

## **Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, uma pequena-grande diferença**

*Extractive Reserve and Sustainable Development Reserve,  
a small-big difference*

Francisco Pinto dos Santos  
Mestre em Sociedade e Cultura na Amazônia, UFAM  
Bolsista Des. Tec. Industrial (DTI-X) - CNPq  
fpinto\_cp@yahoo.com.br

### **RESUMO**

O presente artigo tem por objetivo fazer uma discussão em relação ao modelo de Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) como modelos de Unidades de Conservação (UCs) de uso sustentável previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), que têm conceitos e objetivos idênticos, mas com peculiaridades que fazem diferença no contexto da vida das populações tradicionais na Amazônia. O modelo de RESEX surgiu da discussão e lutas dos seringueiros na década de 1980, onde foi possível após alguns anos de lutas, criar a primeira RESEX no ano de 1989. Já o modelo de RDS surge no Amazonas, a partir da concepção dos biólogos, liderados por Márcio Ayres, na então Estação Ecológica Mamirauá. Este modelo não garante legalmente que o Estado indenize as áreas particulares localizadas nos perímetros das UCs, principal motivo de conflitos atualmente nas UCs no Amazonas.

**Palavras-Chave:** Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, populações tradicionais.

### **ABSTRACT**

This article aims to make an argument against the model Extractive Reserve ( RESEX ) and Sustainable Development Reserve ( RDS ) as models of Conservation Units ( CUs ) sustainable use provided in the National System of Conservation Units ( SNUC ), which have identical goals and concepts, but with quirks that make a difference in the context of traditional life in the Amazon. The model RESEX emerged among rubber tappers and struggles in the 1980s , where it was possible after a few years of struggle, create the first extractive reserve in 1989. The model of RDS appears on Amazon, from the design of biologists, led by Márcio Ayres, then in Mamirauá Ecological Station. This model does not guarantee that the state legally indemnify private areas located on the perimeters of the PAs, the main reason for conflicts currently in protected areas in the Amazon .

**Keywords:** Extractive Reserve, Sustainable Development Reserve, traditional populations

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar un argumento en contra de la Reserva Extractiva modelo ( RESEX ) y la Reserva de Desarrollo Sostenible ( RDS ) como modelos de Unidades de Conservación ( UC ) el uso sostenible previstos en el Sistema Nacional de Unidades de Conservación ( SNUC ), que tienen objetivos conceptos idéntico, pero con peculiaridades que marcan la diferencia en el contexto de la vida tradicional en el Amazonas. El modelo RESEX surgió entre los recolectores de caucho y las luchas de la década de 1980, donde fue posible después de algunos años de lucha, cree la primera reserva extractiva en 1989. El modelo de RDS aparece en Amazon, desde el diseño de los biólogos, liderado por Márcio Ayres, a continuación, en la Estación Ecológica de Mamirauá. Este modelo no es garantía de que el Estado indemnice legalmente áreas privadas ubicadas en el perímetro de la AP, la principal razón de los conflictos actualmente en las áreas protegidas de la Amazonía.

**Palabras Clave:** Reserva Extractiva, Reserva de Desarrollo Sostenible, poblaciones tradicionales.

## Introdução

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), dentre outras UCs de uso sustentável, dispõe das Reservas Extrativistas (RESEXs) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), tendo sido os principais modelos decretados, visando atender ao anseio das populações tradicionais na Amazônia.

O processo de criação das RESEXs e RDSs tomam caminhos e estratégias diferentes, considerando a gênese dos modelos. A criação das RESEXs se dá a partir da luta social dos seringueiros na Amazônia<sup>1</sup> no início da década de 1980, tendo como pauta principal a garantia da terra e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais que residem nestas áreas. As primeiras RESEXs foram criadas no Acre e em Rondônia, sendo posteriormente criada, em 1997, no Amazonas.

O modelo de RDS é pensado, a partir da concepção dos pesquisadores, sobretudo, biólogos, liderados à época pelo pesquisador Márcio Ayres, do Instituto Mamirauá, que atuava na então Estação Ecológica (ESEC) Mamirauá. Essa decisão se deu devido a um conflito com as comunidades ribeirinhas na região do Médio Solimões no Amazonas, pelo motivo da criação da ESEC Mamirauá, que sendo uma

---

<sup>1</sup> Apesar de muitos autores tratarem como apenas os seringueiros do Acre, vale destacar a presença significativa de seringueiros do Amazonas, Rondônia, lideranças do Pará, etc., sobretudo, nos encontros regionais que ocorrem nas capitais Amazônicas, que antecedem o encontro nacional em Brasília.

