

**E NVIRONMENTAL  
L AW I NSTITUTE**

**AS RESERVAS EXTRATIVISTAS DO BRASIL:  
ASPECTOS FUNDAMENTAIS DE  
SUA IMPLANTAÇÃO**

**W A S H I N G T O N , D . C .**

**AS RESERVAS EXTRATIVISTAS DO BRASIL:  
ASPECTOS FUNDAMENTAIS DE  
SUA IMPLANTAÇÃO**

**Environmental Law Institute  
1616 P Street, N.W. Suite 200  
Washington, D.C. 20036**

© *Copyright 1994*

## AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado pelo Environmental Law Institute (ELI), com o financiamento da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), como parte de seu Programa de Mudanças Climáticas Globais. Este relatório não reflete os pontos de vista da USAID nem dele se deve inferir qualquer endosso oficial.

Dentre os membros da atual equipe técnica do ELI que contribuíram na execução deste projeto incluem-se Susan Bass, Theodore Endreny, Vanessa Grimes, Suellen Keiner, John Pendergrass, Nadia Jones e Sonia Rocha. De equipes técnicas anteriores do ELI que também trabalharam neste projeto, estão inclusos Maria Cecil, Jeff Dobbins, Alberto Ninio, Anne Platt e Juliet Serenyi.

Ademais, a equipe técnica do ELI recebeu assistência dos consultores Luis Daniel Felipe, Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes, José Roque Nunes Marques, Vicente Nogueira e Roberto dos Santos Vieira.

O ELI é também extremamente grato ao Procurador Geral do Ibama, Francisco Ubiracy de Araújo, que gentilmente esclareceu várias das questões que surgiram durante a preparação deste relatório.

## SUMÁRIO

Número da página

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO .....	1
A. Objetivo deste relatório .....	1
B. Uma breve História do Desenvolvimento na Floresta Amazônica .....	3
1. Período Pré-Moderno até a Era do Fausto da Borracha .....	3
2. A Crescente Independência dos Seringueiros: 1912 a 1966 .....	4
3. A Abertura da Amazônia e a Expansão da Agricultura: 1966 a 1976 .....	6
4. Organizando os Trabalhadores Rurais e Continuando com o Desmatamento: 1976 a 1985 .....	10
5. A Atenção Internacional, as Pressões Ambientais e a Criação das Reservas Extrativistas: 1985 até o presente .....	13
CAPÍTULO II: O REFERENCIAL JURÍDICO PARA AS RESERVAS EXTRATIVISTAS .....	22
A. Introdução .....	22
B. Legislação Brasileira aplicável às Reservas Extrativistas .....	23
1. Assentamentos Extrativistas e Reforma Agrária .....	23
2. Dispositivos Ambientais da Constituição de República .....	28
3. Reservas Extrativistas como um Instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente .....	29
a. Marcos Legislativos Históricos .....	29
b. Reservas Extrativistas como Unidades de Conservação .....	30
4. Disposições do Decreto Geral das Reservas Extrativistas de 1990 .....	30
5. Decretos de Criação das Primeiras Reservas Extrativistas .....	34
C. Estrutura Fundiária dentro das Reservas .....	36
D. O Contrato de Concessão Real de Uso da Reserva .....	38
E. Reservas Extrativistas nos Estados .....	40

<b>CAPÍTULO III: IMPLANTAÇÃO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS DO BRASIL</b> .....	42
A. Introdução .....	42
B. O Papel do Poder Público .....	42
1. O Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais (CNPT) .....	42
2. O Programa Emergencial para o Desenvolvimento Sustentado .....	44
3. Avaliação do Programa Emergencial .....	45
C. O Papel das Organizações Não Governamentais .....	47
<b>CAPÍTULO IV: ESTUDO DE CASO DA RESERVA EXTRATIVISTA CHICO MENDES</b> .....	49
A. Questões Institucionais .....	49
B. Questões Legais .....	52
C. Questões Sociais e Econômicas .....	53
D. Comparação com outras Reservas Extrativistas .....	56
1. Reservas da Amazônia criadas em 1990 .....	56
2. Reservas do Maranhão e do Tocantins .....	57
a. A Reserva Quilombo do Frechal no Maranhão .....	58
b. A Reserva Extrativista de Mata Grande no Maranhão .....	59
c. A Reserva Extrativista de Ciríaco no Maranhão .....	60
d. A Reserva Extrativista do Extremo Norte do Tocantins .....	60
3. A Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé .....	61
<b>CAPÍTULO V: SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE RESERVAS EXTRATIVISTAS</b> .....	63
A. Questões Institucionais .....	63
1. Desenvolvimento de Associações Comunitárias .....	63
2. O Papel das Associações Comunitárias no Cumprimento das Normas .....	65
3. A Educação em Métodos e Produtos Extrativistas .....	67

4.	A Educação nos Direitos e Deveres da Cidadania .....	68
5.	Estudos Básicos de Referência .....	69
6.	Consolidação dos Assentamentos Extrativistas no Sistema de Reservas Extrativistas .....	70
7.	Aperfeiçoando as capacidades do IBAMA e do CNPT .....	73
8.	Tornando as Reservas Extrativistas auto-sustentáveis .....	74
9.	Obtendo Estabilidade, Comprometimento e Recursos do Governo Federal .....	74
B.	Questões Legais .....	76
1.	Desapropriação de Terras Dentro das Reservas Extrativistas .....	76
2.	Procedimentos para o Estabelecimento de Reservas Extrativistas .....	77
3.	Determinação de Quem Pode Utilizar as Reservas Extrativistas .....	77
4.	Treinamento em Legislação Ambiental .....	80
C.	Questões Econômicas .....	80
1.	Diversificação Econômica .....	80
2.	Subsídios Governamentais .....	81
<b>CAPÍTULO VI: PARA ALÉM DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS .....</b>		<b>83</b>
A.	Planejamento do Uso do Solo .....	84
B.	Cumprindo e Fazendo Cumprir os Planos .....	86
C.	Agro-Silvicultura .....	88
Apêndice A .....		91
Apêndice B .....		99

## Capítulo I

### INTRODUÇÃO

#### A. OBJETIVO DESTE RELATÓRIO

O Brasil criou uma inovadora unidade de conservação denominada Reserva Extrativista, que apresenta um significativo potencial para demonstrar a viabilidade do desenvolvimento sustentável em florestas tropicais pluviais e em outros ecossistemas ameaçados. Baseadas em um conceito socioeconômico progressista que foi desenvolvido por Chico Mendes e o Conselho Nacional de Seringueiros, as Reservas Extrativistas do Brasil são terras de propriedade do Governo Federal destinadas ao uso exclusivo dos seringueiros ou de outros residentes tradicionais da área. Apesar de as Reservas Extrativistas terem sido originariamente concebidas para prover meios de sobrevivência estável para os seringueiros do Brasil, o alcance dessas metas socioeconômicas também requer que os moradores das Reservas sejam capazes de conservar os seus recursos naturais e utilizá-los de uma forma ambientalmente sustentável.

Ao criar as Reservas Extrativistas, o Brasil tenta reduzir os conflitos relativos ao uso e à propriedade da terra, promover o uso de variados recursos naturais renováveis e reduzir as pressões para o desmatamento para fins agrícolas de áreas virgens. Idealmente, as Reservas possibilitarão aos seus moradores manter a integridade de porções da Floresta Amazônica e proteger o habitat de espécies e a biodiversidade, ao mesmo tempo em que provêem o seu próprio sustento. As Reservas oferecem o potencial para que se alcancem essas metas, mantendo intocadas grandes áreas da floresta pluvial e evitando a expansão da colcha de retalhos de floresta e agricultura a céu aberto que tem se tornado a prática usual tanto na bacia amazônica como em outras regiões do Brasil.

Criar e operar um sofisticado sistema como o das Reservas Extrativistas é um processo de múltiplas etapas que requer significativas somas de dinheiro e de competência técnica de agrônomos, engenheiros florestais, outros cientistas, economistas e advogados. Há muitas dificuldades políticas e legais inerentes ao processo. Portanto, não é de surpreender que nenhuma das Reservas Extrativistas tenha sido totalmente implantada até junho de 1994<sup>1</sup>. Entretanto, mesmo quando todas as nove Reservas Extrativistas do Brasil estiverem completamente estabelecidas, ainda assim elas somente poderão assegurar os meios de sobrevivência de aproximadamente cinco mil famílias ( ou 28.500 pessoas) e proteger áreas relativamente pequenas de floresta pluvial e de outras terras.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Alberto Ninio, Advogado do Banco Mundial, Comunicação Pessoal, 10 de Junho de 1994.

<sup>2</sup>Dos 3,5 milhões de quilômetros quadrados da floresta pluvial da Amazônia Legal, 21.993 quilômetros quadrados estão protegidos na oito Reservas Extrativistas que se situam dentro da mesma área da Amazônia Legal. Portanto, as Reservas Extrativistas protegem apenas 0,62 por cento da Floresta Amazônica.

Para que as Reservas Extrativistas se tornem mecanismos eficazes em prover os meios de sobrevivência viável para os seringueiros e outras populações tradicionais e ao mesmo tempo em viabilizar a proteção dos ecossistemas onde eles vivem e trabalham, é necessário que um número muito maior de Reservas Extrativistas sejam criadas, abrangendo áreas muito maiores e servindo a muito mais pessoas. Para que se criem novas Reservas, entretanto, o Brasil precisa organizar melhor o processo de sua implantação para que elas possam ser estabelecidas de uma forma mais eficiente e com menor consumo de tempo. Este documento analisará o processo legal e institucional utilizado pelo Brasil para criar e implantar as suas Reservas e fará sugestões visando a melhoria desse processo.

O objetivo deste projeto é identificar e desenvolver opções e recomendações para o aperfeiçoamento da implantação do sistema de Reservas Extrativistas no Brasil. Para alcançar esse objetivo, o Instituto de Direito Ambiental (ELI) analisou o referencial jurídico e de políticas para as Reservas Extrativistas e a atual implementação do sistema até a presente data, em certas áreas representativas. Para conduzir este trabalho, o ELI montou uma equipe de advogados e cientistas brasileiros e americanos que trabalharam em parceria com outros participantes do programa Mudança do Clima Global; com autoridades federais, estaduais e locais incumbidas da administração das Reservas e com outras organizações não-governamentais, como o Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais (IEA) e o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS). Ao trabalhar em parceria com esses outros participantes, com interesse direto nas Reservas, o ELI pôde desenvolver um grupo de especialistas sobre a situação e os problemas das Reservas. Esses peritos participarão em diversas atividades de acompanhamento que serão identificadas, concebidas e implementadas com a assistência do ELI, com o objetivo de assistir às Organizações Não-Governamentais (ONGs) brasileiras, às instituições governamentais, aos moradores das reservas e a outros grupos interessados em que as Reservas Extrativistas alcancem os seus objetivos.

Um pequeno grupo da equipe do ELI visitou algumas Reservas selecionadas e entrevistou representantes-chaves dos setores público e privado, em Brasília e na área das Reservas. As visitas "in loco" e as entrevistas incluíram os seguintes:

- Entrevista com representantes do IEA em Brasília (Janeiro, 1991)
- Entrevistas com representantes do IEA em Curitiba (Fevereiro, 1992)
- Viagem de campo ao Acre, coordenada pela Universidade da Flórida e o Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais (PESACRE), inclusive com entrevistas com os Secretários estaduais de Planejamento e de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, com o Diretor da Fundação de Tecnologia do Acre (FUNTAC), com representantes do CNS e com o seu presidente Júlio Barbosa, com o Superintendente Estadual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e com o representante do IBAMA junto ao Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais (CNPT) e uma visita à Reserva Extrativista Chico Mendes. (Fevereiro, 1992).



- Visita à Reserva Extrativista Quilombo do Frechal, no Maranhão, onde funcionários do IBAMA, o Sub-Secretário Estadual do Meio Ambiente e do Turismo, líderes comunitários e representantes do Ministério Público foram entrevistados. (Setembro, 1992)

- Entrevista com o Procurador Geral do IBAMA em Brasília (Setembro de 1992)

- Viagem de campo ao Amapá, incluindo visitas a Reserva Extrativista do Rio Cajari e o Assentamento Extrativista de Maracá I, no Amapá e entrevista com dirigentes do CNPT, líderes comunitários, representantes do IBAMA e dirigentes do CNS. (Janeiro-Fevereiro, 1993)

- Viagem de campo a Rondônia que incluiu entrevistas com pessoal do IBAMA, da Secretaria do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), representantes do IEA e da Secretaria do Plano Agropecuário e Florestal do Estado de Rondônia (PLANAFLORO). (Fevereiro, 1993)

- Entrevista com assessores do IBAMA junto ao Coordenador Geral no Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais, (Fevereiro, 1993).

Além dessas atividades, o ELI organizou um seminário em Washington, D.C. em junho de 1993 sobre o sistema de Reservas Extrativistas. O seminário foi intitulado "Conservando a Floresta Pluvial da Amazônia Brasileira: O Sistema de Reservas Extrativistas". Dentre os conferencistas incluíram-se os advogados da equipe do ELI John Pendergrass e Alberto Ninio, o analista de políticas do IEA Fernando Alegretti e o antropólogo Stephan Schwartzman, do Fundo de Defesa Ambiental (EDF).

## **B. UMA BREVE HISTÓRIA DO DESENVOLVIMENTO NA FLORESTA AMAZÔNICA**

### *1. Período Pré-Moderno até a Era do Fausto da Borracha*

Antes do estabelecimento dos europeus no Brasil, estima-se que cerca de 6,8 milhões de indígenas habitavam os 10 milhões de quilômetros quadrados de floresta tropical pluvial da Amazônia. A maioria da população estava, provavelmente, aglomerada nas terras de várzea dos rios e ao longo da costa Atlântica do Brasil de hoje. Esses habitantes originais praticavam a caça, apanhavam frutas e castanhas da floresta e tinham alguma forma de policultivo (diversas espécies) de agricultura de subsistência.<sup>3</sup> Com a chegada dos europeus no século XVI, o estilo de vida tradicional do indígena foi perturbado. Doenças, pressões sobre os recursos e violência física reduziram as suas populações. Em torno de 1900, somente cerca de 1 milhão de índios

---

<sup>3</sup>Dufour em 652

remanesciam<sup>4</sup>. O seu número atual é inferior a 200.000, enquanto a população total da Amazônia brasileira chega perto de 20 milhões de pessoas<sup>5</sup>.

Até meados do século XIX, as áreas mais interiores da floresta pluvial amazônica permaneciam basicamente inexploradas pelos brasileiros de ascendência europeia. Entre 1820 e 1914 a população não-indígena cresceu de 137.000 para 1.217.000 pessoas<sup>6</sup>. À medida em que foram penetrando nas florestas, eles encontravam poucas terras produtivas e enfrentavam dificuldades para explorá-las usando métodos europeus<sup>7</sup>. Somente com a grande demanda de borracha da Amazônia em torno de 1850 é que se tornou economicamente viável iniciar a utilização das florestas da Amazônia.

A primeira grande corrida por terras na Amazônia ocorreu nos fins do século XIX. Enormes propriedades com seringais, consistindo de terras públicas e particulares, foram sendo estabelecidas pelos grandes proprietários de terras, os seringalistas. Entretanto, o trabalho de coletar o látex é um processo que demanda muita mão-de-obra e os povos indígenas da Amazônia ou não gozavam da confiança dos seringalistas ou eles mesmos não se interessavam pela coleta da borracha. Por outro lado, as propriedades estavam localizadas bastante afastadas dos centros populacionais para se ter um suprimento regular de trabalhadores. Para preencher suas exigências de mão de obra, os seringalistas forçaram os índios para fora de suas terras e importaram trabalhadores, principalmente do Nordeste brasileiro. Esses trabalhadores foram os primeiros seringueiros da Amazônia e os seus descendentes hoje constituem a grande maioria dos atuais seringueiros no Brasil.

## *2. A Crescente Independência dos Seringueiros: 1912 a 1966*

A deterioração da economia gomífera do Brasil iniciou-se com o colapso do monopólio da borracha, em razão de competição pelos seringais plantados da Malásia. A queda de sua

---

<sup>4</sup> Com a introdução e a disseminação de doenças europeias - que dizimaram os índios que contra elas não tinham imunidade - e dos métodos europeus de agricultura, o número de índios encolheu dramaticamente em todos os lugares onde houve contatos, por vezes resultando em sua completa extinção. A população nativa permanece extremamente baixa na região que consiste os Estados do Amazonas, Pará, Acre, Rondônia e Amapá. Sioli em 1-6.

<sup>5</sup> "Brazil and the Environment" em 6; Dufour em 652

<sup>6</sup> Amazonia Without Myths em 26.

<sup>7</sup> O relatório do padre Cristóbal de Acuña em sua expedição, em meados do século XVII ao Amazonas, faz registro dos métodos sustentáveis usados pelo índios para a produção de mandioca e milho. Acuña descreve esse método como a utilização dos solos ricos em nutrientes depositados pelos rios durante o período de cheias. Entretanto, tanto ele como Alexander Von Humboldt, no início do século XIX, incorretamente identificaram um grande potencial agrícola para os solos da Amazônia. Quando experimentados, os métodos europeus de cultivo falharam, transformando a paisagem em retalhos estéréis e inférteis. Do ponto de vista químico, tanto os solos bem drenados como os solos encharcados da Amazônia são muito pobres. A maior parte dos nutrientes das plantas está ligada à matéria orgânica, concentrada nas camadas superficiais do solo e na cobertura vegetal. Apesar de ser possível obter, com sucesso, o estabelecimento de pastagens ou plantações através de fertilização intensiva, o insucesso vem mais tarde causado pela compactação do solo pelo gado ou pelos equipamentos agrícolas. Sioli em 3-7, 525.

participação no mercado e a queda dos preços causaram a falência de muitos seringais. Os seringalistas passaram a ignorar ou abandonar grandes áreas de terras e deixaram os seus antigos empregados a cuidarem de si mesmos. Preferindo não deixar a área, muitos desses seringueiros permaneceram nos seringais e passaram a vender o látex para comerciantes independentes. Ao mesmo tempo, eles começaram a diversificar suas atividades, colhendo outros produtos da floresta e vendendo castanhas do Pará.

Apesar de alguns seringais voltarem a produzir durante a Segunda Guerra Mundial, o fim da guerra trouxe mais uma vez o declínio no número de propriedades e na extensão de suas terras. Mais trabalhadores se tornaram seringueiros independentes. O declínio dos seringais levou a um crescimento dez vezes maior no número de residências que registravam o extrativismo como sua principal atividade, mas a quantidade de terras usadas para a obtenção de produtos florestais diminuiu em 65 por cento. A subsistência fora dos seringais consistia em pequenos cultivos, caça, pesca e o extrativismo de borracha e castanha do Pará, que freqüentemente eram vendidas aos regatões.<sup>8</sup>

O Estatuto da Terra de 1964 deu alguns passos no sentido de remediar os desequilíbrios no perfil da distribuição da propriedade no Brasil.<sup>9</sup> Não obstante, consolidação da propriedade da terra em grandes fazendas continuou durante os anos 60 e 70. Apesar de haverem grandes e improdutos latifúndios, disponíveis para desapropriação pelo Governo Federal para fins de reforma agrária, tal redistribuição ocorreu muito raramente.

Os seringais que conseguiram sobreviver operando até a década de 60 eram mantidos por fortes subsídios governamentais. Esses subsídios -- preços mínimos para a borracha, empréstimos para o desenvolvimento e a manutenção de seringais e subsídios diretos para os produtores de borracha -- beneficiavam particularmente as grandes propriedades. Os seringueiros independentes, contudo, receberam alguns dos benefícios dos incentivos governamentais e da estrutura de preços mínimos.

Durante os anos 60, o apoio financeiro para os subsídios da borracha no Brasil foi praticamente anulado pelos preços relativamente baixos da borracha e pela pequena fatia brasileira no mercado gomífero; pela crescente carga decorrente da dívida externa brasileira; pelos encargos oriundos de subsídios governamentais anteriores e por empréstimos não quitados. O Governo

---

<sup>8</sup> Schwartzmann 1991 em 400

<sup>9</sup> A dificuldade dos seringueiros em obter título definitivo para as terras que ocupavam é apenas um dos aspectos do problema da desigual distribuição de terras no Brasil, com uma alta percentagem de propriedades nas mãos de uns poucos proprietários. 1 por cento dos proprietários detém 45 por cento da área total das terras. No outro extremo do espectro estão os pequenos proprietários; 50 por cento de suas propriedades cobre 2,5 por cento da área de terras. Apesar de esta concentração haver mostrado um decréscimo no anos 60, os subsídios para agropecuária, desde essa época, reverteram essa tendência. No Acre em 1982, por exemplo, a distribuição era particularmente desigual. Os 0,05 por cento superiores dos proprietários detinham em suas mãos 26 por cento das terras e os dez por cento superiores detinham 82 por cento das terras. Na parte inferior estavam 88 por cento da população que só possuíam sete por cento da terra. Os lotes de terra nas mãos desses 88 por cento eram consideradas muito pequenas para manter a atividade agrícola a um nível adequado de subsistência. Em comparação, um levantamento de 1980 de propriedade privada de terras nos Estados Unidos registra dados semelhantes. Cinco por cento detém 75 por cento da terra enquanto 78 por cento detem três por cento da terra. Schwartzman 1991 em 401; Geisler em 533.

Federal foi muito lento em responder a essas pressões e assim alterar as suas políticas de investimento na Amazônia. Essas dificuldades financeiras atingiram o seu maior vigor em 1966 com o colapso do Banco de Crédito da Borracha, o principal prestador para os donos dos seringais. O colapso do Banco de Crédito da Borracha marcou o início do empenho do Governo Federal em tentar um outro enfoque para o desenvolvimento da Amazônia, com ênfase nas atividades agrícolas e agropecuárias.

### *3. A Abertura da Amazônia e a Expansão da Agricultura: 1966 a 1976*

Como a produção de borracha brasileira passou a enfrentar dificuldades cada vez maiores, os Governos estaduais e o Federal tomaram várias medidas no sentido de promover outras formas de desenvolvimento pioneiro na Amazônia. Talvez até mais importante, o Governo Federal começou a estender e a melhorar as estradas de rodagem na Amazônia, primeiro com recursos próprios e posteriormente com a ajuda financeira de bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs)<sup>10</sup>. Sem as rodovias, as florestas tropicais úmidas da Amazônia eram, em sua maioria, impenetráveis, dispendendo-se apenas de estradas de terra e de barcos como o único meio de transporte. As rodovias -- especialmente a Rodovia Transamazônica que atravessava o sul dos Estados do Pará e do Amazonas e a BR-364 que cortava os Estados do Mato Grosso, Rondônia e Acre -- alteraram a paisagem econômica e ecológica da Região Amazônica. Elas permitiram o acesso de novos negócios e de imigrantes ao interior da Amazônia, propiciaram um meio direto e barato de exportar bens para as regiões mais populosas do Leste e do Sul e funcionaram como um ímã para o desenvolvimento. Nas fotos de satélites, as rodovias podem ser claramente identificadas no centro das manchas de desmatamento por toda a Amazônia<sup>11</sup>. Quando as organizações ambientalistas internacionais e os meios de comunicação voltaram sua atenção para o problema da destruição das florestas tropicais úmidas<sup>12</sup>, eles trouxeram o tema à discussão expondo de forma desafiadora o papel dos BMDs no financiamento dessas rodovias brasileiras.

A despeito de sua importância, as rodovias por si só não foram suficientes para atrair colonos para o interior da Amazônia. Por essa razão o Governo Federal passou também a conceder diversos incentivos financeiros. Foram estabelecidas facilidades de crédito para a compra de terras, em alguns casos com taxas de juros subsidiadas, abaixo da tradicional alta taxa de inflação no Brasil. A Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) também ofereceu reduções diretas de preço e isenções tributárias para os compradores de terras particulares na Amazônia. Além disso, o Governo Federal vendeu terras públicas na Amazônia.

---

<sup>10</sup> Os BMDs consistiam no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Banco Mundial. Também obteve-se substancial apoio financeiro de bancos comerciais como o Chase Manhattan, Bank of America e o Citibank. A. Ninio, *supra*.

<sup>11</sup> Fearnside 1986 em 78.

<sup>12</sup> Desenvolvimento econômico, extrativismo e os projetos de assentamento têm sido as principais causas de destruição da floresta pluvial na Amazônia. As políticas governamentais com relação à terra, madeira, minerais e petróleo, energia hidrelétrica e outros recursos da Amazônia atraíram empresas comerciais e especuladores e suas atividades de negócios levaram invariavelmente à derrubada da floresta. As árvores abatidas são vendidas, queimadas ou deixadas apodrecendo quando ocorre o desmatamento para agricultura, mineração ou simplesmente para o estabelecimento de condições legais visando a obtenção do título definitivo de propriedade. *Amazonia without myths* em 26; Mahar em 92; *World Resources 1990-1991* em 106, 107.

Muitas dessas terras públicas tinham sido parte dos grandes seringais que foram abandonados e reverteram para o Governo durante o período de declínio, a partir de 1912. Entretanto, uma boa parte dessas terras ainda estava ocupada pelos seringueiros, começando a crescer, dessa forma, o potencial para conflito em relação ao uso da terra.

Desde a década de 60 a política do Governo Federal vinha encorajando a derrubada da floresta para promover o desenvolvimento na Amazônia. A construção de rodovias tornou possível o acesso a essas áreas de fronteira de ocupação e os subsídios para as atividades de agricultura e agropecuária criaram fortes incentivos para que fossem desmatadas enormes porções de terra<sup>13</sup>. Até a cessação dessa prática nos anos 80, a política do Governo Federal era a de cortar o crédito e outros subsídios para os proprietários rurais que não demonstrassem haverem beneficiado a terra. Derrubar a floresta era considerado prova de beneficiamento.<sup>14</sup>

Durante os anos 60 e no início da década de 70, os preços da terra em toda a Amazônia aumentaram dramaticamente. Algumas estimativas apontam o aumento médio de apenas 15 por cento, mas outros pesquisadores encontraram evidência de aumentos de 1000 a 2000 por cento, o que provavelmente ocorreu em lotes de terras beneficiados com o acesso às rodovias. Este preço alto empurrou para cima o volume de imóveis vendidos na Amazônia. Entre 1970 e 1975, cerca de 80 por cento das terras no Estado do Acre foram vendidas para negócios particulares.

Junto com o significativo desmatamento que acompanhou a penetração das estradas na Amazônia, uma onda de imigrantes também passou a ameaçar as populações rurais existentes. Novos donos, munidos de títulos de propriedade, com frequência passaram a demandar as terras ocupadas por residentes, que ali estavam por muitas gerações. Os imigrantes geralmente ganhavam as batalhas judiciais sobre o domínio da terra. A argumentação sobre direito à posse da terra pelos seringueiros e pelos índios, baseada na sua ocupação tradicional da terra, era imprecisa e

---

<sup>13</sup> Quando as florestas pluviais da Amazônia são destruídas perdem-se não somente as árvores, mas há ainda consequências ambientais mais amplas que apenas recentemente vieram a ser totalmente entendidas. O dióxido de carbono é liberado através da queima ou da decomposição das árvores abatidas, tornando-se um gás a contribuir com o efeito estufa e com o aquecimento global. Ademais, pelo fato de as árvores cortadas não mais poderem absorver o carbono atmosférico, perde-se assim um importante serviço ambiental, considerando-se as elevadas quantidades de carbono bombeadas na atmosfera a partir da revolução industrial. Se a terra então é utilizada para criação de gado, como é comum, metano, um outro gás ligado ao efeito estufa é também liberado na atmosfera. O Woods Hole Research Center afirma que as áreas de floresta das Reservas Extrativistas estocam aproximadamente 13 vezes mais carbono do que o Brasil descarrega por ano. Além do mais, as florestas pluviais da Amazônia contêm o maior banco mundial de biodiversidade, abrigando milhões de espécies peculiares de plantas, insetos e animais. Com a derrubada de cada hectare de floresta, destrói-se não somente a essa biodiversidade, mas também perdem-se permanentemente espécies extremamente valiosas do ponto de vista econômico e médico. Postel em 94; Environmental Defense Fund em 1; Myers em 50; Amazonia Without Myths em 13,15.

<sup>14</sup> O governo exigia que os novos colonos, pecuaristas e agricultores demonstrassem estar fazendo uso econômico da terra para que pudessem obter o seu título definitivo de propriedade. As políticas governamentais de reforma agrária, administradas pelo INCRA, promoveram o assentamento de famílias urbanas sem terras na Região Amazônica, dando a elas lotes de terra que variavam de dez a 300 hectares, dependendo de quanto eles poderiam destinar a uso econômico. Semelhantemente aos subsídios para os pecuaristas, as regras do INCRA exigiam que um colono ou agricultor demonstrassem o beneficiamento da terra, desmatando-a. O Estatuto da Terra, Artigo 4, inciso VI (Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964) define empresa rural como o tipo de empresa agrícola que racionalmente e efetivamente utiliza a terra. O Decreto 84.685, de 6 de maio de 1980, em seu artigo 9 explicita os critérios para se avaliar a efetividade de utilização da terra. Esses critérios não incluem explicitamente a derrubada de árvores e a limpeza do terreno. Contudo, os critérios incluem: áreas cultivadas com hortaliças; áreas de campos e pastagens naturais, conforme definição do INCRA; áreas de exploração extrativa, conforme definição do INCRA e áreas nas quais o IBDF tenha aprovado um plano de exploração da floresta, em condições definidas pelo INCRA.

frequentemente baseada em sua ocupação comunitária, que não era legalmente reconhecida. Na maioria dos casos, essa argumentação foi derrotada pelos imigrantes que além de mais ricos eram mais sofisticados, do ponto de vista legal e político.

Mesmo que tivessem desejado comprar a terra, os primeiros seringueiros que vieram para a Amazônia Ocidental a partir do nordeste brasileiro não dispunham nem de poder político nem de recursos financeiros necessários para a sua aquisição. Eles se tornavam reféns, por suas dívidas, do sistema de aviamento<sup>15</sup> estabelecido pelos seringalistas e raramente tinham a oportunidade de adquirir propriedade, mesmo para os seus filhos. Por outro lado, eles tinham acesso permanente aos outros recursos da floresta, dentro dos seringais -- em muitos casos somente o látex interessava aos seringalistas -- o que significava que eles sentiam pouca necessidade de efetivamente adquirirem a propriedade da terra. No início dos anos 60, entretanto, a prática dos pecuaristas e agricultores de derrubar e queimar a floresta começou por demonstrar a importância de se deter o domínio legal da propriedade. A maioria dos seringueiros poderia fazer valer o seu direito ao domínio da terra com base no instituto do usucapião. Infelizmente, tais tentativas foram, em geral, derrubadas pelos imigrantes mais sofisticados, que já haviam cuidado de obter títulos definitivos de propriedade.

Os novos proprietários eram tipicamente pecuaristas e fazendeiros que frequentemente vinham do superpovoado Estado de São Paulo e de outros estados do Sul, daí o nome que lhes era dado: *Paulistas*. Eles derrubavam a mata e afastavam os posseiros, habitantes da floresta e competidores em seu direito de propriedade, para demonstrar que a terra estava sendo "beneficiada" e para tornar os limites de suas propriedades mais facilmente identificáveis e mais convenientes para os usos agrícolas e pecuários. Com a expansão da pecuária e do desmatamento, os tradicionais moradores da floresta passaram a se defrontar com ameaças a sua qualidade de vida potencialmente mais sérias do que as que haviam enfrentado no sistema de aviamento dos seringalistas. Quando não lhes foi mais possível trabalhar na floresta, a própria base de sua sobrevivência havia sido perdida.

Hoje, milhares de brasileiros sobrevivem diretamente das florestas pluviais da Amazônia. Menos de 200.000 índios ainda vivem lá, basicamente da mesma forma que viveram nos antepassados<sup>16</sup>. Depois de 1850, a eles se juntaram centenas de milhares de caboclos. Historicamente, cada um desses grupos vivia dos recursos da floresta, desmatando pequenas áreas ou plantando certas espécies nativas para possibilitar a coleta mais eficiente de frutas, castanhas ou látex. Por causa dessa ligação íntima entre esses moradores tradicionais da floresta e a própria floresta, o seu número relativamente pequeno não demonstra adequadamente a sua real importância. De acordo com alguns especialistas, essa forma tradicional de vida exemplifica o uso

---

<sup>15</sup> Em muitos casos, particularmente nos seringais nas áreas mais remotas, os seringueiros eram proibidos de retirar qualquer coisa da floresta a não ser látex. Em consequência, viam-se obrigados a comprar os gêneros básicos no barracão da companhia, de propriedade do seringalista. Indivíduo para com os seringalistas por meio das compras no barracão e taxas de aluguel, os seringueiros viam-se presos a uma espiral crescente de pobreza. Esse sistema, formalmente conhecido como aviamento, ainda existe hoje em algumas partes da Amazônia brasileira. Schwartzmann 1991 em 398.

<sup>16</sup> "Brazil and the Environment" em 6; Dufour em 652.

sustentável da floresta, e o bem-estar dos habitantes da floresta é um indicador da saúde da floresta pluvial<sup>17</sup>. Outros são menos otimistas acerca da habilidade dos moradores tradicionais das florestas de garantir a sua sobrevivência, através do uso de recursos florestais, sem deplecionar ou destruir esses recursos<sup>18</sup>.

Com a perturbação da floresta pluvial nos anos recentes, os moradores tradicionais da floresta têm-se encontrado no centro do debate sobre os seus recursos, tanto como representantes dos problemas que são enfrentados pelas florestas da Amazônia bem como um exemplo das possíveis soluções para aqueles problemas. Apesar de seus muitos anos de trabalho e vida nas florestas da Região Amazônica, eles não têm tido sucesso em seus esforços de estabelecer o seu direito à propriedade. Ao contrário, o desmatamento agressivo das terras, a sua exclusão de áreas tradicionalmente usadas e as ameaças físicas diretas têm forçado muitos deles a fugir para as vilas e cidades, onde há escassez de empregos e o padrão de vida tem sido baixo. Essas condições têm produzido pressão política significativa para que se reforme o sistema brasileiro de propriedade da terra. Os trabalhadores rurais e os habitantes das florestas passaram a crer que a propriedade legal das áreas de floresta, das quais eles dependem, é essencial para sua futura segurança física e econômica.

As tentativas no Brasil de promover reforma agrária têm feito crescer as esperanças, mas têm levado a pouquíssimas mudanças efetivas. Os direitos de propriedade na Região Amazônica nunca foram muito bem definidos. As populações indígenas, e até mesmo os donos dos seringais, nunca precisaram ter limites de terra ou títulos de propriedade precisamente definidos. A terra em si mesma não era tão importante quanto os valiosos recursos que ela continha, pois as terras na Amazônia sempre foram abundantes. Os índios e as populações rurais pobres do Brasil raramente tiveram qualquer incentivo para obter formalmente o seu título de propriedade. Desde que a floresta e a terra pudessem atender as suas necessidades, não havia razão para que os outros fôssem excluídos.

Apesar de ainda existirem terras devolutas na Amazônia, aqueles que têm vivido na floresta e dela extraído os seus produtos por várias gerações raramente puderam fazer os levantamentos topográficos necessários e obter o título de propriedade das terras que ocupam. Em alguns casos, grandes proprietários têm forçado o reconhecimento de seu direito de propriedade de áreas de terra, cobrando aluguel dos seringueiros pela extração de recursos que não lhes pertencem. Independentemente de quem detém o título definitivo de propriedade, após um período de uso e de posse<sup>19</sup>, a lei brasileira reconhece o direito de ocupação definitiva ou usucapião. Os seringueiros poderiam ter usado essa possibilidade como um primeiro passo para estabelecer o seu direito de propriedade das áreas de florestas, se eles soubessem como comprovar suas situações. Entretanto, as políticas governamentais que subsidiavam a pecuária e a agricultura forneciam aos

---

<sup>17</sup> Schwartzmann 1992 em 51-52.

<sup>18</sup> Browder 1992b em 33-34.

<sup>19</sup> Código Civil Brasileiro, Lei nº 3.071, 1º de janeiro de 1916, artigo 485

proprietários imigrantes e aos que viviam fora da região o suficiente apoio financeiro, e talvez apoio político implícito, para deixar de fora os habitantes tradicionais das florestas. Nos poucos casos em que foi possível aos residentes tradicionais trazer suas demandas aos tribunais, essas pessoas pobres e freqüentemente analfabetas raramente conseguiram fazer prevalecer as suas posições contra a dos empreendedores e de outros imigrantes, mais ricos e mais educados.

No final dos anos 70, cerca de 24 seringais foram convertidos em "Projetos de Assentamento Direto" para trabalhadores deslocados pela reforma agrária. Esses projetos, entretanto, foram estabelecidos para colonos imigrantes, não para seringueiros e outros habitantes tradicionais das florestas; além disso, o tamanho dos lotes era muito pequeno para garantir a sobrevivência de seus donos apenas pelo extrativismo de produtos florestais<sup>20</sup>. Talvez o aspecto mais frustrante da situação dos seringueiros era o fato de que, apesar de haverem usado a floresta por décadas, esse uso raramente lhes dava a possibilidade de obterem o título definitivo das terras, a despeito de existirem leis e políticas agrárias que lhes garantiam exatamente isso.

Os seringueiros foram particularmente afetados pela proliferação de grandes propriedades de terra e pelo desmatamento na Amazônia. Aproximadamente 70.000 seringueiros dependiam da coleta e da venda do látex, de castanhas do Pará e de outros recursos florestais renováveis para a sua sobrevivência<sup>21</sup>. O seu estilo de vida era muito semelhante ao de seus antepassados que trabalharam nos grandes seringais no fim do século passado. A sua dependência de um ecossistema produtivo, sustentável, ensinou cada família a retirar da floresta apenas os recursos naturais necessários à sua sobrevivência<sup>22</sup>. De acordo com algumas estimativas, os seringueiros poderiam criar mais valor por hectare do que os fazendeiros e os pecuaristas<sup>23</sup>, ainda assim esse grupos freqüentemente entravam em conflito por representarem usos mutuamente exclusivos da mesma terra. Os pecuaristas e os fazendeiros dependem da destruição da floresta; os seringueiros não podem existir sem ela.

#### *4. Organizando os Trabalhadores Rurais e Continuando com o Desmatamento: 1976 a 1985*

À medida que as demandas por propriedade cresciam, os conflitos entre os moradores tradicionais da floresta e os novos imigrantes também cresciam. A violência contra os trabalhadores rurais e os pequenos proprietários foi aumentando, atravessou os anos 70, entrou na década de 80

---

<sup>20</sup> A estes colonos imigrantes foram dados lotes de terras muito menores do que os 300 a 500 hectares tipicamente necessários para manter a atividade pouco intensiva dos seringueiros.

<sup>21</sup> Fearnside 1989 em 387.

<sup>22</sup> Wilson 1992 em 323, 324.

<sup>23</sup> Browder 1992a em 174; Wilson 1992 em 303; *Amazonia Without Myths* em 15. Os fazendeiros e os pecuaristas continuam a utilizar pastagens para criação de gado porque elas geram renda corrente e lhes permitem obter o título de propriedade. Pastagens para gado satisfazem os critérios de definição de produtividade do INCRA, enquanto outras atividades extrativas sustentáveis não satisfazem os requisitos para obtenção do título definitivo de propriedade.



e atingiu o seu pico em 1986. Organizações de direitos humanos estimam que 982 trabalhadores rurais foram mortos em violência relacionada à questões da terra entre 1964 e 1988<sup>24</sup>. Em muitos casos, as tensões políticas, econômicas e sociais associadas com os direitos de propriedade e uso da floresta irromperam na forma de violência física. Quase sem exceção, era o pobre, da zona rural, sem terra, que sofria com essa violência. As mortes associadas com disputas de terras contavam-se entre 50 a 300 por ano, durante a década de 80<sup>25</sup>. Muitas dessas mortes foram ligadas a indivíduos contratados pelos grandes proprietários de terras. Esses ataques físicos se configuraram como uma nova ameaça à futura sobrevivência dos habitantes das florestas e dos povos indígenas.

Os residentes das florestas da Amazônia reponderam de duas formas. Primeiro, muitos deixaram a floresta em direção às cidades. Esse êxodo rural, por sua vez, exerceu tremenda pressão sobre os serviços urbanos das cidades da Região Amazônica, resultando em grave deterioração da qualidade de vida para a maioria das populações urbanas. Por exemplo, no Acre as mudanças causadas pelo utilização intensa da floresta foi bastante dramática. Em 1960, os habitantes das regiões urbanas consistiam de apenas 21 por cento da população, mas, em 1980, 44 por cento da população do Estado estava localizada nas áreas urbanas<sup>26</sup>. Apesar da onda de emigrantes da zona rural para as zonas urbanas no Brasil, as oportunidades econômicas nas cidades raramente eram melhores do que as da zona rural. Em 1983, 64 por cento da população urbana do Acre ganhava menos do que um salário mínimo. Em contraste, as deficiências de renda na zona rural podiam ser compensadas por aqueles que viviam na floresta, através da caça, da coleta de produtos e pelo cultivo de pequenos lotes. A fuga para as cidades no Brasil parece decorrer menos da atração pela oportunidade econômica (ou de sua percepção) e mais pela revolta em decorrência da derrubada da floresta e das ameaças às vidas e ao modo de viver dos habitantes da floresta e de outras populações rurais pobres<sup>27</sup>. À medida em que lhes faltava uma base de terra garantida, a sua habilidade de proteger a sustentabilidade das florestas pluviais da Amazônia tornava-se limitada.

