HOLLING, C.; BERKES, F.; E FOLKE, C. Science, sustainability and resource management. In: BERKES, F.; E FOLKE, C. (orgs.). **Linking Social and Ecological Systems: management practices and social mechanisms for building resilience**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 342-361.
17. JENTOFT, S. Fisheries co-management as empowerment. In: **Marine Policy**, 29, 2005, p. 1-7.
18. JOLLIVET, M. e PAVÉ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In: VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. 2.ed. São Paulo: Cultrix, 2000, 53-112.
19. MATOS, G. **O Modelo de von Thünen: um aplicativo computacional**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: PUC, 2005.
20. MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de Áreas Protegidas no Brasil. In: **Ambiente e Sociedade**. Vol. IX, nº 1, 2006, p. 41-65.
21. MEDEIROS, R. **Possibilidades e obstáculos à co-gestão adaptativa de sistemas pesqueiros artesanais: estudo de caso na área da Baía de Tijucas, litoral centro-norte do Estado de Santa Catarina, no período de 2004 a 2008**. Tese de Doutorado. Florianópolis: UFSC, 2009.
22. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **O estado das áreas protegidas do Brasil-2005**. Brasília: MMA, 2006.
23. MONTEIRO, C. A. **A questão ambiental no Brasil: 1960-1980**. São Paulo: IGEOG/USP, 1981.
24. MORAES, A. C. **Meio ambiente e ciências humanas**. 4.ed. São Paulo: Annablume, 2005.
25. PORTELA, M. **Varadouro – um jornal das selvas: um estudo sobre a vida no alternativo**. Dissertação de Mestrado. Manaus: UFAM, 2009.
26. PORTO-GONÇALVES, C. W. A territorialidade seringueira: geografia e movimento social. In: **GEOgraphia**. Ano 1, nº 2, 1999, p. 67-88.
27. _____. **Geografando nos varadouros do mundo: da territorialidade seringalista (o seringal) à territorialidade seringueira (a Reserva Extrativista)**. Brasília: Ibama, 2003.
28. _____. A invenção de novas geografias: a natureza e o homem em novos paradigmas. In: SANTOS, M. e BECKER, B. (orgs.). **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, p. 375-409.
29. PRATES, A. P. L. et al. Unidades de Conservação costeiras e marinhas de uso sustentável como instrumento para a gestão pesqueira. In: **Áreas aquáticas protegidas como instrumento de gestão pesqueira**. Brasília: MMA/SBF, 2007, p. 27-39.
30. SIQUEIRA, A. M. **Quem são os extrativistas? Perfil dos pescadores e da atividade pesqueira na Reserva Extrativista Marinha de Corumbau – BA**. Dissertação de Mestrado. São Carlos: UFSCAR, 2006.

31. SPÍNOLA, J. L.; CARDOSO, T. M.; e TEIXEIRA, C. Espaços e recursos naturais comuns e o arranjo institucional Reserva Extrativista: uma reflexão sobre benefícios e os desafios do processo de institucionalização. In: **Anais do V Encontro Nacional de Anppas**. Florianópolis (SC), 2010, p. 1-16.