UC de proteção integral, impedia a permanência de centenas de famílias residindo nas comunidades, já organizadas pela ação da igreja católica, por meio do Movimento de Educação de Base (MEB) e do Grupo de Preservação e Desenvolvimento (GPD) naquela região.

Como forma de solucionar o conflito, o Instituto Mamirauá propôs a criação de um novo modelo de UC, que se assemelha em todos os aspectos à RESEX, enquanto território aos povos e comunidades tradicionais, exceto a garantia da terra e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais, tais como reivindicaram os seringueiros na década de 1980, criando então a RDS.

Os principais conflitos na Amazônia têm se dado pelo acesso à terra e uso dos recursos pelas populações tradicionais que lutam pra garantir o direito tradicional de uso dos recursos e ocupação destes territórios. No modelo de RESEX está explicitamente garantido esse direito, ainda que na prática esta ação ainda não tenha sido efetivada na maioria das UCs, devido o estado não cumprir o papel de realização dos levantamentos fundiários e indenização das áreas particulares identificadas nas UCs.

Já o modelo de RDS, a lei não só não garante, como desobriga o Estado de - no levantamento fundiário, uma vez detectadas as áreas particulares - indenizar as áreas particulares, localizadas dentro da UC. Uma estratégia que o Mamirauá usara na época para que o estado não se opusesse ao modelo proposto, já que não dispunha de recursos financeiros para realizar o levantamento fundiário e indenizar as áreas particulares, o que prejudica os ideais das populações extrativistas.

O objetivo deste artigo é discutir os efeitos desse modelo na vida das populações tradicionais, tendo como base as concepções que originaram as UCs de uso sustentável, a partir da luta “travada” na década de 1980, pela garantia da terra, valorização dos territórios na concepção sociocultural, conflitos desencadeados, ainda sem solução e a omissão do Estado diante da realidade fundiária nas UCs.

### **A disposição legal da RESEX e RDS no SNUC**

Até o final da década de 1980, as UCs criadas na Amazônia não tinham base fundamentada em interesses da população que habitava as áreas na Amazônia, mas em estudos técnicos ambientais, que segundo ARAÚJO (2007), “surgiram em 1974 com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que definiu como meta a criação de 18,5 milhões de hectares de parques nacionais e reservas biológicas na

Amazônia”, como estratégia para proteger as áreas antes que fossem alteradas pelo processo de desenvolvimento.

Este processo geraria grandes impactos socioculturais às populações que habitavam (e habitam) estas áreas, à exemplo do que vem ocorrendo no Parque Nacional do Jaú no Amazonas, onde o ICMBio tem ameaçado centenas de famílias à saírem das áreas onde residem e produzem à décadas.

Com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - Lei 9.985 de 2000) foram estabelecidos critérios para a criação de áreas protegidas na Amazônia, dentre as quais um estudo prévio que inclui visitas de campo, além de consultas públicas, de modo que sejam ouvidos os mais diversos atores sociais durante o processo de criação das UCs.

Enquanto as unidades de uso indireto são criadas para atender a objetivos direcionados à preservação, as unidades de uso direto são criadas com fins de conservação dos recursos, podendo as populações fazer uso dos recursos naturais disponíveis, conforme disposto no

Art. 7º - As Unidades de Conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: I - Unidades de Proteção Integral; II - Unidades de Uso Sustentável. § 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei. § 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (SNUC, 2011, p. 9).

O cerne da questão aqui discutida está voltado ao que destaca o SNUC (2000) relacionada às UCs de uso sustentável, ou seja, às RESEX e RDS em seu

Art. 18. ... § 1º A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites ***devem ser desapropriadas***, de acordo com o que dispõe a lei. Art. 20. ... § 1º...; § 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites ***devem ser, quando necessário, desapropriadas***, de acordo com o que dispõe a lei.

A disposição da redação do SNUC: “*quando necessário*”, trata-se de uma predisposição do estado em não ter o compromisso, assim como estabelecido pela legislação no modelo RESEX, de realizar o estudo da situação fundiária e, uma vez

identificadas, indenizar as áreas particulares localizadas no perímetro geográfico das UC, evitando conflitos pelo uso dos recursos naturais.