A segunda resposta dos moradores da floresta foi de se organizarem para manter o controle da terra. Inicialmente de maneira informal e depois em grupos sofisticados, os trabalhadores se juntaram para agir na proteção da floresta e de sua sobrevivência. Por exemplo, em 1976 os seringueiros começaram com os seus "empates" para proteger trabalhadores individuais de despejo, para impedir o avanço do desmatamento ou para protestar contra a construção de estradas. Essas confrontações não-violentas finalmente vieram a se tornar eficazes na redução da violência contra os habitantes da floresta.

---

<sup>24</sup> Souza em 117

<sup>25</sup> Brazil: Authorized Violence em 6; The Economist em 36; Environmental Defense Fund em 4.

<sup>26</sup> Schwartzmann 1992 em 59, Tabela 4.

<sup>27</sup> Schwartzmann 1992 em 58.

Organizações locais como a Organização dos Trabalhadores Rurais do Acre foram formadas já em 1975, apoiando-se nas comunidades católicas da área. Os seringueiros do Acre juntaram-se em 1980 para formar uma organização trabalhista de proteção de seus interesses. No mesmo ano, Wilson Pinheiro, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia, uma cidade perto da fronteira do Acre com a Bolívia, foi assassinado. A sua morte foi uma indicação de que o crescente poder político das organizações dos trabalhadores estava começando a ameaçar os interesses dos latifundiários.

Durante esse período, o desmatamento aumentava rapidamente por toda a Amazônia à medida em que várias rodovias, com financiamento de bancos multilaterais de desenvolvimento, estavam sendo construídas. Em julho de 1985, os latifundiários formaram uma organização política nacional, a União Democrática Ruralista (UDR) para a defesa de seus interesses. Enfrentando essas ameaças, mas reforçados por cinco anos de experiência em se organizarem, os seringueiros promoveram uma série de encontros nos Estados do Amazonas, Acre e Rondônia e depois um encontro nacional em Brasília, no fim do ano de 1985, onde eles formaram o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS).

Foi durante esse encontro que os seringueiros propuseram pela primeira vez o conceito das Reservas Extrativistas. Ao criar um sistema dessas reservas, os seringueiros esperavam estabelecer uma base legal para proteger sua determinação de permanecer nas áreas de floresta, bem como para proteger as suas fontes tradicionais de sobrevivência com base na floresta. O CNS argumentava que um sistema de Reservas Extrativistas na Região Amazônica seria preferível, tanto do ponto de vista econômico como do social, às atividades agrícolas e pecuárias e até mesmo à tradicional reforma agrária. O CNS convocava o Governo Federal a dar os primeiros passos para a implantação de um tal sistema, antes que a sobrevivência dos seringueiros fosse irremediavelmente comprometida pelo desmatamento<sup>28</sup>.

Reconhecendo que a situação clássica de uma propriedade bem demarcada, de um único proprietário, tinha pouco a ver com as realidades da vida de um seringueiro, o CNS propôs que a Reserva Extrativista fosse criada em terras de propriedade do Governo Federal, com o uso dessas terras controlado pelas associações comunitárias de seringueiros e outros moradores tradicionais da floresta. Em troca do manejo da terra de forma a proteger a integridade total da floresta pela utilização apenas de produtos florestais renováveis, em um nível sustentável, os membros da associação teriam controle total sobre a coleta e o destino final dos produtos florestais. O CNS ganhou uma importante vitória política quando a sua proposta foi aceita pelo Governo Federal, primeiro pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e depois pelo próprio Presidente Sarney e pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Ainda que os seringueiros e outros habitantes da floresta reconhecessem a destruição da floresta como uma ameaça à sua existência, objetivos ecológicos e ambientais não faziam parte,

---

<sup>28</sup> Souza em 137

de forma explícita, da proposta do CNS para as Reservas Extrativistas, que se concentrava, precipuamente, em reformas sociais e não em reformas ambientais. Entretanto, como o encontro do CNS em 1985 recebeu atenção internacional, eles perceberam o valor das preocupações ambientais e expandiram seus objetivos, ainda que mantendo a reforma social como sua meta primeira.

As Reservas Extrativistas foram concebidas para reconhecer e estabelecer legalmente a estrutura de direitos comunitários de propriedade, tão familiar aos seringueiros. As Reservas aproveitam-se das práticas de manejo de recursos, ecológica e economicamente sustentáveis, que já estão estabelecidas e compreendidas pelos moradores tradicionais da floresta<sup>29</sup>. Ao conceder direitos extrativistas à comunidade inteira ao invés de indivíduos, o sistema de Reservas Extrativistas fundamenta-se em valores comunitários que favorecem a estabilidade, o desejo de assegurar que todos os membros recebam atendimento, e a garantia de que os recursos naturais na Reserva serão extraídos de forma sustentável. Isso permite que pessoas com experiência em viver na floresta, sem destruí-la, possam tomar suas próprias decisões sobre como os recursos florestais devem ser manejados, utilizados e alocados entre os membros da comunidade. O contrato formal concedendo o uso das terras para uma associação comunitária também enseja aos habitantes tradicionais da floresta o estabelecimento de uma base legal para se defenderem de investidas de proprietários particulares que busquem dar uma outra utilização à terra.

#### *5. A Atenção Internacional, as Pressões Ambientais e a Criação de Reservas Extrativistas : 1985 até o Presente*

Ao mesmo tempo em que o CNS estava propondo o sistema de Reservas Extrativistas, grupos ambientais nos Estados Unidos estavam começando a concentrar suas atenções no papel dos BMDs no financiamento de projetos de construção nos países em desenvolvimento e os conseqüentes impactos ambientais negativos desses projetos. Essas organizações não tinham qualquer controle direto sobre os BMDs, mas o Congresso Americano, através do sistema de apropriação de recursos para os orçamentos dos BMDs, poderia efetivamente influenciar as decisões dos bancos. Ao pressionar o Congresso para reter os recursos do orçamento dos BMDs referentes aos projetos causadores de danos ao meio-ambiente, essas organizações puderam, assim, assegurar que os BMDs passariam a considerar seriamente os impactos ambientais de projetos sendo construídos com recursos dos bancos.

Crescentes preocupações acerca dos níveis crescentes de dióxido de carbono atmosférico, perda de biodiversidade e impactos do desmatamento sobre as populações nativas tornaram os projetos de construção na Floresta Amazônica o perfeito exemplo para grupos ambientalistas que

---

<sup>29</sup> Fearnside 1989 em 387, 389, Tabela 1.

buscavam demonstrar os perigos ecológicos inerentes aos projetos financiados pelos BMDs<sup>30</sup>. Estimativas da extensão do desmatamento da Amazônia, ao longo da história, variam de 5 a 12 por cento<sup>31</sup>. Estimativas da área total derrubada variam substancialmente. Parte dessa variação pode estar relacionada com a definição de desmatamento, e parte em razão das dificuldades de medição de tais áreas. Um estudo recente sugere que uma área significativamente menor do que aquela que tem sido anteriormente citada foi de fato desmatada, dando como razão principal da discrepância de valores o fato de que os estudos anteriores incluíam todas as áreas sem florestas, mesmo aquelas que eram campos naturais ou água<sup>32</sup>.

Esse estudo estimava que a área total desmatada do Brasil, em 1988, era de 230.000 quilômetros quadrados, sendo que em 1978 essa área era apenas de 78.000 quilômetros quadrados. De acordo com essa estimativa, a área total desmatada representa 6 por cento da Floresta Amazônica. Em comparação, o INPE estimava a área total desmatada em 288.000 quilômetros quadrados até 1988, um número cerca de 20 por cento mais alto. Entretanto, ambos os estudos concordavam com o fato de que o desmatamento na Amazônia havia atingido taxas perigosas, a partir do final dos anos 70<sup>33</sup>.

No final do ano de 1985, defrontando-se com a evidência de que os efeitos ecológicos e sociais de pavimentação de rodovias e de projetos de colonização do Polonoroeste eram ainda mais graves do que se esperava, o Banco Mundial suspendeu o desembolso do empréstimo para esses projetos. O Governo brasileiro tomou algumas medidas limitadas no sentido de modificar os projetos de forma que o Banco Mundial reiniciasse o desembolso das parcelas dos empréstimos, mas o resultado mais importante da suspensão dos empréstimos do Polonoroeste foi a articulação que se estabeleceu entre os grupos ambientalistas e os seringueiros. Os ambientalistas reconheciam que o desenvolvimento da Amazônia não poderia parar completamente, mas eles também reconheciam que o modo de vida dos seringueiros permitiria obter alguns benefícios econômicos da Floresta Amazônica e ao mesmo tempo evitar o desmatamento e garantir a viabilidade futura do ecossistema. De sua parte, os seringueiros reconheceram o valor do apoio desses influentes grupos ambientalistas, bem como a importância crítica do financiamento dos BMDs para quaisquer projetos futuros de desenvolvimento na Amazônia.

Em 1987, quando Chico Mendes, presidente do CNS, foi aos Estados Unidos, o CNS e os grupos ambientalistas americanos já haviam se tornado parceiros. Trabalhando juntos, eles

---

<sup>30</sup> Em 1988, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) em São Paulo informou que 80.000 quilômetros quadrados de floresta haviam sido queimados no ano anterior – provavelmente a maior perda de floresta pluvial brasileira em um único ano, na história da humanidade. Apesar de que certos fatores fizeram de 1987 um ano singular e nos anos recentes se registra uma taxa relativamente menor de destruição, o desmatamento da Amazônia Legal - que engloba oito estados (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e parte do Maranhão) e contém cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados de floresta pluvial – aumentou de uma taxa anual no início dos anos 80 de 0,4 por cento para uma taxa de 2,2 por cento em 1987. World Resources 1990-91 em 102.

<sup>31</sup> World Resources 1990-91 em 103; Mahar em 90.

<sup>32</sup> Skole em 1905, 1906

<sup>33</sup> Skole em 1905; Mahar em 89

desenvolveram uma estratégia para pressionar o Governo brasileiro a tomar medidas mais substanciais para a proteção da floresta e de suas populações tradicionais, pelo menos para os projetos de desenvolvimento que recebessem financiamento dos BMDs. Chico Mendes apresentou seu depoimento junto ao Congresso americano a respeito da destruição dos meios de sobrevivência dos seringueiros em virtude da construção de rodovias na Amazônia. Como resultado desse depoimento e da pressão subsequente do Congresso americano, o Banco Interamericano de Desenvolvimento suspendeu seus empréstimos para pavimentação de estradas, em razão de seus impactos ambientais adversos.

A suspensão desses empréstimos recebeu extensiva cobertura da imprensa brasileira, americana e internacional. O Governo brasileiro protestou veementemente sob o argumento de que a suspensão se configurava em inaceitável interferência em suas decisões sobre desenvolvimento; relutantemente, entretanto, concordou em juntar-se ao CNS, a vários grupos locais e a algumas organizações indígenas para formar um grupo de trabalho com a missão de estudar os principais problemas ambientais associados ao desenvolvimento da Amazônia. Sua primeira ação foi propor a demarcação de várias áreas indígenas. Então, em 1988, o Governo Federal preparou um plano propondo a criação de 26 reservas indígenas, bem como de quatro Reservas Extrativistas. Os detalhes do plano governmental foram rejeitados pelo CNS e por outros grupos, mas os conceitos gerais do plano formaram os alicerces para a subsequente criação tanto das Reservas Extrativistas como de algumas reservas indígenas.

Os empréstimos para a rodovia do Polonoroeste foram restabelecidos em 1989. Ao mesmo tempo, contudo, a LNPMA foi alterada em julho de 1989, reconhecendo as Reservas Extrativistas como um instrumento da política nacional do meio-ambiente<sup>34</sup>, e as quatro primeiras Reservas Extrativistas foram criadas por decretos assinados pelo Presidente Sarney durante os últimos dias de seu mandato<sup>35</sup>. Essas primeiras Reservas eram significativamente maiores do que os dez pequenos Assentamentos Extrativistas que haviam sido anteriormente estabelecidos pelo INCRA em 1987<sup>36</sup>.

A primeira Reserva Extrativista, "Reserva Extrativista do Alto Juruá", no Estado do Acre, foi criada pelo Decreto nº 98.863 de 23 de janeiro de 1990, que foi publicado seis dias antes do Decreto Geral das Reservas Extrativistas ( nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990). Essa Reserva foi o resultado de um excelente projeto criado pela Procuradoria Geral da República em articulação com a Procuradoria Geral do IBAMA.

---

<sup>34</sup> Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 9, VI, alterada pela Lei nº 7.804 de 18 de julho de 1989.

<sup>35</sup> O Presidente Sarney concluiu seu mandato em março de 1990. Três decretos foram assinados naquele mês, enquanto o Decreto Geral das Reservas Extrativistas e o decreto criando a Reserva Alto Juruá foram assinados em janeiro 1990.

<sup>36</sup> Os dez Assentamentos Extrativistas estabelecidos pelo INCRA em 1987 eram relativamente menores e, uma vez que a missão do INCRA é primariamente o assentamento dos pobres sem terra, foi permitida a entrada de imigrantes em muitas dessas áreas. Pelo fato de os imigrantes não terem conhecimento ou experiência na coleta de produtos da floresta, eles não conseguiram manejar os recursos florestais de forma sustentada. Por essas e outras razões é que os Assentamentos Extrativistas do INCRA não obtiveram sucesso. Em consequência, os Assentamentos ficaram relegados a uma segunda classe com o advento das Reservas Extrativistas administradas pelo IBAMA, a agência ambiental brasileira.

No dia 30 de janeiro de 1990, o Presidente Sarney assinou o Decreto Geral das Reservas Extrativistas (n<sup>o</sup> 98.897/90), estabelecendo o arcabouço legal para a criação de futuras Reservas Extrativistas. Com a edição do Decreto Geral das Reservas Extrativistas, o Brasil estabeleceu um modelo para a criação de Reservas Extrativistas como um mecanismo de proteção ambiental e conservação de recursos naturais. Em Março de 1990, em resposta a demandas de comunidades organizadas pelo CNS, mais três Reservas Extrativistas foram criadas<sup>37</sup>. Em maio de 1992, logo antes da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Presidente Collor assinou decretos estabelecendo mais cinco Reservas Extrativistas, inclusive uma fora da Região Amazônica<sup>38</sup>.

A Figura I ilustra a localização geográfica das nove Reservas Extrativistas. A área total das nove Reservas é de 2.200.755 hectares ou 22.007 quilômetros quadrados. A Tabela I fornece informações sobre a população, o número de famílias e os principais produtos que podem ser extraídos de cada uma das Reservas.

Ao se defrontarem com tentativas de restringir o seu acesso ao espectro completo de recursos florestais, os seringueiros e outros habitantes das florestas têm respondido com a diversificação de suas atividades extrativas. Eles incrementaram as atividades de caça, pesca, agricultura de subsistência e a coleta de outros bens com valor de mercado, como castanhas-do-pará como uma forma de desafio e de protesto ao sistema de aviamento<sup>39</sup>. À medida em que os mercados para os produtos da floresta tropical úmida começaram a se expandir nos países desenvolvidos, os moradores da floresta têm podido coletar, processar e vender uma gama mais ampla de recursos florestais. Eles têm agora o potencial de poder desfrutar de uma qualidade de vida de melhor nível que a de seus antepassados. Esse potencial, contudo, só será atingido se eles tiverem suficiente proteção legal, econômica, institucional, ecológica e política e a estabilidade necessária para garantir que o seu estilo de vida permaneça viável e sustentável. Se o sistema brasileiro de Reservas Extrativistas vier a ser completamente implantado e operado como fora originalmente concebido por Chico Mendes e o CNS, os seringueiros e outros habitantes da floresta poderão se sentir seguros não somente de suas casas e de sua maneira de viver mas também em seu papel de guardiães de várias seções importantes da Floresta Amazônica.

<sup>37</sup> As três Reservas Extrativistas criadas em março de 1990 são: (1) Reserva Extrativista Chico Mendes, no Estado do Acre (Decreto n<sup>o</sup> 99.144, de 12 de março de 1990); (2) Reserva Extrativista do Rio Ouro Preto, no Estado de Rondônia (Decreto n<sup>o</sup> 99.166, de 13 de março de 1990); (3) Reserva Extrativista do Rio Cajari, no Estado do Amapá (Decreto n<sup>o</sup> 99.145, de 12 de março de 1990).

<sup>38</sup> As cinco Reservas criadas em Maio de 1992 são: (1) Reserva Extrativista da Mata Grande, no Estado do Maranhão (Decreto n<sup>o</sup> 532, de 20 de maio de 1992); (2) Reserva Extrativista Marinha do Pirajuba é, no Estado de Santa Catarina (Decreto n<sup>o</sup> 533, de 20 de maio de 1992); (3) Reserva Extrativista Ciriaco, no Estado do Maranhão (Decreto n<sup>o</sup> 534, de 20 de maio de 1992); (4) Reserva Extrativista do Extremo Norte de Tocantins, no Estado de Tocantins (Decreto n<sup>o</sup> 535, de 20 de maio de 1992) e (5) Reserva Extrativista do Quilombo do Flexal, no Estado do Maranhão (Decreto n<sup>o</sup> 536, de 20 de maio de 1992).

<sup>39</sup> Schwartzmann 1991 em 398, 389; Fearnside 1989 em 338.

Apesar de a base legal para as nove Reservas Extrativistas haver sido estabelecida pelos decretos, nenhuma delas ainda se tornou completamente operacional<sup>40</sup>. A criação e a implantação das Reservas vêm sendo complicadas por problemas significativos, muitos dos quais estão ligados exatamente às mesmas questões sobre direito de propriedade que o sistema está tentando solucionar. O processo de resolução dos problemas referentes à questão dos direitos de propriedade, no presente sistema de Reservas -- cabendo ao Governo Federal a obrigação de desapropriar as terras e transferir os direitos de uso dessas terras às associações comunitárias formadas pelos moradores locais da floresta -- é extremamente complexo.

Uma revisão da história do uso da terra e do sistema de direitos de propriedade na Amazônia, conforme descrição no Capítulo II e no Apêndice A, fornecerão um melhor entendimento dessas questões e permitirão uma melhor compreensão tanto do potencial existente como das barreiras a serem vencidas pelos proponentes dos Sistema de Reservas Extrativistas. As dificuldades com que se defrontam os habitantes tradicionais da floresta residem em parte no sistema brasileiro de propriedade da terra; na forma em que domínio é distribuído entre os residentes de uma região, e nos métodos do Governo de controlar essa terra e os seus usos ao longo do tempo. Os problemas sociais e econômicos decorrentes dessas questões sobre propriedade traduzem-se diretamente em ameaças ecológicas à Floresta Amazônica. O problema do desmatamento não pode ser atacado com sucesso sem que se resolvam também os problemas sociais e econômicos.

A implantação das Reservas Extrativistas dentro do sistema legal brasileiro começou depois de uma longa luta que uniu muitas pessoas: apanhadores de castanha, seringueiros, ribeirinhos do norte do Brasil, intelectuais apoiando as ONGs<sup>41</sup> e até mesmo agentes governamentais comprometidos com a causa ambiental. Desde o final do século passado, quando milhares de pessoas migraram para a Região Amazônica, uma sucessão de eventos políticos e legais têm contribuído para a criação desta entidade de conservação genuinamente brasileira. O Capítulo II discute os passos marcantes no desenvolvimento da legislação brasileira que levaram à criação das Reservas Extrativistas e à regulação de uma economia sustentável na Floresta Amazônica.

---

<sup>40</sup> Tabelas II-A, II-B, II-C e II-D fornecem informações referentes à situação atual de implantação das Reservas Extrativistas.

<sup>41</sup> Uma das ONGs envolvidas foi o Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, presidido pela antropóloga Mary Alegretti.

Figura I



AMAZÔNIA LEGAL



**TABELA I:**  
**POPULAÇÃO E PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS**  
**DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS**  
 (junho, 1994)

RESERVAS	POPULAÇÃO	NÚMERO DE FAMILIAS	PRINCIPAIS ATIVIDADES ECONÔMICAS
ALTO JURUÁ	6.000	1.000	borracha, agricultura de subsistência
CHICO MENDES	7.500	1.250	Borracha, castanha-do-pará, copaíba <sup>1</sup> , agricultura de subsistência
RIO CAJARÍ	5.000	833	Borracha, castanha-do-pará, copaíba, açaí <sup>2</sup> , agricultura de subsistência
RIO OURO PRETO	3.410	568	Borracha, castanha-do-pará, copaíba, agricultura de subsistência
MARINHA DO PIRAJUBAÉ	1.000	100	Berbigão <sup>3</sup> , peixes, crustáceos, agricultura, agricultura de subsistência
EXTREMO NORTE DO TOCANTINS	2.000	400	Babaçu <sup>4</sup> , peixes, agricultura de subsistência
CIRÍACO	1.150	300	Babaçu, agricultura de subsistência
MATA GRANDE	1.500	300	Babaçu, peixes, agricultura de subsistência
QUILOMBO DO FRECHAL	900	183	Babaçu, Buriti <sup>5</sup> , peixes, agricultura de subsistência
<b>Total</b>	<b>28.460</b>	<b>4.934</b>	

<sup>1</sup> Copaíba (*Copaifera longsdorffii*) é uma árvore alta, sua madeira é vermelha, utilizada para móveis e outros materiais de construção. Ela produz um óleo escuro viscoso que é usado para fins farmacêuticos.

<sup>2</sup> Açaí (*Euterpe sp.*) é uma palmeira utilizada por seus frutos e pelo palmito. É conhecida como a palmeira do repolho.

<sup>3</sup> Berbigão (*Amonolocardia brasiliiana Gmel.*) - é um molusco marinho comestível da família Cardiidae encontrado na costa Atlântica americana.

<sup>4</sup> Babaçu ou babassu (*Orbignya sp.*) é uma palmeira de óleo de sucessão natural que cresce muito rapidamente e bem em áreas degradadas. A noz da palmeira tem muito usos comerciais indo desde óleo de cozinha de alta qualidade a carvão vegetal e ração animal.

<sup>5</sup> Buriti (*Mauritia vinifera*) é uma palmeira com frutos grandes, comestíveis.

Fonte: IBAMA

**TABELA II-A:**  
**SITUAÇÃO DO PROCESSO PARA CRIAÇÃO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS**  
(junho, 1994)

RESERVAS	PESQUISA DE TÍTULOS EM CARTÓRIO	INSPEÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROPRIEDADES	PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADES
ALTO JURUÁ	Concluída	Concluída	Concluído
CHICO MENDES	Concluída	Concluída	Iniciado
CAJARÍ	Concluída	Concluída	Iniciado
RIO OURO PRETO	Concluída	Concluída	Iniciado
MARINHA DO PIRAJUBAÉ	Título Federal	Título Federal	Título Federal
CIRIACO	Concluída	Concluída	Não Iniciado
EXTREMO NORTE DO TOCANTINS	Concluída	Concluída	Não Iniciado
MATA GRANDE	Concluída	Concluída	Não Iniciado
QUILOMBO DO FRECHAL	Concluída	Concluída	Iniciado

Fonte: IBAMA

**TABELA II-B:**  
**SITUAÇÃO DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS**

RESERVAS	DEPÓSITO EM JUÍZO PARA PAGAMENTO DE INDENIZAÇÕES	DEMARCAÇÃO DOS LIMITES	AFIXAÇÃO DE SINAIS DE AVISO
ALTO JURUÁ	Concluído	Iniciada	Iniciada
CHICO MENDES	Concluído	Concluída	Concluída
CAJARÍ	Concluído	Iniciada	Pendente
RIO OURO PRETO	Concluído	Iniciada	Pendente
MARINHA DO PIRAJUBAÉ	Título Federal	Iniciada	Pendente
CIRIACO	--	--	--
EXTREMO NORTE DO TOCANTINS	--	--	--
MATA GRANDE	--	--	--
QUILOMBO DO FRECHAL	Iniciado	Iniciada	Pendente

Fonte: IBAMA

**TABELA II-C:**  
**SITUAÇÃO DO PROCESSO DE ESTABELECIMENTO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS**  
(junho, 1994)

RESERVAS	LEVANTAMENTO SOCIO-ECONÔMICO	PREPARAÇÃO DO PLANO DE USO	APROVAÇÃO DO PLANO DE USO	criação da ASSOCIAÇÃO COMUNITÁRIA
ALTO JURUÁ	Concluído	Concluída	Junho, 1994	Concluída
CHICO MENDES	Concluído	Concluída	Pendente	Concluída
CAJARÍ	Concluído	Iniciar em 1995	Pendente	Concluída
RIO OURO PRETO	Concluído	Iniciar em 1995	Pendente	Concluída
MARINHA DO PIRAJUBAÉ	Pendente	Pendente	Pendente	Concluída
CIRIACO	Pendente	Pendente	Pendente	Concluída
EXTREMO NORTE DO TOCANTINS	Pendente	Pendente	Pendente	Concluída
MATA GRANDE	Pendente	Pendente	Pendente	Concluída
QUILOMBO DO FRECHAL	Pendente	Pendente	Pendente	Concluída

Fonte: IBAMA

**TABELA II-D:**  
**CALENDÁRIO PARA FUTUROS PASSOS NO ESTABELECIMENTO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS\***  
(junho, 1994)

RESERVAS	CONTRATOS PARA O DIREITO EXCLUSIVO DE USAR A RESERVA	PLANO DE DESENVOLVIMENTO A SER ESTABELECIDO
ALTO JURUÁ	Setembro, 1994	Dezembro, 1995
CHICO MENDES	Janeiro, 1995	Dezembro, 1996
CAJARÍ	Janeiro, 1996	Dezembro, 1996
RIO OURO PRETO	Janeiro, 1996	Dezembro, 1996

Fonte: IBAMA

\* Contratos de concessão feitos com as associações comunitárias não podem ser assinados antes que todas as fases aqui indicadas tenham sido concluídas. Chico Mendes, mesmo sendo uma das Reservas com o plano de utilização pronto, ainda precisa da aprovação da comunidade. Devido ao fato de os contratos de concessão precisarem de aprovação do Congresso, o direito de usar a terra ainda não foi transferido. O calendário para passos futuros nas outras quatro Reservas ainda não foi estabelecido.

## Capítulo II

### O REFERENCIAL JURÍDICO PARA AS RESERVAS EXTRATIVISTAS

#### A. INTRODUÇÃO

Para que se possa adquirir um melhor entendimento de como as Reservas Extrativistas têm sido estabelecidas, de acordo com a legislação brasileira, torna-se necessário rever tanto as leis que contribuíram para a criação das Reservas, como as leis que se aplicam ao processo de desapropriação. Este capítulo está dividido em 4 seções principais que analisam: (1) as leis que estabeleceram as Reservas e aquelas que a elas se aplicam; (2) a estrutura fundiária dentro das Reservas; (3) as regras que governam a transferência do direito de uso das terras das Reservas para as associações comunitárias e (4) as leis que autorizam a criação das Reservas Extrativistas, a nível estadual.

A Seção B, que discute as leis aplicáveis diretamente às Reservas, é apresentada em ordem cronológica e não segue a costumeira hierarquia das leis do Brasil para a sua análise legal<sup>42</sup>. Essa discussão cronológica permite que os leitores adquiram um entendimento mais completo do processo evolucionário das leis brasileiras que criaram as Reservas como uma unidade de conservação.

A Seção C analisa a distribuição da propriedade, a estrutura fundiária dentro das Reservas Extrativistas, junto com a situação legal dos atuais ocupantes, pois as suas pretensões à posse podem vir a ter conseqüências no resultado final do processo de desapropriação das Reservas. Uma análise mais detalhada das leis brasileiras que governam o processo de distribuição da terra e os padrões de propriedade - a estrutura fundiária - está contida no Apêndice A<sup>43</sup>. As etapas do processo legal para a desapropriação das várias categorias de terras e como esse processo se aplica às Reservas Extrativistas estão explicadas em profundidade no Apêndice B.

A Seção D deste capítulo detalha a forma como os residentes das Reservas Extrativistas receberão permissão legal para usar as terras dentro das Reservas. Dois métodos potenciais estão disponíveis: (1) Através de um contrato de concessão de direito real de uso, celebrado com a associação comunitária que então autorizará os residentes individuais a usar as terras e os recursos dentro da Reserva e (2) através de contratos de concessão firmados diretamente com cada residente das Reservas. O primeiro método é o que tem sido adotado para as Reservas.

---

<sup>42</sup> Nessa hierarquia, a ordem costumeira de análise legal seria: Constituição, Leis, Decretos e Medidas Regulamentadoras (que abrangem Regulamentos, Portarias, Instruções Normativas, etc.)

<sup>43</sup> O Apêndice A consiste de duas seções, uma discussão sobre a distribuição das terras e as três principais categorias de propriedade (terras particulares, terras públicas e terras devolutas) e os critérios legais para a determinação da ocupação ou posse da terra, nas várias situações de aquisição de propriedade. Considerando a abrangência limitada deste relatório, restringiu-se a análise do Apêndice A às três categorias de terras (particulares, públicas ou devolutas) que possivelmente são encontradas nas Reservas Extrativistas. As várias outras categorias de ocupação ou posse da terra não têm relevância direta a esta situação.

## B. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA APLICÁVEL ÀS RESERVAS EXTRATIVISTAS<sup>44</sup>

### 1. Assentamentos Extrativistas e Reforma Agrária

A primeira exigência legal relativa ao uso sustentado das terras do Poder Público, no Brasil, foi feita no âmbito do Plano Nacional de Reforma Agrária, através da Portaria do INCRA nº 627, de 30 de julho de 1987<sup>45</sup>. Essa Portaria criou os "Projetos de Assentamento Extrativista" como um mecanismo para a reforma agrária. Apesar de a Portaria ter uma estrutura administrativa semelhante aos projetos anteriores de reforma agrária do INCRA, ela era tecnicamente mais progressista. Aos colonos assentados permitiu-se o uso sustentado da terra como uma parte de seu privilégio de ocupá-la, mas a eles não foi dado o domínio da terra.

A Portaria do INCRA, de 1987, sobre os Assentamentos Extrativistas também concentrou a sua atenção em áreas destinadas a práticas extrativas e ao desenvolvimento sustentado. O público brasileiro pôde tomar conhecimento de um novo conceito que anteriormente havia sido promovido por somente algumas poucas organizações ambientais e dedicadas ao bem estar social - o conceito de uma exploração econômica e ecologicamente sustentável dos recursos renováveis. Em consequência, a portaria de 1987 do INCRA configurava-se tanto em um instrumento inovador de políticas públicas, quanto como uma ação governamental que legitimava e fortalecia as organizações não-governamentais (ONGs) que vinham promovendo o desenvolvimento sustentável como um método de proteger ecossistemas ambientalmente sensíveis como as florestas da Amazônia.

A Portaria de 1987 foi preparada após muitas discussões entre a equipe técnica do INCRA e os líderes das ONGs que representavam os seringueiros e outros habitantes tradicionais das florestas. Como resultado, ela incorporou conceitos arrojados que favoreciam os interesses daqueles que extraíam da terra os elementos de sua sobrevivência. Esses conceitos mais tarde passaram a fazer parte do arcabouço legal para o estabelecimento das Reservas Extrativistas. A Portaria estabeleceu um precedente para que se reservassem áreas para o atendimento tanto das necessidades socioeconômicas daqueles cuja sobrevivência dependia dos recursos provenientes da terra, bem como das necessidades da nação de proteção ambiental.

---

<sup>44</sup> Nesta seção, somente as leis que correntemente são aplicáveis ao desenvolvimento sustentável no Brasil serão analisadas. Por essa razão, os diversos requisitos contidos em peças de legislação ainda na forma de propostas não foram levados em consideração, tais como o Projeto de Lei sobre as Unidades de Conservação e o projeto de um Código Ambiental Nacional, atualmente sob apreciação no Congresso Nacional. Esta seção também não discute as instituições e órgãos governamentais que foram criadas no Brasil com a responsabilidade de cuidar das questões de desenvolvimento sustentável, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente e o Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais (CNPT). Ver Capítulo III, Seção A.1 para uma discussão do papel do CNPT na implantação das Reservas Extrativistas.

<sup>45</sup> Uma portaria tem vários usos no sistema legal brasileiro, um dos quais a de diretriz administrativa interna, como no caso da Portaria do INCRA de 1987 sobre Assentamentos Extrativistas.

A Portaria de 1987 estabeleceu os seguintes princípios como base de controle dos Assentamentos Extrativistas:

- 1) A terra escolhida pelos membros de uma comunidade extrativista seria reservada para seu uso e o Governo Federal seria o seu proprietário, através do INCRA;
- 2) Os direitos de uso dos recursos da área inteira seriam transferidos à comunidade através de um contrato entre o INCRA e uma pessoa jurídica (uma cooperativa, associação ou uma outra forma coletiva), escolhida pelos membros da comunidade extrativista;
- 3) A participação na comunidade seria limitada a pessoas que tradicionalmente habitavam a região e viviam do extrativismo sustentado de produtos renováveis e de outras atividades econômicas afins e;
- 4) Os membros da comunidade compartilhariam de forma condominial da área total de terras e de seus recursos naturais.

Ao conceder somente o direito de uso da terra ao invés do domínio pleno para a comunidade ou para os seus membros, o INCRA buscava impossibilitar a venda posterior da terra. Essa restrição manteria o domínio público da área de tal forma que ela pudesse ser preservada para futuras gerações, ao mesmo tempo em que permitiria aos residentes da comunidade local escolher a organização que iria se beneficiar de ser a participante no contrato com o INCRA.

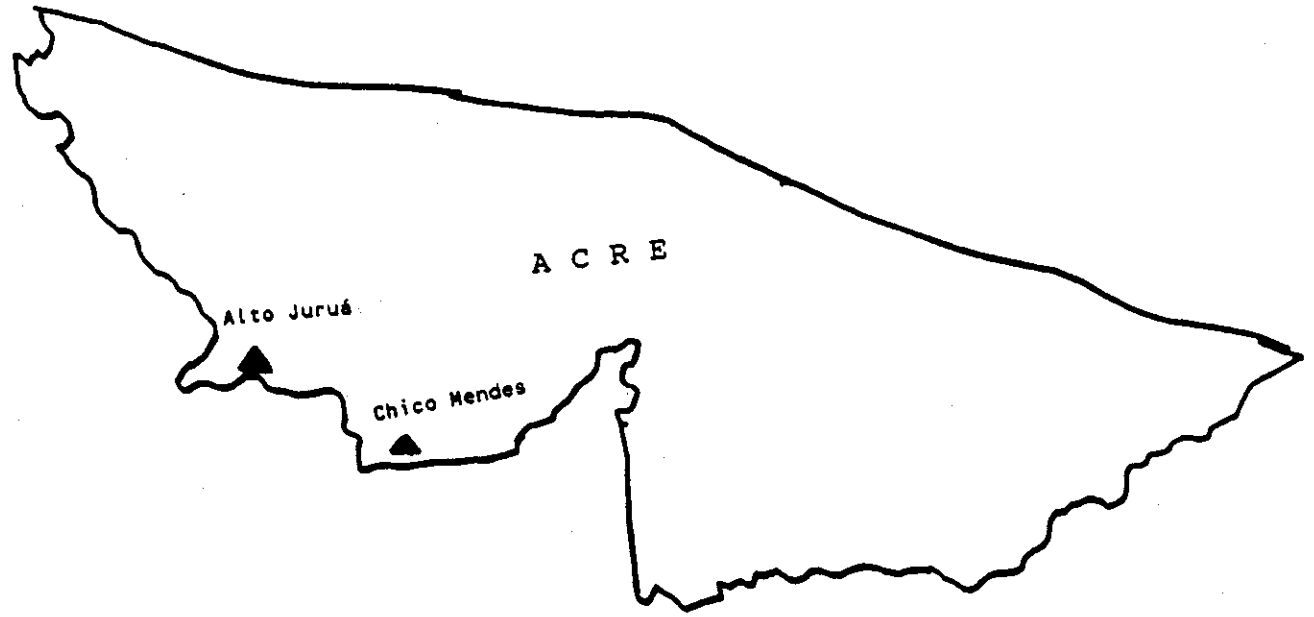
Ao adotar o conceito de uso condominial da terra na Portaria dos Assentamentos Extrativistas de 1987, o INCRA abandonou o seu modelo tradicional de reforma agrária, no qual a terra era parcelada em lotes, habitados e usados exclusivamente por uma única família. Essa mudança seria, mais tarde, um elemento crítico no desenvolvimento do conceito de Reservas Extrativistas como unidades de conservação economicamente sustentáveis, isso porque com os pequenos lotes de propriedade individual seria impossível para os residentes das Reservas coletar quantidades sustentáveis da maioria dos produtos extrativos. Por exemplo, no caso da extração do látex, os seringais nativos são mais bem utilizados quando as "estradas de seringa" se entrecruzam e se estendem por uma área bastante grande<sup>46</sup>. Da mesma forma, as castanheiras também não são uniformemente distribuídas dentro da floresta e a sua coleta se faz de forma mais equitativa quando o castanhal é aberto a todos os apanhadores.

---

<sup>46</sup> A Figura II ilustra os padrões das estradas de seringa da Reserva Chico Mendes. A trilha estende-se em laços espalhados pela floresta, ligando de 100 a 200 seringueiras nativas.

Figura II

MAPA DE RECURSOS EXTRATIVISTAS<sup>1</sup>



LEGENDA

- rio
- trilha
- estrada de seringa
- agricultura de subsistência
- outros produtos florestais renováveis
- castanheiras
- seringueiras
- casa



<sup>1</sup> Baseado na Reserva Extrativista Chico Mendes

Ao definir que a organização comunitária seria a outra parte no contrato com o INCRA e ao descrever os seus membros, a Portaria de 1987 procurou proteger ainda mais as pessoas que tradicionalmente habitavam a área a ser incluída no Assentamento Extrativista. Dessa maneira, o INCRA esperava garantir a permanência desses moradores na área e assegurar a manutenção de sua atividade extrativista de produtos renováveis, de uma forma ambientalmente sustentável.

Dez Assentamentos Extrativistas foram estabelecidos pelo INCRA com base na Portaria de 1987. Elas envolvem quase 3000 famílias que vivem em um total de aproximadamente novecentos 900.000 hectares<sup>47</sup>:

ESTADO	PROJETO <sup>48</sup>	ÁREA (ha.)	FAMÍLIAS
<i>Acre</i>	Porto Dias	22.145	83
	Riozinho	35.896	120
	Cachoeira	24.973	80
	Santa Quitéria	44.000	150
	S.L. do Remanso	39.586	130
<i>Amapá</i>	Maracá I	75.000	214
	Maracá II	22.500	94
	Maracá III	226.000	760
<i>Amazonas</i>	Antimary	260.227	867
	Terruã	136.235	426

É também importante notar que, seguindo o exemplo da Portaria do INCRA, o Estado de Rondônia alocou cinco outras áreas para Assentamentos Extrativistas<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Os dados sobre os Assentamentos Extrativistas foram obtidos em 1990 pelo Instituto de Estudos Amazônicos (IEA), da Diretoria de Assentamentos, Coordenador de Assentamentos Extrativistas.

<sup>48</sup> Além desses 10 assentamentos, em 1987 o INCRA considerou um outro projeto no Estado do Acre (Macauá), que incluía 343 famílias e cobria 103.000 hectares e um projeto de coleta de castanha-do-pará no Estado do Pará com uma área de 200.000 hectares e cerca de 200 famílias.

<sup>49</sup> O Decreto estadual n.º 3.782, de 14 de junho de 1988, adotou o Plano de Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico de Rondônia. Esses cinco Assentamentos Extrativistas de Rondônia são: Projeto Rio Ouro Preto (130.000 ha.), Projeto Pacaás Novos (140.00 ha.), Projeto Rio Cautário (145.000 ha.), Projeto Pedras Negras (180.000 ha.) e Projeto Rio Jaci e Mutum Paraná (192.000 ha.).



Nos anos mais recentes, os Assentamentos têm sofrido problemas em consequência da implementação inadequada das determinações da Portaria dos Assentamentos Extrativistas de 1987, bem como pela mesma perda de entusiasmo que tem comprometido outras iniciativas de reforma agrária do INCRA. Em várias situações, o INCRA deixou de seguir os quatro princípios enunciados na Portaria de 1987 ao implantar alguns dos Assentamentos Extrativistas. Primeiro, as comunidades dos Assentamentos Extrativistas Maracá I, II e III, no Estado do Amapá, passaram a incluir colonos imigrantes sem qualquer experiência no extrativismo de produtos renováveis. Segundo, o INCRA também concedeu direitos ao uso da terra, nos Assentamentos, a indivíduos ao invés de organizações comunitárias.

Ao invés de seguir os quatro princípios, avançados tanto do ponto de vista social como do ambiental, constantes da Portaria de 1987, o INCRA simplesmente manteve o *status quo* dentro dos Assentamentos. Na maioria dos casos, a implantação dos Assentamentos Extrativistas tem se baseado nos métodos tradicionais utilizados pelo Governo brasileiro para a reforma agrária. Além do mais, o INCRA tem até promovido a derrubada da mata nos Assentamentos ao continuar concedendo incentivos tributários para a limpeza da terra e outros usos insustentáveis de exploração das terras rurais.

O INCRA tem se utilizado, basicamente, dos procedimentos usuais no direito de propriedade brasileiro para determinar se concede ou não o domínio privado de lotes individuais de terra dentro dos Assentamentos. Ele também tem continuado a se utilizar do critério de desmatamento e limpeza da área como prova de uso e beneficiamento efetivo da terra. Contudo, esses critérios se opõem radicalmente a dois dos conceitos essenciais da Portaria dos Assentamentos Extrativistas: posse coletiva da propriedade, apenas com direitos de concessão de uso para os indivíduos e a manutenção de usos sustentáveis de recursos naturais renováveis.

Esses problemas, associados ao fato de que muitas pessoas que vivem nos Assentamentos são imigrantes, sem qualquer relação com a comunidade existente, têm resultado em níveis insustentáveis de utilização e em outras atividades danosas de extração de recursos, bem como em desarmonia comunitária. Como resultado de sua inabilidade em atingir a meta de uma economia extrativa sustentada, a associação comunitária para os três Assentamentos de Maracá, no Estado do Amapá, solicitou que os Assentamentos sejam reclassificados como Reservas Extrativistas. A esperança é que, no caso de o IBAMA receber do INCRA a administração desses três Assentamentos, o IBAMA estará mais atento às questões de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, alcançando-se, dessa forma, maior estabilidade financeira para os Assentamentos.

## 2. Dispositivos Ambientais da Constituição da República

Promulgada em outubro de 1988, a Constituição brasileira dedica um capítulo inteiro ao meio ambiente<sup>50</sup>. Além disso, o *caput* do artigo 225 da Constituição impõe, expressa e claramente, o dever, tanto ao Poder Público como à coletividade em geral, de defender e preservar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição torna o direito a um meio ambiente saudável um dos direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros<sup>51</sup>.

As Reservas Extrativistas foram estabelecidas com base no artigo 225, § 1º, III, o qual afirma que, com o objetivo de garantir aos seus cidadãos o efetivo direito a um meio-ambiente sadio, o Governo deve, entre outras medidas, "definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos ...." Uma importante consequência dessa determinação constitucional é que, desde a promulgação da Constituição em 1988, essas áreas protegidas não podem mais ser alteradas ou extintas sem expressa autorização de lei aprovada pelo Congresso Nacional. Anteriormente a 1988, o Governo federal poderia ter eliminado tais unidades de conservação pela simples expedição de um Decreto.

O parágrafo 1º, VII do artigo 225 tem profundas consequências para o desenvolvimento sustentável. Esse inciso determina ao Poder Público a proteção da fauna e da flora, vedando "na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade". A partir da nova Constituição de 1988, esse dispositivo tem sido invocado por aqueles cuja sobrevivência depende de usos sustentáveis da terra para conter as atividades que ameaçam as funções ecológicas de suas regiões, tais como cortar ou queimar castanheiras, seringueiras ou palmeiras<sup>52</sup>.

O parágrafo 4º do artigo 225 também está relacionado com as Reservas Extrativistas. Ele ergue a Floresta Amazônica ao status de "patrimônio nacional". Esse parágrafo condiciona qualquer uso da floresta ao cumprimento de todas as leis e regulamentos e impõe a todos os cidadãos o dever de defender o ambiente da floresta, "inclusive quanto ao uso dos recursos naturais". Portanto, o extrativismo sustentado de recursos florestais renováveis recebe proteção constitucional, mas somente no caso em que esse uso ocorra de modo a preservar o meio ambiente.

---

<sup>50</sup> Capítulo VI do Título VIII. Além desse capítulo, que contém as principais proteções relativas ao meio-ambiente, outras disposições constitucionais que envolvem considerações ambientais incluem o Artigo 5, LXXII; Artigo 23, VI e VII; Artigo 24, VI e VIII; Artigo 129, III; Artigo 170, VI; Artigo 174, § 3º; Artigo 200, VIII e Artigo 216, V.

<sup>51</sup> Art. 225: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

<sup>52</sup> Em tais casos, também tem sido possível invocar a disposição contida no parágrafo 3º do artigo 225: "As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Finalmente, o parágrafo 5º do artigo 225 proíbe os Governos federal e estaduais de dispor de terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, sempre que essas terras forem necessárias para a proteção dos ecossistemas naturais. A proteção de ecossistemas é considerada tão importante que o Poder Público está proibido de vender ou doar terras públicas e terras devolutas para empresas que explorem os recursos naturais e não operem de forma sustentada, em qualquer área onde haja potencial para a conservação ambiental ou desenvolvimento sustentado.

### 3. Reservas Extrativistas como um Instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente

Apesar de a Constituição de 1988 não se referir a desenvolvimento sustentável ou a Reservas Extrativistas, a sua promulgação obrigou o Congresso Nacional a adotar uma série de leis que são diretamente aplicáveis para o alcance do desenvolvimento sustentável no Brasil. O artigo 225 da Constituição também dispõe sobre a preparação de relatórios de impacto sobre o meio-ambiente, o que resultou na alteração da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA)<sup>53</sup>.

#### a. Marcos Legislativos Históricos

As Reservas Extrativistas foram especificamente mencionadas na legislação federal, pela primeira vez, nas alterações de 1989 feitas à LPNMA:

"Artigo 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

.....

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas"<sup>54</sup>.

Apesar de a frase "Reservas Extrativistas" nunca ter sido usada anteriormente na legislação federal, essas alterações à LPNMA ainda não incluíam a sua definição legal.

De qualquer forma, as modificações da LPNMA tiveram três importantes resultados. Elas retiraram o conceito de desenvolvimento sustentado do contexto mais estreito da reforma agrária e o elevaram, dando-lhe status legal de instrumento da política nacional de meio ambiente. Também atribuíram ao Poder Público o dever de tutelar essas áreas. Finalmente, autorizaram o Poder Público a regulamentar as atividades extrativas por meio de decreto<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, alterada pela Lei nº 7.804 de 18 de julho de 1989.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> O artigo 9º, VI da LPNMA autoriza o uso de decretos executivos para regulamentar o extrativismo ao tornar o poder executivo responsável pela tutela de tais atividades.

*b. Reservas Extrativistas como Unidades de Conservação*

Apesar de as leis ambientais brasileiras estabelecerem dezesseis tipos de unidades de conservação, todas elas podem ser agrupadas em duas categorias:

(1) Aquelas nas quais o uso direto da terra é permitido de modo a possibilitar a extração ou a exploração de recursos naturais, e

(2) Aquelas nas quais não se permite a sua alteração nem outro uso de seus recursos.

As Reservas Extrativistas pertencem ao primeiro grupo de áreas, nas quais o uso de recursos naturais é permitido. Nesse sentido, elas são semelhantes às Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais e às Áreas de Proteção Ambiental, mas elas são diferentes das áreas onde não se permite qualquer uso como nas Reservas Biológicas e nos Parques. A Tabela III lista os vários tipos de Unidades de Conservação autorizadas pela legislação brasileira e a correspondente peça de legislação que estabeleceu cada tipo de unidade.

*4. Disposições do Decreto Geral das Reservas Extrativistas de 1990.*

Em setembro de 1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) criou um grupo de trabalho constituído por técnicos do INCRA, do próprio IBAMA, por representantes do Conselho Nacional de Seringueiros e do IEA, com o objetivo de prepararem uma minuta de decreto para o estabelecimento e a regulamentação das Reservas Extrativistas. Em 30 de janeiro de 1990, depois de extensas discussões com líderes da comunidade extrativista, o Presidente da República assinou o Decreto Geral das Reservas Extrativistas<sup>56</sup>. Esse Decreto contém sete artigos:

1. Conceitua o instituto das Reservas Extrativistas;
2. Atribui ao Poder Público a responsabilidade para criar Reservas Extrativistas em áreas apropriadas para o desenvolvimento sustentado e define as características dessas áreas;
3. Regulamenta o processo de criação das Reservas Extrativistas;
4. Prescreve a estrutura organizacional e o método de administração das Reservas;
5. Dá ao IBAMA a responsabilidade pela supervisão e operação das Reservas;
6. Determina que o Decreto passe a vigorar a partir da data de sua publicação<sup>57</sup> e
7. Revoga as disposições contrárias ao Decreto.

---

<sup>56</sup> Decreto nº 98.897/90.

<sup>57</sup> A Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) estabelece que as leis brasileiras passem a vigor 45 dias após a sua publicação, a não que a própria lei estabeleça uma outra data.

**Tabela III**  
**BRASIL: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

Nomes	Legislação
1. PARQUES NACIONAIS	1. Artigo 5º, a, Lei nº 4771, de 15-09-1965
2. PARQUES DE CAÇA	2. Artigo 5º, b, Lei nº 5197, de 03-01-1967
3. FLORESTAS NACIONAIS	3. Artigo 5º, b, Lei nº 4771, de 15-09-1965
4. ESTAÇÕES ECOLÓGICAS	4. Artigo 1º, Lei nº 6902, de 27-04-1981; Artigo 28, Decreto nº 8851, de 01-06-1983; Artigo 2º, Lei nº 4771, de 15-09-1965 e Artigo 18, Lei nº 6938 de 31-08-1981; Resolução nº 04 do CONAMA, de 18-09-1985.
5. RESERVAS ECOLÓGICAS	5. Artigo 2º, Lei nº 4771, de 15-09-1965, combinado com o Artigo 18, Lei nº 6938, de 31-01-1981; Resolução nº 04 do CONAMA, de 18-09-1985.
6. ÁREAS PARA PROTEÇÃO AMBIENTAL (INCLUINDO CORREDORES ECOLÓGICOS)	6. Artigo 9º, Lei nº 6902, de 27-04-1981 e Artigo 9º, Lei nº 6938, de 31-08-1981
7. RESERVAS BIOLÓGICAS	7. Artigo 5º, a, Lei nº 4771, de 15-09-1965
8. ÁREAS e SÍTIOS ESPECIAIS PARA TURISMO	8. Artigo 12, I, II, Lei nº 6513, 20-12-1977
9. ÁREAS DE VALOR ECOLÓGICO RELEVANTE	9. Resolução nº 011 do CONAMA, de 01-12-1987; Artigo 2º e 7º, Decreto nº 89336, de 31-01-1984
10. PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO	10. Resolução nº 05 do CONAMA, de 06-09-1987
11. JARDINS ZOOLOGICOS	11. Lei nº 7173, de 14-12-1983; Resolução nº 011 do CONAMA, de 03-12-1987
12. MONUMENTOS NATURAIS	12. Resolução nº 011 do CONAMA, de 03-12-1987
13. JARDINS BOTÂNICOS	13. Resolução nº 011 do CONAMA, de 03-12-1987
14. VIVEIROS FLORESTAIS	14. Resolução nº 011 do CONAMA, de 03-12-1987
15. RESERVAS EXTRATIVISTAS	15. Artigo 9º, VI, Lei nº 7804, de 18-06-1989 que alterou o Artigo 9º, VI, da Lei nº 6938/81
16. RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL	16. Artigo 6º, Lei nº 4771, de 15-09-1965; Decreto nº 98914, de 31-01-1990

Ao definir as Reservas Extrativistas como "espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativista", o Decreto Geral adota tanto o conceito de que a exploração sustentada pode ser combinada com a conservação de recursos naturais, bem como o conceito de que os beneficiários da unidade de conservação são os habitantes tradicionais da floresta.

O artigo 3º do Decreto Geral merece especial atenção. Nele se descreve como as Reservas serão criadas:

" Do ato de criação constarão os limites geográficos, a população destinatária e as medidas a serem tomadas pelo Poder Executivo para a sua implantação, ficando a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, as desapropriações que se fizerem necessárias".

O artigo 3º cobre dois importantes e distintos aspectos das Reservas. O primeiro é a clara conexão entre a área a ser conservada e a população beneficiária. A segunda é a transferência da responsabilidade pelas desapropriações das terras de particulares do INCRA, que tradicionalmente cuidava dessa questão, para o IBAMA. Apesar de esta segunda parte ser meramente procedimental, ela tem tido consideráveis conseqüências por significar que as desapropriações de terras para as Reservas não devem ser tratadas como um instrumento para a reforma agrária, mas como um método de proteger o meio ambiente.

Ao unir os vários critérios para a seleção de Reservas Extrativistas, o artigo 3º reforça o objetivo das Reservas. Ele dá aos habitantes tradicionais da floresta o direito de extrair os meios de sua sobrevivência da terra e dos recursos das Reservas, pela prática de exploração sustentada de produtos renováveis e pela conservação do meio ambiente. Devido ao fato de esses requisitos para criação de uma Reserva Extrativista constarem do Decreto Geral, todas as Reservas devem segui-los. Caso contrário, a criação de uma Reserva será anulada e não mais terá direito à proteção legal.

O artigo 4º do Decreto Geral descreve a estrutura organizacional das Reservas Extrativistas. Ele contém sete elementos básicos:

- (1) As terras dentro de uma Reserva pertencem ao Poder Público;
- (2) Um acordo entre o IBAMA e a comunidade extrativista, por meio de contrato de concessão, transferirá à comunidade o direito real do uso dos recursos da Reserva;
- (3) O IBAMA pode rescindir o contrato de concessão se a comunidade tentar transferir a propriedade a terceiros;

(4) A comunidade então concederá aos seus membros autorização gratuita para utilização das terras da Reserva;

(5) São proibidas as transferências *inter vivos* dessas autorizações individuais<sup>58</sup>;

(6) As autorizações de uso concedidas aos indivíduos podem ser canceladas no caso de o autorizado causar qualquer dano aos recursos ou ao ambiente da Reserva e

(7) Os indivíduos que detêm essas autorizações devem submeter-se ao plano de utilização da Reserva.

Com base nas autorizações previstas no Artigo 4º, aos membros da comunidade da Reserva é concedido o direito de usar as terras e os recursos da Reserva e o IBAMA detém a responsabilidade de fiscalizar e acompanhar o cumprimento dos termos e condições dos contratos de concessão. O direito de usar a Reserva é então definido por meio de uma referência expressa a um decreto de 1967, que trata do direito de uso de propriedades públicas<sup>59</sup>. O artigo 7º do decreto de Direitos de Uso de 1967 garante um direito absoluto individual -- direito real -- de utilizar o imóvel de propriedade de terceiro. O artigo 7º do decreto de 1967 é aplicável à desapropriação de terras dentro das Reservas Extrativistas, uma vez que a criação das Reservas está baseada no interesse social<sup>60</sup>.

Ao prepararem o texto do Decreto Geral das Reservas Extrativistas, os seus redatores escolheram o mecanismo do contrato de concessão para efetuar a transferência do direito de uso da terra para uma associação formada por residentes da comunidade extrativista local. Esse conceito foi primeiramente usado pelo INCRA na Portaria de 1987 dos Assentamentos Extrativistas<sup>61</sup>. O INCRA justificou a sua decisão original de valer-se da concessão de uso para as associações, porque semelhantes concessões de uso foram recomendadas para reforma agrária, no âmbito do Plano Nacional de Reforma Agrária (1985-89), e apontadas pelas ONGs como uma das formas de possibilitar a utilização de áreas extrativistas por indivíduos que não detêm o domínio da terra e que realizam atividades sustentáveis. Dessa maneira, os autores do Decreto Geral das Reservas Extrativistas de 1990 esperavam assegurar que os recursos naturais das Reservas fossem

---

<sup>58</sup> Uma autorização de uso pode ser transferida, no caso da morte do titular para os seus herdeiros legais, ou retomada pelo Poder Público para transferência a terceiros.

<sup>59</sup> Decreto-Lei nº 271 de 27 de fevereiro de 1967. Essa referência ao decreto sobre direitos de uso de 1967 tem a intenção de deixar bem clara a extensão dos direitos individuais do concessionário ao uso da Reserva. Dessa forma, evita-se a confusão que freqüentemente ocorre entre as várias categorias de uso que são protegidas por outras disposições do Código Civil brasileiro.

<sup>60</sup> O caput do artigo 7º do Decreto-Lei nº 271/67 estabelece que esse tipo de concessão de uso pode ser atribuída para urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra e outros fins que atendam o interesse social.

<sup>61</sup> Portaria do INCRA nº 627 de 30 de julho de 1987

protegidos pela manutenção dos níveis de extração e de outros usos que no passado bastaram para prover o sustento dos habitantes tradicionais da floresta.

##### 5. *Decretos de Criação das Primeiras Reservas Extrativistas*

O Decreto Geral das Reservas Extrativistas assinado pelo Presidente Sarney estabeleceu os alicerces jurídicos para todas as Reservas Extrativistas. As primeiras Reservas foram criadas por quatro decretos distintos. Os decretos particulares de cada Reserva são semelhantes. Em geral, eles contêm o seguinte:

- (1) Os limites geográficos da Reserva (artigo 1º);
- (2) Descrição da população beneficiária, definindo-a de maneira extremamente vaga, simplesmente como uma "população com tradição extrativista" (artigo 2º);
- (3) Medidas a serem tomadas pelo Poder Público para a implantação das Reservas (artigo 2º);
- (4) Declaração de que a área dentro da Reserva tem valores sociais e ecológicos merecedores de preservação (artigo 3º);

Os outros cinco decretos foram editados em 1992 e criaram mais cinco Reservas, de tamanho menor, mas a mesma estrutura legal foi estabelecida também para essas Reservas.

Todos os nove decretos criadores das Reservas foram adotados no exercício dos poderes executivos do Presidente da República. Eles só podem ser revogados ou alterados por meio de lei aprovada pelo Congresso Nacional. Nenhum ato do Congresso, entretanto, poderá alterar a destinação original das Reservas de proteção à sobrevivência sustentável dos residentes da Reserva, pois a Constituição da República expressamente proíbe "qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção"<sup>62</sup>. Essa proibição deve assegurar estabilidade permanente e proteção da qualidade ambiental e dos recursos naturais das Reservas. Não obstante, há alguma possibilidade de que essa proteção possa ser alterada por futuras emendas da Constituição de 1988<sup>63</sup>.

Eventos recentes têm lançado alguma dúvida sobre a situação de três das Reservas que foram criadas em 1992. Em 20 de maio de 1994, expirou o prazo decadencial de dois anos<sup>64</sup> para o início das ações de desapropriação sem que o IBAMA tenha iniciado os procedimentos legais para as Reservas de Ciríaco, Mata Grande e Extremo Norte do

---

<sup>62</sup> Constituição de República, artigo 225, § 1º, III

<sup>63</sup> A revisão da Constituição era exigida após cinco anos de sua promulgação. Ver o artigo 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

<sup>64</sup> Ver Apêndice B, Seção 2



Tocantins. O IBAMA não ingressou em juízo com as ações de desapropriação por falta de recursos financeiros. Agora será necessário esperar pelo menos até 20 de maio de 1995 para que possam ser editados novos decretos de desapropriação para aquelas três Reservas.

Contudo, como ilustram as Tabelas II-A, II-B, II-C e II-D, o IBAMA está prosseguindo com as desapropriações e outras ações necessárias para o estabelecimento das seis Reservas restantes. Esse trabalho é extremamente complicado e demorado. Por exemplo, na Reserva Chico Mendes, o IBAMA ingressou com cerca de 200 ações de desapropriação e já foi autorizada a imissão temporária na posse em alguns casos. Em outras situações, os proprietários particulares estão reclamando em juízo o valor da indenização que o IBAMA ofereceu e em cinco casos o juiz julgou extintas as ações do IBAMA porque este deixou de cumprir determinação judicial de demarcar os limites da Reserva.

Na reserva do Alto Juruá, a maior parte da terra já pertence ao Governo Federal, mas o IBAMA ingressou com uma ação para desapropriar uma grande área (66.000 hectares), de propriedade de uma empresa, adquirida através de grilagem, segundo alegações. Na Reserva da Marinha do Pirajubaé, a terra também pertence ao Governo Federal e o IBAMA está preparando o acordo de concessão para transferir os direitos de uso exclusivo da Reserva para a associação comunitária.

Na Reserva Rio Ouro Preto, o IBAMA teve de ingressar com aproximadamente 80 ações de desapropriação. Em nenhuma dessas ações foi concedida a imissão temporária na posse nem foi pago qualquer depósito, por essa razão o IBAMA deve aguardar uma decisão final em todos os casos antes de poder obter o título definitivo das terras no interior da Reserva. Entretanto, parte das terras dentro da Reserva já foi desmatada, o que pode vir a exigir que o decreto criador da Reserva tenha de ser revisto<sup>65</sup>.

Na Reserva do Rio Cajari, o IBAMA ingressou com cerca de 40 ações de desapropriação e tem encontrado um problema muito peculiar - o de determinar o foro competente. À época em que as ações foram iniciadas, não havia ainda sido criada uma Seção Judiciária da Justiça Federal para o Estado do Amapá e por essa razão o IBAMA ingressou na Justiça Estadual. Os proprietários particulares alegaram a incompetência dos tribunais estaduais e, finalmente, os casos foram transferidos para a Justiça Federal. Entretanto, na fase de recurso, duas turmas diferentes do Tribunal Federal Regional chegaram a decisões distintas e divergentes. Uma turma recentemente decidiu em favor dos proprietários particulares e a outra em favor do IBAMA. Até julho de 1994, essas decisões conflitantes ainda não haviam sido uniformizadas ou resolvidas.

Finalmente, na Reserva Quilombo do Frechal, o IBAMA iniciou as ações de desapropriação e começou a depositar os recursos financeiros para o pagamento de indenizações, de modo a obter ocupação temporária. O resultado final, entretanto, não

---

<sup>65</sup> Ver Capítulo IV, Seção B.

parece claro devido às disposições constitucionais que garantem aos residentes das comunidades dos quilombos a propriedade definitiva e o título respectivo<sup>66</sup>. O IBAMA também deverá encontrar problemas para a solução desta complicada situação legal.

### C. ESTRUTURA FUNDIÁRIA DENTRO DAS RESERVAS

Conforme está explicado em maiores detalhes no Apêndice A, as terras no Brasil estão distribuídas entre três categorias de domínio: terras públicas, particulares e devolutas. As terras públicas incluem todas as terras que não estão legitimamente incorporadas ao patrimônio privado. As terras particulares são propriedades que pertencem ao domínio particular, adquiridas legalmente através de compra, herança, doação, ou por simples ocupação sem domínio; i.e. por usucapião. As terras devolutas são aquelas que não têm qualquer designação para um fim especial pelo Poder Público e que nunca estiveram no domínio de particulares portadores de título legítimo e registrado.

As terras públicas, desde que não tenham sido afetadas a algum uso específico, podem ser usadas para proteção ambiental, reforma agrária, ou outros projetos públicos. No caso das Reservas Extrativistas, se as terras dentro dos limites da área proposta pelos residentes locais para Reserva forem exclusivamente de propriedade da União, o processo de implantação da Reserva é relativamente simples. Uma das primeiras nove reservas, a Reserva de Pirajubaé, em Santa Catarina, está nessa situação.

Terras de particulares, entretanto, não são tão facilmente incorporadas ao sistema de Reservas Extrativistas. O processo de desapropriação e indenização pode ser muito complicado e bastante prolongado. Levantamentos topográficos, demarcação de limites, pesquisa de registros e títulos de propriedade e ainda ações para regularização fundiária e para resolver pretensões conflitantes de domínio podem ser todos eles necessários.

Regularização fundiária é o procedimento judicial e/ou administrativo que objetiva a determinação do correto domínio de terras em disputa. Para que o Governo possa determinar quem é proprietário das terras dentro das Reservas Extrativistas, ele deve levar em consideração se as terras são de propriedade privada, pública ou são devolutas. Essa informação acerca da situação atual de posse e domínio das terras da Reserva é essencial para se decidir que procedimentos devem ser adotados pelo Poder Público para a obtenção de título definitivo para a área total dentro da Reserva.

Não há um padrão único a ser seguido para regularização fundiária. As terras públicas não necessitam de qualquer processo adicional, pois o Governo Federal já dispõe de título para elas. Se algumas terras dentro de uma Reserva são devolutas, entretanto, o processo de regularização fundiária dessas terras requer que o Governo siga o apropriado processo discriminatório a fim de incorporá-las ao patrimônio da Administração Pública. Por outro lado, para que o Governo venha a adquirir o domínio de terras dentro de uma Reserva que pertençam a particulares, bem como as benfeitorias nessas terras de particulares, ele deve seguir o processo desapropriatório.

---

<sup>66</sup> Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A distribuição do domínio da terra no Brasil é governada pela Constituição da República e pelo Estatuto da Terra<sup>67</sup>. O artigo 5º, inciso XXIII da Constituição de República estabelece que a propriedade deve atender a sua função social. De acordo com o artigo 2º do Estatuto da Terra, a propriedade privada da terra atende sua função social quando:

- (a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- (b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- (c) assegura a conservação dos recursos naturais e
- (d) mantém justas as relações de trabalho entre os que possuem a terra e os que a cultivam.

A estrutura fundiária brasileira é tida como muito defeituosa ou irregular pelo fato de a maioria das terras estar nas mãos de uma proporção pequena da população<sup>68</sup>. A reforma agrária no Brasil tem tido um sucesso bastante limitado quando se trata de obter um perfil mais equitativo de distribuição de terras, não obstante a bem-intencionada disposição contida no artigo 5º, XXIII da Constituição da República. Esse processo torna-se ainda mais difícil em razão das mais variadas modalidades de situações sucessórias e títulos dominiais existentes em diferentes regiões do Brasil. A reforma agrária precisa levar em conta essas diferenças e a correspondente diversidade de procedimentos legais que são exigidos pelas numerosas leis que têm tentado dar legitimidade à pretensão de posse da terra pelos trabalhadores rurais<sup>69</sup>.

O Apêndice A fornece mais detalhes acerca da estrutura fundiária brasileira e dos vários padrões de posse e domínio ora existentes. Nele é explicado o procedimento necessário para a obtenção de título para cada categoria de terra, seja pelo registro apropriado de certidões e documentos demonstrativos da transferência de título, seja pela prova de situações factuais que são legalmente reconhecidas como forma de se obter o domínio da terra.

---

<sup>67</sup> Lei nº 4.504/64

<sup>68</sup> A análise da situação fundiária é feita a partir de dois elementos: domínio e posse. A estrutura fundiária é geralmente tida como equilibrada quando o domínio de imóveis rurais é distribuído horizontalmente e homoganeamente dentre um grande número de pessoas, e é considerada defeituosa ou irregular, quando uma grande proporção de terras rurais são de propriedade de apenas algumas poucas pessoas.

<sup>69</sup> A propriedade rural no Brasil geralmente encaixa-se em um dos dois extremos: o latifúndio ou o minifúndio. A distinção entre os dois é feita com base na quantidade de terras que elas cobrem e a extensão de terra que está sendo trabalhada ou explorada pelo dono. Um latifúndio cobre uma grande área de terras rurais que estão em seu estado natural ou estão sendo usadas inadequadamente e a área total é maior do que os padrões determinados por vários módulos legais, que variam dependendo da situação geográfica, método de exploração e maneira de cultivo. Um minifúndio é uma propriedade familiar cujo tamanho é apenas suficiente para que o proprietário e a sua família possam promover a exploração economicamente viável da terra, mantendo um padrão de vida compatível com a dignidade humana.

O Brasil cobre uma área de mais de oito e meio milhões de quilômetros quadrados. Devido em parte a esse grande território, o sistema de registro de propriedade e de transferência de imóveis é bastante precário, particularmente em se tratando de propriedades bastante afastadas dos centros urbanos. A distribuição e o domínio legal das propriedades rurais nunca foi documentado de uma forma abrangente e nem tem o Brasil um banco de dados de títulos de propriedade que possa ser usado para estabelecer políticas fiscais, agrárias, econômicas, sociais ou ambientais. Há necessidade do estabelecimento de um registro de imóveis que possa, de forma precisa, registrar todos os títulos e outras formas de domínio de terras legalmente reconhecidas para que as Reservas Extrativistas, bem como outros mecanismos que buscam uma distribuição mais equilibrada das terras rurais, possam ser implantadas com sucesso.

#### D. O CONTRATO DE CONCESSÃO REAL DE USO DA RESERVA

Conforme mencionado anteriormente, o Decreto Geral das Reservas Extrativistas<sup>70</sup> de 1990 dispõe que todas as terras dentro de uma Reserva devem ser tituladas em nome da União, mais especificamente em nome do IBAMA, o organismo federal responsável pela gestão da Política Nacional do Meio Ambiente. Depois de exigir a homogeneização dominial de todas as propriedades dentro de uma Reserva em nome do IBAMA, o Decreto Geral também determina que o IBAMA estabeleça um acordo ou contrato concedendo direito real de uso das terras e dos recursos dentro da Reserva para a associação, ou outra pessoa jurídica que represente a comunidade que tradicionalmente tem utilizado os recursos naturais da Reserva de forma sustentada.

O contrato entre o IBAMA e a associação comunitária deve submeter-se às exigências do Decreto de Direito de Uso<sup>71</sup>. Esse Decreto permite que uma instituição pública possa participar de um contrato com um particular para a transferência do direito de uso de terras públicas, com ou sem compensação. Entretanto, o particular adquire somente controle condicional sobre a propriedade e ela deve ser usada para fins de importância social. Portanto, o contrato apenas concede o direito de usar<sup>72</sup> as terras públicas, não o seu domínio. Contudo, este direito de uso é um direito exclusivo e o detentor desse contrato pode reclamar o direito de usar as terras públicas à exclusão de todos os outros usuários potenciais<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Decreto nº 98.897/90

<sup>71</sup> Decreto-Lei nº 271/67.

<sup>72</sup> A lei brasileira inclui, como componentes do direito de uso da propriedade, não somente o direito à utilização, mas também o direito de gozar e dispor dos produtos da terra, exatamente como no Direito Romano. Código Civil Brasileiro, Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916, artigo 524.

<sup>73</sup> A lei reconhece este direito exclusivo de uso como se houvesse uma relação legal entre aquele que detém esse direito e todos os outros, que estão assim obrigados a respeitar os direitos do detentor ao uso exclusivo da propriedade. Diniz em 11.

Ao ajustar com a associação comunitária um contrato para uso exclusivo da Reserva, o Decreto Geral das Reservas Extrativistas de 1990 requer que o contrato estabeleça a concessão gratuita para os membros individuais da comunidade da Reserva; a aprovação pelo IBAMA de um plano de utilização, e o cancelamento no caso de qualquer dano ao meio ambiente ou uma indevida transferência de posse *inter vivos*. Esses requisitos e outros detalhes foram incorporados a um contrato modelo que foi elaborado pelo IEA, em fins de 1990, após extensivas discussões com o CNS. Este acordo padrão pode ser resumido da seguinte maneira:

- (a) O IBAMA participará do contrato de concessão com uma pessoa jurídica (uma associação ou uma cooperativa) escolhida pela comunidade local;
- (b) o CNS será parte colaboradora interveniente do contrato de concessão e será responsável em "auxiliar a concessionária [associação comunitária] nos estudos, pesquisas e na implantação dos projetos que serão instalados na área";
- (c) A associação comunitária titular da concessão do IBAMA outorgará autorizações individuais de uso da Reserva para cada residente que desempenhe atividades de extrativismo e que tenha residido na área pelo menos por um ano a contar do ato de criação da Reserva;
- (d) A autorização individual dá a cada um de seus titulares o direito exclusivo de uso dos recursos da Reserva, que lhe é transmitido gratuitamente, válido por um período de 60 anos contados a partir da data do acordo do IBAMA com a associação comunitária;
- (e) O Acordo de concessão entre o IBAMA e a comunidade será automaticamente renovado por mais 60 anos, a não ser que uma das partes expressamente ofereça objeções a sua renovação;
- (f) O IBAMA tem o direito de fiscalizar as atividades da associação comunitária para assegurar o cumprimento das condições de concessão, sempre que entender necessário;
- (g) A comunidade deve permitir e facilitar a fiscalização da Reserva pelos representantes do IBAMA e;
- (h) Um plano de utilização para os recursos naturais renováveis da Reserva será elaborado e considerado parte integrante da concessão do IBAMA para a associação comunitária.

O contrato-modelo do CNS também dispõe sobre os elementos básicos a serem incorporados nas autorizações individuais que conferem aos membros da comunidade o uso exclusivo da Reserva. Primeiro, exige-se que o participante individual somente utilize a propriedade com o objetivo de extrair recursos renováveis e para a subsistência de sua família; que a área de terra explorada tenha a sua expansão limitada a um máximo de 5% da terra recebida e que todas as atividades do participante se submetam às exigências do plano de utilização da Reserva, o qual é parte integrante do título de autorização.

Segundo, todos os bens naturais e sítios ecológicos que representem o patrimônio ambiental da Reserva devem ser preservados. Terceiro, a autorização é concedida gratuitamente para o participante e é válida por pelo menos 60 anos, ou por período nunca inferior ao da duração do contrato com a comunidade. Quarto, a autorização não pode ser transferida pelo participante individual para terceiros e pode ser revogada se o participante adquirir o domínio de qualquer outra propriedade rural dentro do Brasil. Quinto, proibição de outorga de mais do que uma autorização para uma mesma pessoa. Sexto, a fiscalização do IBAMA é autorizada de forma permanente. Sétimo, o participante concorda em respeitar os limites da Reserva e estabelecer a sua residência e domicílio dentro da Reserva.

Apesar do fato de ser esse contrato apenas um modelo, proposto pelo IEA para o IBAMA, ele se constitui em um valioso ponto de referência para o entendimento das obrigações dos residentes das Reservas. Ele foi analisado extensivamente pelo IEA e discutido à exaustão entre o IBAMA e o CNS. Deve-se notar, não obstante, que o contrato modelo do IEA não será aplicável à Reserva Quilombo do Frechal em razão de dispositivo constitucional específico para aquela situação que permite aos membros individuais das comunidades de quilombos obterem a propriedade definitiva das terras dentro da Reserva<sup>74</sup>.

## **E. RESERVAS EXTRATIVISTAS NOS ESTADOS**

A análise anterior sobre as bases legais para as Reservas Extrativistas concentrou-se tão somente no Governo Federal. Tais Reservas, entretanto, podem também ser criadas pelos Estados. O Brasil é uma federação composta de numerosos Estados membros autônomos, ainda que não soberanos, que retêm a capacidade de se auto-governarem. A autonomia dos Estados não significa que eles possam se organizar de forma incondicionada e sem limites. Eles possuem uma relativa liberdade de estabelecer as leis e regras que se aplicam a sua própria esfera de competência e a responsabilidade de aprovar leis referentes aos seus interesses particulares. Ao mesmo tempo, eles estão obrigados a agirem em conformidade com princípios superiores estabelecidos pela Constituição de República.

A Constituição dá aos Estados responsabilidades administrativas e legislativas para a proteção ambiental que eles compartilham com o Governo Federal. Apesar de o artigo 22 dar ao Governo Federal a competência exclusiva de legislar em matérias relativas à água, energia, transportes e instalações nucleares, o artigo 24 torna concorrente, entre Estados e a União Federal, a competência de legislar sobre caça, pesca, fauna, conservação da natureza, proteção do solo e dos recursos naturais e sobre responsabilidade por danos ao meio ambiente. Dessa forma, há ampla competência estadual para criar, exatamente como tem feito o Governo Federal, Reservas Extrativistas em terras dentro dos Estados que não são de domínio federal. De fato, o Estado de Rondônia já aprovou uma lei autorizando Assentamentos Extrativistas Estaduais e criou cinco deles. Ver Seção B.1 supra.

---

<sup>74</sup> O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias garante aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras o direito à propriedade definitiva e de seus respectivos títulos.

Essa competência potencial dos Estados de criarem outras Reservas Extrativistas sugere a possibilidade de que várias leis regulando o desenvolvimento sustentável possam ser adotadas pelos Estados. Tais diferenças poderiam gerar um desequilíbrio entre as diferentes Reservas Estaduais que venham a ser estabelecidas no futuro. Há duas possíveis alternativas ao alcance do Governo Federal, para que se evite tal confusão.

Primeiro, poderia ser apresentado ao Congresso Nacional um projeto de Lei Integrativa. Essa lei poderia basear-se no artigo 225, § 4º da Constituição Federal que requer que quaisquer atividades ocorrentes na Floresta Amazônica, na Mata Atlântica, no Pantanal Mato-Grossense, na Serra do Mar e na Zona Costeira se dêem na forma da lei e em condições que assegurem a proteção ambiental e dos recursos naturais. Como uma outra alternativa, o Governo Federal poderia apresentar um projeto de Lei adotando os termos do Decreto Geral das Reservas Extrativistas de 1990. Essa Lei poderia então garantir que as condições do Decreto não pudessem ser revogadas<sup>75</sup> e que ela teria precedência sobre quaisquer leis estaduais que regulamentem Reservas Extrativistas<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> O artigo 225, § I, III impede quaisquer mudanças ou revogação de unidades de conservação a não ser expressamente autorizadas por lei. Entretanto, pelo fato de as Reservas Extrativistas terem sido criadas por Decretos, eles podem sofrer alterações mais facilmente, a não ser que o Decreto Geral das Reservas Extrativistas venha a ser adotado como lei pelo Congresso Nacional.

<sup>76</sup> Constituição da República, artigo 24, § 4º.

## Capítulo III

### IMPLANTAÇÃO DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS DO BRASIL

#### A. INTRODUÇÃO

A presente metodologia adotada pelo Brasil para criação e implantação das Reservas Extrativistas é de uma parceria entre o Governo Federal e as organizações não-governamentais. O IBAMA é a principal instituição governamental e delegou a responsabilidade sobre as Reservas Extrativistas ao Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais (CNPT). Algumas ONGs têm trabalhado na criação e implantação das Reservas Extrativistas, tanto diretamente como indiretamente, a começar com a proposta original do Conselho Nacional de Seringueiros para o sistema de Reservas. Os papéis respectivos desses participantes são discutidos a seguir.

#### B. O PAPEL DO PODER PÚBLICO

##### *1. O Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais (CNPT)*

Em fevereiro de 1992, o presidente do IBAMA expediu uma portaria<sup>77</sup> criando o CNPT, que foi estabelecido para preparar e implementar os planos que possibilitariam às populações tradicionais viver de forma sustentada. O IBAMA definiu populações tradicionais como "aquelas comunidades que têm tradicionalmente baseado a sua subsistência no extrativismo de recursos naturais"<sup>78</sup>. A sede do CNPT está localizada nas instalações do IBAMA em Brasília. Seis escritórios regionais foram estabelecidos nas cidades de Rio Branco, Acre; Porto Velho, Rondônia; Macapá, Amapá; Manaus, Amazonas; Imperatriz, Maranhão; Belém, Pará e Florianópolis, Santa Catarina.

Anteriormente à criação do CNPT, o IBAMA havia estabelecido, com sucesso, outros centros nacionais semelhantes para pesquisa florestal e jardins botânicos, em outras cidades que não Brasília, de modo a promover o controle local e alcançar outros objetivos mais específicos. A criação do CNPT e o estabelecimento de escritórios regionais foi resultado do reconhecimento, por parte do IBAMA, de que os seus processos de tomada de decisão, altamente centralizados, não seriam nem apropriados nem eficientes para a implantação das Reservas Extrativistas, em tantos Estados com populações tradicionais e condições ambientais tão diferenciadas.

---

<sup>77</sup> Portaria do IBAMA nº 22-N, de 10 de fevereiro de 1992, publicada no DOU de 11 de fevereiro de 1992.

<sup>78</sup> Ibid.



O IBAMA identificou os seguintes objetivos principais para o CNPT:

- (1) Promover o desenvolvimento sustentado e ao mesmo tempo proteger as populações tradicionais;
- (2) Implantar, consolidar, gerir e desenvolver as Reservas Extrativistas, trabalhando em conjunto com as populações locais; promover e estimular o desenvolvimento de tecnologias adequadas a esse fim e preparar estudos relativos às Reservas;
- (3) Promover a comercialização e industrialização de produtos resultantes das atividades das populações tradicionais;
- (4) Fornecer apoio técnico e financeiro para as populações tradicionais (inclusive com visitas às áreas);
- (5) Fornecer apoio técnico ao Conselho Nacional de Seringueiros e às associações das Reservas; e
- 6) Preparar um registro das populações tradicionais.

Muitos dos técnicos do CNPT possuem formação avançada em arquitetura, engenharia e heveicultura. O Chefe do CNPT, cujo salário é pago pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD, também serve como Secretário Executivo de seu Conselho Consultivo. As tarefas administrativas usuais de planejamento, monitoramento, administração em geral, organização e finanças estão a cargo de uma estrutura colegiada, que consiste dos Conselhos Estaduais e do Conselho Consultivo Federal, representativos das populações tradicionais. Estruturas executivas especiais também foram estabelecidas pelo IBAMA, em níveis estaduais e federal para supervisionar essas tarefas administrativas, bem como para cuidar das decisões mais importantes do CNPT.

Esse dispositivo criando estrutura colegiada para o processo de tomada de decisão é um dos aspectos mais inovadores do CNPT. Os estatutos do CNPT explicitamente determinam que o CNPT se desincumbirá de seu trabalho em estreita cooperação com os organismos federais, estaduais e municipais, bem como com as organizações não governamentais<sup>79</sup>. O CNPT implementou essa determinação estabelecendo dois órgãos colegiados.

O primeiro é o Conselho Consultivo do CNPT, composto de 13 membros que representam grupos de populações tradicionais, ONGs, e instituições dos Governos federal, estaduais e municipais. O Conselho Consultivo é presidido por um de seus membros, escolhido pelo próprio Conselho, para um mandato de dois anos. O diretor do CNPT é o Secretário Executivo do Conselho, que é responsável pela implementação das decisões do

---

<sup>79</sup> Ibid.

Conselho. O Conselho Consultivo tem a competência de estabelecer as linhas de atuação do CNPT e monitorar, avaliar e investigar todas as atividades do corpo técnico do CNPT. As decisões do Conselho Consultivo são adotadas pelo voto da maioria. O Conselho Consultivo do CNPT se reúne pelo menos duas vezes por ano. Entre os seus atuais quinze membros incluem-se representantes das Reservas Extrativistas e um de cada uma das seguintes ONGs: o Conselho Nacional de Seringueiros, O IEA, o Grupo de Trabalho Amazônico, o Movimento Nacional de Pescadores, o Centro de Trabalho Indígena e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB).