O principal motivo dos “empates” no Acre se deu para frear o avanço do desmatamento e o crescimento da pecuária e, como consequência, o estado reconhecer legalmente os territórios às populações tradicionais da Amazônia, garantindo moradia e uso tradicional desses espaços. Os seringueiros trouxeram, na concepção de luta pelo reconhecimento de seus territórios, o aspecto cultural, o que assim se configuraria numa política de identidades, que segundo ALMEIDA (2011),

os aparatos de estado, ao lidarem com as comunidades tradicionais, pensam na terra, enquanto as comunidades estão pensando em território. As dimensões não coincidem e a ação fundiária, pensada tão somente como “regularização de imóveis”, podem causar danos irreparáveis aos povos tradicionais ao estabelecerem uma limitação para sua reprodução cultural.

A criação das primeiras UCs de uso sustentável na Amazônia configura-se como uma conquista baseada numa proposta de estatuto territorial resultante do processo de “lutas e experiências acumuladas que tornaram possível idealizar esse espaço” (MENEZES, 2011, et al, ALLEGRETTI, 1994). Trata-se de uma conquista às populações tradicionais, pois se criava uma política pública que reconhecia os direitos das populações tradicionais sobre seus territórios e, portanto, seriam eliminados, nestas áreas, pelo menos do ponto de vista ideológico, os conflitos pelo uso da terra e dos recursos naturais. No entanto, de acordo com estudo realizado pela UNEP-WCMC (2011), na prática a implementação destas UCs tem se apresentado ineficiente.

O processo de criação das RDSs, que se apresentou como uma saída à aversão do estado em aceitar as RESEXs, inicialmente em função de um conflito pontual, naquele momento solucionado, causaria, não somente no Mamirauá, mas em toda a Amazônia enormes problemas quando da implementação das ações nas UCs.

Contudo, ao criar uma UC com a previsão de não solucionar o principal problema que é a questão fundiária, diz-se nas entrelinhas, que o estado não tem interesse real de executar políticas públicas às populações tradicionais, uma vez que os principais entraves existentes nessas áreas são os conflitos entre “proprietários” das áreas e as populações tradicionais, por conta do uso dos recursos naturais. Além disso, o dispositivo da redação do SNUC, *quando necessário*, configura-se

“vago”, pois não define em nenhum aspecto quem estabelece a necessidade e critérios a considerar para definir quando será necessária a realização do estudo fundiário e concessão de uso.

### **O Programa Zona Franca Verde e a política Estadual de UCs**

No Amazonas, a partir de 2003, foi criado o Programa Zona Franca Verde (PZFV), com o objetivo de “desenvolver” os municípios do interior do Amazonas, a partir da valorização dos recursos naturais, promovendo a melhoria da qualidade de vida da população nos municípios e a conservação da natureza, a partir de sistemas de produção florestal, pesqueira e agropecuária e de atividades de turismo com bases ecologicamente saudáveis, socialmente justas e economicamente viáveis, associadas à gestão de UCs e à promoção do etno-desenvolvimento em terras indígenas.

Este programa, enquanto política pública voltou-se à concepção de uso dos recursos naturais, baseado nos conceitos do desenvolvimento sustentável, como forma de levar ao interior do Amazonas propostas de geração de renda, e com isso reduzir as diferenças entre as condições de vida das pessoas nas cidades do interior, em relação à capital; ao mesmo tempo, visava evitar o êxodo rural para Manaus.

O governo passa a “priorizar” aspectos como a redução do desmatamento, sobretudo no sul do Amazonas e na área de influência da BR-319, a compensação de grandes projetos criados na Amazônia, tendo na estratégia de criação de UCs, a forma de consolidar tais objetivos. Assim, entre 2003 e 2009, foram criadas 29 (vinte e nove) UCs, das quais 14 (quatorze) RDS – quase 19 milhões de hectares (**figura 01**), por se tratar de áreas onde residiam dezenas de famílias (agricultores familiares, indígenas, extrativistas, etc.).

Mesmo assim, ao longo dos anos, os resultados alcançados fruto desse programa têm sido questionados por todos os setores, sobretudo, por organizações da sociedade civil, ao analisar que de todos os programas previstos na referida política estadual, pouco se conseguiu implementar de forma eficiente, sendo que a maioria não conseguiu sair do papel, uma vez que os principais entraves têm sido a disponibilização de recursos humanos e financeiros pelo Estado para a execução das ações previstas no PZFV.