O segundo conjunto de órgãos colegiados do CNPT são os seus Conselhos Estaduais, cuja missão é de supervisionar mais diretamente o trabalho do CNPT em cada Estado. Há um Conselho Estadual em cada unidade da Federação na qual foi criada uma Reserva Extrativista. Cada Conselho Estadual é composto do Superintendente Estadual do IBAMA, de um representante do escritório regional do CNPT, do Secretário para o Meio Ambiente daquele Estado e de vários representantes das populações tradicionais daquele Estado. Não há limites quanto ao número de membros nos Conselhos Estaduais.

## *2. O Programa Emergencial para o Desenvolvimento Sustentado.*

Um pouco antes de o IBAMA criar o CNPT, foi lançado um Programa Emergencial para o Desenvolvimento Sustentado para os residentes das Reservas Extrativistas. Desenvolvimento Sustentado é definido pelo IBAMA como "[o] processo de transformação no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a atuação institucional se harmonizam reforçando o potencial presente e futuro do meio ambiente (...)." <sup>80</sup> Aprovado em janeiro de 1992, um pouco antes do estabelecimento do CNPT, o Programa Emergencial serviu, na realidade, para justificar a criação do CNPT, que se tornou responsável por sua implementação.

O Programa Emergencial propunha-se ao estabelecimento de atividades de alta prioridade que objetivavam a melhoria do bem estar dos residentes das Reservas. O seu orçamento era de US\$ 38,3 milhões e as várias medidas constantes do Programa tinham o prazo de vinte e um meses (janeiro de 1992 a agosto de 1993) para a sua execução. <sup>81</sup> O orçamento não incluía recursos para as desapropriações, que deveriam ser pagas com recursos do orçamento geral do IBAMA.

A conservação dos recursos naturais nas quatro Reservas Extrativistas da Região Amazônica era o objetivo mais amplo do Programa Emergencial, junto com a melhoria das

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> O orçamento 92/93 do Programa Emergencial cobria o seguinte: produção e vendas (34,1 por cento); educação (18,1 por cento); programas especiais (17,7 por cento); saúde (13,5 por cento); transporte e armazenagem (9,7 por cento); comunicações (2,1 por cento); alimentos e nutrição (3,2 por cento); organização comunitária (1,6 por cento) e energia (0,1 por cento).

condições de vida de seus residentes<sup>82</sup>. Esperava-se que o Programa Emergencial pudesse beneficiar aproximadamente 21.900 pessoas -- a população total das primeiras quatro Reservas. Essas quatro Reservas, criadas em 1990, estavam no centro das atenções originais do Programa Emergencial e continuam a receber mais atenção do CNPT, inclusive quanto ao pessoal alocado, do que as outras cinco Reservas Extrativistas<sup>83</sup>.

Os objetivos específicos do Programa Emergencial do CNPT são a melhoria das condições de saúde e nutrição dos moradores das Reservas Extrativistas; o aumento da acessibilidade a serviços básicos; a construção de instalações para saúde, educação<sup>84</sup> e moradia; o estabelecimento de outras conveniências que venham a trazer impacto positivo sobre as condições de vida dos moradores e o desenvolvimento de habilidades organizacionais e mercadológicas dos residentes das Reservas, de modo a capacitá-los para melhorarem suas condições econômicas<sup>85</sup>. O CNPT espera que, uma vez que esses objetivos sejam atingidos, os residentes das Reservas Extrativistas possam se desincumbir naturalmente de seu papel de guardiões da floresta.

### 3. Avaliação do Programa Emergencial

À época de seu estabelecimento, o Programa Emergencial para o Desenvolvimento Sustentado das Reservas Extrativistas recebeu apoio explícito do Presidente do Brasil. Esse endosso foi considerado fundamental para que a implementação do Plano Emergencial ocorresse com sucesso. Desde essa época, porém, o CNPT tem encontrado dificuldades em coordenar as ações das outras instituições governamentais, necessárias para que se atinjam

---

<sup>82</sup> Todas as ações do CNPT devem ser dirigidas para a proteção ambiental; esta é a essência de seu trabalho. O apoio às populações tradicionais é o melhor investimento para a proteção ambiental, uma vez que essas populações estão melhor equipadas para proteger o meio ambiente. Conforme se afirmou durante a ECO/92, a proteção ambiental começa com a proteção dos seres humanos contra a fome e a miséria. Memorando do IBAMA, de 14 de fevereiro de 1994.

<sup>83</sup> Três técnicos trabalham nas quatro Reservas Extrativistas originais enquanto apenas um técnico foi designado para cobrir as outras cinco Reservas. O Coordenador do CNPT apóia o trabalho de todos esses técnicos. Memorando do IBAMA, *supra*.

<sup>84</sup> Os objetivos do plano de gerenciamento da educação são: (1) adaptar os sistemas educacionais locais à realidade das comunidades florestais; (2) desenvolver, em um esforço conjunto com a comunidade, a infraestrutura social adequada para o atendimento das demandas locais; (3) construir escolas e fornecer equipamentos e materiais didáticos alternativos, inclusive produzidos pela própria comunidade e (4) estimular e promover a participação da comunidade nas tarefas educacionais.

As metas são: (1) expandir o projeto educacional dos seringueiros (que foi desenvolvido antes da criação das Reservas e estava inteiramente concentrado no estado do Acre) para todas as quatro Reservas, através do treinamento de 40 professores e monitores em metodologias de ensino; tempo estimado para implementação de 12 meses; (2) construir 27 novas escolas nas quatro Reservas; tempo estimado de implementação, quatro meses; (3) trabalhar na preparação de 12.000 textos multidisciplinares para 4.000 alunos das escolas primárias; tempo estimado para implementação, três meses e (4) treinar monitores para trabalhar com 4.000 alunos; tempo estimado para implementação, 24 meses.

<sup>85</sup> Os objetivos do plano de gestão da organização comunitária são: (1) estimular a organização de associações para a produção e vendas, de preferência com base em novas técnicas comerciais tais como o uso da análise benefício/custo; (2) promover o fortalecimento da infraestrutura econômica; (3) treinar pessoas nas técnicas de gerenciamento de projetos de desenvolvimento; (4) preparar recursos humanos para serviços de extensão comunitária e no desenvolvimento e uso de técnicas locais apropriadas.

As metas são: (1) treinar 20 "gerentes comunitários" na gestão de cooperativas capacitando-os para o uso de simples análises de benefício/custo; tempo estimado de implementação de três meses; e (2) treinar 20 membros do Conselho Nacional de Seringueiros, de associações comunitárias e de cooperativas na administração de programas de desenvolvimento; tempo estimado para implementação de um mês.

as ambiciosas metas do Programa Emergencial. Alguns setores do Governo consideram a iniciativa do CNPT uma interferência indevida em sua esfera de competência, particularmente as atividades do Programa Emergencial que se relacionam com saúde pública e agricultura. Além disso, muitos órgãos governamentais têm desconfiança do processo de decisão do CNPT, colegiado e não convencional, pois permite a participação direta de numerosas ONGs.

Como resultado, muito poucos dos objetivos do Programa Emergencial têm sido implementados. Mais especificamente, apesar de os projetos educacionais haverem se iniciado no Acre bem antes da criação das Reservas Extrativistas lá, o programa educacional apenas recentemente foi parcialmente estendido para o Estado do Amapá. Somente duas das 27 escolas previstas foram construídas, uma em Rondônia e uma no Amapá; os livros para as escolas primárias não foram preparados nem foi implementado o programa de treinamento de professores. Somente um projeto de saúde foi implementado na cidade Guajará-Mirim, perto Reserva do Rio Ouro Preto em Rondônia. A implantação de um projeto energético há começado, mas localizado em uma comunidade indígena de Rondônia, que não é parte da Reserva Extrativista daquele Estado.

Em fevereiro de 1994, o CNPT tinha planos de financiar 17 novos projetos. Esses projetos incluíam o desenvolvimento de produtos extrativistas e de mercados, criação animal, a demarcação e avaliação das Reservas Extrativistas<sup>86</sup>. Não foram desenvolvidos quaisquer programas de treinamento em marketing, análise de custo-benefício, gerenciamento ou planejamento para os residentes das Reservas. Contudo, tem havido um certo sucesso no programa de distribuição de alimentos para os residentes das Reservas Extrativistas ainda que esse programa não esteja limitado somente às Reservas mas também distribua alimentos para residentes de outras áreas.

Além dessas dificuldades com o Programa Emergencial, mudanças constantes na equipe técnica do IBAMA, da SEMAM e do Ministério do Meio Ambiente têm seriamente obstruído a implementação de muitos objetivos do CNPT. Demoras excessivas no desembolso dos recursos para projetos já aprovados nas Reservas e para o atendimento de outros compromissos do CNPT têm colocado em risco as melhorias planejadas pelos residentes das Reservas Extrativistas. Durante essas demoras, a persistente inflação brasileira - cerca de 40% ao mês -- reduziu os recursos do CNPT que estavam orçamentados para os diversos projetos nas Reservas. O CNPT recebe apenas uma pequena fração do orçamento do IBAMA, que por sua vez sofreu uma redução de 80% em 1993.

Uma outra preocupação é o efeito potencialmente negativo dos investimentos governamentais em nova infraestrutura dentro das Reservas Extrativistas. À medida em que esses investimentos são feitos dentro das Reservas, as comunidades vizinhas fora das Reservas certamente vão começar a demandar que lhes sejam concedidos os mesmos benefícios. Ao mesmo tempo, a melhoria de condições dentro das Reservas pode servir

---

<sup>86</sup> Memorando do IBAMA, 25 de fevereiro de 1994.

como forte atração para imigrantes que tentarão se mudar para as Reservas ou para áreas adjacentes a elas a fim de se beneficiarem da melhoria da infraestrutura. Tais migrações podem se configurar em sérias ameaças ao objetivo das Reservas de conservação dos recursos naturais. A pressão resultante do aumento populacional nas Reservas ou em sua circunvizinhança representará um fardo adicional nos já magros esforços governamentais de proteger o meio ambiente a fazer cumprir as leis ambientais dentro das Reservas. Um esforço renovado pelo Poder Público será necessário para planejar, ainda com mais cuidado, os futuros projetos de melhoria dentro das Reservas de tal modo a não gerar reações adversas pelas comunidades vizinhas e não colocar em risco a proteção dos recursos naturais das Reservas.

### **C. O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

Tanto as ONGs brasileiras como as internacionais têm desempenhado papéis relevantes na criação e implantação das Reservas Extrativistas. De fato, como se mencionou previamente<sup>87</sup>, os esforços conjuntos das ONGs e de líderes das comunidades de moradores tradicionais da floresta permitiram o desenvolvimento do conceito do sistema de Reservas Extrativistas e pressionaram para que fosse finalmente adotado pelo Governo brasileiro. As ONGs continuam a exercer forte pressão para garantirem a completa implementação de muitas das ações que o Governo Federal necessita tomar de modo a tornar o conceito das Reservas Extrativistas uma realidade.

O CNPT estima que aproximadamente 20 ONGs estão diretamente envolvidas com as Reservas Extrativistas. Algumas dessas são membros do Conselho Consultivo do CNPT e muitas pertencem ao Grupo de Trabalho Amazônico. Esse grupo aglutina mais de 300 ONGs e foi organizado para acompanhar a implementação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Esse programa foi submetido pelo Governo do Brasil ao Grupo dos 7 (G-7), em resposta ao seu interesse na proteção da Floresta Amazônica, expresso no Encontro de Cúpula Econômico de 1989 em Houston, Texas.

As ONGs direta ou indiretamente envolvidas com a implantação das Reservas Extrativistas têm objetivos os mais variados. Algumas ONGs estão interessadas em proteção ambiental, mas muitas das ONGs envolvidas nas Reservas são outros grupos como sindicatos, organizações religiosas e entidades representando o interesse das populações indígenas. Outras ONGs trabalhando nas Reservas estão interessadas em educação, ciência e tecnologia, antropologia, direitos humanos, cultura negra africana, estoques pesqueiros, plantas medicinais e desenvolvimento rural.

De um lado, a grande diversidade de competências entre as ONGs que trabalham nas Reservas Extrativistas permite muitas possibilidades de cooperação na busca de soluções para a grande variedade de problemas relacionados à implantação e à melhoria das Reservas. Por outro lado, esse esforço conjunto tem levado a disputas ocasionais entre as

---

<sup>87</sup> Ver anteriormente Capítulo I, seções B.4 e B.5.

ONGs, seja por seu prestígio dentro das Reservas, seja pela competição na busca de financiamento. Alguma superposição é inevitável, mas o seu trabalho para a proteção do meio ambiente e pela melhoria das condições de vida nas Reservas vai naturalmente trazer prestígio para algumas ONGs, especialmente com tanta publicidade internacional centrada nos problemas da Amazônia. Essa publicidade também pode ajudar as ONGs a levantarem os recursos necessários para o trabalho conjunto com as comunidades das Reservas Extrativistas. Se a cooperação entre as ONGs puder ser alcançada de uma forma organizada e coordenada, talvez sob a liderança ou interveniência do CNPT, elas terão o potencial de alcançar resultados muito positivos para o benefício das Reservas Extrativistas.

Através dos esforços combinados do CNPT e das várias ONGs, as Reservas Extrativistas estão se estabelecendo, ainda que devagar. Muito resta a ser feito, todavia, e vai demandar esforços coordenados de todas as partes envolvidas. Como o Capítulo IV bem mostra através de um estudo de caso da Reserva Extrativista Chico Mendes, o processo brasileiro de criação e implantação das Reservas é complicado e demorado. Todos aqueles envolvidos no processo necessitarão se dedicar e fazer um grande investimento de tempo e energia para garantirem que as Reservas venham a ser implantadas com sucesso.

## ESTUDO DE CASO DA RESERVA EXTRATIVISTA CHICO MENDES

Com o propósito de ilustrar mais concretamente o processo de desapropriação de terras no Brasil e os problemas com que se pode defrontar na implantação das Reservas Extrativistas, preparou-se este estudo de caso mais detalhado. Ainda que alguns dos fatos ou detalhes particulares possam ser específicos da Reserva Chico Mendes, pode-se ainda assim obter uma visão bem clara, a partir deste exemplo, das questões legais, institucionais e socioeconômicas que também se aplicam às outras Reservas. A cada estágio de sua implantação, as Reservas Extrativistas do Brasil podem se deparar com diferentes tipos de dificuldades. Em alguns estágios, necessita-se de ação governamental imediata e eficiente. Em outros estágios, são necessárias iniciativa e liderança da comunidade, tais como a organização de associações comunitárias ou cooperativas. A coordenação, o momento adequado e a efetividade dessas ações, que são interrelacionadas, certamente serão diferentes de uma Reserva para outra mas, como o exemplo da Reserva Chico Mendes ilustra, todos esses fatores podem ser importantes para se fazer com que uma Reserva Extrativista possa ser implantada e operada com sucesso.

### A. QUESTÕES INSTITUCIONAIS

A Reserva Extrativista Chico Mendes, no Estado do Acre, foi criada por um decreto datado de 12 de março, de 1990, na mesma data em que foram expedidos os decretos que criaram as Reservas Extrativistas do Rio Ouro Preto e do Rio Cajari. A Reserva Chico Mendes é a maior de todas as Reservas, com uma área de 970.570 hectares. A segunda maior Reserva, Alto Juruá, também no Acre, tem uma área de 506.186 hectares, praticamente a metade. A Reserva Chico Mendes também tem a maior população de todas as Reservas, com aproximadamente 7.500 habitantes ou 1.250 famílias.

Questões institucionais surgiram antes mesmo de a Reserva Chico Mendes ser efetivamente criada e antes do início de sua implantação, isso porque alguns dos importantes pré-requisitos necessários à criação de uma Reserva não foram adequadamente levados em consideração, antes da expedição do Decreto. A Reserva Chico Mendes, assim como as outras quatro Reservas estabelecidas em 1990, não pôde se beneficiar dos termos de referência mais gerais para o estabelecimento de Reservas Extrativistas que posteriormente foram publicados pelo CNPT<sup>88</sup>. O CNPT criou essas instruções internas porque anteriormente não havia critérios escritos para se determinar se uma área proposta era adequada para a criação de uma Reserva Extrativista.

As instruções do CNPT de fevereiro de 1994 estabelecem certos requisitos mínimos que devem ser atendidos para que uma área possa ser designada como Reserva. Esses

---

<sup>88</sup> Instruções Oficiais do IBAMA para a criação, legalização e implantação das Reservas Extrativistas. Aprovadas pelo Conselho Consultivo do CNPT, de 25 de fevereiro de 1994, como um anexo da Portaria 51-N, de 11 de maio de 1994 (DOU, 13 de maio de 1994)

requisitos incluem medidas como: o levantamento preliminar da situação fundiária da área; um registro dos residentes da área e suas cartas concordando com a criação de uma Reserva; estudos das características socioeconômicas da população da área e um plano de desenvolvimento proposto para a Reserva. Esses dados podem ser fornecidos e compilados por grupos interessados em articulação com o IBAMA, através do CNPT, anteriormente à preparação e edição de um decreto criando uma nova Reserva. Com relação aos dados referentes à situação fundiária, pode ser necessária a assistência técnica do IBAMA.

Como as outras Reservas Extrativistas, a Reserva Chico Mendes deve passar por procedimentos desapropriatórios para a transferência de titularidade para a União e para iniciar o processo de indenização dos proprietários particulares cuja terra houver sido desapropriada. Em somente uma Reserva não será necessária a ocorrência do processo desapropriatório, a Reserva Marinha de Pirajubaé, no Estado de Santa Catarina, pelo fato de todas as terras ali localizadas já serem de propriedade da União.

O processo de desapropriação para a Reserva Chico Mendes tem sido particularmente difícil porque aquela área experimentou alguns conflitos extremamente sérios em razão de posse e propriedade da terra, anteriormente à criação da Reserva. Os seringueiros e os castanheiros -- tradicionais usuários dos abundantes recursos naturais da área -- estiveram envolvidos em numerosas confrontações abertas e violentas com os pecuaristas e fazendeiros que continuamente vinham desmatando a área para a criação de novas pastagens e campos para a agricultura. Apesar de outras Reservas, à exceção da Reserva Marinha de Pirajubaé, também terem enfrentado alguma violência relacionada com os conflitos de terra, esse problema foi muitíssimo mais sério na área da Reserva Chico Mendes.

A violência, em razão do uso e da posse de terras virgens que foram incluídas na Reserva Chico Mendes, foi agravada pelas complicações já existentes e pelo caos do sistema de titulação de terras do Estado do Acre. Há várias peculiaridades características nos títulos daquele Estado. Não apenas há freqüentemente falta de documentação adequada nos Cartórios de Registro Imobiliário, mas também, em muitos casos, vários títulos da mesma propriedade foram emitidos para proprietários distintos. O Estado do Acre tem uma situação bastante peculiar a esse respeito por causa de sua história de quatro diferentes governos, cada uma das quais emitiu diferentes títulos de propriedade<sup>89</sup>.

Basicamente em razão dessas complicadas disputas em torno da titulação das terras,

---

<sup>89</sup> A confusão em torno da propriedade da terra tem sido exacerbada em muitos Estados pela concessão de terras por várias autoridades governamentais. O Estado do Acre, um exemplo extremo, foi parte da Bolívia durante algum tempo, então ganhou a sua independência e se tornou uma República. Mais tarde tornou-se um Território Federal e finalmente um Estado. Todos os quatro diferentes governos (Bolívia, República, Federal e Estadual) emitiram títulos de propriedade para áreas de terra que freqüentemente eram superpostos. Em combinação com as crescentes pressões para o uso da terra, os limites imprecisos e os títulos conflitantes têm freqüentemente levado a disputas entre indivíduos com pretensões conflitantes. Os seringueiros raramente têm saído vitoriosos em tais confrontações.



o IBAMA levou muito tempo para concluir os levantamentos e avaliações completas das propriedades para então determinar o valor das propriedades particulares que estavam sendo desapropriadas em áreas dentro da Reserva Chico Mendes. Além disso, houve atrasos causados pela falta de experiência do IBAMA com o processo de desapropriação e a dificuldade de obter a cooperação de outras instituições governamentais, particularmente do INCRA que tinha todos os mapas de propriedade bem como o pessoal treinado, necessários para que se completassem os levantamentos.

A necessária demarcação dos limites da Reserva Chico Mendes não se iniciou até setembro de 1991 e foi concluída em novembro daquele ano. As equipes de agrimensura do IBAMA foram acompanhadas por representantes do CNS e da Federação da Agricultura do Acre (FAAC). Esse tipo de envolvimento não era comum pois não se tratava de membros de instituições governamentais, mas esse método de envolver "equipes" formadas com grupos locais no levantamento dos limites de uma Reserva, tornou-se um método regular e bem aceito que tem sido usado pelo IBAMA, com sucesso, para os levantamentos das outras Reservas.

Em novembro de 1991, 20 meses após a criação da Reserva Chico Mendes, os limites das Reserva haviam sido finalmente demarcados. Entretanto, o IBAMA e o INCRA ainda não haviam concluído suas negociações acerca de seus papéis respectivos na execução das avaliações e na condução das buscas de títulos nos Cartórios de Registro Imobiliário. Finalmente, os levantamentos e pesquisas de titulação foram concluídas em fevereiro de 1992. Essa falta de cooperação satisfatória entre o IBAMA e as outras instituições governamentais no desenvolvimento das tarefas descritas foi identificada pelo IBAMA como um fator significativo, causador de demoras nesses estágios iniciais de implantação da Reserva Chico Mendes.

Para os estudos socioeconômicos e da população, o IBAMA tem geralmente obtido ajuda da Universidade de Campinas, localizada no interior do Estado de São Paulo. Um acordo para a execução desses estudos a serem realizados pela UNICAMP na Reserva Chico Mendes foi firmado entre a Universidade e o CNS em Outubro de 1991. Contudo, esses estudos poderiam ter sido conduzidos com melhor comunicação e a um custo mais reduzido pela Universidade Federal do Acre, que tem sua sede em Rio Branco e vários campi em outras partes do Estado do Acre. De qualquer forma, os estudos sobre a população da Reserva foram concluídos em 1992.

Um plano de utilização foi preparado para a Reserva Chico Mendes entretanto, até julho de 1994, esse plano ainda não havia sido aprovado pelo CNPT ou pelos residentes da Reserva. O plano de utilização fornece um inventário dos recursos naturais da Reserva, descreve as atuais práticas extrativistas dos habitantes, determina que quantidades podem ser extraídas e identifica as necessidades de replantio. Uma vez que esse plano venha a ser aprovado pelo IBAMA, ele se torna parte do contrato de concessão entre o IBAMA e os moradores da Reserva. Até julho de 1994, ainda não estava definida qual a instituição que assinaria o contrato de concessão em nome da comunidade.

## B. QUESTÕES LEGAIS

Os limites estabelecidos pelo decreto de 12 de março de 1990, que criou a Reserva Chico Mendes, terão eventualmente de sofrer revisão, pois algumas áreas desmatadas foram incluídas dentro da Reserva como resultado de interpretação errônea de fotografias aéreas<sup>90</sup>. Esse problema, contudo, só se registrou nas Reservas Chico Mendes e de Rio Ouro Preto, em Rondônia. O IBAMA está ciente da necessidade de se corrigir o Decreto e de que, por determinação constitucional em seu artigo 225, § 1º, III, essa correção somente pode ser feita pela aprovação de uma lei no Congresso Nacional que revise o Decreto.

Contudo, os advogados do IBAMA decidiram concentrar os seus esforços na implementação de todas as outras medidas necessárias ao estabelecimento da Reserva Chico Mendes e planejam corrigir os limites em alguma data futura, ainda não especificada. Eles estão preocupados com o fato de que o Governo Federal possa vir a encontrar dificuldades em obter a aprovação da lei necessária à correção do Decreto. Pode ser possível, entretanto, conseguir essa mudança através de uma alteração técnica legislativa, que poderá facilmente passar no Congresso, se o Presidente se empenhar a seu favor.

As ações desapropriatórias das terras particulares dentro da Reserva Chico Mendes se iniciaram nos fins de fevereiro de 1992. O IBAMA fez o depósito judicial das indenizações a serem pagas aos proprietários no início de agosto de 1992. De acordo com a norma que trata de desapropriações por utilidade pública, Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, artigo 15, § 2º, o pagamento desses depósitos permitiram aos tribunais determinar a imissão provisória na posse das terras particulares dentro da Reserva, pelo IBAMA. Essas ordens, dessa forma, possibilitaram ao IBAMA obter a posse de todas as terras no interior da Reserva e começar a remover os antigos proprietários. Uma vez que essas ordens provisórias foram concedidas, o IBAMA também pôde começar o processo de obter autorização do Congresso Nacional para firmar um contrato de concessão com a associação comunitária, em nome da Reserva, apesar de que alguns juristas entenderem não haver necessidade de aprovação prévia do Congresso para que o IBAMA possa concluir o contrato de concessão para a Reserva<sup>91</sup>.

Além das questões referentes ao processo de desapropriação, outras questões legais que têm surgido dentro da Reserva Chico Mendes são referentes às leis trabalhistas e às leis ambientais, apesar de também haverem surgido questões relativas ao direito penal e ao direito civil em geral.

---

<sup>90</sup> A Reserva Chico Mendes tem vários problemas com os seus limites. Áreas já desmatadas e portanto não apropriadas para proteção foram incluídas na Reserva enquanto áreas de floresta, ocupadas por seringueiros, foram deixadas de fora. Esses erros aparentemente foram causados pelo fato de o IBAMA haver baseado os seus estudos em modelos computacionais de padrões de uso da terra com base em fotografias de satélites sem a devida confirmação in situ dos limites efetivos.

<sup>91</sup> A Constituição da República de 1988, em seu artigo 49, XVII dá ao Congresso a competência de aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

As questões trabalhistas estão relacionadas aos direitos e responsabilidades básicas dos extrativistas em conexão com o seu trabalho assalariado. As questões de direito ambiental têm predominantemente envolvido desmatamento e retirada ilegal de madeira, em violação ao Código Florestal<sup>92</sup>. Os próprios residentes da Reserva têm tido confrontos com os fiscais do IBAMA em razão desse corte ilegal de madeira. Os advogados do CNS em Rio Branco geralmente têm defendido os residentes nesses casos, aparentemente sem maiores dificuldades, apesar de eles haverem insistido de que não estão adequadamente familiarizados com a legislação ambiental brasileira.

O problema da retirada ilegal de madeira dentro da Reserva, pelos próprios residentes, gera algumas questões legais bastante complicadas. O IBAMA só concede permissão para o corte de árvores pelos residentes da Reserva se o plano de utilização autorizar tal atividade. Contudo, para que o corte de árvores possa ser permitido dentro das regras estabelecidas pelo Decreto Geral que criou as Reservas Extrativistas, o plano de utilização deve demonstrar que tal prática é renovável e auto-sustentável. Como uma questão prática, entretanto, não há qualquer evidência de que as florestas da Amazônia possam ser utilizadas, a qualquer nível, e ainda manter a sua sustentabilidade<sup>93</sup>.

Se o plano de utilização da Reserva não contemplar a extração de madeira, qualquer desmatamento dentro da Reserva pode ser considerado danoso ao meio ambiente, o que constituiria uma ofensa capitulada no Código Florestal e no Decreto Geral das Reservas Extrativistas. Tal ofensa poderia então resultar na revogação do contrato de concessão entre o IBAMA e os residentes da Reserva. À luz dessas sérias conseqüências de extração madeireira, será no interesse de toda a comunidade da Reserva permanecer vigilante na proteção de suas florestas, evitando-se o corte das árvores por indivíduos. Não obstante, em julho de 1992, a imprensa noticiou que os residentes da Reserva estavam tendo sérios problemas com as autoridades, pelo fato de estarem vendendo madeira extraída da Reserva Chico Mendes.

### C. QUESTÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS

Como todas as outras Reservas Extrativistas, a Reserva Chico Mendes necessita de investimentos para formar sua economia bem como para construir instalações físicas visando a melhoria da saúde, educação e transportes. Têm havido muito poucos recursos financeiros ou outra forma de assistência governamental que auxilie a Reserva a comercializar os seus produtos, construir armazéns ou estabelecer instalações que possam empregar os residentes das Reservas, até mesmo no processamento mais básico dos produtos florestais das Reservas.

---

<sup>92</sup> Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965

<sup>93</sup> Fearnside 1989 em 389.

A despeito dessa falta de assistência governamental, duas ONGs têm ajudado os residentes da Reserva de Chico Mendes a construir uma usina de beneficiamento de castanha-do-pará em Xapuri, a cidadezinha mais próxima. A seleção das castanhas, secagem e empacotamento são feitos na usina, na sua maioria por mulheres e jovens da Reserva que trabalham em vários turnos, inclusive em turnos da noite quando há um grande volume de carregamentos de castanhas a serem processados. Cultural Survival e ECOTEC são as duas ONGs que têm sido instrumentais no estabelecimento e na manutenção da usina de beneficiamento de castanha, que fez a renda da comunidade crescer em 100%. A Cooperativa Agro-Extrativista de Xapuri foi criada pelos residentes da Reserva para gerenciar a usina de beneficiamento de castanha. Os negócios não estão tão firmes ultimamente, mas um contrato com uma companhia processadora de alimentos na cidade de São José dos Pinhais, no Estado do Paraná, foi assinado em 1992. Não se tem conseguido mais compradores para as castanhas da Reserva mais recentemente.

Os residentes da Reserva Chico Mendes têm as suas fontes de recursos basicamente na extração do látex e na coleta de castanhas-do-pará, mas a sua receita mensal per capita é raramente superior a US\$ 50. Além do mais, eles se vêm obrigados a pagar altos preços por bens de consumo, que custam pelo menos três vezes mais nas cidades próximas à Reserva do que custariam em áreas metropolitanas maiores. Além dos continuados preços baixos para a borracha, a borracha da Reserva compete com a borracha que está sendo produzida com sucesso em outras partes do Brasil, tornando ainda mais difícil para a Reserva Chico Mendes aumentar a sua receita a partir da extração da borracha. O outro mais importante produto da Reserva, a castanha-do-pará, talvez também não tenha o potencial de produzir um aumento da receita para os residentes da Reserva, face à acirrada competição, no mercado mundial, de outros tipos de castanhas mais populares. Essas magras condições econômicas sugerem que a Reserva necessita diversificar ainda mais as suas fontes de renda.

A extração de outros produtos florestais renováveis, tais como frutas e plantas, é uma alternativa para diversificação de renda na Reserva Chico Mendes. Agrônomos no CNS estão trabalhando em cima desse problema porque acreditam que os residentes das Reservas Extrativistas serão inexoravelmente empurrados pelas pressões econômicas a se envolverem em outras atividades que explorem os recursos das Reservas. Têm-se sugerido agricultura de pequena escala e a criação de aves domésticas e de outros animais como fontes de renda adicional na Reserva Chico Mendes enquanto os preços de mercado para a seringa e a castanha permanecerem baixos. As instruções do CNPT para os planos de utilização regulamentam expressamente a criação de gado, cavalos, porcos e carneiros como atividades potenciais da Reserva.

Por outro lado, a agricultura extensiva, mesmo em pequena escala, será um desvio significativo do conceito original das Reservas Extrativistas. Entretanto, as instruções do CNPT permitem a possibilidade do corte de árvores e é possível que o plano de utilização da Reserva Chico Mendes venha a conter disposições que encorajem a agricultura, e

inclusive até uma limitada extração de madeira. Se tais medidas forem aprovadas pela comunidade da Reserva possivelmente serão implantadas, mesmo que esse plano possa suscitar questões sobre possíveis violações do Código Florestal, como discutido acima.

O perfil educacional e sanitário dos residentes da Reserva Chico Mendes é muito pobre. 93 por cento da população da Reserva é constituída de analfabetos. Os serviços médicos e odontológicos são praticamente inexistentes na Reserva. Somente 43 por cento da população tem acesso aos serviços médicos, que estão localizados em Xapuri, a cidade mais próxima. As pessoas que necessitam de atendimento médico especializado se vêm obrigadas a viajar para cidades mais distantes, tendo por vezes de permanecer fora de seu trabalho por mais de uma semana. A auto-medicação é largamente disseminada, mas os casos mais complicados de enfermidades são freqüentemente fatais simplesmente pela falta de cuidados médicos modernos.

Para promover a alfabetização dos adultos bem como para educar as crianças, os residentes da Reserva Chico Mendes organizaram sua própria escola e a mantém, eles mesmos, com os lucros das vendas de castanha e da usina de beneficiamento. Eles também têm recebido assistência financeira de fontes governamentais e de ONGs, especialmente para o pagamento dos salários dos professores e para a compra de material escolar.

Os residentes da Reserva Chico Mendes precisam ser capazes de melhor se organizar e assim melhorarem a gestão dos recursos da Reserva, de uma forma competente e em tempo correto. Os níveis de educação geralmente baixos necessitam de urgente atenção, sob pena de os residentes se manterem na dependência de ONGs de fora e da intervenção do Poder Público, ao invés de se tornarem capazes de participar ativamente no gerenciamento da Reserva. Na realidade, esforços adicionais em treinamento e na melhoria das operações de todas as Reservas serão de pouca repercussão positiva se os níveis educacionais nas outras Reservas, que têm semelhantes problemas de analfabetismo, permanecerem tão baixos quanto os da Reserva Chico Mendes.

Os efeitos negativos desse analfabetismo podem se tornar ainda mais sérios à medida em que as Reservas melhor se organizarem e se estabelecerem. Devido ao fato de que as exigências institucionais para as Reservas deverão se tornar mais sofisticadas à medida em que for alcançado o sucesso na comercialização de seus produtos, os residentes da Reserva necessitarão estar aptos a cuidar de tarefas administrativas mais complexas, tais como a preparação de contratos e a operação das unidades de processamento da Reserva. Para se desincumbirem dessas tarefas e bem administrarem a Reserva, os residentes necessitam elevar o seu nível educacional.

Essas inadequadas condições socioeconômicas têm forçado muitos residentes da Reserva a migrarem para cidades e vilarejos no Estado do Acre. Essas pessoas acrescentam uma carga adicional na infraestrutura e nos serviços urbanos, já sobrecarregados, dessas cidades. Muitos ex-moradores da Reserva não conseguem encontrar emprego, apesar de alguns se envolverem com garimpagem ou com trabalho nas fazendas. Esses difíceis

problemas socioeconômicos, contudo, não são exclusivos da Reserva Chico Mendes. Infelizmente, falta de moradia, educação, atenção à saúde, transportes e salários estáveis são problemas que se repetem na maioria das outras Reservas Extrativistas.

## D. COMPARAÇÃO COM OUTRAS RESERVAS EXTRATIVISTAS

### 1. Reservas da Amazônia criadas em 1990

As primeiras quatro Reservas Extrativistas que foram criadas na Amazônia em 1990, inclusive a Reserva Chico Mendes, foram todas baseadas no extrativismo de dois produtos florestais: castanha-do-pará e borracha. Ambos produtos têm sido extraídos da floresta pelos habitantes locais por mais de 200 anos, desde que foram feitos os primeiros contatos com os colonizadores europeus. Durante muitos anos mais tarde, esses produtos trouxeram uma significativa contribuição ao valor agregado da produção agrícola brasileira. Entretanto, no período de 1890 a 1980, a contribuição desse extrativismo para a economia brasileira decaiu de 70.28 por cento para 23.35 por cento, apesar de a agricultura ter elevado a sua participação na economia de 15.09 por cento em 1890 para 53.23 por cento em 1980.

Em 1989, o Governo Federal artificialmente elevou o preço da borracha, através de subsídios, até torná-lo pelo menos três vezes superior ao preço da borracha nos mercados internacionais à medida em que o Brasil perdia a sua capacidade de competir com a borracha produzida no Sudeste asiático. O ingente esforço do Governo de proteger os fornecedores internos da goma cessaram quando todos os subsídios à borracha foram eliminados. O Brasil produz presentemente menos de 1 por cento da borracha mundial. Na realidade, o país se tornou um importador de borracha; quase metade da borracha consumida no Brasil vem do exterior.

A criação das primeiras quatro Reservas Extrativistas em 1990 não foi justificada somente pela necessidade da recuperação econômica, mas foi basicamente motivada pelos problemas de implantação da reforma agrária na Amazônia. Pressões do resto do Brasil e da comunidade internacional para que se desse um basta à destruição da Floresta Amazônica, juntamente com veementes protestos das comunidades locais e das ONGs, também ajudaram a chamar atenção para os problemas da região. As Reservas Extrativistas, na realidade, foram apoiadas pelas autoridades federais como uma solução em potencial para reduzir as severas disputas e conflitos sobre a posse e a propriedade da terra na Região Amazônica. Nesse sentido, as primeiras quatro Reservas configuram-se como sucesso, pois a violência ligada à disputa de terras, que prevalecia nas regiões das Reservas, praticamente desapareceu.

Além disso, o alto valor econômico dos produtos da Floresta Amazônica está agora bastante conhecido no Brasil inteiro e em outros países. As primeiras quatro Reservas podem potencialmente produzir muitas frutas diferentes, gomas elásticas, castanhas, madeiras, peixes, animais e plantas medicinais, que podem ser especialmente úteis para a pesquisa genética e a biotecnologia. Entretanto, enquanto esses novos produtos estão sendo

pesquisados e desenvolvidos, a extração de látex e de castanhas das primeiras quatro Reservas poderão ainda se ressentir da falta de mercados, diferentemente das cinco novas Reservas cujos produtos estão em grande demanda e têm mercados domésticos mais estáveis.

As outras três Reservas Extrativistas criadas em 1990 estão passando por dificuldades de natureza legal e socioeconômica semelhantes aos problemas da Reserva Chico Mendes, apesar de as Reservas Chico Mendes e Rio Ouro Preto terem problemas adicionais relacionados à correção de seus limites, como mencionado anteriormente. Dificilmente se encontrará, a curto prazo, uma solução para os problemas de preços e mercados para a borracha e a castanha-do-pará. Contudo, há uma tentativa isolada de refinar o processamento da borracha na Reserva Extrativista Chico Mendes, em um projeto conjunto entre os fabricantes brasileiros de pneumáticos e os residentes das Reservas, que ganham 50 por cento a mais por venda<sup>94</sup>. Os baixos preços da borracha provavelmente continuarão dessa forma, uma vez que não mais recebem subsídios diretos do Governo Federal. As vendas de castanha-do-pará têm o potencial de crescer através de esforços mercadológicos e uma promoção mais vigorosa de vendas. Mesmo assim, tais programas podem ainda demorar a gerar um aumento de renda para os residentes de todas as primeiras quatro Reservas.

Diversificação de produtos produzidos pelas primeiras quatro Reservas parece ser o objetivo mais viável a ser perseguido a médio e curto prazo. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), outras instituições apropriadas brasileiras e as ONGs talvez possam trabalhar com as comunidades das Reservas na identificação de outros produtos de interesse comercial que possam ser desenvolvidos e explorados nas Reservas. Algumas pessoas podem argumentar, entretanto, que as Reservas Extrativistas não devem ser usadas para o cultivo de novas plantas em lugar de explorar-se os recursos já disponíveis nas Reservas. Mais pesquisas necessitam ser desenvolvidas para que se determine a viabilidade de tal diversificação. Essas pesquisas devem se concentrar tanto nas questões práticas, i.e., se tais produtos podem efetivamente ser produzidos nas Reservas quanto nas questões legais, i.e., se os decretos que criaram as Reservas autorizam a plantação e a colheita de produtos que não crescem naturalmente dentro das Reservas

## **2. Reservas do Maranhão e de Tocantins**

As quatro Reservas nos Estados do Maranhão e Tocantins foram todas criadas em 1992, baseadas em seu potencial de extração da palmeira do babaçu. Vários fatores levaram à criação dessas Reservas. A palmeira do babaçu é uma fonte economicamente importante de muitos produtos e fornece matéria prima para óleo de cozinha, sabonete, carvão vegetal, ração animal, tapetes, e palha para cobertura de casas. Suas concentrações naturais estavam

---

<sup>94</sup> Júlio Barbosa, Presidente do Grupo de Trabalho Amazônico e residente da Reserva Chico Mendes. Comunicação Pessoal, em 12 de maio de 1994

sendo destruídas pelo corte de árvores que eram substituídas por fazendas nas regiões que margeam a Floresta Amazônica. A destruição desses babaquais ameaçava causar sérios problemas à sobrevivência dos que viviam do extrativismo do babaçu e moravam na região há muitos anos. Além do mais, o Governo Federal estava muito interessado em promover estudos e análise sobre a viabilidade econômica e a sustentabilidade da exploração do babaçu. Ao estabelecer essas Reservas que protegem essas concentrações naturais de babaçu, o Governo espera melhorar os métodos de extração dos produtos do babaçu e promover a conservação das árvores.

Em 20 de maio de 1994, os decretos que criaram as Reservas Extrativistas em Ciríaco, Mata Grande e Extremo Norte do Tocantins haviam expirado, devido ao prazo decadencial de dois anos. Essas terras ainda são administradas pelos residentes como se elas ainda fossem Reservas Extrativistas legalmente constituídas, apesar de o IBAMA agora se ver obrigado a adiar o ingresso de ações desapropriatórias pelo menos até maio de 1995. À essa época, novos decretos de desapropriação serão necessários para essas três Reservas antes que se possa ingressar na Justiça com as ações desapropriatórias.

*a. A Reserva Quilombo do Frechal<sup>95</sup> no Maranhão*

A palavra "quilombo" originou-se no termo "Kilombo" da língua africana quimbundo, que significa "assentamento" ou "união". O termo foi usado no Brasil inicialmente para designar as áreas onde os escravos negros que escapavam das plantações, no século XVII, se escondiam, trabalhavam e organizavam suas próprias comunidades. O mais tradicional e famoso foi o Quilombo dos Palmares, no Estado do Maranhão, que se tornou uma república independente de vida curta.

A população da Reserva Quilombo do Frechal é composta, em sua maioria, de negros descendentes dos antigos escravos. Essa comunidade consiste em um segmento de uma cidade maior chamada Quilombos, no Município de Mirinzal. Uma população de 183 famílias tem vivido no Quilombo do Frechal há mais de dois séculos. A Reserva está dividida por uma estrada de terra que liga os Municípios de Mirinzal e Guimarães. As palmeiras de babaçu crescem em uma enorme área de 10 milhões de hectares, o que possibilitará à Reserva produzir significativos suprimentos de babaçu e tornar disponíveis os seus produtos para o atendimento da intensa demanda existente nos mercados brasileiros. Essa demanda pode tornar muito difícil, contudo, que se evite a exagerada exploração do babaçu.

A propriedade da terra na área da Reserva tem sido tradicionalmente uma combinação de propriedades individuais e coletivas, e a economia é baseada na extração dos produtos do babaçu e na pesca nos lagos circunvizinhos e afluentes do rio Uru. Os residentes da Reserva também mantêm atividades de caça de subsistência e colhem a fruta de uma outra

---

<sup>95</sup> A grafia correta é "Frechal", entretanto, o Decreto que criou as Reservas grafou incorretamente a palavra como "Flexal".



palmeira, o buriti (*Mauritia vinifera*). Seu fruto grande, de casca fina, é comestível e produz um pó que pode ser adicionado à água para fazer um suco.

Mesmo antes da iniciativa do Governo da República de criar a Reserva Extrativista Quilombo do Frechal, a área havia sido declarada parte dos Manguezais Protegidos do Estado do Maranhão por decreto do Governo do Estado nº 11.900, de 11 de junho de 1991. Além disso, a Constituição da República de 1988 deu especial atenção a essas populações descendentes de escravos e determinou que "aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos"<sup>96</sup>. Também a Constituição do Estado do Maranhão, em seu artigo 229, dá à comunidade dos quilombos tratamento especial e especifica que "o Estado reconhecerá e legalizará, de acordo com a lei, as terras onde habitam as comunidades remanescentes dos quilombos".

O Decreto de criação da Reserva Quilombo do Frechal<sup>97</sup> também dá à comunidade tratamento especial e afirma que os direitos individuais de propriedade dos Residentes da Reserva devem ser assegurados (artigo 4º). Como resultado, na Reserva Quilombo do Frechal, quaisquer ações desapropriatórias só afetarão os proprietários não pertencentes ao Quilombo, se existirem terras dessa natureza na área. Esse dispositivo que assegura o domínio individual das terras na Reserva Quilombo do Frechal opõe-se à exigências do Decreto Geral das Reservas Extrativistas de que todas as terras em uma Reserva devem ser tituladas em nome da União e que todas as terras particulares serão desapropriadas. Na Reserva Quilombo do Frechal, em contraste, os residentes das Reserva poderão receber os títulos individuais para suas terras e ainda manter os atuais títulos de terras dentro da Reserva, de que eles já possam ser detentores. O IBAMA precisa determinar como resolver essas intrincada situação legal. Talvez seja necessário que o IBAMA ou o CNPT tenham de solicitar um parecer da Procuradoria Geral da República para determinar como resolver essa questão constitucional.

#### *b. A Reserva Extrativista de Mata Grande no Maranhão*

A Reserva Extrativista de Mata Grande está localizada na zona de transição entre a selva amazônica e as áreas de campos. Três espécies de babaçu ocorrem na região: *Orbignya phalerata*, *O. teixeirana* e *O. eichleri*. O local tem algumas manchas desmatadas que têm sido utilizadas para pastagem do gado, bem como extensos campos contendo várias espécies de palmeiras, de topografia plana e com abundantes fontes de água. O problema básico que levou à criação da Reserva de Mata Grande foi o crescimento das áreas sob o domínio de grandes proprietários na região. Essas aquisições de terra reduziram consideravelmente as áreas que os pequenos proprietários dispunham para agricultura, forçando a comunidade local a se concentrar com mais intensidade na coleta das castanhas do babaçu para fazer óleo, como forma de sobrevivência.

---

<sup>96</sup> Artigo 68, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>97</sup> Decreto Federal nº 536, de 20 de maio de 1992.

A força de trabalho na Reserva de Mata Grande é constituída predominantemente de mulheres. Elas trabalham basicamente na quebra das castanhas de babaçu antes de serem processadas e enviadas para os mercados consumidores. De fato, essas mulheres organizaram-se em protesto contra o corte das palmeiras de babaçu. Elas adotaram a mesma técnica utilizada na Reserva Chico Mendes - o empate - montando barricadas e fazendo demonstrações para evitar o desmatamento de áreas sobre as quais elas foram informadas de que iriam ser cortadas.

Há dois vilarejos dentro da área da Reserva -- Mata Grande e Água Viva -- e a Reserva espalha-se em dois Municípios, João Lisboa e Imperatriz, e cobre uma área de 10.450 hectares. Aproximadamente 300 famílias, ou 1500 pessoas vivem na Reserva de Mata Grande. Além da extração dos produtos do babaçu, elas também desenvolvem atividades de pesca e agricultura de subsistência. A Reserva de Mata Grande inclui apenas cerca de 25 propriedades particulares de médio e grande porte que terão de ser desapropriadas.

*c. A Reserva Extrativista de Ciriaco no Maranhão.*

Da mesma forma que as outras duas Reservas do Maranhão, a Reserva Extrativista de Ciriaco foi criada porque tem grande potencial para o extrativismo dos produtos do babaçu. Geograficamente, a área é parte da Bacia do Tocantins. As mulheres também lá constituem a maioria da força de trabalho. Apesar de o óleo da palmeira do babaçu ter sido uma importante fonte de renda para a economia da área, as concentrações de babaçu haviam começado a desaparecer devido ao corte das árvores por um crescente número de fazendeiros. Um cinturão de fazendas começou a crescer em torno das concentrações de babaçu e tornou-se um obstáculo para os trabalhadores locais, em razão de os proprietários das fazendas negarem acesso aos babaçuais comunitários, que consistiam em sua principal fonte de renda. Ao criar a Reserva, a comunidade pôde evitar que mais árvores fôssem cortadas e preservar a área para o extrativismo sustentado dos produtos do babaçu.

Há três vilarejos de da Reserva de Ciriaco: São Francisco e Alto da Peba. A Reserva cobre 7.050 hectares. Mais de 300 famílias, ou aproximadamente 1.150 pessoas têm morado nessa área por muitos anos. A Reserva é atravessada por uma estrada de terra, que é chamada a estrada do Arroz, e que serve como uma importante rota de transporte entre a cidade de Imperatriz e a pequena cidade de Cidelândia. Na Reserva de Ciriaco há aproximadamente 20 propriedades de pequeno e médio porte que terão de ser desapropriadas.

*d. A Reserva Extrativista do Extremo Norte do Tocantins*

Dentro da Reserva Extrativista do Norte do Tocantins há aproximadamente 400 famílias ou 2.000 pessoas vivendo em pelo menos 5 pequenas cidades: Carrasco Bonito, Centro do Gonçalo, Centro Firmino, Vinte Mil e Cachiado. Da mesma forma que as três Reservas do Maranhão, o extrativismo dos produtos do babaçu, a pesca e a agricultura de subsistência, praticadas pelo povo desta área, justificaram a criação desta Reserva. Três

Municípios cercam a Reserva: Sampaio, Buriti e Augustinópolis. Somente três propriedades privadas foram identificadas dentro da Reserva.

### **3. A Reserva Extrativa Marinha do Pirajubaé**

A Marinha do Pirajubaé foi a primeira Reserva criada fora da Região Amazônica, com o objetivo de estender o modelo das Reservas Extrativistas para outras partes do Brasil. A Reserva está localizada em um dos mais ricos ecossistemas do país, áreas sujeitas à maré em Santa Catarina que haviam sido preservadas em razão do trabalho de prevenção contra as secas que havia sido executado pelo Departamento Nacional de Obras de Saneamento. Canais haviam sido construídos para preservar as lagoas para criação de camarão, peixes e crustáceos. As terras no perímetro da Reserva são todas públicas.

A criação da Reserva Marinha do Pirajubaé é uma tentativa de demonstrar que o conceito de Reservas Extrativistas pode ser usado para uma variedade de recursos naturais, não apenas produtos florestais e madeireiros. Na área da Reserva, a pesca de frutos do mar tem sido a tradicional forma de sobrevivência dos pescadores locais, tanto para subsistência como para geração de receita através de venda. Eles têm se concentrado na produção de berbigão, que então é vendido aos distribuidores que o revendem em São Paulo e no Rio de Janeiro. Cerca de 150 toneladas de berbigão são vendidos por ano. Para subsistência da família, os pescadores também apanham caranguejos, mariscos e ostras.

A proteção desses habitats marinhos pela criação da Reserva pode resultar em um aumento da produção não somente na área protegida, mas também na inteira Bacia do Sul, do outro lado de Florianópolis, a capital de Santa Catarina e em áreas perto da da Ilha de Santa Catarina. Não haverá necessidade de desapropriações na Reserva Marinha do Pirajubaé, porque todas as terras dentro da Reserva já são de propriedade da União.

A necessidade de diversificação de produtos não se aplica necessariamente às cinco novas Reservas extrativistas que foram criadas em 1992, porque o babaçu e os frutos do mar que nelas se encontram têm diferentes mercados e estruturas de preços. A demanda para os seus produtos não tem sido sujeita às variáveis que têm afetado os preços para a borracha e a castanha-do-pará. Em parte, em razão da estabilidade dos preços para os seus produtos, as Reservas Extrativistas que protegem os ecossistemas do babaçu no Maranhão e no Tocantins e os recursos marinhos em Santa Catarina têm a possibilidade de fazer contribuições consideráveis para melhorar a capacidade dessas regiões de alcançar o desenvolvimento sustentável. A criação dessas cinco Reservas extrativistas garantirão a viabilidade e proteção dos recursos naturais nessas áreas e permitirão aos residentes das Reservas planejarem e melhor organizarem sua produção. Problemas de super-exploração sempre podem aparecer nessas cinco Reservas, mas tais problemas são mais fáceis de monitorar e controlar dentro das Reservas do que em outras áreas rurais desprotegidas.

Este estudo identificou um número de questões relativas à implantação das Reservas Extrativistas que merecem mais atenção. Nelas se incluem o cumprimento dos planos de utilização e dos contratos de concessão, a fiscalização do atendimento às normas ambientais, a limitação das atividades extrativas a níveis sustentáveis, o aumento dos níveis educacionais, a proteção dos limites das Reservas, e a defesa das Reservas contra os riscos associados à invasão e à ocupação por estranhos. Todos esses problemas estão bem ilustrados na Reserva Chico Mendes mas também estão presentes, em graus variáveis, nas outras Reservas Extrativistas. Esses são problemas bastante difíceis e será necessário que os residentes das Reservas, os órgãos do Governo e as ONGs trabalhem todos em conjunto na busca de sua solução.

## Capítulo V

### SUGESTÕES PARA O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE RESERVAS EXTRATIVISTAS

Este capítulo apresenta sugestões para o aperfeiçoamento das bases institucionais, legais e econômicas do sistema de Reservas Extrativistas do Brasil. Essas sugestões incluem medidas que objetivam a melhoria da estrutura formal das Reservas bem como dos sistemas informais de apoio, que estão sendo desenvolvidos para auxiliar as Reservas. A maioria das medidas sugeridas neste capítulo aplica-se de forma geral ao inteiro sistema de Reservas Extrativistas, mas algumas das recomendações podem ser específicas para uma Reserva ou algum subconjunto do sistema. As recomendações neste capítulo concentram-se na própria operação das Reservas, enquanto o Capítulo VI traz recomendações acerca das questões mais amplas de como as Reservas Extrativistas se encaixam nas políticas regionais e nacionais de desenvolvimento sustentado.

#### A. QUESTÕES INSTITUCIONAIS

##### 1. *Desenvolvimento de Associações Comunitárias*

O Decreto Geral das Reservas Extrativistas<sup>98</sup>, que estabeleceu o arcabouço legal para as Reservas, especifica que as terras dentro das Reservas Extrativistas deverão ser do domínio da União, ficando a sua administração a cargo do IBAMA. O IBAMA concederá direitos reais de uso dessas terras a uma associação ou entidade representativa dos residentes da Reserva Extrativa. O IBAMA faz a concessão para o uso exclusivo das terras dentro da Reserva à associação comunitária de cada Reserva, sob a condição de que a associação e os seus membros individuais concordem em seguir o plano de utilização preparado pela associação e aprovado pelo IBAMA. Esse plano é o mecanismo primário para a implementação do uso sustentado dos recursos naturais das Reservas, que está no âmago do conceito das Reservas Extrativistas<sup>99</sup>.

Recomenda-se que o CNPT e a comunidade extrativa local trabalhem em conjunto para desenvolver o plano de utilização, mas com o aconselhamento de especialistas de universidades e de outros cientistas, familiarizados com a área, que possam identificar ainda outros produtos e oportunidades de processamento que possibilitem aos residentes aumentarem a sua renda no âmbito local. Esses especialistas poderiam também avaliar o plano de utilização para garantir que os produtos sejam extraídos de maneira sustentada, inclusive deixando quantidades apropriadas de castanhas-do-pará para regeneração, e que as seringueiras possam se regenerar a despeito da depleção de suas sementes<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Decreto n.º 98.897/90.

<sup>99</sup> *Id.*, artigo 4.º

<sup>100</sup> Estudos têm demonstrado que a extração do látex consome uma grande percentagem dos carboidratos e proteínas das seringueiras, o que pode resultar em um crescimento diminuído e na suspensão da produção de sementes. Peter em 29-31.

A coleta deve ser examinada e planejada de modo a otimizar a produção, na entressafra, de castanha-do-pará e de borracha. Recomenda-se ainda que o plano de utilização para cada Reserva seja sempre submetido à comunidade da Reserva para sua revisão e aprovação.

Os redatores do Decreto Geral elegeram o método de transferência exclusiva dos direitos de uso da terra para os residentes das Reservas por várias razões. Uma consideração chave foi a sugestão de líderes comunitários de que contrato para o direito real de uso da Reserva fôsse celebrado com uma associação ao invés de com indivíduos. Ademais, o IBAMA acreditava que um único contrato com uma única entidade em cada Reserva simplificaria tanto a sua tarefa administrativa como o trabalho de fiscalizar e fazer cumprir o plano de utilização entre os residentes. Assim, as associações comunitárias constituem-se em uma instituição chave na estrutura legal das Reservas Extrativistas, de acordo com o Decreto Geral.

Entretanto, à medida em que mais Reservas Extrativistas forem sendo criadas em várias regiões do Brasil com populações diferenciadas, as hipóteses sobre as associações comunitárias, e as vantagens de se confiar fortemente nelas na implantação dos planos de utilização das Reservas, podem não ser aplicáveis a todas as localidades. Deve-se dar mais atenção ao papel das associações comunitárias e deve-se assegurar que cada Reserva tenha ou desenvolva uma associação que seja capaz de levar a cabo todas as responsabilidades que dela se espera.

Em algumas futuras Reservas Extrativistas, talvez seja necessário fazer um trabalho preliminar para garantir que a comunidade possa organizar uma associação que seja capaz de administrar o contrato de concessão com o IBAMA e preparar o plano de utilização. Essas responsabilidades incluem a transferência da concessão de uso para os membros individuais da comunidade, educando-os a respeito das exigências e restrições do plano de utilização, assegurando o cumprimento do plano e atendendo às demandas e expectativas do CNPT e do IBAMA. Essas responsabilidades envolvem a comunicação, organização e atenção aos detalhes, negociação, persuasão e verificação do atendimento às normas. Contudo, não se demonstra ou se adquire a capacidade de executar muitas dessas tarefas, quando a comunidade está simplesmente ainda se organizando para requerer que suas terras sejam designadas como uma Reserva Extrativista.

Como parte do processo de determinar se uma área deve ou não ser designada como uma Reserva, o CNPT e o IBAMA deverão avaliar cuidadosamente a habilidade da associação comunitária de preparar o plano de utilização e administrar o contrato de concessão. Se houver quaisquer dúvidas sobre a capacidade da associação de se desincumbir de quaisquer dessas funções, o CNPT necessita fornecer treinamento, ou assegurar-se de que existe treinamento disponível, para os membros da associação. Essa capacitação das associações é uma das responsabilidades mais essenciais do CNPT e do IBAMA e deve ocorrer antes de se estabelecerem novas Reservas no futuro.

O IBAMA e o CNPT devem também continuar a treinar os membros da associação comunitária depois que uma nova Reserva for estabelecida para garantir que, à medida que forem surgindo novas lideranças dentro da Reserva, elas sejam capazes de levar a cabo todas as responsabilidades que lhes sejam cometidas e à Associação. De fato, o Governo deve estar preparado para apoiar o desenvolvimento e o fortalecimento das associações comunitárias indefinidamente, de modo que a estrutura institucional das Reservas possa funcionar de forma efetiva, dada a sua dependência em relação às associações.

## *2. O Papel das Associações Comunitárias no Cumprimento das Normas*

Algumas das responsabilidades atribuídas às associações comunitárias, no âmbito do contrato de concessão com o IBAMA, vai exigir a sua participação auxiliando na imposição do cumprimento de normas estabelecidas. Evitar o uso não-autorizado das terras ou recursos das Reservas pelos residentes, fazer cumprir o plano de utilização e evitar que pessoas não-autorizadas venham a migrar para dentro das Reservas, são algumas das obrigações relacionadas à imposição do cumprimento das normas que às associações terão de assumir. Esse papel de fazer cumprir a lei é um papel novo para essas associações. Mesmo que uma associação já tenha alguma experiência em fazer cumprir suas próprias regras, a necessidade de se assegurar que todos os membros individuais usem a Reserva de acordo com o plano de utilização pode, potencialmente, vir a trazer problemas substanciais para a associação.

De forma ideal, todos os residentes de uma Reserva Extrativista estarão ativamente envolvidos no desenvolvimento do plano de utilização para a Reserva, participarão na decisão da comunidade de aprovar o plano e conduzirão suas atividades extrativas individuais de acordo com o plano<sup>101</sup>. Esse alto nível de cumprimento das regras é, entretanto, irrealista. Portanto, as associações comunitárias precisam estar preparadas para saber como lidar com aqueles que não cumprem com os planos de utilização das Reservas. O IBAMA e o CNPT devem também estar preparados para interagir com as associações e auxiliá-las na tarefa de obter a cooperação de seus membros na observância dos planos.

Os líderes das associações comunitárias sajam treinados pelo IBAMA e pelo CNPT, de forma que elas estejam preparadas para utilizar o número de técnicas que forem necessárias para induzir os indivíduos infratores a mudarem suas práticas e a se ajustarem aos planos de utilização das Reservas. Uma das técnicas mais eficazes será a pressão informal dos pares, por meio dos vizinhos e líderes através de conversa com os que descumprem o plano. Um outro método informal seria o de um líder ou outra pessoa respeitada pelo infrator explicar os benefícios para a comunidade da Reserva, de se respeitarem os planos. Mais formalmente, casos de conduta imprópria de indivíduos podem ser discutidos abertamente nas reuniões da associação. Na maioria dos casos, devem ser tentados esses tipos de esforços de baixa intensidade para se obter obediência aos planos antes de serem impostas medidas mais severas.

---

<sup>101</sup> Ver também Seção A.4 abaixo para uma discussão dos métodos de se assegurar que os residentes da Reserva sigam os planos de utilização

Se técnicas menos intensas de indução ao cumprimento não tiverem sucesso em levar o infrator a seguir o plano, então as associações devem considerar outras sanções mais formais. Pode-se começar com sanções econômicas, como por exemplo negando o uso das instalações comunitárias de armazenagem a um infrator contumaz, ou não aceitando os seus produtos para processamento nas instalações comunitárias. A associação deve agir como um grupo, *i.e.*, educar todos os residentes para que eles entendam que as violações lhes trazem prejuízos e portanto elas devem ser evitadas e desencorajadas.

Cada associação comunitária terá de estabelecer suas próprias sanções econômicas baseadas nos serviços e na infraestrutura oferecidas aos seus residentes. Essa vinculação entre serviços comunitários e infraestrutura tornará as sanções ainda mais legítimas entre todos os residentes da Reserva.

Tais sanções econômicas devem ser estabelecidas de modo a evitar que os infratores possam usar ou se beneficiar de serviços comunitários destinados a agregar valor aos produtos da Reserva. Para que tais sanções sejam efetivas, o serviço ou a instalação, cujo acesso se nega ao infrator, deve trazer uma clara vantagem econômica para os seus usuários. A proibição de acesso deve resultar em uma perda financeira efetiva para os infratores, tirando-lhes assim quaisquer vantagens que possam ter tido com o descumprimento do plano de utilização. Se esses tipos de sanções econômicas forem aplicados a todos aqueles que descumprem o plano, então todos os residentes das Reservas entenderão que é de seu próprio interesse que o plano seja respeitado. Dessa maneira, altos níveis de atendimento às determinações do plano poderão ser obtidos e as Reservas poderão se beneficiar do princípio geral que diz haver maior probabilidade de obediência às normas quando os indivíduos percebem que os seus próprios interesses mais se beneficiam no cumprimento do que no descumprimento dessas normas.

As associações comunitárias talvez necessitem ter de considerar e adotar outros tipos de sanções mais formais, complementando as sanções econômicas. Algumas pessoas parecem não se importar se o seu próprio procedimento lhes traz prejuízos econômicos e, nesse caso, sanções econômicas não produzem mudanças em seu comportamento. Se alguns dos residentes das Reservas persistem em violar o plano de utilização a despeito da imposição total de sanções econômicas, então as associações podem vir a ter que tomar ação legal direta para que cessem as violações.

A mais severa sanção direta seria o desligamento do residente do contrato de concessão, basicamente retirando do infrator a autorização para usar as terras e recursos da Reserva. Dada a severidade dessa sanção, as associações devem considerar primeiro a imposição de uma suspensão temporária do direito de uso da Reserva e apenas aplicar a pena de desligamento se o residente insistir na infração às regras do plano, mesmo após a suspensão temporária. Uma outra alternativa seria impor restrições ao direito do infrator de usar uma certa parte da Reserva. Essas restrições seriam semelhantes às sanções econômicas e seriam particularmente apropriadas se a violação tiver ocorrido em um tipo distinto e separável de uso ou de área da Reserva. Nesse caso, a punição faria com que cessasse o dano à Reserva e ao mesmo tempo penalizaria o infrator.



### 3. Educação em Métodos e Produtos Extrativistas

Para que as Reservas Extrativistas se tornem efetivamente sustentáveis ao longo do tempo, é necessário que o conhecimento existente de seus moradores acerca dos métodos e produtos extrativistas sejam passados para as gerações seguintes, bem como novos métodos e produtos renováveis sejam desenvolvidos. O conhecimento é transmitido de geração para geração através de educação formal e informal. A educação deve, portanto, ser um componente significativo dos esforços governamentais e das ONGs de apoiar e fortalecer as Reservas.

A educação informal sobre os métodos utilizados já é uma parte das tradições das famílias dos extrativistas e essa prática deve ser encorajada, facilitada e suplementada. Educação informal desse tipo é extremamente eficaz na transmissão do conhecimento por causa da oportunidade de se praticar o que se está aprendendo e de reforçar a mensagem com frequência, mas é irregular, pois as famílias têm conhecimentos diferenciados dos métodos extrativistas e dos recursos potenciais. Educação formal em métodos extrativistas e produtos potenciais podem auxiliar ainda mais na disseminação do conhecimento e de maneira mais uniforme.

As associações comunitárias são instituições ideais para assumir a responsabilidade primária de estender a educação informal sobre produtos e métodos extrativistas para todos os residentes da Reserva. As associações devem sentir-se à vontade em assumir esse papel, dada a sua natureza positiva, claramente objetivando a melhoria do padrão de vida de todos os moradores da Reserva. Isso seria um mecanismo bastante eficaz de assegurar que os residentes cumpram com o plano de manejo dos recursos. Isso, por sua vez, reduzirá a necessidade de que a associação tenha de agir policiando o cumprimento das normas, que é um dos papéis para o qual, muito provavelmente, elas estão muito pouco preparadas. O CNS iniciou uma experiência com educação nessas áreas dentro das Reservas<sup>102</sup>.

As escolas dentro das Reservas também devem considerar a inclusão de educação em produtos e métodos extrativistas, agricultura sustentável, ecologia local e técnicas comerciais como parte da educação formal das crianças das Reservas. Dessa maneira, todas as crianças que moram nas Reservas receberiam pelo menos alguma educação consistente nos aspectos fundamentais do uso sustentável de recursos. Como parte do currículo formal, o conhecimento dos produtos e métodos extrativistas tornar-se-ia mais legítimo e seria visto mais claramente como de importância e valor para a sobrevivência das Reservas. Para que os produtos e métodos extrativistas sejam ensinados com sucesso nas escolas, todavia, um esforço terá de ser feito pelo Governo e pelas ONGs para compilar o conhecimento existente, o que por si só já seria de muito valor.

Uma outra parte do processo de preparação desse currículo em extrativismo para as escolas seria a compilação dos conhecimentos e das informações que vêm se acumulando

---

<sup>102</sup> A. Ninio, *supra*

ao longo dos anos nas instituições brasileiras de pesquisa. O INPA, o Museu Goeldi a EMBRAPA e outras instituições que detêm informações sobre os métodos e produtos extrativos devem ser convocadas para a preparação de materiais didáticos e para o treinamento de professores. Essas instituições também podem auxiliar na educação menos formal e na extensão que necessita ser desenvolvida entre os adultos que moram nas Reservas.

#### *4. Educação nos Direitos e Deveres da Cidadania*

Para que os residentes das Reservas possam proteger efetivamente a sustentabilidade dos recursos das Reservas Extrativistas, eles necessitam de formação para a cidadania. Os residentes precisam conhecer os seus direitos e deveres como cidadãos. Eles terão de desempenhar várias funções tais como: monitorar e policiar os limites de suas terras, fiscalizar o cumprimento dos usos permissíveis dos recursos e proteger tanto a sua própria saúde como a saúde dos ecossistemas da Reserva. Essas responsabilidades exigem cidadãos ativos e informados. Contudo, infelizmente muitos dos residentes das Reservas sabem muito pouco sobre seus direitos e deveres como cidadãos, sobre o seu direito constitucional de participar das decisões, sobre como se organizarem em cooperativas ou associações comunitárias ou até sobre simples aspectos das leis civis, penais, da família, agrárias ou ambientais.

A educação dos residentes da Reserva sobre seus direitos e deveres assegurados pela Constituição do Brasil e por outros estatutos federais e estaduais lhes permitirá se tornarem mais efetivos no alcance dos objetivos e na proteção das Reservas. Essa informação pode ser transmitida para os Residentes por métodos não tradicionais, mas disponíveis, como posters e fitas de vídeo que usem linguagem simples e direta bem como cartazes e outros recursos audiovisuais. Os livros convencionais e os textos didáticos impressos serão de pouca eficácia em atingir muitos dos moradores que não sabem nem ler nem escrever.

Os advogados do CNS têm solicitado treinamento para que possam melhor se familiarizar com as leis nacionais que tratam da proteção ao meio ambiente e da conservação dos recursos naturais. Os tópicos incluíam o uso adequado e a proteção da flora e fauna florestais, a proteção dos mananciais e da qualidade da água, e a preparação de relatórios de impacto no meio ambiente como uma parte integral das medidas adicionais que a comunidade pode querer tomar no processo de utilização dos recursos da Reserva Chico Mendes.

Cursos especiais sobre cumprimento e aplicação das normas ambientais também são necessários e, neste caso não apenas para os advogados das ONGs, como os do CNS, mas também para os advogados do Governo e do pessoal técnico do CNPT em geral. Os corpos técnicos do IBAMA e do CNPT não estão atualizados para tratar das complicadas questões legais que envolvem os processos desapropriatórios e de imposição da aplicação da lei, que surgem à medida em que os decretos das Reservas Extrativistas vão sendo implementados. Tanto o Ministério Público Federal como os procuradores das instituições estaduais, que

também podem dar assistência nessas questões legais envolvendo as Reservas, poderiam se beneficiar de treinamento específico que os preparasse para representar o IBAMA e os residentes das Reservas em disputas sobre posse e domínio de terras e nos casos referentes à proteção dos limites das Reservas e de seus recursos naturais.

Além desse treinamento formal sobre procedimentos e reclamações legais, talvez também seja possível treinar os moradores das Reservas em outros métodos para a solução de disputas sobre as Reservas, através de negociação ou através dos juizados de pequenas causas. No Brasil, os tribunais estaduais estão autorizados a estabelecerem juizados de pequenas causas que possam tratar de causas envolvendo valores inferiores a 20 salários mínimos<sup>103</sup>. Quando os residentes das Reservas tiverem disputas com outros particulares, eles poderão apresentar suas causas verbalmente e buscar solução nos juizados de pequenas causas, sem ter de contratar um advogado. Os advogados da Defensoria Pública os assistirão gratuitamente e a disputa será ouvida em primeiro lugar por um conciliador ou por um árbitro e não por um juiz.

### *5. Estudos Básicos de Referência*

Em 1992, quando foi criado o segundo grupo de Reservas Extrativistas, o IBAMA preparou uma série de estudos preliminares básicos que tinham o objetivo de fornecer informações críticas sobre as condições então existentes nas áreas propostas como Reservas Extrativistas. Esses procedimentos deveriam ser adotados pelo IBAMA como parte do processo normal de criação das Reservas Extrativistas.

Esses estudos básicos de referência incluíam -- e os futuros estudos também deverão incluir -- abrangentes levantamentos sociológicos, culturais e econômicos sobre os residentes das Reservas propostas. Essas informações básicas permitirão que o IBAMA se assegure de que a população existente no interior da Reserva proposta possa se beneficiar da designação de uma Reserva Extrativista e de que essa Reserva possa ser implantada de acordo com os princípios de sustentabilidade que estão na essência do inteiro sistema de Reservas.

Recomenda-se que as universidades locais sejam envolvidas na preparação desses estudos básicos de referência para as Reservas vizinhas. Os estudos socioeconômicos nasceram da necessidade desse tipo de informações, identificada pelo IBAMA por ocasião da criação das Reservas, conforme está descrito nos artigos 1 a 3 do Decreto que cria as Reservas Extrativistas.

Os levantamentos sobre posse e domínio da terra também devem ser feitos para qualquer nova Reserva sendo proposta. Eles devem incluir um estudo completo da situação fundiária, a avaliação das benfeitorias feitas pelos donos, e a população que vive dentro da Reserva proposta. Devido ao fato de os levantamentos da estrutura fundiária serem caros e demorados, o IBAMA só deveria executar esses estudos abrangentes depois de haver

---

<sup>103</sup> Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984; Constituição da República, artigo 24, X e artigo 98, I.

chegado à decisão de designar uma área como Reserva Extrativista, mas antes da expedição formal de um decreto. A execução desses estudos no período entre a tomada de decisão e a expedição do Decreto, possibilita que esse mesmo Decreto possa ser escrito com mais segurança, com limites apropriados para a área, assim evitando possíveis problemas legais relacionados a futuras tentativas de mudança desses limites.

A preparação desses estudos fundiários abrangentes serão de extrema utilidade para os advogados do Governo, encarregados das ações desapropriatórias após a expedição do Decreto para a nova Reserva. Para as primeiras quatro Reservas, a preparação das ações desapropriatórias levou quase que todo o período de dois anos permitido para a desapropriação de propriedades por interesse social<sup>104</sup>. Se os estudos tivessem sido realizados antes da expedição dos Decretos, parte dessa preparação poderia ter sido feita antes do início do período de dois anos, reduzindo-se assim a possibilidade de exceder esse prazo decadencial e evitando-se os problemas legais decorrentes do fato de o Governo levar mais do que dois anos para ingressar com as ações de desapropriação. Além de reduzir a pressão de tempo para ingressar com as ações desapropriatórias depois da vigência do Decreto, os estudos fundiários preliminares poderiam fornecer informações valiosas sobre as condições das Reservas aos advogados do IBAMA, liberando-os para trabalharem em outros aspectos da implantação das Reservas, ao invés de consumirem todo o seu tempo com o processo de desapropriação.

Com base em sua experiência na implantação das primeiras quatro Reservas Extrativistas, o IBAMA, através do CNPT, decidiu conduzir esses estudos básicos antes da expedição dos Decretos que estabeleceram o segundo grupo de cinco Reservas em 1992. Àquela época, o CNPT estabeleceu termos de referência para o estudo dos aspectos socioculturais, econômicos e fundiários das áreas potenciais antes da expedição de um Decreto, mas ainda assim não chegou a cumprir completamente essas instruções. O CNPT deve aperfeiçoar suas instruções, especificando quais os estudos e em que época deverão ser realizados, e seguir suas próprias instruções para quaisquer novas áreas propostas como Reservas Extrativistas. As instruções deverão ser suscetíveis de modificação no futuro, se a experiência demonstrar a conveniência de sua mudança, entretanto, entre as vantagens de se usarem termos de referência estão a uniformidade que eles asseguram e a eliminação da necessidade de se tratar cada decisão como se fora uma novidade a requerer análise original. Pela simplificação do processo de tomada de decisão ao implantar as Reservas, os termos de referência do CNPT deverão acelerar o inteiro processo de estabelecimento de novas Reservas Extrativistas.

#### *6. Consolidação dos Assentamentos Extrativistas no Sistema de Reservas Extrativistas*

Os Assentamentos Extrativistas do INCRA foram a primeira experiência brasileira com o conceito de se estabelecerem áreas a serem usadas pelas populações extrativistas de

---

<sup>104</sup> Lei n.º 4.132 de 10 de setembro de 1962, artigo 3.º.

uma maneira sustentada<sup>105</sup>. Infelizmente, a missão do INCRA, a instituição que implantou esse experimento, é inconsistente com os princípios que fundamentam o extrativismo sustentado e o desenvolvimento econômico, em sua evolução nos anos mais recentes. O INCRA busca prover de terra os pobres sem-terra, e o mecanismo utilizado é o reassentamento de pessoas em áreas onde as terras são abundantes, e portanto baratas. Essa instituição opera com base na premissa de que ao fornecer terras para as populações pobres, eles serão capazes de melhorar a sua condição de pobreza através da produção agrícola e de outros produtos da terra.

O método de operação do INCRA é inconsistente com o conceito básico de extrativismo sustentado, de duas maneiras diferentes. Primeiro, o assentamento de famílias urbanas pobres que não conhecem os métodos extrativistas praticamente garante que elas utilizarão os recursos das florestas de forma não-sustentável. Manter uma família de forma sustentada nas florestas da Amazônia requer conhecimento especializado das técnicas extrativistas e dos produtos renováveis que podem ser obtidos ali. As famílias pobres, sem-terra, das cidades da Amazônia ou de fora dela, não dispõem desse conhecimento e o INCRA não tem um programa educativo para fornecer tal conhecimento para os seus colonos.

Em segundo lugar, os colonos são escolhidos pelo INCRA sem levar em consideração se eles têm quaisquer vínculos com a comunidade para a qual eles são enviados, de forma que os colonos acabam não tendo amigos ou familiares que os ensinem a se adaptarem ao novo ambiente. Essa falha fundamental significa que os colonos não estão preparados a garantir a sua sobrevivência com a terra ou a utilizar os seus recursos de forma sustentada. Portanto, ainda que o conceito original dos Assentamentos Extrativistas do INCRA possa ter sido bom, a sua implementação tem sido defeituosa.

Ao invés de facilitar ou encorajar estilos sustentáveis de vida, o INCRA, na realidade, tem encorajado a prática da agricultura de derrubada e queima e até fornecido os meios para os colonos. Entre as políticas e práticas do INCRA que desencorajam o extrativismo está a sua utilização do critério de desmatamento e produção agrícola como provas de que os colonos estão fazendo uso produtivo da terra. Até pior, no passado o INCRA forneceu moto-serras para que os colonos fizessem o desmatamento necessário para a agricultura<sup>106</sup>. Somente em data recente, o INCRA deu alguns poucos passos no sentido de encorajar a sustentabilidade, ao considerar o extrativismo de alguns produtos como castanha-do-pará, borracha, cupuaçu e babaçu como evidência de que os colonos estão utilizando a terra de forma produtiva.

---

<sup>105</sup> Ver discussão no Capítulo II, Seção B.2, acima.

<sup>106</sup> O INCRA não mais distribui moto-serras para os colonos. Não há dados precisos sobre o número de colonos que receberam moto-serras do INCRA, mas o fato de que o INCRA adotava suas política no passado demonstra como suas políticas são inconsistentes com os objetivos das Reservas Extrativistas.

Em decorrência dessas impropriedades no tratamento dos Assentamentos Extrativistas pelo INCRA, a implementação dos objetivos socioeconômicos e ambientais, fundamentais no caso das Reservas Extrativistas, ocorreria de forma mais eficaz se todas as comunidades extrativistas federais ficassem sob a responsabilidade de apenas uma instituição. Uma única instituição possibilitaria uma administração mais eficiente e facilitaria o processo de aprendizado a partir das experiências anteriores, dado que cada área passa por estágios semelhantes de desenvolvimento.

O IBAMA está mais aparelhado para gerenciar as Reservas Extrativistas do que o INCRA. Uma razão importante pela qual o IBAMA é preferível ao INCRA está na criação do CNPT como uma entidade permanente dentro do IBAMA para fornecer apoio às Reservas Extrativistas. De forma significativa, o IBAMA estabeleceu o CNPT como um reconhecimento explícito da necessidade de o Governo cuidar tanto das necessidades econômicas e sociais dos moradores das Reservas como da integridade ecológica dos ecossistemas das Reservas. Ao criar o CNPT, o IBAMA reconheceu que para a implantação, com sucesso, das Reservas Extrativistas seria necessário adquirir e aplicar conhecimentos socioeconômicos que estavam além da capacidade atual do IBAMA de manejar recursos naturais e de proteger o meio ambiente. Dessa forma, o IBAMA tem demonstrado, bem melhor do que o INCRA, ter abraçado o conceito de Reservas Extrativistas e as incorporou em sua missão.

Por essas razões, as pessoas que vivem nos Assentamentos Extrativistas do INCRA gostariam de receber maior apoio do IBAMA em seus esforços de desenvolverem economias sustentáveis do que estão recebendo do INCRA. Além do mais, os objetivos ecológicos das Reservas Extrativistas melhor seriam atendidos pela transferência da gestão dos Assentamentos Extrativistas do INCRA para o IBAMA.

Por outro lado, se o INCRA permanecer responsável pelos Assentamentos Extrativistas, deverá geri-los em conformidade com a Portaria nº 726/87. O INCRA precisaria dar mais atenção à sustentabilidade tanto da economia como da ecologia dos Assentamentos Extrativistas. O INCRA e o Governo Federal em geral também devem mudar a política relativa ao uso da floresta e de outros recursos naturais, enfatizando a sustentabilidade como o principal critério de comprovação de que a terra está sendo usada de forma produtiva e apropriada. Ademais, o Governo deveria reconhecer que a manutenção das florestas é um uso valioso dos recursos naturais<sup>107</sup>.

Até esta data, o INCRA parece administrar os Assentamentos Extrativistas como se eles fossem mais um projeto de assentamento, sem dar maiores atenções aos seus objetivos mais amplos. Ao mudar a sua administração dos Assentamentos, assistindo-os para que eles se tornem comunidades sustentáveis, o INCRA poderá assegurar maior diversidade e estabilidade para todo o sistema de Reservas Extrativistas. Essa mudança traria algumas vantagens que contrabalançariam as desvantagens de se ter múltiplas instituições administrando o sistema.

---

<sup>107</sup> As florestas são valiosas por muitas razões, inclusive como armazéns de biodiversidade e de carbono, por suas funções na manutenção dos padrões meteorológicos e climáticos, locais e regionais.

Para que o IBAMA e o INCRA melhorem o seu entrosamento e a cooperação na implementação das Reservas e dos Assentamentos Extrativistas, recomenda-se que esses dois órgãos promovam um convênio ou editem uma portaria conjunta que especifique como eles irão trabalhar em conjunto nos levantamentos fundiários, pesquisa de títulos e avaliações dos valores das terras a serem desapropriadas. O IBAMA também pode se beneficiar de outras portarias conjuntas semelhantes com outros órgãos que possam assisti-lo na implantação das Reservas, como os Ministérios da Agricultura, Saúde, Educação e dos Transportes. Essas portarias conjuntas devem detalhar as tarefas específicas que seriam cometidas a cada um dos órgãos participantes.

### *7. Aperfeiçoando as Capacidades do IBAMA e do CNPT*

As Reservas Extrativistas eram um conceito realmente novo quando os primeiros Decretos foram publicados em 1990. Por tal razão, não é de surpreender que o IBAMA não estivesse preparado para tratar de todas as questões que surgiram com a criação desse novo tipo de unidade de conservação. Quando o IBAMA estabeleceu o CNPT, foi dado um passo importante na institucionalização das Reservas Extrativas e na sua viabilidade a longo prazo. O CNPT tem uma situação bastante peculiar, pois apesar de ser parte do órgão responsável pela gestão dos recursos naturais e pela proteção ambiental (IBAMA), ele busca concentrar-se nas necessidades humanas dos moradores das Reservas enquanto atende, simultaneamente, aos fins ecológicos das Reservas.