MODALIDADES	NÚMERO DE UCs	CATEGORIA	TAMANHO (ha)
APA	6	Uso Sustentável	1.529.964,05
FLOREST	8	Uso Sustentável	2.596.347,41
RDS	17	Uso Sustentável	10.371.075,70
RESEX	4	Uso Sustentável	871.206,29
PAREST	7	Proteção Integral	3.578.478,54
REBIO	1	Proteção Integral	36.900,00
<b>TOTAL</b>			<b>18.983.971,99</b>

CATEGORIA	QUANTIDADE	ÁREA (Hectares)	%
Uso Sustentável	35	15.368.593,45	81%
Proteção Integral	8	3.615.378,54	19%
<b>TOTAL</b>	<b>43</b>	<b>18.983.971,99</b>	<b>100%</b>

**Figura 1** – Unidades de Conservação estaduais por categoria  
**Fonte:** SEMA, 2015

Somente em relação ao Programa Estadual de Mudanças Climáticas, por exemplo, um dos programas no âmbito do PZFV, segundo CENAMO (2013), nos primeiros cinco anos de vigência da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Amazonas, houve um baixo nível de implementação das ações previstas na legislação. Isso se deve a vários fatores, entre os quais se destacam principalmente a falta de atribuição à Unidade Gestora de Mudanças Climáticas e Unidades de Conservação (UGMUC) como implementador da política, a diminuição de recursos financeiros ao longo dos anos destinados ao desenvolvimento de programas previstos na Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), o número limitado de recursos humanos na SDS e a falta de instrumentos econômicos para promover a valorização dos ativos ambientais do estado.

O modelo de RDS foi a principal ferramenta, enquanto modelo de UC, para se implementar a política estadual almejada no Programa Zona Franca Verde (PZFV), contudo, por se tratar de um programa com um viés demasiadamente econômico, não foram considerados os aspectos culturais dos território dessas populações tradicionais. Um exemplo claro é a criação da RDS Matupiri, no município de Borba, uma UC de uso sustentável, criada numa área onde não havia nenhuma família residente, sendo justificado o modelo à época, por conta das áreas particulares identificadas na região, bem como a existência de alguns planos de manejo madeireiro, propostos por empresas, os quais tramitavam no IPAAM, configurando-se unicamente interesses econômicos.

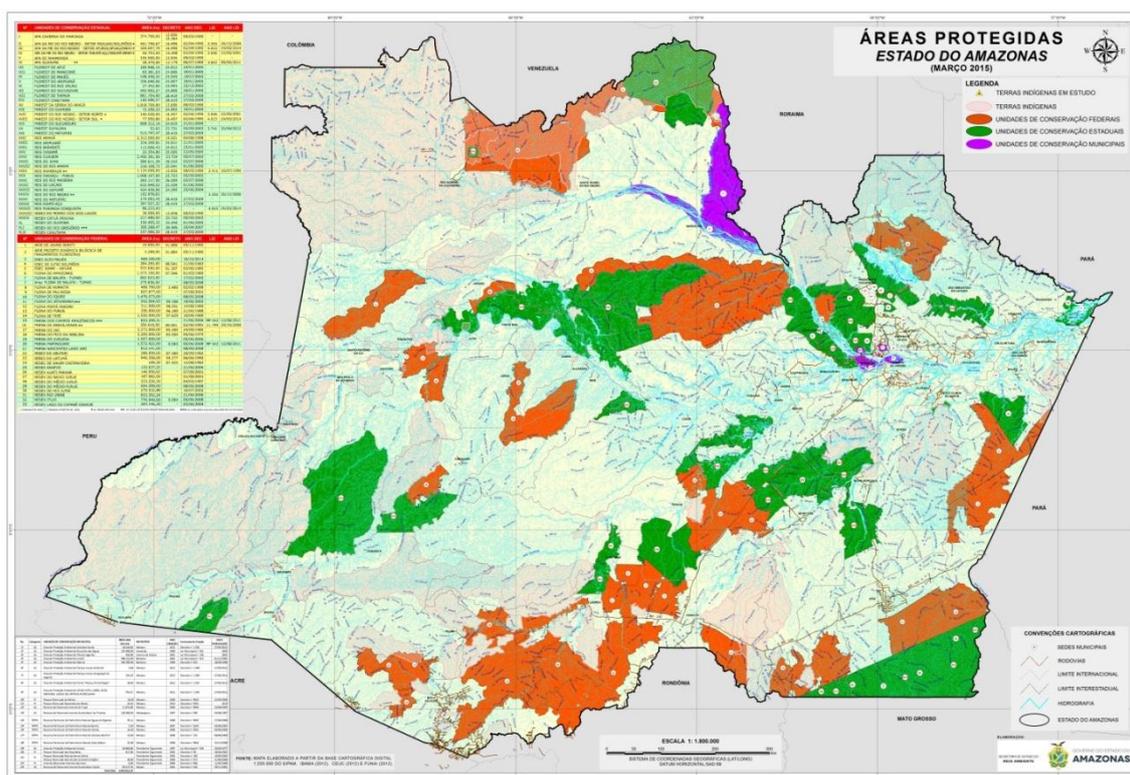
Em outras áreas tais como a RDS Uacari, RDS Piagaçu-Purus, RDS Rio Madeira, RDS do Juma, etc., com centenas de famílias residindo nas áreas, foram expedidas as Concessões de Direito Real de Uso (CDRUs), o que dar direito às famílias fazerem uso dos recursos.