O corpo técnico do CNPT deve ter competências multidisciplinares diversas, de modo a atender as necessidades dos residentes das Reservas. Serão necessários economistas para assistir os residentes no alcance da sustentabilidade econômica; especialistas em manejo de recursos também serão de utilidade na busca desse objetivo. Até mais importante, no entanto, talvez sejam os agrônomos, os engenheiros florestais e outros cientistas com conhecimento sobre outros produtos que os moradores das Reservas possam extrair da floresta de forma sustentável. Uma variedade mais ampla de produtos permitirá que as Reservas diversifiquem as suas economias e lhes dará maior estabilidade financeira, a longo prazo.

O CNPT precisa se assegurar de que dispõe de um número suficiente de técnicos com formação e competência adequadas para assistir os moradores das Reservas com essas questões técnicas, à medida em que elas forem surgindo. Pelo fato de as Reservas estarem localizadas na Amazônia e em outras regiões do Brasil, o CNPT provavelmente deveria ter tais especialistas no corpo técnico de cada escritório estadual do CNPT. Um nível substancial de investimento será necessário para que o CNPT contrate um corpo técnico suficientemente qualificado para dar resposta às necessidades sociais, econômicas e ecológicas de todas as Reservas Extrativistas.

## 8. *Tornando as Reservas Extrativistas Auto-Sustentáveis*

Uma razão importante para a criação de Reservas Extrativistas foi a de expandir o desenvolvimento de comunidades sustentáveis que vivessem na Amazônia ou em outros ecossistemas intactos do Brasil. A maior parte do interesse nacional e internacional tem se concentrado na sua sustentabilidade ecológica e econômica, mas elas precisam também tornar-se política, social e institucionalmente sustentáveis. Nas áreas onde as Reservas Extrativistas estão localizadas há muitas comunidades que já lá residiam, mas elas raramente haviam estabelecido instituições capazes de enfrentar as questões legais, econômicas e burocráticas que surgem à medida em que cada Reserva vai se estabelecendo. O IBAMA e outros órgãos do Governo têm a responsabilidade de assistir os residentes da Reserva no desenvolvimento e no fortalecimento de suas instituições comunitárias para que elas possam ser capazes de enfrentar esses problemas<sup>108</sup>.

Conseqüentemente, tanto os residentes das Reservas como as ONGs que os assistem devem ser muito cuidadosos e evitar que as instituições comunitárias se tornem dependentes da assistência das ONGs. As Reservas certamente que podem se beneficiar da assistência técnica bem como do apoio e recursos adicionais que as ONGs possibilitam e, é claro, essa relação deve continuar. Entretanto, ambos os lados precisam encontrar um ponto de equilíbrio de forma que a assistência das ONGs não torne as comunidades permanentemente dependentes dessa ajuda, assim impedindo que a comunidade desenvolva o seu pleno potencial de se tornar sustentável.

Durante ainda algum tempo, a assistência das ONGs deverá continuar a ser útil no desenvolvimento de novas lideranças dentre os residentes das Reservas Extrativas. Muitas pessoas serão necessárias para liderar as comunidades das Reservas no desempenho das tarefas as mais variadas, indispensáveis para a operação das Reservas e a gestão de seus recursos naturais. Líderes em potencial irão necessitar de treinamento técnico e educação na gestão tanto das instituições como dos recursos naturais. As ONGs podem ter um papel decisivo ao propiciar esse treinamento e ao encorajar os residentes das Reservas para assumirem as novas e importantes tarefas que são fundamentais para a operação continuada das Reservas.

## 9. *Obtendo Estabilidade, Comprometimento e Recursos do Governo Federal*

O Governo Federal não será capaz de conseguir a implantação satisfatória das Reservas Extrativistas a não ser que os funcionários dos órgãos do Governo estejam expressamente determinados a trabalhar para fazer das Reservas um sucesso. O seu comprometimento e a sua dedicação para com as Reservas também serão essenciais para que se garanta a disponibilidade de recursos humanos e financeiros adequados para as Reservas.

---

<sup>108</sup> Ver seções A.1, A.3 e A.4, acima no Capítulo V.



O corpo técnico do CNPT já expressou preocupações a respeito das freqüentes mudanças nos escalões superiores da administração do IBAMA e da omissão do Presidente do IBAMA em admitir claramente que as Reservas Extrativistas são um dos objetivos prioritários do IBAMA. Essa clara indicação de prioridades é necessária para ajudar a resolver alguns dos outros problemas com as Reservas, tais como: a contratação de mais pessoas para o CNPT; a obtenção de recursos para os depósitos nas ações desapropriatórias e para desembolso imediato para financiar investimentos nas Reservas; o estabelecimento de relações mais fortes com outros órgãos governamentais e o aumento da credibilidade do IBAMA entre os residentes das Reservas.

As Reservas Extrativistas têm uma necessidade crítica de financiamento estável. O CNPT preparou um plano financeiro abrangente e o submeteu ao Banco Mundial. O plano abrangente contém uma descrição detalhada de projetos dentro das Reservas a serem financiados pelo Banco, que anteriormente fizeram parte do Plano Emergencial do CNPT. Esse plano inclui todos os projetos constantes do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil que o Brasil submeteu ao G-7. Como resultado, o plano abrangente do CNPT não se concentra somente em projetos no interior das Reservas mas também inclui atividades que envolvem outras populações tradicionais no Brasil. Contudo, todas essas negociações têm progredido muito lentamente na geração de recursos financeiros para as Reservas.

Por causa da escassez de recursos para o CNPT e para as Reservas Extrativistas, o IBAMA tem utilizado parte de seu próprio orçamento para financiar alguns projetos nas Reservas, mas têm ocorrido atrasos significativos no desembolso dos recursos do IBAMA. Alguns projetos das Reservas receberam alguns recursos limitados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o que tem possibilitado ao CNPT desenvolver algumas atividades. Com o propósito de gerar mais recursos, o IBAMA tem até vendido a borracha que estava estocada em seu armazém e que fora comprada algum tempo atrás quando os seringueiros não haviam conseguido melhores preços nos mercados livres<sup>109</sup>.

O CNPT necessita se articular com as ONGs, o Banco Mundial e outros potenciais apoiadores das Reservas Extrativistas para preparar um plano de coordenação de todas as ações necessárias à implantação das Reservas. Representantes dos moradores das Reservas devem também participar na preparação desses planos, de forma que eles possam contar com o apoio da comunidade para as medidas concretas que necessitam ser tomadas. O CNPT tem a flexibilidade de facilitar essas discussões entre os órgãos governamentais, ONGs e moradores das Reservas. Trabalhando juntos, eles podem identificar ações de alta prioridade que são necessárias tanto a curto como a médio prazo, de forma que todas as partes interessadas possam progredir melhor no estabelecimento e na gestão das Reservas. A meta desse plano deve ser possibilitar às Reservas tornarem-se auto-suficientes, apesar de possivelmente ser necessária a assistência governamental ainda por muitos anos.

---

<sup>109</sup> Quando o IBAMA foi criado, um de seus componentes era a antiga SUDHEVEA (Superintendência da Borracha) que havia sido responsável pelo gerenciamento do suprimento de borracha do Governo Federal e dos programas de subsídios.

## B. QUESTÕES LEGAIS

### 1. *Desapropriação de Terras dentro das Reservas Extrativistas*

A desapropriação de terras de particulares dentro das Reservas Extrativistas tem sido uma etapa das mais difíceis e demoradas no processo de implantação das Reservas. Algumas das dificuldades e atrasos relacionam-se com a complexidade de se determinar a posse e o domínio das terras dentro das Reservas, mas muito mais se deve aos problemas mais gerais inerentes ao processo de desapropriação no Brasil<sup>110</sup>.

Talvez o mais significativo desses problemas gerais sejam os registros imobiliários, desorganizados e incompletos, nos Estados dentro da Amazônia. Contudo, o processo de desapropriação depende de registros atualizados e confiáveis de quem detém o domínio ou a posse de propriedades no interior de uma Reserva. Os cartórios de registro de imóveis guardam em seus arquivos os registros de propriedade, mas freqüentes vezes ocorrem registros inconsistentes em relação a uma mesma propriedade, pela existência de vários cartórios de registro no mesmo Município. Além do mais, muitas pretensões legítimas ao direito de propriedade não são objeto de registro, particularmente os direitos de posse de que os ocupantes tradicionais possam ser detentores. Há, portanto, uma necessidade geral de melhorar o sistema de registros imobiliários nos municípios.

Disputas conflitantes da mesma propriedade criam óbvias dificuldades para os advogados do IBAMA prepararem as ações desapropriatórias. Eles podem não saber quem são os verdadeiros proprietários legais, que devem figurar como parte no processo desapropriatório. Esse problema se agrava no Acre, onde a Bolívia, a República do Acre, o Governo Federal brasileiro e agora o Estado do Acre todos têm emitido títulos de propriedade. Cada Governo sucessivo tinha pouco interesse em respeitar os títulos de propriedade emitidos por seu predecessor, pelo menos para a República e o Governo Federal. Dessa forma, novos proprietários receberam titulação de terras que já haviam sido tituladas em nome de outros. Esses vários casos conflitantes devem agora ser resolvidos nas ações desapropriatórias para a Reserva Chico Mendes<sup>111</sup>.

A regularização dos registros de propriedade significativamente melhoraria o processo de desapropriação de terras particulares no interior de todas as Reservas Extrativistas. A estrutura existente pode ser mantida, mas cada Estado deve se assegurar de que todos os órgãos de registro imobiliário em cada Município usem procedimentos consistentes para o registro dos direitos de propriedade; que esses registros se mantenham atualizados e que todos os registros de um Município sejam centralizados em um único local sob a responsabilidade de um único funcionário. O IBAMA (e qualquer outro potencial comprador de uma propriedade) deve poder confiar em um único conjunto de

---

<sup>110</sup> Ver Apêndice B, Seção 2.

<sup>111</sup> Ver Capítulo IV acima.

registros que lhe forneça a certeza legal com relação ao dono de um dado pedaço de terra. A reforma do sistema de registro de propriedades no Brasil resultaria em benefícios generalizados, na forma de mais certeza, eficiência e honestidade em todas as transações imobiliárias.

## *2. Procedimentos para o Estabelecimento de Reservas Extrativistas.*

Os procedimentos que o IBAMA deve seguir para estabelecer uma Reserva Extrativista são vistos por muitos como um processo complicado e demorado. Uma vantagem desse sistema de procedimentos é que também é muito difícil derrubá-los, de tal sorte que, uma vez estabelecida a Reserva, torna-se muito difícil de ser revogada. O Governo Federal deve reconsiderar se é realmente essencial que uma Reserva Extrativista seja criada por um Decreto do Presidente da República e se o Decreto realmente deve conter os exatos limites das áreas da Reserva.

Um dos principais problemas com os Decretos tem sido o fato de que, no caso de duas Reservas, verificou-se posteriormente que os seus limites estavam incorretos<sup>112</sup>, mas como esses limites estavam especificados no Decreto eles não poderiam ser modificados sem modificar o próprio Decreto, o que exige um ato do Congresso Nacional. Este procedimento complicado está em desproporção à seriedade do problema a ser resolvido, se o que se necessita são apenas pequenas mudanças nos limites.

O IBAMA deveria considerar se as futuras Reservas poderiam ser estabelecidas por um Decreto que contivesse declarações mais gerais acerca da área geográfica a ser incluída, deixando que os limites específicos fossem estabelecidos por ação do órgão administrativo. Dessa maneira, o IBAMA disporia de mais tempo para se assegurar de que os limites tivessem por base informações acuradas e precisas; também isso permitiria que fossem feitas mudanças nos limites, com mais facilidade, se informações posteriores demonstrassem a sua necessidade.

## *3. Determinação de Quem Pode Utilizar as Reservas Extrativistas*

No processo de se estabelecerem as primeiras nove Reservas Extrativistas, algumas questões têm surgido para as quais o Decreto Geral é ambíguo ou omissivo. A primeira questão refere-se a quem poderá receber concessões de uso dos recursos das Reservas Extrativistas. O Decreto foi redigido com o claro entendimento de que as Reservas seriam estabelecidas para o uso dos atuais moradores da floresta, vivendo dentro da área de cada Reserva. Por essa razão, o Decreto se refere à comunidade extrativista como a beneficiária da criação da Reserva.

O Decreto determina que o direito de usar a Reserva será transferido do IBAMA para a associação comunitária por meio de um contrato de concessão. Os membros

---

<sup>112</sup> Ver Capítulo IV, Seção B, acima.

individuais da associação comunitária irão então receber autorizações da associação comunitária para usar a Reserva. Portanto, o Decreto pressupõe que a associação comunitária irá determinar quem poderá receber autorizações para usar a Reserva. Os contratos de concessão entre a associação comunitária e o IBAMA precisam esclarecer a extensão dos direitos e a responsabilidade da associação em estabelecer quem poderá receber autorizações de usar a Reserva.

Um segundo problema é como levar em consideração as mudanças de domicílio dos moradores de cada Reserva. Algumas pessoas certamente vão querer se mudar para as Reservas, enquanto outras podem querer sair. É de se esperar que as Reservas possam oferecer particular atração os imigrantes, por várias razões. Primeiro, eles estarão recebendo mais apoio e atenção do Governo do que em áreas semelhantes que não sejam Reservas; segundo, a questão da propriedade da terra estará resolvida e, é de se presumir, assim estarão eliminados os conflitos e a conseqüente violência entre fazendeiros e trabalhadores rurais que tem sido tão freqüente em outras partes da Amazônia. A associação comunitária também terá de determinar como tratar a questão dos estudantes e outros que deixam a Reserva temporariamente mas têm a intenção de retornar. Essas questões podem ser deixadas a cada associação para decidir da maneira que for mais conveniente para a comunidade, mas pelo menos a alocação de responsabilidades deve ser incluída no acordo com o IBAMA.

O mais sério desses problemas de participação na comunidade da Reserva deve ocorrer por conta do grande número de imigrantes, atraídos pelas vantagens de viver em uma Reserva Extrativista. Imigração já é um problema, apesar de as Reservas ainda não terem se revelado como um claro sucesso econômico. O Decreto Geral proíbe o titular de uma autorização de uso da Reserva de transferir os seus direitos para uma outra pessoa durante a sua vida, apesar de permitir a transmissão de seus direitos para os herdeiros em caso de morte do titular<sup>113</sup>.

Essa proibição de transferência *inter vivos* dá à associação comunitária controle sobre a substituição de atuais titulares de autorização<sup>114</sup>, ao invés de dar controle aos indivíduos. Entretanto, o Decreto não trata do problema que certamente surgirá: se é possível à Associação conceder autorizações aos imigrantes e, se possível, em que circunstâncias. Claramente, a imigração franca para as Reservas não será sustentável se o número de imigrantes exceder a capacidade das Reservas de atender às demandas do extrativismo sustentado de seus recursos naturais. Portanto, a associação comunitária necessitará dispor de autoridade para limitar a imigração.

Dentro da estrutura estabelecida para as Reservas pelo Decreto Geral, a associação

---

<sup>113</sup> Decreto n.º 98.897/90

<sup>114</sup> Um outro possível resultado é que a transferência de uma autorização de uso pode fazer com que os direitos revertam para o IBAMA, ao invés de para a associação comunitária. Essa interpretação parece inconsistente, contudo, com a competência que é dada às associações comunitárias de conceder as autorizações iniciais de uso para os membros da comunidade.

comunitária parece ser a instituição mais apropriada para decidir se devem ser concedidas autorizações de uso para imigrantes e quem deve receber essas autorizações e em que circunstâncias elas devem ser negadas. A associação comunitária necessita estabelecer critérios para guiá-la nessas decisões.

O Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais (IEA) preparou um modelo de contrato de concessão<sup>115</sup>. Esse modelo prevê que a associação comunitária possa conceder uma autorização de uso a qualquer cidadão que se dispuser a ganhar a vida através do extrativismo sustentado dos produtos naturais e que resida na área por período superior a um ano antes da criação da Reserva. Essa proposta levanta uma importante questão -- de que as autorizações só devem ser concedidas a indivíduos que pratiquem atividades sustentáveis, mas também apresenta a dificuldade de se determinar *a priori* quem de fato vai ganhar a vida de forma sustentada.

As associações comunitárias necessitam ter a capacidade de poder tomar uma decisão à época em que um imigrante busca autorização para usar a Reserva. Ao fazer essas decisões logo de saída, as associações podem controlar os números de imigrantes e, se um usuário autorizado não seguir o plano de utilização da Reserva ou de qualquer outra forma causar danos ambientais, as associações podem revogar essa autorização<sup>116</sup>. Supondo que pelo menos alguns imigrantes não receberão autorização de uso, as associações comunitárias também necessitam desenvolver políticas e procedimentos para fazer cumprir essas decisões, bem como as políticas e procedimentos para a revogação de autorizações de indivíduos que mais tarde venham a violar os termos do contrato de concessão da comunidade com o IBAMA.

As nove Reservas Extrativistas já são vistas por muitos potenciais imigrantes como lugares mais atraentes para morar do que os Assentamentos Extrativistas do INCRA ou outras terras rurais que não são parte de qualquer unidade designada. Por essa razão, as associações comunitárias deverão estabelecer e fazer cumprir as normas restritivas à imigração, com o auxílio do IBAMA. Deve-se evitar a entrada de invasores e caçadores ilegais na Reserva, ou providenciar a sua remoção, no caso de conseguirem entrar sem o consentimento da comunidade.

A garantia de que efetivamente somente usuários autorizados e suas famílias vivam nas Reservas exigirá os esforços conjuntos das associações comunitárias e do IBAMA. Os membros das associações podem ser eficazes na detecção de usuários não autorizados em virtude de sua familiaridade com as áreas da Reserva que por eles são utilizadas. Os usuários autorizados podem impor o cumprimento das regras simplesmente informando um usuário não autorizado das proibições e do potencial para ações repressivas mais severas. Contudo, as associações e o IBAMA devem estar preparados para confirmar as ações

---

<sup>115</sup> Panfleto do IEA e da SEMAM, Reserva Extrativista: Como Criar uma Associação, Modelo Anexo nº 6, pp 33-36 (sem data).

<sup>116</sup> Ver Decreto nº 98.987/90

individuais com uma ação mais articulada e efetiva de imposição do cumprimento das normas, e assim remover da área os usuários não autorizados, se eles não saírem voluntariamente depois de haverem sido avisados por membros individuais da comunidade.

#### *4. Treinamento em Legislação Ambiental*

Os advogados do CNS têm afirmado que pelo fato de eles tratarem basicamente de questões cíveis e trabalhistas, eles necessitam de treinamento específico sobre as exigências da legislação ambiental brasileira. Tal treinamento seria também útil para advogados que trabalham com outras ONGs interessadas nas Reservas Extrativistas e para os membros do Ministério Público, todos os quais têm algumas responsabilidades de verificar e garantir que as leis que regulam as Reservas Extrativistas sejam obedecidas.

Esses cursos sobre legislação ambiental devem cobrir o artigo 225 da Constituição da República, a Lei Nacional de Política do Meio Ambiente, o Decreto Geral das Reservas Extrativistas, as leis que tratam dos usos de recursos florestais, leis que protegem as bacias hidrográficas e quaisquer outros tópicos que sejam solicitados. Além disso, cursos sobre como fazer cumprir a legislação ambiental poderiam ser úteis para um grande número de advogados e não-advogados envolvidos na fiscalização do cumprimento das leis que governam as Reservas Extrativistas. Nesse grupo devem ser incluídos os advogados e fiscais do IBAMA, os membros do Ministério Público, advogados e fiscais dos órgãos ambientais estaduais, do CNS e outros advogados e dirigentes das ONGs, bem como juízes e líderes das associações comunitárias das Reservas.

### **C. QUESTÕES ECONÔMICAS**

#### *1. Diversificação Econômica*

A diversificação de alternativas econômicas, especialmente de produtos naturais que possam ser extraídos de forma sustentada das Reservas Extrativistas, é um alta prioridade. Deve ser possível introduzir aperfeiçoamentos nas tecnologias extrativistas dos recursos naturais das Reservas, bem como no beneficiamento desses produtos nas Reservas. Quanto mais esse valor for adicionado aos produtos dentro das Reservas, empregando os seus residentes, tanto mais possibilidades haverá de melhoria dos níveis de renda.

Quanto à diversificação de produtos, cada uma das Reservas precisa de um amplo levantamento de sua flora e fauna para que sejam identificados outros produtos comercializáveis como: plantas, frutas, peixes ou animais que possam ser extraídos de forma sustentada. As universidades regionais do Brasil e os institutos de pesquisa já vêm trabalhando em interessantes estudos de técnicas para o desenvolvimento e processamento de diferentes produtos naturais que poderiam potencialmente ser extraídos das Reservas. A compilação e a disseminação desse conhecimento também devem ser uma prioridade. A questão de níveis apropriados de extrativismo sustentável, tanto nacionalmente como regionalmente, merece também pesquisas adicionais para que possa se tornar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil, de ampla disseminação.

Também recomenda-se que sejam feitas mais pesquisas sobre o potencial das Reservas Extrativistas de produzir mais frutos, gomas elásticas, castanhas, madeira, peixes, fibras, animais e plantas medicinais que possam ser especialmente úteis para pesquisa genética e biotecnologia. Além disso, há necessidade de mais pesquisa para se determinar se tal diversificação é factível, tanto do ponto de vista científico como do ponto de vista legal, bem como para analisar o seu potencial de mercado.

Nos próximos meses, os seguintes tópicos de pesquisa devem ser investigados:

- a. Estudos sobre as reais possibilidades de expansão e diversificação do extrativismo sustentável de outros produtos renováveis de cada uma das Reservas;
- b. Estudos sobre a história de estilos extrativistas de vida na região e de seu valor econômico, bem como a extensão e o número de famílias que dependem de tal atividade ou de uma combinação de extrativismo e agricultura;
- c. Comparações entre o sucesso econômico de estilos de vida extrativistas versus pecuária, criação de aves domésticas, silvicultura e agricultura;
- d. Estudos sobre a adoção de agri-silvicultura como meio de alcançar a sobrevivência sustentável;
- e. Estudos sobre custos de transporte para enviar bens das Reservas para mercados em diferentes partes da região;
- f. Estudos sobre a organização do sistema de registro imobiliário do Brasil e sobre métodos para o aperfeiçoamento dos registros imobiliários, de forma a mantê-los atualizados, resolver e eliminar as inconsistências no de uma mesma propriedade.

## *2. Subsídios Governamentais*

O Governo brasileiro deixou de comprar borracha dos seringueiros a preços acima do mercado. Infelizmente, os seringueiros acostumaram-se a confiar na prática, de longa data, de subsídios governamentais para os preços da borracha, como uma fonte segura de renda. Ao planejar para o futuro e particularmente ao criar o conceito de Reservas Extrativistas, muitos seringueiros e seus líderes supuseram que esse subsídio continuaria, se não indefinidamente, pelo menos por tempo suficiente para possibilitar o desenvolvimento gradual de outros produtos como fontes de receita para os residentes da Reserva.

O fim brusco do subsídio da borracha causou muitas dificuldades entre as famílias de muitos seringueiros, tanto daqueles que viviam dentro como fora das Reservas Extrativistas. A falta de mercado para a borracha, a preços que permitiam que os seringueiros cobrissem as suas despesas, indica que a tradicional extração do látex pode não

ser economicamente sustentável e dessa forma não se constituindo em base sólida para a construção do sistema de Reservas Extrativistas. Para que elas tenham sucesso a longo prazo, as Reservas Extrativistas devem ser sustentáveis tanto economicamente como ecologicamente. Portanto, não é possível manter-se indefinidamente na dependência de subsídios ou apoios governamentais, a não ser das leis e instituições que são necessárias para manter a sociedade de maneira geral.

Escolas, postos de saúde, fiscalização do cumprimento da lei e serviços assemelhados também são uma forma de subsídios governamentais, em um certo sentido, mas os Governos estaduais e Federal os fornecem para todas as comunidades como parte de seu compromisso com a manutenção da ordem social. As comunidades dentro das Reservas Extrativistas devem receber esses serviços governamentais em bases de igualdade com outras comunidades, ajustados às circunstâncias especiais das Reservas e na extensão que for razoavelmente possível. Por exemplo, as escolas devem ensinar ecologia local, métodos extrativistas e agricultura sustentada como parte de seu esforço em promover o uso sustentado das terras na Reserva. Contudo, os extrativistas precisam se livrar o mais rapidamente possível da dependência de produtos ou programas, como preços garantidos para a borracha, que são subsidiados artificialmente pelo Governo.

Este capítulo apresenta uma compilação de muitas recomendações visando o aperfeiçoamento das Reservas Extrativistas, bem como de algumas estruturas institucionais, legais e econômicas brasileiras que estão relacionadas ao inteiro sistema de Reservas. Essas recomendações serão apresentadas aos representantes dos órgãos governamentais brasileiros apropriados, aos líderes das comunidades das Reservas, à equipe técnica de várias ONGs trabalhando nas Reservas e a organizações internacionais de financiamento através de workshops, encontros e discussões públicas, com o objetivo de buscar o seu apoio e o seu envolvimento nas futuras atividades necessárias para implementação destas recomendações.



## Capítulo VI

### PARA ALÉM DAS RESERVAS EXTRATIVISTAS

As Reservas Extrativistas do Brasil representam um caminho inovador para demonstrar que comunidades de habitantes tradicionais da floresta podem ser tanto economicamente quanto ecologicamente sustentáveis na Floresta Amazônica, bem como em outros importantes ecossistemas brasileiros. Se as Reservas Extrativistas vierem a ter sucesso, elas terão atingido diversos objetivos, inclusive os de prover segurança econômica e social a um número substancial de famílias rurais pobres do Brasil; conservar a riqueza da biodiversidade na floresta pluvial e em outras áreas; e preservar a floresta pluvial como uma influência primária moderadora da mudança do clima global.

As Reservas Extrativistas cobrem, contudo, somente uma pequena porção da Floresta Amazônica brasileira e de outras áreas não perturbadas. Mesmo se todas as áreas potencialmente adequadas se tornassem Reservas, ainda assim o sistema de Reservas não seria grande o bastante para resolver os problemas econômicos e ecológicos do Brasil<sup>117</sup>. Por essa razão, é extremamente importante que as Reservas não se tornem ilhas de florestas ou de outras áreas protegidas que sustentem os remanescentes das populações tradicionais, e estejam cercadas de vastas áreas de terras desmatadas que sejam incapazes de sustentar tanto comunidades humanas quanto ecossistemas saudáveis. Este capítulo explora as opções para a integração de políticas referentes às Reservas Extrativistas com as outras políticas econômicas e ambientais do Brasil e as opções para a utilização das Reservas como exemplos de como a Região Amazônica e outras regiões podem desenvolver e manter comunidades que são sustentáveis, tanto do ponto de vista econômico quanto ecológico.

De forma a evitar que as Reservas Extrativistas se tornem ilhas protegidas cercadas de terras degradadas, o Brasil precisa adotar novas políticas com relação ao uso do solo, gestão de seu crescimento, colonização, reforma agrária, conservação e extração de recursos, desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Não basta promover o desenvolvimento sustentável apenas dentro das Reservas. Se o Brasil deseja que os conceitos basilares das Reservas Extrativistas tenham benefícios significativos para um grande número de pessoas e para ecossistemas inteiros, será necessário mudar as políticas existentes que promovem o desenvolvimento não sustentável e adotar políticas que favoreçam a sustentabilidade tanto da Região Amazônica como da nação inteira. De fato, as Reservas nunca poderão ser sustentáveis se elas estiverem completamente isoladas. Elas precisam estar ligadas aos mercados regionais, nacionais e internacionais e participar em sistemas locais, estaduais e nacionais de regulação governamental e apoio social.

---

<sup>117</sup> As nove Reservas Extrativistas agora estabelecidas cobrem 2,2 milhões de hectares, aos quais se somam aproximadamente 0,8 milhões de hectares dos Assentamentos Extrativistas do INCRA. Esse total de 3 milhões de hectares contrasta, com estimativas dos proponentes das Reservas Extrativistas que avaliam que até 75 milhões de hectares da Floresta Amazônica, são adequados para Reservas Extrativistas. I. Foster Brown, *et al.* em 307.

Manter a integridade ecológica das Reservas e propiciar um bom padrão de vida aos seus residentes são as duas metas primárias do sistema de Reservas Extrativistas. No entanto, as Reservas somente poderão cumprir as suas promessas se a integridade ambiental e o funcionamento natural dos ecossistemas que a cercam também se sustentarem.

## A. PLANEJAMENTO DO USO DO SOLO

As funções naturais do ecossistema amazônico somente poderão ser mantidas se a atividade na região for controlada e gerida com o objetivo de alcançar sustentabilidade. O planejamento regional do uso do solo poderia ser uma técnica importante para o alcance desses objetivos. Ao invés de se submeter a qualquer planejamento, os grandes proprietários de terras particulares tipicamente preferem ter completa liberdade de usar a terra da maneira que lhes parece mais conveniente e sem atentar para os impactos nas terras adjacentes, para com o público ou com sistemas naturais.

Contudo, os Governos municipais, estaduais e Federal do Brasil podem legitimamente regulamentar ou controlar os usos das terras particulares de forma a acomodar os interesses da comunidade inteira e, em última análise, para manter a paz e a ordem. Quando associados ao planejamento prévio do uso do solo para áreas ainda não utilizadas<sup>118</sup>, a regulamentação e o controle de usos existentes do solo podem ser métodos eficazes para as comunidades administrarem as atividades humanas em benefício da coletividade. Portanto, regulamentação e controle do uso do solo, em consonância com um plano global para o uso do solo na Região Amazônica, devem ser alguns dos componentes de um programa brasileiro para o alcance de uma economia sustentável.

Para que se alcance o sucesso, o planejamento do uso do solo deve começar com o objetivo claramente definido de promover a integração da economia com os sistemas naturais, por toda a Amazônia brasileira. O próximo passo seria desenvolver um plano de uso do solo para toda a Amazônia que identificasse atividades econômicas sustentáveis a serem promovidas e facilitadas. Esse plano abrangente também poderia identificar as atividades mais insustentáveis e ambientalmente destrutivas, de forma que as decisões sobre uso da terra através de toda a região não promovessem, facilitassem ou permitissem tais atividades. Esse plano permitiria aos responsáveis pelas políticas, em todos os níveis, desenvolver e adotar políticas econômicas, sociais e ambientais que promovessem as atividades sustentáveis e desencorajassem as destrutivas.

O plano de uso do solo para toda a região, permitindo e encorajando certos tipos de atividades benéficas e ao mesmo tempo desencorajando, limitando ou proibindo outras atividades destrutivas, deve ser então incorporado aos planos estaduais específicos. Os planos estaduais de uso do solo devem incluir classificações para cada tipo de solos e ecossistemas dentro de cada Estado e para todos os tipos de uso do solo, existentes ou planejados.

---

<sup>118</sup> O planejamento do uso do solo é mais eficaz quando feito antes de a paisagem natural sofrer mudanças significativas pela atividade humana, mas o planejamento produz benefícios substanciais, independentemente de quando é introduzido no processo de desenvolvimento

Os planos estaduais de uso do solo devem também determinar quais atividades são apropriadas para cada classificação de solos ou ecossistemas. Essas decisões são cruciais para fazer do planejamento do uso do solo um instrumento valioso para o alcance da sustentabilidade. Uma variedade de fatores devem ser considerados ao fazer essas determinações, mas o mais importante deve ser a compatibilidade dos usos potenciais do solo com a ecologia de cada área onde esses usos seriam permitidos. A compatibilidade pode ser tanto um fator neutro, como no caso de um uso do solo proposto que não causasse dano permanente e fundamental à ecologia de uma área, como um fator positivo, o que significaria que a atividade humana proposta expandiria e contribuiria para com as funções normais do ecossistema.

A implementação do planejamento do uso do solo, por meio da aplicação das regras gerais de uso do solo em situações específicas, é uma função que é geralmente melhor desempenhada pelos Governos municipais. Os princípios de auto-determinação e da democracia serão melhor atendidos, se as decisões sobre que usos do solo são apropriados para determinadas áreas de terra forem tomadas pelo nível governamental mais próximo dessa terra, tipicamente o Governo municipal. Ademais, decisões sobre adequabilidade de um certo uso proposto para uma determinada área de terra requerem conhecimento detalhado e específico da área e das terras circunvizinhas, que as autoridades locais geralmente dispõem ou estão em melhores condições de obter.

Mesmo supondo que os governos locais sejam os responsáveis pelas decisões sobre os usos permissíveis para uma dada área de terra, ainda há um significativo papel a ser desempenhado pelo Governo estadual na determinação das regras gerais dentro das quais essas decisões locais serão tomadas. Um plano estadual de uso do solo é um local apropriado para se começar a ajustar as categorias de atividades humanas e usos do solo com as classificações de solos e ecossistemas, sem comprometer a integridade ecológica da área<sup>119</sup>. A nível estadual, os planejadores devem ter informações suficientemente detalhadas tanto sobre a classificação de solos e de potenciais usos do solo como para fazer significativas distinções entre usos que devem ser encorajados e permitidos daqueles que devem ser limitados ou proibidos. Os planos estaduais de uso do solo devem ser desenvolvidos de forma cooperativa e em consulta com os planejadores municipais, baseando-se em seu conhecimento das condições locais e dos usos existentes, bem como em seus planos para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades locais.

Cada nível de Governo terá suas responsabilidades específicas na implementação do planejamento e controle do uso do solo. O Governo Federal, por exemplo, provavelmente deveria coordenar o planejamento para toda a Amazônia, participar na formulação do plano abrangente para a região e ser autorizado a rever e aprovar as decisões estaduais, e possivelmente municipais, de uso do solo para garantir que eles sejam consistentes com o plano para toda a região e com as metas de sustentabilidade para a Amazônia.

---

<sup>119</sup> A escala ou tamanho de uma atividade humana proposta é também um importante fator para os planejadores em determinar se um específico uso do solo seria compatível com a classificação das terras ou do ecossistema onde seria localizado

Os Estados devem desenvolver planos mais detalhados para as terras e ecossistemas dentro de suas áreas e devem se envolver em decisões sobre certos usos do solo em áreas específicas, pelo menos para grandes projetos ou grandes áreas. Seria apropriado que as autoridades municipais tomassem as decisões sobre os usos do solo, em relação aos projetos locais, em razão de sua maior familiaridade com as condições e práticas locais.

Independentemente de um certo projeto estar sendo aprovado pelos Governos Federal, estaduais ou municipais, os usos existentes e as condições das terras adjacentes também devem ser consideradas junto com a condição atual da área para a qual uma decisão sobre o uso do solo está sendo tomada. Essa atenção para com as terras vizinhas assegura, por exemplo, que as atividades que necessitem de extensas áreas desmatadas se localizem em áreas com extensas terras degradadas, enquanto os usos que são compatíveis com a floresta se localizem em áreas não desmatadas.

Esforços atuais de alguns Estados brasileiros de mapear os usos do solo existentes dentro de suas fronteiras têm o potencial de se transformarem em passos significativos para o efetivo planejamento do uso do solo. Esses mapas de uso do solo serão especialmente úteis se eles forem específicos e detalhados. O projeto Planaflores de Rondônia foi até mais longe ao determinar os tipos de atividades que serão compatíveis com cada tipo de solo e listando esses usos com a classificação de solos. Rondônia também foi mais além do planejamento ao proibir certos usos de solo não aprovados<sup>120</sup>.

O planejamento do uso do solo não tem nenhum valor prático a não ser que um plano seja efetivamente implementado, assegurando-se de que todos os usos do solo se ajustem às suas exigências. Portanto, obter cumprimento dos planos de uso do solo e de outras leis ambientais será essencial para que se alcance a sustentabilidade na Região Amazônica. Observância em uma escala generalizada, a ponto de tornar os planos de uso do solo e as leis ambientais verdadeiramente efetivas, somente ocorrerá se a maior parte das pessoas afetadas pelos planos e leis decidir cumpri-las voluntariamente. A observância voluntária das leis é, em última análise, uma escolha que um indivíduo faz como parte do compromisso entre a anarquia e viver em uma sociedade ordeira e democrática. O Governo, entretanto, pode e deve tomar muitas iniciativas para induzir o cumprimento voluntário das normas e impedir aqueles que de outra forma prefeririam violar a lei.

## **B. CUMPRINDO E FAZENDO CUMPRIR OS PLANOS**

Os Governos federal, estaduais e municipais têm todos papéis importantes em promover publicamente opiniões que favoreçam o cumprimento voluntário dos planos. Primeiro, decisões sobre uso do solo são aceitas e seguidas mais facilmente pelos donos das propriedades, proprietários vizinhos e o público em geral quando todas as partes envolvidas, inclusive o público em geral, têm a oportunidade de manifestar suas opiniões para os tomadores de decisão. Segundo, todos os níveis de Governo devem educar os seus

---

<sup>120</sup> Este relatório não faz qualquer tentativa de avaliar as específicas categorias de uso do solo e de tipos de terras que foram escolhidas e mapeadas pelo projeto Planaflores em Rondônia. Também não é o objetivo nem a intenção deste relatório avaliar ou fazer recomendações acerca dos esforços específicos de zoneamento de qualquer Estado, o que se deseja aqui é recomendar o planejamento e o controle do uso do solo como um método de manter a integridade ecológica e de proteger a sustentabilidade de valiosos ecossistemas.

funcionários sobre as metas, necessidade e métodos para o planejamento do uso do solo e de sua implementação. Se as autoridades do Governo e os técnicos entenderem o valor e a importância de planos de uso do solo e do cumprimento das decisões sobre uso do solo e eles poderão mais convincentemente transmitir essa mensagem para o público.

Uma maneira de comunicar essa mensagem é educando os cidadãos sobre os benefícios individuais e coletivos que resultam da observância aos planos. Essa educação pode tomar a forma de comerciais no rádio e na TV e pequenos programas descrevendo as razões e os benefícios do planejamento do uso do solo, explicando a necessidade de sua observância. Também podem ser incluídas apresentações curtas por autoridades públicas sobre esses assuntos para organizações comerciais e industriais, agrícolas e trabalhistas. Os Governos Federal, estaduais e municipais deveriam também preparar folhetos curtos e de fácil compreensão explicando o planejamento do uso do solo, seus respectivos papéis nas decisões sobre uso do solo e os direitos e responsabilidades dos proprietários. Esses folhetos devem ser largamente distribuídos a todos os cidadãos, não somente aos donos de propriedades. Tais esforços de educação pública devem ser bastante intensivos, particularmente quando um novo sistema de planejamento do uso do solo for introduzido, de forma que os cidadãos entendam as razões que levam à preparação e demandam obediência a um plano de uso do solo. Contudo, tais esforços devem continuar regularmente para educar os imigrantes que chegam à área e os jovens, à medida em que se tornam adultos, e para relembrar a todos os cidadãos dos valores democráticos que sustentam o sistema.

Um outro método de o Governo comunicar essa mensagem é tomar ação direta contra os violadores. Convencer os proprietários de terras e outros<sup>121</sup> a observarem os planos de uso do solo demandará esforços substanciais dos Governos municipais, estaduais e federal para fazer cumprir esses planos e outras leis ambientais, de forma firme e consistente.

Através de suas ações de imposição da observância dos planos, os órgãos do Governo devem demonstrar a todos os donos de terras e usuários que qualquer violador está sujeito a sanções imediatas, certas e severas. Se esta mensagem for transmitida de forma efetiva para a população com um todo, então a maioria dos proprietários e usuários de terras concluirá que a observância dos planos é de seu próprio interesse, uma vez que as chances de ser punido, associadas às penalidades financeiras pela violação da lei, em muito excedem os possíveis benefícios que eles possam auferir por sua desobediência<sup>122</sup>.

Uma vez decididas pelo Governo local que atividades podem ser aprovadas, como usos de certas áreas de terra, essas decisões precisarão se fazer cumprir, basicamente ao nível local. Os órgãos dos Governos municipais são os que melhor conhecem as reais condições da terra e do funcionamento dos sistemas naturais e humanos, em sua área de competência. Esse conhecimento prático os coloca na posição de os mais qualificados para fiscalizar propriedades particulares e para verificar se os usos autorizados estão sendo

---

<sup>121</sup> Por exemplo, garimpeiros ilegais ou grileiros.

<sup>122</sup> Aqueles que violam a lei, se não forem punidos, terminam por ter custos menores do que seus competidores que cumprem a lei.

executados em observância ao plano de uso do solo e de outras leis ambientais. Talvez seja necessário que fiscais estaduais e federais tenham de inspecionar algumas propriedades ou assistir as equipes municipais em algumas situações, entretanto, é aos Governos municipais que deve caber a responsabilidade primária de verificar o atendimento, *in situ*, às determinações dos planos e das leis ambientais.

Os fiscais municipais têm também um papel crucial em um dos mais difíceis aspectos de imposição do cumprimento do plano -- descobrir aqueles que iniciam novas atividades sem antes cumprir com as determinações do plano, com seus regulamentos de implementação e com outras exigências ambientais. Algumas pessoas são verdadeiros "fora-da-lei" porque estão agindo completamente fora dos parâmetros legais, tornando extremamente difícil para o Governo saber se as suas atividades obedecem à lei ou se estão causando dano ao meio ambiente.

Não é coincidência que, quando o Governo investiga tais atividades, ele frequentemente verifica que essas pessoas estão violando as leis existentes. Eles escondem suas atividades porque querem operar de forma mais barata e evitar os custos de cumprir com as regras a que todos os outros devem obedecer. É, pois, especialmente importante que os órgãos governamentais sejam capazes de identificar esses "fora-da-lei" e de tomar contra eles as ações impositivas adequadas. Não somente deve o Governo forçá-los ao cumprimento da lei ou parar com suas atividades ilegais, mas também deve demonstrar a outros possíveis violadores que, no fim, a justiça prevalecerá e esses violadores terão de pagar até mais do que aqueles que cumprem com a lei.