No entanto, a solução para os problemas fundiários identificados nas áreas, que geram conflitos, não foram resolvidos, pois tratam-se de CDRUs expedidas sem a realização do estudo fundiário destas áreas e, principalmente, indenizados os proprietários de áreas particulares, responsáveis pelos conflitos estabelecidos com as populações tradicionais pelo uso dos recursos (madeireiro, manejo de fibras, cipós, mel, sementes etc) de forma tradicional e manejada.

Estas UCs representou, segundo BENATTI (2003), o reconhecimento oficial das áreas ocupadas pelas populações tradicionais, sendo uma importante política pública para democratizar o acesso à terra no Brasil, particularmente em um país que possui um elevado índice de concentração de terra nas mãos de poucos. Outros objetivos que se pretende assegurar com a regularização das populações tradicionais: as diferentes manifestações culturais, o respeito à organização social e política desses grupos; e a proteção ambiental.

Mesmo assim, fora adotada, enquanto estratégia para se atingir os objetivos desta política pública, a criação de UCs de uso sustentável, tendo como base principal as RDS. O número de UCs estaduais no Amazonas aumentou de 12 (doze) em 2002 para 41 (quarenta e uma) UCs até 2009 (SANTOS, 2012), sendo atualmente 43 no total. A análise se concentrou em relação aos modelos de RESEX e RDS, diante do disposto no SNUC e SEUC (Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas), comparando os modelos, principalmente suas origens e processo de implementação e as estratégias governamentais de implementação do modelo no Amazonas.

Com intuito de se fazer uma análise qualitativa do modelo, enquanto política pública, foram analisados dados qualitativos, principalmente no tocante aos resultados e desafios. Apesar da citação de alguns dados quantitativos para fundamentar o processo de avanço de criação das UCs no Amazonas, o objetivo está em demonstrar que a celeridade no processo de criação não foi o mesmo dado na implementação das ações, responsáveis por gerar os resultados, sobretudo econômicos e sociais junto às populações.



**Figura 1** - Mapa do Mosaico de UCs no Amazonas

Fonte: SDS/CEUC, 2015

A análise dos dados considerou UCs nos diferentes rios do Amazonas<sup>2</sup>, onde estão localizadas as UCs, que por conta da questão geográfica, influencia diretamente no aspecto cultural quanto ao uso do solo e de seus recursos, na quantidade de recursos humanos e financeiros à serem usados para a implementação, considerando o aspecto logístico, as UCs que apresentam os maiores conflitos entre moradores e proprietários das áreas em relação ao uso dos recursos, UCs com CDRUs coletivas já expedidas, de modo a comprovar que a expedição sem o prévio estudo detalhado da situação fundiária não leva à resolução dos conflitos etc.

Diante disso e, considerando alguns aspectos, BENATTI (2003), destaca que a criação, sobretudo das RESEXs e, posteriormente das RDSs, significou um avanço na criação das UCs na Amazônia; no entanto, apesar da criação significar um avanço, uma vez que inibe a ação de infratores, em alguns aspectos, mas por si só, a criação não basta, haja vista que a implementação tem se mostrado ineficiente e praticamente impossível de ser executada, sem que seja resolvido o problema da

<sup>2</sup> RDS Cujubim, rio Jutáí-AM; RDS Madeira, rio Madeira-AM; RDS Uacari, rio Juruá-AM e RESEX Médio Juruá, rio Juruá-AM

regularização fundiária, responsável por conflitos ocasionados pelo uso dos recursos presentes nestas UCs.