O planejamento, a regulamentação e o controle do uso do solo oferecem boa perspectiva como métodos para que o Brasil administre a atividade humana na Região Amazônica e em outras regiões, de modo que a nação possa se movimentar em direção à meta da sustentabilidade, tanto do ponto de vista econômico como ecológico. Entretanto, planejamento, regulação e controle não são panacéias. Eles são instrumentos potencialmente eficazes, que devem ser implementados em conjunto para se obter sucesso. Eles serão eficazes e a meta de sustentabilidade será alcançada, somente se ocorrer a observância generalizada dos planos de uso do solo. Essa observância será alcançada, tanto dentro das Reservas Extrativistas como em outras partes, somente se a imposição do cumprimento dos planos de uso do solo e de outras leis ambientais for feita de forma rigorosa e de forma igual para todos.

### C. AGRO-SILVICULTURA

Nos últimos quatro anos desde a criação das Reservas Extrativistas, têm ocorrido alguns desvios de seu conceito original. A tendência parece ser de uma combinação de atividades extrativas, agrícolas e silviculturais nas Reservas. Alguns técnicos do CNPT tem até mesmo falado de se tomar uma direção completamente nova. Tem-se sugerido que as Reservas sejam rebatizadas de "Unidades de Desenvolvimento Sustentado" para permitir essa mistura de atividades e pela possibilidade de serem implementados novos métodos de atingir sustentabilidade.

A razão básica para essa sugestão de atividades mistas é que os moradores

tradicionais das florestas vêm desenvolvendo atividades semelhantes, há mais de cem anos. Contudo, em razão de sua falta de educação formal e de conhecimento sobre os avanços científicos e tecnológicos, algumas vezes eles não fizeram os melhores usos dos recursos naturais disponíveis e, por vezes, o seu extrativismo pode ter sido a causa da depleção de recursos renováveis através de super-exploração.

De fato, o cinturão tropical onde se situa a Região Amazônica parece oferecer significativas vantagens para o desenvolvimento agrícola, por causa da abundância de sol e água. Por outro lado, em muitos lugares esses pontos positivos são anulados por solos pobres e facilmente deplecionáveis e pelo crescimento de pragas favorecidas pelo clima. Os altos níveis de precipitação nos trópicos exigem, para a agricultura, a adoção de medidas eficazes no combate à erosão, e ainda assim sistemas de irrigação podem ser necessários durante os meses secos.

É impossível de se determinar, *a priori*, qual a mistura de atividades será a mais viável economicamente, a menos danosa ambientalmente e a mais capaz de produzir meios de sobrevivência verdadeiramente sustentáveis para as populações rurais pobres do Brasil. É ainda mais difícil decidir se há um modelo de desenvolvimento sustentado que deva ser adotado como política governamental e aplicado em toda a Região Amazônica, dada as suas muitas variações de ecossistemas, recursos renováveis e tradicionais fontes de renda.

Com o objetivo de obter mais conhecimentos sobre as possibilidades para o desenvolvimento sustentado em diferentes áreas do Brasil, uns poucos projetos-piloto devem ser desenvolvidos. Esses projetos também auxiliariam na identificação das dificuldades que podem ser encontradas e na criação de oportunidades para implementar soluções para esses problemas. Inicialmente, pode ser dispendioso estabelecer esses projetos-piloto e pode levar vários anos até que obtenham resultados concretos<sup>123</sup>.

Um primeiro e necessário passo será a compilação de toda a informação técnica e científica acerca dos usos potenciais das áreas de terra firme e de várzeas da Amazônia. Apesar de os pesquisadores terem aprendido muito sobre esses ecossistemas nos anos recentes, muito pouco daquele conhecimento tem sido posto em prática na Região Amazônica.

Ao contrário, o desenvolvimento de terras na Amazônia tem incluído uma mistura irregular de mineração, agropecuária, agricultura de pequena e larga escala, extração de madeira e industrialização, esta concentrada particularmente nas áreas urbanas ou em sua proximidade. Com base nesses projetos todos e, em alguns casos, em estudos de seus impactos ambientais, há provavelmente vários modelos que podem ser considerados para aplicação em outras áreas da Amazônia. Entretanto, antes de se iniciarem novas atividades de desenvolvimento, elas devem ser precedidas por estudos das vantagens comparativas de usos alternativos do solo e da sustentabilidade a longo prazo dessas alternativas.

---

<sup>123</sup> Tais projetos pilotos poderiam ser incluídos para financiamento pelo Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, administrado pelo Banco Mundial.

Para possibilitar que a Amazônia possa fazer a transição para o desenvolvimento sustentado, os conceitos de crescimento econômico e progresso terão de ser reinterpretados. Ao invés do método tradicional de se medir sucesso pelo crescimento na receita pessoal, será necessário considerar as melhorias do bem estar humano -- inclusive saúde pública e qualidade ambiental. Portanto, será necessário determinar quais usos dos recursos naturais renováveis do Brasil são mais eficazes e sustentáveis de forma a não serem deplecionados em excesso à sua capacidade de regeneração. Mesmo como concebidas no presente, as Reservas Extrativistas são vulneráveis ao risco de super-exploração. Se os mercados para os seus produtos aumentarem muito depressa, os seus recursos poderão ser rapidamente esgotados além dos limites sustentáveis, até o ponto a partir do qual não haveria recuperação.

Uma solução potencial é uma combinação de vários usos do solo e o uso simultâneo dos dois maiores ecossistemas da Região - terras firmes e várzeas -- em áreas onde os maiores segmentos da população estão localizados. Esse enfoque é chamado de agro-silvicultura.

A agro-silvicultura tenta reproduzir a biodiversidade natural da Amazônia. Recomenda-se, assim, adotar uma combinação de várias atividades: extração de produtos renováveis da floresta; extrativismo de recursos aquáticos, usando terras para o cultivo de produtos de ciclo longo e de ciclo curto; agricultura em pequena escala para subsistência e a criação de pequenos animais e aves domésticas. As universidades e os institutos de pesquisa da Amazônia já desenvolveram uma variedade de tecnologias que, se usadas intensivamente, poderiam provavelmente demonstrar que a sustentabilidade pode ser alcançada. Se a sustentabilidade puder ser demonstrada, esse método possibilitará o equilíbrio entre a necessidade de proteção ambiental com a necessidade de melhorar o bem estar do homem e, dessa maneira, alcançar o desenvolvimento verdadeiramente sustentável na Amazônia e em outros valiosos ecossistemas brasileiros.



## Apêndice A

### DOMÍNIO E POSSE DA TERRA NO BRASIL

Há vários fatos históricos e exigências legais que precisam ser consideradas quando se busca determinar o domínio e a posse das Reservas dentro do perímetro das Reservas Extrativistas. O conceito básico das Reservas é de que todas essas terras serão de propriedade da União, que então fará uma concessão de direito real de uso da Reserva para a associação comunitária. Na maioria dos casos, entretanto, as terras dentro dos limites das reservas não são de propriedade da União à época em que as Reservas são criadas. Para que essas terras sejam transferidas para o domínio da União, será necessário que o Governo Federal as adquira ou as desapropriar. O processo a ser seguido, por sua vez, depende da situação de propriedade da terra, à época em que as Reservas são criadas.

Uma visão geral tanto da distribuição fundiária no Brasil, como dos critérios legais para a determinação do domínio e da posse da terra, será útil para que se possa entender a maneira como as Reservas Extrativistas vêm sendo estabelecidas e os obstáculos que precisam ser superados, a fim de que esse processo seja aperfeiçoado. Este Apêndice cobre dois aspectos do problema: (1) a estrutura fundiária no Brasil e as três principais categorias de domínio -- terras particulares, terras públicas e terras devolutas<sup>124</sup> -- e (2) os critérios legais aplicáveis a cada uma dessas três situações que determinam a posse e o domínio da terra, inclusive situações em que a mera ocupação pode resultar em domínio legal da terra.

#### 1. CATEGORIAS DE PROPRIEDADE DA TERRA

A propriedade da terra no Brasil está distribuída em três categorias principais: terras públicas, terras particulares e terras devolutas. O entendimento dessas diferentes categorias demanda um certo conhecimento da história da propriedade da terra no Brasil, desde a chegada dos europeus no Século XVI.

##### *a. Terras Públicas*

São consideradas públicas as terras cujo título legal e posse efetiva pertencem à União, aos Estados ou aos Municípios. No Brasil, depois da chegada dos portugueses, todas as terras foram originalmente consideradas como propriedade da Coroa. Pretendendo desenvolver a colônia, Portugal criou as primeiras divisões administrativas do Brasil, através do sistema de capitânias hereditárias. As capitânias foram um experimento efêmero, no qual autorizava-se o donatário a fazer concessões de terras. Os donatários não detinham o domínio direto sobre as terras; na realidade, as terras mantinham a sua condição de terras públicas e os donatários apenas concediam o uso das terras para suas famílias e para outros. Por todo o período, a maioria das terras no Brasil permaneceram públicas, mas desde então, mais e mais terras têm se convertido em terras particulares ou em terras devolutas.

---

<sup>124</sup> Além dessas categorias de domínio, há algumas outras circunstâncias muito incomuns que, pela passagem do tempo, transmitem a titularidade do domínio a certos proprietários particulares. Contudo, esses casos especiais são muito raros e não são relevantes às Reservas Extrativistas e, por essa razão, não são discutidos aqui.

No presente, as terras públicas pertencem à União, aos Estados e aos Municípios. A Constituição da República 1988 contém dois artigos que se referem às terras públicas. O artigo 49, XVII atribui ao Congresso Nacional a competência para conceder a aprovação prévia para alocação a um uso específico ou transferência de terras públicas com área superior a 2.500 hectares, para a mão de particulares.

Concessão especial é o instrumento para a aquisição privada de terras públicas, quando a sua área for superior a 2.500 hectares. Ainda que a concessão especial não possa ocorrer sem a aprovação do Congresso Nacional, ela geralmente beneficia corporações privadas e freqüentemente são utilizadas para a construção de grandes projetos que podem causar sérios danos ecológicos.

O artigo 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também confere ao Congresso Nacional a atribuição de criar uma Comissão Mista encarregada de rever todas as doações, vendas e concessões de terras públicas com área superior a 3.000 hectares, que hajam ocorrido entre 1º de janeiro de 1962 a 31 de dezembro de 1987. O parágrafo 3º desse artigo estabelece ainda mais que, nos casos em que essas transações tiverem sido ilegais ou sendo de interesse público, essas terras reverterão ao patrimônio dos Estados, Municípios ou da União.

As terras públicas, desde que não estejam afetadas a algum uso governamental específico, podem ser usadas para proteção ambiental, reforma agrária ou outros projetos do Governo. No caso das Reservas Extrativistas, por exemplo, se uma área, que está sendo proposta como Reserva por uma comunidade, for constituída exclusivamente de terras públicas da União, torna-se relativamente simples para o IBAMA viabilizar o direito do Governo de usar essas terras como Reserva, por já se tratar de terras públicas. Como tal, as terras se constituem em patrimônio disponível do Governo Federal e podem ser designadas para o fim de estabelecer uma Reserva, sem haver a necessidade de outros procedimentos legais.

A afetação de terras públicas a uma Reserva Extrativista é ainda mais simplificada porque o IBAMA permanece com o domínio da terra em nome da União, não havendo a necessidade de transferência desse domínio a particulares. Caso não fosse essa a situação e houvesse a necessidade de transferência de domínio, o estabelecimento das Reservas seria muito mais difícil, pois o processo de transferência de terras públicas a particulares é muito complicado no Brasil.

Em resumo, se todas as terras dentro da área proposta de uma Reserva já forem de propriedade da União, somente seria necessário a delimitação da Reserva por meio de Decreto Executivo, sem a necessidade de o IBAMA promover a discriminação ou desapropriação das terras. Infelizmente, a grande parte das terras onde se concentra o maior interesse das comunidades nem é constituída de terras públicas nem estão tituladas em nomes de proprietários particulares. Em conseqüência, o IBAMA vê-se forçado a proceder à regularização fundiária dessas terras, de modo que as questões de posse e domínio sejam

resolvidas e a sua titularidade possa ser transferida à União, para serem usadas como Reserva<sup>125</sup>.

#### *b. Terras Particulares*

Terras particulares são aquelas que pertencem ao domínio particular ou privado, adquiridas de forma legal por compra, herança, doação e usucapião<sup>126</sup>. No Brasil, a propriedade territorial atravessou quatro fases distintas. Primeiro, o regime de sesmarias<sup>127</sup> iniciou, por meio de concessões a particulares, o processo de privatização das terras da Coroa. O objetivo básico das sesmarias era o de encorajar o povoamento quando o Brasil ainda era uma colônia<sup>128</sup>.

Segundo, a doação de sesmarias foi suspensa, após o Brasil proclamar a sua independência de Portugal em 7 de setembro de 1822. Como não havia nenhuma lei existente que governasse a propriedade de terras, o Brasil ingressou em um período durante o qual a terra era obtida por mera ocupação física. Terceiro, após a Lei de Terras ser adotada em 1850, havia uma grande quantidade de terras incultas, disponíveis para aqueles que desejavam ter propriedades privadas. A Lei de Terras permitiu que fossem regularizadas tanto a situação das sesmarias como a dos posseiros, que ocupavam as terras sem ser seus donos, dando-lhes a oportunidade de obter a sua titularidade definitiva.

Quarto, com a edição da Lei dos Registros Públicos de 1973, centenas de Cartórios de Registro Imobiliário foram criados com o objetivo de registrar quem efetivamente detém a titularidade legal das terras. Estes foram estabelecidos com a finalidade de facilitar a determinação de quais terras são tituladas em nome de particulares e quais em nome do Governo. Quaisquer terras que não se incluam entre essas duas categorias podem ser identificadas, pelo processo de exclusão, como terras devolutas.

#### *c. Terras Devolutas*

O conceito de terras devolutas tem a sua origem no Brasil Colônia, como um método de fazer cumprir as obrigações associadas com as sesmarias. No caso de um sesmeiro não cumprir com essas obrigações, as terras que lhe haviam sido dadas teriam de ser devolvidas à Coroa portuguesa. Essa categoria de domínio da terra também inclui outras propriedades, pois nem todas as terras no Brasil Colônia foram distribuídas para os sesmeiros e também

---

<sup>125</sup> Ver Apêndice B para uma descrição detalhada dos procedimentos a serem seguidos na regularização fundiária e, em seguida, na desapropriação, após resolvidos os problemas referentes ao seu domínio.

<sup>126</sup> De Plácido e Silva em 35.

<sup>127</sup> As sesmarias eram porções de terras públicas doadas pela Coroa portuguesa a empreendedores que, em troca, concordavam em cultivar a terra e pagar um sexto de seus lucros para a Coroa. A palavra "sesmaria" tem a sua provável raiz na palavra "sesma", uma medida agrária usada à época.

<sup>128</sup> As sesmarias foram utilizadas para transferir terras públicas a particulares até 1822, quando uma Resolução do príncipe regente Dom Pedro determinou a suspensão de todas as concessões de terras até a convocação da Assembleia Geral Constituinte.

porque extensas porções de terras tornaram-se desocupadas ao fim do regime de sesmarias em 1822<sup>129</sup>.

O sistema de sesmarias, que indiretamente produziu a categoria de terras devolutas, funcionava de uma maneira muito caótica. As terras só eram concedidas às elites políticas e econômicas, que na maioria das vezes não as cultivavam diretamente, arrendando-as a terceiros. Em muitos casos, os sesmeiros, ou seus arrendatários, não eram capazes de cultivar grandes extensões das terras que lhes haviam sido concedidas e simplesmente abandonavam as áreas que não podiam cultivar. Este tipo de propriedade abandonada é o segundo componente das terras que se tornaram devolutas.

Em 18 de setembro de 1850, foi editada a Lei de Terras (lei nº 601)<sup>130</sup>. Foi a primeira lei brasileira que tentou tratar da questão fundiária de forma sistemática<sup>131</sup>. A Lei de Terras legalizou as ocupações extralegais dos posseiros, desde que pudessem ser comprovados o cultivo da terra e o estabelecimento de sua moradia nela<sup>132</sup>.

Na primeira Constituição Republicana, em 1891, o artigo 64 transferiu aos Estados as terras devolutas e reservou para a União apenas aquelas áreas de terras devolutas julgadas essenciais ao desenvolvimento e à segurança nacional, como as áreas perto de fronteiras internacionais. As terras devolutas, à luz do que dispõe o artigo 66, III do Código Civil, devem ser tratadas como bens dominiais do Governo Federal. Como leciona Meirelles<sup>133</sup>, bens dominiais são bens que "embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade de serem utilizados em qualquer fim, ou mesmo alienados pela Administração se assim o desejar".

De acordo com o INCRA, há muitas áreas de terras devolutas dentro da Região Amazônica, onde oito das primeiras nove Reservas Extrativistas estão localizadas. Os domínios existentes nessas áreas devolutas podem ter sido adquiridos por particulares de diversas maneiras; (1) Por um compromisso de compra e venda registrado em Cartório de Registros Imobiliário; (2) por compra devidamente ratificada, do Governo federal, de terras devolutas na faixa de fronteiras; (3) por aforamento concedido na forma do Decreto-lei nº 9.760 de 5 de setembro de 1946; (3) aquisição amparada na Lei de Terras de 1850, que concedeu aos ocupantes o domínio das terras nas quais residiam e trabalhavam. Nos casos em que as terras devolutas ingressaram no domínio privado, será necessário que o Governo

---

<sup>129</sup> Apesar de essas terras não serem literalmente "devolutas", i.e. devolvidas, uma vez que elas não reverteram para a Coroa Portuguesa, esse termo é ainda utilizado para descrever terras que não são nem terras públicas nem propriedade privada em que um particular seja o detentor legal de titularidade.

<sup>130</sup> Essa lei foi inspirada na Lei de Terras dos Estados Unidos de 1785, particularmente no que se referia à venda de terras públicas.

<sup>131</sup> O artigo 3º da Lei de Terras estabelece a definição legal de terras devolutas como: (1) terras para as quais nunca existiu qualquer título devidamente registrado em nome de particular; (2) terras que não hajam sido designadas para algum uso governamental e (3) terras que foram devolvidas para a Coroa portuguesa antes de 1822, ou para o Império depois de 1822, mas anteriormente à edição da Lei de Terras de 1850.

<sup>132</sup> No regime das sesmarias, havia necessidade de titulação da área antes de se iniciar a sua exploração; no regime da Lei de Terras, a exploração das terras deveria preceder a sua titulação.

<sup>133</sup> Meirelles em 445

as adquira por meio de desapropriação para que elas se tornem terras públicas e então parte das Reservas Extrativistas.

## 2. A POSSE DE TERRAS NO BRASIL

A demografia do Brasil é muito variável. As suas regiões Sudeste e Sul cobrem pequenas áreas mas são densamente habitadas. Por outro lado, as regiões Norte e Centro-Oeste são muito maiores, mas com uma população bastante rarefeita. Por muitas razões, inclusive de segurança nacional, desde o final do século passado, o Brasil tem concentrado os seus esforços de reforma agrária no preenchimento de vazios demográficos. Historicamente, muitas leis diferentes têm incentivado os brasileiros a se mudarem para essas áreas relativamente despovoadas, permitindo o reconhecimento dominial àqueles que ocuparem a terra. Todavia, a posse ou ocupação da terra produz conseqüências diferentes, dependendo da situação legal da terra que está sendo ocupada. Esta seção explica essas diferentes conseqüências decorrentes da ocupação de diferentes tipos de terras

### *a. Posse de Terras Devolutas*

Conforme se descreveu na Seção 1.c deste Apêndice, terras devolutas são aquelas terras públicas que não estão afetadas a algum uso governamental específico e que nunca estiveram no domínio de particulares, por título legítimo. Na Região Norte do Brasil, muitas das terras devolutas já estão ocupadas. Nesse caso, os posseiros podem vir a obter o domínio da área se cumprirem com certos requisitos legais. Reconhecida a juridicidade da posse nos tribunais, o domínio será transferido para eles, legalmente reclassificando essas terras devolutas em terras particulares.

A Lei nº 6.383 de 7 de dezembro de 1976 regula a transferência de terras devolutas para o domínio particular. Além de dispor sobre o procedimento discriminatório das terras devolutas, essa lei estabelece as várias exigências que os ocupantes devem satisfazer para legalmente obterem o domínio de terras devolutas. Aquisição de terras devolutas pelos posseiros pode ocorrer de uma das seguintes maneiras: (1) legitimação de posse; (2) regularização de posse; e (3) concessão especial<sup>134</sup>.

#### *(1) Legitimação de Posse*

A legitimação de posse permite que uma pessoa obtenha uma Licença de Ocupação, fornecida pelo prazo de quatro anos. Para se expedir a Licença de Ocupação é necessário que o posseiro tenha ocupado a área pelo menos há um ano e um dia, e tenha, além disso, morada permanente, cultura efetiva e não seja proprietário de imóvel rural<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> Além dessas situações, as áreas designadas para as Reservas Extrativistas podem também estar ocupadas por indivíduos que não dispõem de titulação legal e também não conseguem atender às exigências para obtenção de domínio através da posse. Em algumas Reservas que já passaram pelo processo discriminatório das terras devolutas, as áreas ocupadas por invasores continuam no domínio da União. Esse é o caso da Reserva Rio Ouro Preto, no Estado de Rondônia, onde existem vários ocupantes sem condição de postular o domínio legal. O Apêndice B explica as conseqüências legais para esses ocupantes, particularmente no que se refere ao seu direito potencial de indenização por benfeitorias.

<sup>135</sup> Maia em 32.

Após a expedição da Licença de Ocupação, o ocupante deve continuar a satisfazer essas mesmas condições durante o período de quatro anos da licença<sup>136</sup>. Depois de quatro anos, é necessária uma revisão para confirmar se o ocupante ainda tem condições de cultivar a terra. O ocupante então adquire o direito de preferência para adquirir o lote. A aquisição da propriedade se dá através de processo licitatório pelo valor da terra nua. Como regra geral, o ocupante vence, pois o processo licitatório tem regras que beneficiam aquele que trabalhou a terra. Atendidos todos esses requisitos e depois de pagar o valor da terra nua, mais os serviços topográficos e outras taxas, o ocupante poderá receber o título definitivo da propriedade, tornando-se legalmente o seu dono<sup>137</sup>.

Em algumas áreas dentro dos limites das Reservas Extrativistas, pode-se encontrar tanto seringueiros como seringalistas que haviam recebido Licenças de Ocupação, com atendimento aos requisitos da Lei 6.383/76. Preenchidas as condições acima indicadas, eles esperaram os quatro anos exigidos e obtiveram o título definitivo. Outros, entretanto, aparentemente tentaram adquirir suas terras sem esperar pelos quatro anos inteiros, simplesmente participando do processo licitatório e pagando pela terra. À medida em que o INCRA prossegue no processo de regularização fundiária nas áreas das Reservas e depois na fase de desapropriação das terras particulares, vai se defrontar com esses dois problemas de Licença de Ocupação que requerem soluções distintas.

Apesar de a Lei nº 6.383/76 tenha facilitado, na teoria, a aquisição, pelo ocupante, do domínio legal de terras devolutas, ela também causou algumas injustiças. Essa lei transformou um sistema centenário de ocupações legalizadas em um sistema burocrático. Uma vez que um ocupante tenha obtido uma Licença de Ocupação, ele supõe que tem o direito de viver na terra e de comprá-la. Entretanto, os ocupantes raramente completam esse processo de quatro anos, de sorte que, na realidade, eles nunca regularizam essa situação fundiária nem obtêm o título definitivo das terras devolutas que ocupam.

Como resultado, aqueles que ocupam áreas menores do que 100 hectares e que usam a terra como sua fonte de sustento não podem se proteger contra especuladores e outros que possam tentar tirar deles essas terras, no futuro. Em contraste, para lotes de terra maiores de terra, de 100 a 2500 hectares, um ocupante não tem de esperar quatro anos e pode, em um menor intervalo de tempo, adquirir o título de propriedade através de regularização de posse, que dá ao ocupante das grandes propriedades, a preferência no processo licitatório.

---

<sup>136</sup> A Licença de Ocupação é expedida pelo INCRA e não pode ser transferida por um ato inter vivos do ocupante. Essa exigência busca desencorajar a especulação de terras. A lei objetiva beneficiar uma pessoa que ocupa uma área de terras de até 100 hectares, tornando-a produtiva como resultado de seu trabalho no cultivo da terra.

<sup>137</sup> Maia em 32.

## (2) Regularização de Posse

No caso de uma área de terras devolutas entre 100 e 2.500 hectares, o procedimento para aquisição domínio particular é diferente<sup>138</sup>. Nesse caso, o ocupante não está sujeito à legitimação de posse mas sim à regularização de posse. Este procedimento consiste na alienação da terra diretamente ao seu ocupante, desde que sejam satisfeitos os seguintes requisitos: (1) O tamanho da propriedade é compatível com a capacidade do ocupante de explorá-la; (2) o ocupante e sua família cultivam a terra diretamente e nela estabeleceram sua moradia e (3) eles ocupam a terra por dez anos.

Se o ocupante tiver morado e trabalhado na terra por dez anos e houver atendido todos os outros requisitos legais, ele pode adquirir o seu domínio legal pagando o preço da terra nua<sup>139</sup>. Ainda melhor, mesmo se o ocupante não atender o requisito de ocupação decenal, ele pode ainda obter o título definitivo de propriedade através de um processo licitatório, que dá ao ocupante o direito de preferência se os lances forem idênticos. Mesmo que o lance do ocupante for inferior a qualquer outro lance, ele ainda assim poderá adjudicar a área se igualar o seu lance ao do vencedor. Esse processo licitatório dirigido busca premiar aquele que trabalhou a terra.

### b. Posse de Terras Particulares

A posse de terras particulares, ainda que possa ter algumas consequências jurídico-dominiais, não resulta em reclassificação da terra. O domínio permanece particular, mas a lei deve determinar qual dos potenciais proprietários particulares tem direito à titularidade.

A lei brasileira estabelece três tipos de usucapião: ordinário (Código Civil, artigo 550); extraordinário (Código Civil, artigo 551) e especial (lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1961)<sup>140</sup>. Os três tipos de usucapião têm alguns requisitos em comum: a inércia do titular do domínio; a intenção do possuidor de ter a coisa como sua -- "*animus domini*"; e o exercício da posse em terras particulares.

Para fins de regularização fundiária nas Reservas Extrativistas, não é diretamente relevante a análise do processo pelo qual são solucionados os conflitos referentes a

<sup>138</sup> É incorreta a idéia comum de que a simples posse de terras devolutas dá ao ocupante o direito de adquirir até 2.500 hectares. O limite de 2.500 hectares é simplesmente um limite máximo estabelecido pela Constituição para a alienação de terras públicas sem a autorização do Congresso Nacional. A alienação de terras públicas para grandes projetos privados com área superior a 600 vezes o módulo rural de uma dada região também apresenta sérios problemas. Esse tipo de alienação, que geralmente beneficia grandes companhias, também requer a aprovação do Congresso Nacional, conforme dispõe o artigo 49, XVII da Constituição da República. Essas alienações devem ser feitas por processo licitatório.

<sup>139</sup> Como regra geral, qualquer alienação de terras públicas, com área inferior a 2500 hectares, através de regularização de posse, deve ser feita por meio de licitação pública, mas esta pode ser dispensada por ato do Presidente da República.

<sup>140</sup> Como as Reservas Extrativistas foram criadas para proteger áreas de interesse ecológico, é impossível aos ocupantes de terras devolutas se utilizarem do instituto do usucapião como base para adquirir o domínio dentro das Reservas. O artigo 2º da Lei nº 6969/81 expressamente permite ao possuidor a titulação da posse através do usucapião em terras devolutas. Ao mesmo tempo, esse artigo proíbe a aplicação do usucapião em áreas que possuam interesse ecológico.

usucapião e pelo qual se decide qual de dois ou mais postulantes tem o direito à titularidade dominial. Entretanto, para que o IBAMA possa adquirir a titularidade dessas propriedades privadas é importante saber quem legalmente detém o domínio, bem como a quem pertencem as benfeitorias, de modo que as indenizações sejam pagas aos destinatários corretos, quando as terras particulares forem desapropriadas e a titularidade transferida para o IBAMA.

### *c. Posse de Terras Públicas*

A posse de terras públicas não gera quaisquer conseqüências no sentido de conferir titularidade dominial ao seu detentor. O artigo 191 da Constituição da República, parágrafo único, proíbe que a mera ocupação de terras públicas possa ser invocada para aquisição de titularidade dominial. Inobstante essa proibição, os ocupantes de terras públicas poderão postular indenização, durante o processo de desapropriação nas Reservas Extrativistas. Eles farão jus à indenização de custos de demarcação bem como do valor das benfeitorias úteis e necessárias que hajam sido feitas em terras públicas<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Artigos 516-519 do Código Civil.



## Apêndice B

### REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Para que a União obtenha titularidade das terras dentro dos limites das Reservas Extrativistas, o IBAMA<sup>142</sup> deve seguir os procedimentos administrativos e/ou judiciais apropriados para que se determine quem detém a legítima titularidade das terras e então se possa desapropriar aquelas que estiverem em mãos de particulares. Como é explicado em detalhes neste Apêndice, os procedimentos para regularização fundiária e ação desapropriatória serão diferentes dependendo da situação das terras dentro das Reservas, caso sejam públicas, particulares ou devolutas.

Para as terras devolutas dentro das Reservas, o IBAMA deve utilizar o devido processo discriminatório, de forma a identificar os seus limites e separá-las das terras adjacentes de propriedade privada. Concluído o processo discriminatório, essas terras podem então ser tituladas em nome da União. Para as terras particulares dentro das Reservas, o IBAMA precisa primeiro desapropriar as propriedades e então pagar as indenizações aos proprietários, pelo valor de suas terras e quaisquer benfeitorias. Outras terras públicas que já sejam tituladas em nome da União, naturalmente, não necessitam de quaisquer procedimentos adicionais para que o IBAMA obtenha o seu domínio, a não ser assegurar-se de que o domínio público esteja devidamente titulado.

#### 1. PROCESSO DISCRIMINATÓRIO

Conforme explicado no Apêndice A, Seção 1.c, terras devolutas são aquelas terras para as quais nunca existiu qualquer título devidamente registrado em nome de particulares e que nunca foram afetadas a algum uso governamental. Elas estão legalmente vagas ou desocupadas. Todavia, a União pode incluir em seu domínio algumas terras devolutas, de acordo com o artigo 20, II, da Constituição da República. Esse artigo dispõe que as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, vias federais de comunicação e à preservação ambiental são bens da União<sup>143</sup>.

Apesar de a Constituição declarar que algumas terras devolutas pertencem ao Governo Federal, ainda assim será necessário que o INCRA se utilize do processo discriminatório, de forma a poder demarcar os limites dessas áreas e registrá-las em nome da União. Até que essas terras sejam devidamente discriminadas, não pode existir registro

<sup>142</sup> Apesar de o IBAMA ser o órgão responsável pelas desapropriações nas Reservas Extrativistas (Decreto nº 98.897/90), esse processo é geralmente conduzido pelo INCRA. Em consequência, este Apêndice refere-se ao INCRA e ao IBAMA, de forma intercambiável.

<sup>143</sup> A propriedade das outras terras devolutas foi transferida para os Estados pelo artigo 64 da Constituição de 1891. Essas terras estaduais que anteriormente foram terras devolutas estão também sujeitas à ação discriminatória. Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, artigo 27.

de seu título definitivo. Sabe-se que elas existem, mas não se conhece a sua exata localização. O processo discriminatório permite ao Governo identificar as terras devolutas e incorporá-las ao patrimônio público como bens da União ou reconhecê-las como propriedade privada, cujo domínio está legalmente em mãos de particulares.

A Lei de Terras de 1850 foi a primeira peça de legislação brasileira a tratar do processo discriminatório. Essa lei foi editada com o objetivo de conter a crescente ocupação ilegal de terras, que passou a ocorrer desde que o sistema de sesmarias foi suspenso em 1822<sup>144</sup>. A Lei de Terras autorizava aos fazendeiros e outros ocupantes de terras rurais a obtenção da titularidade do domínio das terras que eles cultivavam<sup>145</sup>. Entretanto, nos nossos dias é a Lei nº 6.383/76 que governa o processo discriminatório das terras devolutas e a sua transferência para o domínio público ou particular<sup>146</sup>. Essa lei estabelece procedimentos tanto administrativos quanto judiciais para o processo discriminatório.

#### *a. Processo Discriminatório Administrativo*

O artigo 2º da lei nº 6.383/76 dispõe sobre os processo discriminatório administrativo de terras devolutas. Esse processo administrativo será instaurado por uma Comissão Especial, criada pelo presidente do INCRA. Essa Comissão é composta por um advogado do INCRA, que será o presidente da Comissão, um agrônomo e um outro funcionário do INCRA, que será o secretário.

À Comissão Especial cabe a condução do processo discriminatório, que será instruído com memorial contendo os seguintes aspectos da área: (1) uma descrição do perímetro da propriedade, certo ou aproximado, com base em acidentes naturais sempre que possível, e tudo o que a propriedade contém; (2) qualquer evidência da existência de título de propriedade que possa ter sido legalmente registrado; (3) todos os usos conhecidos da terra; (4) um esboço da gleba a ser discriminada ou fotografias aéreas; e (5) quaisquer outras informações úteis.

A descrição das terras pode ser feita usando-se fotografias aéreas. Devem ser incluídas informações sobre os aspectos físicos, tais como clima, relevo, solos, rios, vegetação e acesso; aspectos econômicos tais como atividades agrícolas, extrativas e outras atividades humanas na área; e outras informações sobre a área tais como uso do solo, existência de tensões sociais pela posse de terra, presença de índios, atividade mineradora ativa e localização de reservas florestais ou outras unidades de conservação.

---

<sup>144</sup> Ver Apêndice A, Seção 1.b.

<sup>145</sup> A Lei de Terras foi editada para encorajar as pessoas a se fixarem nas áreas rurais, dando-lhes a oportunidade de adquirir a propriedade privada das terras que ocupavam e que geralmente eram devolutas.

<sup>146</sup> Dependendo da localização das terras devolutas, cabe ao Governo Federal ou aos Estados o direito de implementar esse procedimento discriminatório de terras devolutas.

A Comissão também analisará todos os possíveis títulos legais de uma dada área de terra, usando tanto o acervo de microfilmes de registro de propriedades do INCRA, bem como informações dos cartórios de registros imobiliários com jurisdição na área. Esses cartórios podem fornecer à Comissão uma lista de todas as propriedades registradas na área, possibilitando que se verifique se os seus proprietários detêm a titularidade dominial. A análise de todos os usos conhecidos do solo inclui o nome daqueles que ocupam a área e a informação específica sobre eles, bem como a área total ocupada e suas confrontações.

Com base nessa informação, a Comissão Especial elabora e publica editais de convocação de todos os que tenham pretensão sobre a área total das terras devolutas, tanto ocupantes como proprietários particulares registrados. Após a segunda publicação do edital de convocação, os pretendentes têm 60 dias para apresentarem os seus títulos para a Comissão. No caso de ocupantes que nunca obtiveram título para as terras que cultivam, podem ser arroladas testemunhas que possam confirmar o exercício da posse pelos pretendentes, durante o período de tempo exigido e ainda que esses pretendentes podem satisfazer às outras exigências para a obtenção do título.

Após a apresentação desses documentos, a Comissão procederá ao estudo da legitimidade de cada um dos títulos individuais. Também será conduzida uma inspeção rural. No caso das ocupações, a inspeção rural deverá cobrir aspectos sobre a utilização do imóvel, o tempo de posse e se os ocupantes têm morada permanente nele.

Se todas essas condições forem satisfeitas, aqueles que detêm Licenças de Ocupação, ou outros títulos de posse, podem se habilitar a adquirir o domínio. Após a apresentação desses fatos para a Comissão Especial, o presidente da Comissão decidirá quais dos interessados têm o direito de adquirir o domínio da área e que porções da área podem ser registradas como propriedade privada. Quaisquer outras porções remanescentes devem então ser tituladas em nome da União.

Há várias situações comuns que podem ocorrer durante este processo discriminatório administrativo de terras devolutas e a Comissão Especial possivelmente emitirá decisões semelhantes para cada uma dessas situações. Há diversas maneiras de os proprietários particulares serem isentados do processo. Quando um proprietário particular puder fornecer evidência adequada da titularidade do domínio e inexistindo litígio sobre o título, a propriedade será excluída do processo discriminatório das áreas devolutas remanescentes. A Comissão manifesta a sua decisão por meio da lavratura do Termo de Exclusão e Termo de Reconhecimento, o que confirma o domínio do particular sobre a área.

Quando um proprietário particular puder demonstrar outra evidência de domínio legal e não houver qualquer litígio sobre a propriedade, mas esta nunca foi oficialmente registrada, o proprietário será obrigado a medir e demarcar os limites da propriedade e corrigir o registro do título legal. Completados esses passos, a porção de terra será excluída do processo discriminatório das terras devolutas e um Termo de Exclusão será lavrado pela Comissão.

A Comissão excluirá do processo discriminatório as terras devolutas, situadas na área de fronteiras, que tenham sido alienadas por um Estado ou que tenham sido objeto de concessão, pois a transferência de domínio dessas terras está sujeita à ratificação prevista em lei especial<sup>147</sup>. Entretanto, no caso de existirem dúvidas sobre a legitimidade das pretensões de vários indivíduos ao domínio de terras devolutas, o presidente da Comissão reduzirá a termo as diversas pretensões e suas correspondentes irregularidades e as encaminhará à Procuradoria do INCRA para a propositura da ação competente<sup>148</sup>.

Aqueles que pretendem obter o domínio em razão de posse anterior deverão seguir procedimentos administrativos diferentes, dependendo da fundamentação para a posse. Os detentores de Licença de Ocupação que haja sido concedida pela União têm o direito de preferência de comprar a terra por um preço que reflita o seu valor histórico, não o valor atual inflacionado.

Para aqueles que alegam ocupação mas não são detentores de Licença de Ocupação, a decisão da Comissão dependerá da verificação da legitimidade da ocupação. Para tal, será necessário que eles possam satisfazer os requisitos de cultivo da terra e manutenção de moradia na terra. Os ocupantes que pleiteiam o domínio com base em algum outro documento devem demonstrar que o seu direito de ocupação foi legitimamente outorgado por órgão público investido de tal competência. A Comissão então analisará se os ocupantes atenderam as condições previstas na legislação que se aplica às suas situações.

Quando a Comissão proferir a sua decisão final, ela deverá instruir as partes interessadas para celebrarem com a União os documentos aplicáveis a cada situação. No caso de os indivíduos notificados desconsiderarem essas instruções, presume-se a sua discordância em relação à decisão da Comissão, e o caso será então ajuizado para que se proceda ao processo discriminatório judicial<sup>149</sup>.

Se todas as pretensões de domínio em terras devolutas puderem ser resolvidas administrativamente, o presidente da Comissão Especial então escolherá um agrimensor para levantar, demarcar e retificar os limites de todos os imóveis de domínio privado, assegurando-se dessa forma de que os marcos de delimitação correspondam às determinações do título de propriedade. Após a conclusão desse trabalho, o domínio legal de cada um dos lotes discriminados será formalmente declarado em uma Portaria do presidente do INCRA. Com base nessa Portaria, será providenciada a matrícula e o registro das áreas devolutas remanescentes, que não sejam de propriedade particular, junto ao Cartório do Registro Imobiliário da Comarca da situação das terras.

---

<sup>147</sup> Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975.

<sup>148</sup> Lei nº 8.383, artigo 8º.

<sup>149</sup> Lei nº 6.383/76, artigo 19. Ver Seção 1.b abaixo.

### *b. Processo Discriminatório Judicial*

Há três situações em que o processo discriminatório judicial pode ser promovido: (1) quando o processo discriminatório administrativo for dispensado ou interrompido, presumivelmente por não ser eficaz<sup>150</sup>; (2) quando alguns indivíduos não responderam ao edital de convocação; e (3) quando o INCRA precisar obter a proteção jurisdicional em razão de interferência dos ocupantes ou dos proprietários na discriminação administrativa<sup>151</sup>.

O INCRA está autorizado a representar a União para promover a discriminação judicial das terras devolutas da União, separando-as das outras terras. Essa ação obedecerá o procedimento sumaríssimo estabelecido no artigo 275 do Código de Processo Civil<sup>152</sup>. Caso o INCRA decida ignorar o processo administrativo, pode ingressar diretamente com a ação discriminatória judicial.

A petição inicial do INCRA no processo discriminatório judicial deve vir instruída com o memorial descritivo da área; suas características e confrontações e com a listagem de todos os registros imobiliários na área. Deve também conter um esboço da área ou fotografias aéreas, relatórios de vistoria e quaisquer outras informações relevantes sobre o imóvel.

A competência para conhecer essas ações é da Justiça Federal. Como os tribunais federais estão localizados nas capitais dos Estados, essa exigência gera severas dificuldades para algumas das partes, ao forçar que uma pessoa que viva no interior do Estado tenha de se deslocar para a capital para responder os termos da ação do INCRA.

Há três fases no processo discriminatório judicial: fase citatória; fase contenciosa e fase demarcatória. Durante a fase citatória, os interessados são convocados por um <sup>153</sup>edital da Justiça Federal. O prazo conferido aos interessados para a apresentação de documentos comprobatórios da posse ou domínio é de 60 dias, a partir da data da

---

<sup>150</sup> Caso os levantamentos iniciais do INCRA indiquem que as posses ou os títulos conflitantes são ilegítimos ou foram adquiridos por grileiros, o presidente do INCRA pode iniciar imediatamente a discriminação judicial pois seria ineficaz o processo administrativo.

<sup>151</sup> De acordo com a lei nº 6.383/76, artigo 25, o INCRA poderá obter a aplicação de medidas cautelares, sempre que necessário durante o processo discriminatório administrativo, para evitar que possíveis proprietários ou posseiros de terras devolutas tentem alterar as divisas da área, derrubar a cobertura vegetal, construir cercas, alterar ou remover benfeitorias ou praticar qualquer outro ato ilegal.

<sup>152</sup> A lei nº 6.383/76 dispõe sobre o edital e estabelece condições de forma que a legitimidade dos títulos, transcrições e outros registros que possam ter sido criados sem a própria documentação, possa ser atacada, teoricamente, de maneira mais eficiente. Na realidade, os procedimentos sumaríssimos raramente se concluem dentro do prazo de 90 dias, estabelecido pelo Código de Processo Civil.

<sup>153</sup> A atual lei que trata do processo discriminatório judicial tem acelerado o processo de convocação dos interessados. Lei nº 6.383/76. É exigida a publicação do edital no Diário Oficial da União e em um jornal local, se houver, e também através da afixação do edital em lugares públicos onde se situarem as áreas a serem discriminadas. Na lei anterior (lei nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956), o método de convocação variava de acordo com os lugares onde as partes a serem convocadas estavam localizadas. Isso significava que a convocação poderia ser feita, e freqüentemente era feita, de muitas formas diferentes, o que tornava o processo de notificação legal extremamente moroso.

publicação do edital. Durante a fase contenciosa, é realizada a audiência e prolatada a sentença pela Justiça Federal. Durante o prazo de 60 dias, as partes interessadas devem apresentar suas pretensões e prova de titularidade de domínio ou contestar os títulos dos outros interessados<sup>154</sup>.

A discriminatória judicial tem preferência em relação às demais ações em andamento, referentes a domínio ou posse de imóveis situados, em todo ou em parte, dentro da área contestada de terras devolutas. Em consequência, o juiz suspenderá quaisquer outras ações até que seja proferida uma decisão definitiva na discriminatória.

Durante a fase de demarcação de um caso de discriminatória judicial, os limites das propriedades afetadas são levantados e demarcados fisicamente pelo INCRA. É nessa fase que se executa a decisão judicial, demarcando-se os limites e removendo aqueles que ilegitimamente ocupam as terras devolutas<sup>155</sup>.

Além de promover a discriminação das terras devolutas, os processos discriminatórios também funcionam como um método eficiente de regularização fundiária dessas terras. Nele se convalidam as posses corretas, são fixados os limites, demarcadas as linhas divisórias, retificados ou anulados os títulos irregulares e discriminada a área e suas benfeitorias, em lotes de terras com a titularidade dominial perfeitamente definida. Esse processo também possibilita a criação de uma base de dados de títulos de propriedade legítimos, que pode ser usada para implementar qualquer programa fundiário, agrário, econômico ou ambiental.

## 2. DESAPROPRIAÇÃO

O artigo 5, incisos XXII e XXIII, da Constituição da República garantem ao cidadão brasileiro o direito de usar, gozar e dispor de sua propriedade na forma que melhor satisfizer os seus interesses, desde que as obrigações legais e restrições criadas pelo governo sejam satisfeitas. O direito de propriedade aplica-se a todas as coisas, materiais e imateriais. Entretanto, o exercício desse direito sofre restrições porque o artigo 5º, XXIII da Constituição da República estabelece que a propriedade deve cumprir a sua função social<sup>156</sup>.

De acordo com a Constituição, a propriedade deve ser regulada de forma a produzir o máximo benefício para todos. Para garantir esse benefício coletivo, o Poder Público pode intervir em assuntos relativos à propriedade privada. Constituição da República, artigo 5º, XXIV e XXV. Pode impor a cessação ou a limitação dos direitos de propriedade e pode

---

<sup>154</sup> Lei nº 6.383/76, artigo 20, § 2º.

<sup>155</sup> Os princípios estabelecidos pelos artigos 959 e 960 do Código de Processo Civil aplicam-se à demarcação.

<sup>156</sup> "O direito de propriedade, outrora absoluto, está sujeito em nossos dias a numerosas restrições, fundamentadas no interesse público e também no privado, de tal sorte que o traço nitidamente individualista, de que se revestia, cedeu lugar a concepção bastante diversa, de conteúdo social, mas de âmbito público". Cretella Jr. em 10.

determinar que a utilização de uma propriedade privada, mesmo por seu dono, se subordine a considerações de interesse público. Desapropriação é um dos muitos métodos de intervenção do Poder Público na propriedade privada. Esse processo será analisado a seguir, no contexto da desapropriação de terras particulares dentro de áreas designadas como Reservas Extrativistas.

A desapropriação é a forma mais eficaz do Poder Público demonstrar o seu controle sobre a propriedade privada, porque é o único método que lhe permite a transferência da propriedade do domínio privado para o domínio público<sup>157</sup>. No Brasil, a proteção da propriedade privada é a regra e a exceção é a desapropriação, seja por utilidade pública, necessidade pública ou interesse social. Essas três mais a reforma agrária são as únicas justificativas que autorizam a interferência da ação governamental nos direitos de propriedade. Essas justificativas também determinam quais dos vários métodos de desapropriação disponíveis nas leis brasileiras devem ser seguidos.

#### *a. Tipos de Desapropriação*

Há limitações muito severas aos poderes desapropriatórios do Governo, conforme definido no artigo 5º, XXIV da Constituição da República. Esse dispositivo constitucional assegura que "a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição". Os critérios para a determinação da necessidade ou da utilidade pública para fins de desapropriação estão descritos na Lei Geral das Desapropriações<sup>158</sup>.

Além disso, o artigo 590 do Código Civil elenca os casos de necessidade pública (§ 1º) e os de utilidade pública (§ 2º). A necessidade pública impõe a transferência dos bens particulares para o Estado quando este se defronta com situações de emergência. Nesse caso, a transferência de bens de particulares para o domínio e uso da Administração Pública é um elemento essencial.

Desapropriação por interesse social já é um conceito mais recente<sup>159</sup>. "Ocorre quando as circunstâncias impõem uma distribuição ou condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade, ou de categorias sociais merecedoras do amparo especial do Poder Público"<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> A desapropriação foi definida como "a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública, ou ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização". Meirelles em 547.

<sup>158</sup> Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

<sup>159</sup> Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1992.

<sup>160</sup> Meirelles em 637.

Quando a propriedade privada é desapropriada para fins de interesse social, somente um certo segmento da população pode usufruí-la, quando estiver no domínio público, e o seu uso se restringirá por condições previamente especificadas. Esse uso pode ser gratuito ou remunerado, por tempo determinado ou indeterminado e será garantido mediante contrato ou ato administrativo<sup>161</sup>. A desapropriação de terras particulares dentro das Reservas Extrativistas tem seu fundamento no interesse social.

#### *b. A Declaração Expropriatória*

A desapropriação é um processo administrativo que se realiza em duas fases. A primeira fase é a declaração que indica se a razão para a desapropriação é necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. A segunda fase é a execução da desapropriação, que inclui a avaliação da propriedade para se determinar o valor da indenização e a transferência da titularidade do domínio do bem expropriado para o órgão governamental apropriado.

A declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social é feita, via de regra, por meio de decreto do Poder Executivo. Publicado o ato declaratório, o Poder Público terá de iniciar a fase executória no prazo de 5 anos no caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou em 2 anos, no caso de desapropriação por interesse social. Caso o Poder Público não inicie a fase de execução nos prazos citados, a declaração expropriatória caducará. Nesse caso, deverá decorrer o período de um ano para que o Governo possa renovar seu esforço de desapropriar a mesma propriedade<sup>162</sup>.

Para que a declaração expropriatória tenha efeito legal, faz-se necessária a descrição precisa da propriedade que existe dentro da área expropriada, inclusive seus limites, benfeitorias, além da identificação e outras informações pessoais sobre os proprietários particulares<sup>163</sup>. Uma declaração expropriatória deve também conter os seguintes elementos:

<sup>161</sup> No caso das Reservas Extrativistas, o Governo escolheu definir as condições para utilização da terra por meio de um contrato de direito real de uso com uma associação comunitária da Reserva, por um período especificado, a título gratuito. (decreto nº 98.897/90, artigo 4º). Ver Seção 2.f abaixo.

<sup>162</sup> Extensas discussões têm ocorrido em torno desse prazo de dois anos, em face de interpretações divergentes da Lei Geral de Desapropriações. Tanto as ONGs envolvidas no estabelecimento das Reservas bem como os representantes do IBAMA entendem que o decreto de criação de uma Reserva expira se o processo desapropriatório não se iniciar no período de dois anos após a edição do decreto. De fato, os decretos para as Reservas do Extremo Norte do Tocantins, Ciriaco e Mata Grande expiraram todos no dia 20 de maio de 1994, antes de o IBAMA ter conseguido iniciar as ações desapropriatórias nessas Reservas.

Contudo, há uma outra interpretação razoável. O prazo não se esgotaria no período de dois anos contados a partir do primeiro decreto que simplesmente cria a Reserva. Pode-se, sim, argumentar que o prazo de dois anos não começa a fluir até que um segundo decreto, que é o próprio decreto expropriatório, declare a Reserva como área de interesse social, sujeita à desapropriação.

<sup>163</sup> "O decreto deve individualar o bem público ou os bens por ele declarados de utilidade pública (ou de interesse social), pois que uma de suas finalidades é indicar, com precisão, o objeto do direito estatal e o apropriamento. O decreto, por exemplo, que genericamente considerasse de utilidade pública todos os prédios compreendidos em uma determinada zona a urbanizar, seria insuficiente do ponto de vista legal". Fagundes em 133.



- (1) Evidência da intenção e autoridade do Poder Público de declarar a desapropriação;
- (2) Fundamento legal em que se sustenta;
- (3) Utilização que se planeja para a propriedade;
- (4) Identificação do bem sendo desapropriado.

Com a edição do decreto expropriatório que contenha todos os elementos necessários, começa a fluir o prazo de dois ou cinco anos. Ao final desse período, se o Poder Público não houver tomado a iniciativa de dar início à fase executória do processo de desapropriação, a declaração perde sua eficácia e as partes retornam ao *status quo ante*.

### *c. Desapropriação nas Reservas Extrativistas*

Pelo fato de as áreas dentro da Reservas Extrativistas terem sido desapropriadas por interesse social, as desapropriações são governadas pela lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. O artigo 5º dessa lei dispõe que, no caso de desapropriação por interesse social, são aplicáveis "as normas legais que regulam a desapropriação por utilidade pública, inclusive no tocante ao processo e à justa indenização devida ao proprietário". Além disso, o artigo 10 do decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que autoriza as desapropriações por utilidade pública, determina que as estas devam ocorrer por meio de um acordo negociado ou através de procedimentos judiciais, tão logo a declaração expropriatória tenha sido editada. Portanto, as desapropriações para as Reservas podem se concretizar tanto pela via administrativa como pela via judicial, de forma semelhante aos dois tipos de procedimentos discriminatórios de terras devolutas.

#### *(1) Desapropriações Administrativas*

Desapropriações administrativas são convenientes quando o proprietário concorda com a transferência de sua propriedade para o domínio público. No caso de o proprietário concordar em se despojar do bem, descrito na declaração expropriatória, o caso torna-se muito mais de uma venda forçada. Desde que o Poder Público pague o valor de avaliação da propriedade e ocorra a transferência da titularidade do domínio, o processo desapropriatório não necessita ultrapassar essa fase administrativa. Portanto, as desapropriações administrativas exigem apenas três passos: (1) pagamento da indenização<sup>164</sup>; (2) assinatura da escritura de transmissão do domínio, por todas as partes; (3) transcrição do acordo e do título.

---

<sup>164</sup> Nas desapropriações administrativas, a relação entre o Poder Público e proprietário privado é estritamente contratual. Em consequência, o proprietário que teve o seu bem desapropriado não tem o direito de reclamar se outros proprietários, em situações idênticas, receberam judicialmente valores mais altos por suas propriedades. Celebrado o acordo de desapropriação administrativa e firmados os documentos de transferência de domínio por todas as partes, com o aceite pelo proprietário do preço oferecido pelo governo, o contrato é definitivo.

Um acordo para desapropriação administrativa pode ocorrer em qualquer fase de um processo desapropriatório judicial, apesar de que ele deva se completar antes de expirar o prazo de 15 dias para contestação do valor da propriedade desaproprianda. Feito o acordo, o expropriante efetua em juízo o pagamento do valor avaliado da propriedade e, querendo, imite-se provisoriamente na posse. Cabe ao juiz homologar o acordo por sentença, determinando a transcrição do bem em nome do expropriante.

## *(2) Desapropriações Judiciais*

No caso de não se poder chegar a um acordo, a desapropriação ingressa na fase judicial. O órgão governamental expropriante e o proprietário particular tornam-se partes adversas na relação processual litigiosa<sup>165</sup>. O Poder Público é o autor e o proprietário, o réu.

Nas desapropriações litigiosas, o Poder Público exerce seus poderes expropriatórios através do ajuizamento da petição inicial, que identifica o bem do particular como o objeto da ação expropriatória. A petição inicial é o mecanismo do Poder Público de notificar o proprietário e oferecer como indenização o preço avaliado da propriedade. Quando o Governo Federal é o autor, é competente a Justiça Federal, processando-se a ação expropriatória no foro da situação do bem. Nas outras situações, é competente a Justiça Estadual, no foro da situação do bem.

Após o Poder Público ingressar com a petição inicial, na condição de autor, a causa desapropriatória se processará pelo rito ordinário. O réu oferecerá a sua contestação, seguindo-se o despacho saneador do juiz. Em seguida haverá uma audiência de instrução, julgamento e prolação da sentença.

A petição inicial do Poder Público deflagra o processo de desapropriação judicial. Além da oferta do preço, a petição inicial deve vir acompanhada de cópia autenticada do jornal que publicou o decreto expropriatório e do memorial descritivo da área exproprianda. O Poder Público pode imitar-se na posse temporária do bem, desde que satisfaça dois requisitos: (1) comprovação da urgente necessidade de desapropriar a propriedade e (2) pagamento de um depósito arbitrado pelo juiz.

Depois de receber a petição do Poder Público por meio de citação, o proprietário particular tem um prazo de 15 dias para oferecer contestação. O artigo 20 do decreto nº 3.365 limita as bases para a contestação em ação desapropriatória fundamentada no interesse social: "a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação do preço; qualquer outra questão deverá ser decidida por ação direta". Portanto, o proprietário do bem desapropriado não pode se insurgir contra o exercício pelo

---

<sup>165</sup> Um especialista descreveu as desapropriações da seguinte maneira: "o processo expropriatório é o instrumento para a composição da lide suscitada entre a Administração e o particular. O objeto do litígio é o bem; para o Estado, a propriedade privada ou pública de que necessita; para o expropriado, o objetivo é o preço razoável, a indenização." Cretella Jr. em 266.

Poder Público de seu poder soberano de desapropriar. A única questão substantiva a ser levantada pelo proprietário é o valor da indenização que se lhe está sendo oferecida.

Caso o proprietário impugne o valor da indenização, o juiz pode determinar a realização de perícia e outras provas admissíveis em direito para estabelecer mais claramente o valor da propriedade exproprianda. Após a instrução o processo deverá ser saneado para que o juiz possa chegar a uma decisão. A sentença judicial é proferida subsequente. Na sentença, o juiz manifesta-se sobre a base legal para a desapropriação e determina o *quantum* da indenização a ser paga pelo expropriante, que deverá incluir o valor das benfeitorias realizadas na área.

Da decisão do juiz cabe recurso de apelação pela parte sucumbente. Entretanto, a única questão a ser apreciada na apelação é o valor da indenização proposta. Se da decisão da instância inferior recorrer o Poder Público, esse recurso gera efeito suspensivo até que a instância superior se manifeste através de nova sentença, mas não haverá efeito suspensivo se o recurso for do expropriado.

Tendo transitado em julgado, a desapropriação judicial chega à conclusão da seguinte forma:

- (1) O expropriante deposita em juízo a diferença, se houver, entre o valor inicialmente ofertado e o finalmente estabelecido pela perícia e acatado na sentença;
- (2) O expropriante requer que seja expedido um mandado de imissão na posse, se esta não foi deferida liminarmente;
- (3) O expropriado recebe a quantia depositada em juízo ; e
- (4) O juiz determina a expedição da carta de sentença para transcrição no Registro Imobiliário competente.

#### *d. Indenização por Benfeitorias*

O artigo 63 do Código Civil brasileiro define o que são benfeitorias e as classifica em três níveis: úteis, necessárias e voluptuárias. Benfeitorias úteis são aquelas que aumentam o valor ou facilitam o uso da coisa. Necessárias são as que têm por fim conservar a propriedade ou evitar que se deteriore. As benfeitorias voluptuárias são benfeitorias que vão além de meramente facilitar o uso da coisa, elas tornam a propriedade mais agradável ou elevam o seu valor de deleite ou recreio.

Os proprietários de imóveis particulares podem receber indenização tanto por suas benfeitorias úteis como pelas necessárias, mas as benfeitorias voluptuárias não estão sujeitas à indenização. O artigo 184, §1º, da Constituição determina que a indenização das

benfeitorias úteis e necessárias será sempre feita em dinheiro, inclusive as indenizações para fins de reforma agrária.

Dentro da área das Reservas Extrativistas, pode ocorrer a presença de posseiros ou grileiros que não detenham qualquer título de propriedade e nem satisfaçam os requisitos para postular, através da posse, a titularidade dominial<sup>166</sup>. Em tais casos, eles ainda assim farão jus ao pagamento da indenização, em dinheiro, não pelo valor da propriedade, mas somente por benfeitorias úteis e necessárias que eles tenham realizado no imóvel.

#### *e. Retrocessão de Propriedade Desapropriada*

Concluídos os procedimentos desapropriatórios, o proprietário da área expropriada pode fazer jus à retrocessão, i.e. poderá reclamar a volta do bem ao seu patrimônio, se o Poder Público deixar de utilizar a propriedade na forma especificada no decreto expropriatório. O proprietário poderá requerer ou o retorno da titularidade do domínio ou poderá pleitear perdas e danos sofridos em consequência da desapropriação.

A desapropriação de propriedade privada se fundamenta no poder governamental de destinar uma dada propriedade para uma finalidade coletiva, definida na declaração expropriatória como sendo de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. Se o Poder Público deixa de usar a propriedade de acordo com o fim que serviu de base para sua desapropriação, perde a razão de exercitar esse poder. Portanto, é apropriado que o bem seja retornado ao seu antigo proprietário ou lhe sejam pagas as perdas causadas pela desapropriação. Dessa forma, a retrocessão serve como um mecanismo de proteção do direito de propriedades dos cidadãos e funciona como um limitativo aos poderes soberanos do Governo.

#### *f. Desapropriação de Terras dentro das Reservas Extrativistas*

O artigo 5º, XXIV da Constituição determina que as desapropriações com base no interesse social sejam indenizadas em dinheiro. Como as desapropriações de terras dentro das Reservas Extrativistas são fundamentadas no interesse social, o Governo Federal necessitará de recursos financeiros substanciais para pagar por suas indenizações. A única exceção a essa exigência está contida no artigo 184 da Constituição, que prevê a emissão de títulos da dívida agrária nas desapropriações de imóveis para fins de reforma agrária<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> A lei nº 6.383/76, artigo 29 permite aos ocupantes tornarem-se titulares do domínio em certas situações. Ver Seção 1.a acima.

<sup>167</sup> Desapropriações para fins de reforma agrária - diferentemente dos outros três tipos de desapropriações previstas no artigo V, XXIV - não requerem pagamento em dinheiro para as indenizações. Ao invés, o artigo 184 da Constituição da República prevê a indenização através de títulos da dívida agrária. TDAs têm uma cláusula de preservação do valor real, permitindo o seu resgate no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, protegendo-os, assim, da inflação.

Como as Reservas Extrativistas cobrem áreas muito extensas<sup>168</sup>, serão necessários enormes investimentos de recursos públicos para desapropriação de suas terras e indenização dos proprietários particulares. Esse fato pode criar um problema para a implementação das Reservas. Uma solução possível seria emendar a Constituição de maneira a permitir que TDAs pudessem também ser usados para indenização, em áreas sendo desapropriadas para o desenvolvimento sustentável ou outros fins ecológicos. Essa solução, todavia, pode ser de difícil alcance uma vez que as emendas à Constituição requerem um quorum qualificado.

Para cada uma das Reservas Extrativistas que incluem terras devolutas, o IBAMA (que está responsável pelas desapropriações nas Reservas) tem duas opções, como disposto no artigo 3º da Decreto Geral das Reservas Extrativistas<sup>169</sup>. Primeiro, discriminar as terras devolutas, separando-as de todas as outras terras dentro da Reserva e então arrecadar as terras que não estão nas mãos de particulares para depois desapropriar as terras privadas.

Como uma outra alternativa, o IBAMA pode desapropriar todas as terras de particulares dentro da Reserva e, num segundo momento, discriminar a área remanescente de terras devolutas, utilizando-se da arrecadação sumária para promover a regularização fundiária, conforme dispõe o artigo 28 da lei nº 6.383/76. Para as primeiras quatro Reservas criadas em 1990, o IBAMA escolheu a segunda opção, primeiramente ajuizando as ações desapropriatórias sem haver anteriormente dado curso ao processo discriminatório, a despeito da provável existência de terras devolutas dentro das Reservas de Alto Juruá e Chico Mendes.

Ao invés de expedir uma declaração expropriatória para as quatro primeiras Reservas, o IBAMA incluiu essa declaração em cada um dos decretos que criaram as Reservas, evitando, dessa forma, a necessidade de um segundo decreto. Com base nos dispositivos do Decreto Geral das Reservas Extrativistas, a declaração expropriatória para cada uma das Reservas fundamentou-se no interesse social<sup>170</sup>.

Conforme se discutiu acima, as desapropriações por interesse social devem seguir o rito ordinário que se desenvolve da seguinte forma: o Poder Público ingressa com a petição inicial e faz o depósito; o juiz concede a imissão temporária na posse se o autor puder

---

<sup>168</sup> A Reserva Chico Mendes, por exemplo, cobre 970.570 hectares.

<sup>169</sup> Decreto nº 98.897/90

<sup>170</sup> Uma desapropriação baseada no interesse social deve ter dois elementos: justa distribuição da propriedade e uso adequado ao bem-estar social. Esses elementos são exigidos pela lei nº 4.132/62.

demonstrar a necessidade da urgência<sup>171</sup>; o réu citado; o réu oferece contestação; o Poder Público impugna a contestação (réplica); o proprietário aceita ou recusa o pagamento oferecido pelo Governo.

Caso o proprietário aceite o pagamento do Governo, a desapropriação judicial chega à conclusão pela manifestação do juiz através da sentença; o levantamento do depósito pelo proprietário; a imissão definitiva na posse e a transcrição da carta de sentença no Registro Imobiliário apropriado.

No caso de o proprietário não aceitar o pagamento oferecido pelo Poder Público, a desapropriação judicial prossegue da seguinte maneira:

- (1) Realização de perícia para apurar o valor real da terra e das benfeitorias;
- (2) Preparação de um sumário do caso;
- (3) Sentença do juiz;
- (4) Cálculo da quantia a ser paga;
- (5) Pagamento do valor determinado na sentença;
- (6) Levantamento do depósito pelo proprietário;
- (7) Imissão definitiva na posse; e
- (8) Transcrição do domínio em nome do IBAMA junto ao Cartório de Registro Imobiliário.

A desapropriação judicial da Reserva do Alto Juruá já chegou à conclusão. Na desapropriação da Reserva Chico Mendes, o IBAMA ingressou com aproximadamente 200 ações; o valor da indenização tem sido disputado por alguns proprietários privados e em alguns casos o juiz deferiu a imissão temporária na posse<sup>172</sup>.

Na desapropriação judicial das terras na Reserva do Rio Ouro Preto, o juiz não deferiu a imissão temporária na posse em nenhum caso, e nem o IBAMA fez o depósito inicial, apesar de os recursos estarem devidamente apropriados em seu orçamento de 1992. O IBAMA ingressou com ações de desapropriação das terras particulares dentro da Reserva Rio Cajari. Após o pagamento do depósito inicial, o juiz intimou o IBAMA para apresentar mais informações sobre os limites de cada lote, bem como os nomes dos ocupantes de cada propriedade. Há uma certa discussão sobre as ações da Reserva Rio Cajari pelo fato de elas terem sido apresentadas à Justiça Estadual por não haver, à época, seção judiciária federal no Amapá. Os proprietários particulares arguíram a incompetência da Justiça Estadual e os casos foram então transferidos para a Justiça Federal e lá, em grau de recurso, duas diferentes turmas do Tribunal Federal Regional chegaram a decisões

---

<sup>171</sup> Há um prazo de 120 dias para o pagamento do depósito, após o ingresso da petição inicial, mas somente se a petição caracterizar a necessidade de urgência. Levantado o depósito, o Governo imite-se definitivamente na posse. Até que o depósito seja pago, o proprietário original pode continuar residindo na propriedade. Isso oferece o risco de que a propriedade e seus recursos naturais possam vir a sofrer danos ou prejuízos propositais por parte dos antigos donos, de forma que o IBAMA precisa removê-los tão logo seja possível.

<sup>172</sup> Cinco das ações de desapropriação da Reserva Chico Mendes foram julgadas extintas pelo juiz pelo fato de o IBAMA haver deixado de cumprir determinação judicial de demarcar os limites da Reserva.

conflitantes. Uma turma decidiu a favor dos proprietários particulares e a outra a favor do IBAMA.

Na Reserva Marinha do Pirajubaé, não há necessidade de ações desapropriatórias pois toda a terra é de domínio da União. Um documento transferindo a Reserva já foi preparado pelo IBAMA. Na Reserva Quilombo do Frechal, há apenas um proprietário particular dentro da Reserva e o IBAMA já ingressou com a correspondente ação de desapropriação. Nas três outras Reservas criadas em 1992 - Mata Grande, Ciríaco e Extremo Norte do Tocantins -- o prazo decadencial de dois anos para o início das ações de desapropriação expirou em 20 de maio de 1994, sem que o IBAMA tenha ingressado em juízo, alegando falta de recursos financeiros.

Para resumir a tabela abaixo reflete a situação atual das desapropriações nas cinco Reservas, onde o IBAMA tomou as providências necessárias:

RESERVAS	AÇÃO	SITUAÇÃO DA AÇÃO
ALTO JURUÁ	Desapropriação	Concluída
CHICO MENDES	Desapropriação	Valor da indenização em disputa Deferida a imissão temporária na posse em alguns casos
RIO CAJARI	Desapropriação	Feito o depósito inicial
RIO OURO PRETO	Desapropriação	Aguardando o pagamento do depósito inicial
QUILOMBO DO FRECHAL	Desapropriação	Ingressou em juízo

Tendo iniciado os processos de desapropriação judicial para as cinco Reservas, o IBAMA agora pode começar o processo discriminatório das terras devolutas dentro dessas Reservas, usando o procedimento sumaríssimo estabelecido pelo artigo 28 da Lei nº 6.383/76. O procedimento sumaríssimo é preferível ao processo regular de discriminação de terras. Devido ao ritmo lento e à complexidade de todas as ações sobre posse e domínio nas Reservas, o processo sumaríssimo facilitará ao IBAMA a obtenção de titulação das extensas propriedades dentro das Reservas. Além disso, há necessidade de estudos sobre a estrutura

fundiária das cinco Reservas criadas em 1992 para determinar se elas contêm terras devolutas a serem discriminadas<sup>173</sup>.

O processo de regularização fundiária dos Assentamentos Extrativistas do INCRA está muito mais adiantado que o das Reservas Extrativistas. As terras dos nove Assentamentos já foram todas desapropriadas e alocadas desde 1989<sup>174</sup>. O INCRA já detém o domínio de algumas das terras nos outros seis Assentamentos, como se vê a seguir<sup>175</sup>:

ESTADO	ASSENTAMENTO	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA
Pará	Pol. dos Castanhais	Área desapropriada
Rondônia	Rio Ouro Preto	50% de propriedade do INCRA, o restante indefinido
	Rio Pacaás	Parte da área desapropriada
	Rio Cautário	50% de propriedade do INCRA, o restante indefinido
	Rio das Pedras Negras	50% de propriedade do INCRA, o restante indefinido
	Rio Jaci e Mutum Pr.	Seringal Boa Esperança desapropriado, o restante indefinido

Como bem ilustra a discussão das desapropriações, o IBAMA se defronta com um trabalho complexo e que demanda tempo para se desincumbir de todas as tarefas de natureza jurídica que são necessárias à regularização fundiária das Reservas, discriminação das terras devolutas e desapropriação das propriedades privadas. O IBAMA necessitará de apoio jurídico competente e de recursos financeiros substanciais para garantir que eventualmente

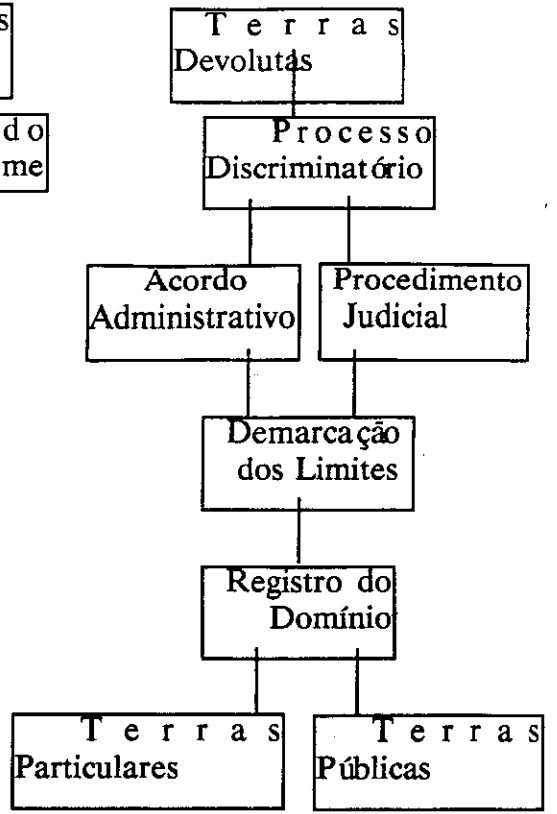
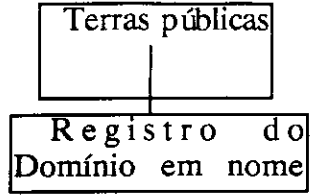
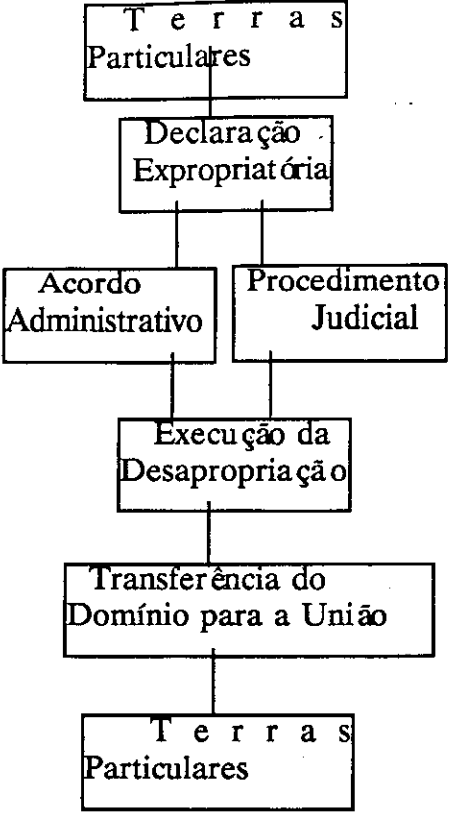
<sup>173</sup> A Reserva Quilombo do Frechal precisa de outros estudos legais por conter remanescentes das comunidades dos quilombos. Conforme explicado no Capítulo IV, seção D.2(a), os residentes da Reserva Quilombo do Frechal fazem jus a títulos individuais de propriedade para áreas dentro da Reserva (artigo 68, ADCT). Contudo, o IBAMA está prosseguindo com a preparação de um contrato de concessão com a associação comunitária ao invés de transferir o domínio para os membros individuais da comunidade.

<sup>174</sup> Os nove Assentamentos Extrativistas cujas terras já foram desapropriadas e alocadas são: S.L. do Remanso, Santa Quitéria, Cachoeira, Macaú, Maracá I, Maracá II, Maracá III, Antimary e Terruã

<sup>175</sup> Fontes para a tabela: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais (IEA), setembro de 1988, Relatório Planejamento e Gestão do Processo de Criação das REX. Ver também, Ministério da Agricultura, SEASC, Departamento de Apoio Técnico e Coordenação do Projeto de Assentamento Extrativista, Brasília, março de 1988



todas as terras dentro das Reservas sejam tituladas em nome da União e que indenizações adequadas sejam pagas aos proprietários das terras desapropriadas.



**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESAPROPRIAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL**

## BIBLIOGRAFIA

Amazonia Without Myths. 1992. Editors: Dourojeanni, Marc J. (IDB), Emma Torres (UNDP), and Claudia Martínez (UNDP). Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Amanaka'a: Amazon Network. Summer 1993, Update #1. "Amazon Almanac." 339 Lafayette Street, #8, New York. Page 2.

BioScience. 1991. Letter: "Extractive Reserves." Volume 41, Number 5. Pages 284-285.

"Brazil and the Environment." June 1993. Brazilian Embassy: Current Issues 1. Brazilian Embassy Documentation Center. Washington, DC.

Brazil: Authorized Violence in Rural Areas. 1988. Amnesty International Index: AMR/19/16/88. Amnesty International Publications, London, United Kingdom.

Browder, John O. 1992. "The Limits of Extractivism: Tropical forest strategies beyond extractive reserves." BioScience. Volume 42, Number 3. Pages 174-182.

Browder, John O. 1990. "Extractive Reserves Will Not Save the Tropics." BioScience. Volume 40, Number 9. Page 626, "Viewpoint".

Browder, John O. (Editor). 1989. Fragile Lands of Latin America: Strategies for Sustainable Development. Westview Press, Boulder, CO.

Browder, John O. 1988. "The Social Costs of Rainforest Destruction." Interciencia. Volume 13, Number 3. Pages 115-126.

Bruce, J.W. and Louise Fortman. 1989. Agroforestry: Tenure & Incentives. Land Tenure Center Publications. University of Wisconsin, Madison, WI.

Cretella, Jr., Jose. 1991. Commentários à Lei de Desapropriação. 2nd ed. Editora Forense. Rio de Janeiro.

Dean, Warren. 1987. Brazil and the Struggle for Rubber. Cambridge University Press, Cambridge, MA.

De Plácido e Silva. 1982. Vocabulário Jurídico. 7th ed. Volume IV. Editora Forense. Rio de Janeiro.

Dufour, Darna, L. 1990. "Use of Tropical Rainforests by Native Amazonians: These sophisticated and complex agricultural systems can serve as models of sustainable agroecosystems." BioScience. Volume 40, Number 9. Pages 652-659.

The Economist. 1989. "A Murder in the Forest." January 7. Page 36.

The Economist. 1986. "Brazil: Land Hungry." May 17. Page 41.

Environmental Defense Fund. 1991. "Rubber Tappers Demonstrate in Brasilia." April 2, 1991 News Release. Contact: S. Schwartzman, J. Middaugh. Environmental Defense Fund, Washington, DC.

Fagundes, Miguel Seabra. 1949. Da Desapropriação no Direito Brasileiro. 2nd ed.

Fearnside, Philip M. 1989. "Extractive Reserves in Brazilian Amazonia: An opportunity to maintain tropical rainforest under sustainable use." BioScience. Volume 39, Number 6. Pages 387-93.

Fearnside, Philip M. 1986. "Spatial Concentration of Deforestation in the Brazilian Amazon." Ambio. Volume XV, Number 2. Pages 74-81.

Fearnside, Philip M. 1985. "Stochastic Model for Estimating Human Carrying Capacity in Brazil's Transamazon Highway Colonization Area." Human Ecology. Volume 13, September. Pages 331-69.

Foresta, Ronald A. 1992. "Amazonia & the Politics of Geopolitics." Geographical Review. Volume 82, April. Pages 128-42.

Geisler, Charles. 1993. "Ownership: An Overview." Rural Sociology. Volume 58, Number 4. Pages 532-46.

Godoy, Ricardo A. and Kamaljit S. Bawa. 1993. "The Economic Value and Sustainable Harvest of Plants and Animals from the Tropical Forest: Assumptions, Hypotheses, and Methods." Economic Botany. Volume 47, Number 3. Pages 215-19.

Hackman, Sandra. 1992. "After Rio: Our Forests, Ourselves - Nongovernmental Organizations both Foreign and Domestic are Helping Countries Such as Brazil Link Environmental and Social Issues." Technology Review. Volume 95, October. Pages 32-40.

Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais (IEA) and Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM-PR). No date. Reserva Extravista: Como Criar uma Associação.

Kloppenburger, Jack Jr. Summer 1991. "No Hunting! Biodiversity, Indigenous Rights, and Scientific Poaching." Cultural Survival Quarterly. Cambridge, MA.

Mahar, Dennis J. 1989. "Deforestation in Brazil's Amazon Region: Magnitude, Rate, and Causes." in Environmental Management and Economic Development. Gunther Schramm and Jeremy Warford (eds). John Hopkins University Press for the World Bank, Washington, DC.

Maia, Altir de Souza. 1928. "Curso de Direito Agrário." Volume VI. Fundação Petrônio Portella - MJ. Brasília.

Meirelles, Hely Lopes. 1983. "Curso de Direito Administrativo." Revista dos Tribunais. 9th ed. São Paulo.

Myers, Norman. 1984. The Primary Source: Tropical Forests and our Future. W.W. Norton & Company, Inc., New York.

National Center for Sustainable Development of Traditional Populations (Centro Nacional Para O Desenvolvimento Sustentado Das Populações Tradicionais) Explanatory Pamphlet. IBAMA, Brasília, Brazil.

Posey, D. and W. Balée. (Editors) 1989. "Resource Management in Amazonia." in Advances in Economic Botany. 304 Pages. The New York Botanical Garden, New York.

Postel, Sandra and Lori Heise. 1988. "Reforestation of the Earth." in State of the World 1988: A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society. W.W. Norton & Company, New York.

"Rain Forest Pilot Program Update." April 1994. Volume 2, Number 2. The World Bank; Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest. Washington, DC.

Ryan, John C. 1992. "Conserving Biological Diversity." in State of the World 1992: A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society. W.W. Norton & Company, New York.

Schmink, M. & G. Wood. 1984. Frontier Expansion in Amazonia. University of Florida, Gainesville, FL.

Schwartzman, Stephan. 1992. "Land Distribution and the Social Costs of Frontier Development in Brazil: Social and Historical Context of Extractive Reserves." in Advances in Economic Botany Volume 9 "Non-Timber Products from Tropical Forests: Evaluation of a Conservation and Development Strategy. Daniel C. Nepstad and Stephan Schwartzman (eds). 1992. The New York Botanical Garden, New York.

Schwartzman, Stephan. 1991. "Deforestation and Popular Resistance in Acre: From Local Social Movement to Global Network." The Centennial Review. Volume XXXV, Number 2, College of Arts & Letters, Michigan State University.

Schwartzman, Stephan, and Mary H. Allegratti. 1987. "Extractive Production in the Amazon and the Rubber Tappers Movement." Environmental Defense Fund, Washington, DC.

Sioli, Harold (ed). 1984. The Amazon: Limnology and Landscape Ecology of a Mighty Tropical River and its Basin. Volume 56. Series Editor, H.J. Dumont. Dr W. Junk Publishers, Bonn, Germany.

Skole, David and Compton Tucker. 1993. "Tropical Deforestations and Habitat Fragmentation in the Amazon: Satellite Data from 1978 to 1988." Science. Volume 260, 25 June 1993. Pages 1905-1910.

Souza, Márcio. 1990. O Empate Contra Chico Mendes. Maria José Silveira, Felipe Lindoso, e Márcio Souza (eds). Tryon Publications. Paris, France.

Thiesenhusen, William C. 1991. "Implications of the Rural Land Tenure System for the Environmental Debate: Three Scenarios." The Journal of Developing Areas. Volume 26, Number 1. Pages 1-24.

Thiesenhusen, William C. and J. Melmed-Sanjek. 1990. "Brazil's Agrarian Structure: Changes from 1970 through 1980." World Development. Volume 18, Number 3.

Weinstein, Barbara. 1983a. The Amazon Rubber Boom: 1850-1920. Stanford University Press. Stanford, CA.

Weinstein, Barbara. 1983b. "Capital Penetration & the Problem of Labor Control in the Amazon Rubber Trade." Radical History Review. Volume 27, May.

Wilson, Edward O. 1992. The Diversity of Life. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. pp. 424.

Wilson, Edward O. 1988. "The Current State of Biological Diversity." in Biodiversity. Wilson, E.O. and F.M. Peter (eds). National Academy of Sciences, Washington, DC.

World Resources 1990-91: A Guide to the Global Environment. 1990. A Report by the World Resources Institute in Collaboration with the United Nations Environment Program and the United Nations Development Program. Oxford University Press, New York.