Criar as UCs apenas, por meio de um Decreto<sup>3</sup>, frágil juridicamente, não é efetivo do ponto de vista social, econômico e cultural às populações tradicionais, que não conseguem implementar nenhum plano de manejo em suas áreas, de forma legal.

A definição de territórios na Amazônia surge, sobretudo, a partir da destinação de terras pelo Estado para a instalação dos seringais, por meio das colocações dos seringueiros, que na concepção de COSTA (2010, p. 37; 40), pode-se entender a materialidade desses territórios sob diversos aspectos:

Na ciência política, sua construção ocorre a partir de relações de poder (na maioria das vezes ligadas à concepção de Estado); na economia, que prefere a ideia de espaço ao de território, percebe-o muitas vezes como um fator locacional ou como uma das bases da produção (enquanto força produtiva); a antropologia destaca sua dimensão simbólica, principalmente nos estudos dessas sociedades ditas tradicionais (mas também no tratamento do neoliberalismo contemporâneo); política (referida às relações espaço-poder em geral) ou jurídico-política (relativa também a todas as relações espaço-poder institucionalizadas): a mais difundida, onde o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes – mas não exclusivamente – relacionado ao poder político do Estado; Cultural (muitas vezes culturalista) ou simbólico-cultural: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; econômica (muitas vezes economicista): menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, o território como fonte de recursos e/ou incorporado no embate entre classes sociais e na relação capital-trabalho, como produto da divisão “territorial” do trabalho, por exemplo.

A titulação acelerada do estoque de terras públicas, facilitando sua livre transação mercantil foi apresentada oficialmente como medida de regularização fundiária na Amazônia, com o objetivo de combater o desmatamento (SAUER; ALMEIDA, 2011, p. 33). Atualmente, a política fundiária no Brasil se apresenta extremamente complexa, sendo um dos principais entraves ao acesso das pessoas à terra para produção, moradia, uso comum dos territórios, etc. No caso das UCs de uso sustentável, sobretudo no modelo de RDS, os principais conflitos perpassam

---

<sup>3</sup> – Ferramenta jurídica frágil, passível de revogado, conforme já demonstrou a Assembleia Legislativa do Amazonas (ALE) ao revogar limites de UC no Baixo Amazonas e em ações em processo, que visam exclusivamente o acesso aos recursos minerais por grandes empresas, como é o caso da tentativa de revogação dos limites da RDS do Uatumã (AM), para permitir a exploração do calcário, por interesse da Itautinga, fornecedora de matéria-prima à NASSAU.

pela posse dos espaços de uso dos recursos naturais de forma tradicional como ocorre com as populações tradicionais.

Por um lado há a legislação de terras federais e estaduais, definindo espaços rurais e urbanos numa concepção, sobretudo de uso para produção de moradias, enquanto que as UCs têm como base além do uso tradicional dos espaços territoriais, a relação com a natureza, os aspectos sociais e culturais, os aspectos biológicos, etc., a qual se apresenta, ao delimitar um espaço, com outra configuração de espaço territorial, que vai além do aspecto legal baseado principalmente na concepção de glebas federais, estaduais ou municipais.

Diante disso, há UCs onde têm parte de gleba federal, parte de gleba estadual e áreas privadas, além de outras situações em que numa só área há sobreposição de UC estadual com UC federal, terra indígena, etc. Quando se trata de UC de proteção integral, e não há povos e comunidades residindo na área, trata-se de haver um entendimento entre os entes públicos para que não haja conflito de interesses; contudo, em se tratando de UC de uso sustentável, principalmente no caso das RDS, diversos são os conflitos desencadeados, uma vez que os moradores de uma RDS decretada imaginam que com a criação da UC garante-lhes o acesso legal à terra e aos recursos, mas uma vez que os proprietários continuam nas áreas, arrendando os castanhais, lagos, etc., os conflitos pelo uso dos recursos permanecem mesmo após as UCs serem decretadas.

Além dessa questão, outro problema é quanto aos locais onde são construídas as residências dessas famílias, onde quase sempre são formadas as comunidades rurais, nas margens dos rios, igarapés, etc. Contudo, são exatamente essas áreas que também foram destinadas, no caso do Amazonas, para serem a sede dos antigos seringais, pois eram pontos estratégicos, a localização às margens dos rios e igarapés. Do ponto de vista legal as pessoas residem por décadas em áreas particulares, têm suas plantações, criações, etc., em cima de títulos privados, um problema não solucionado com o Decreto das UCs.

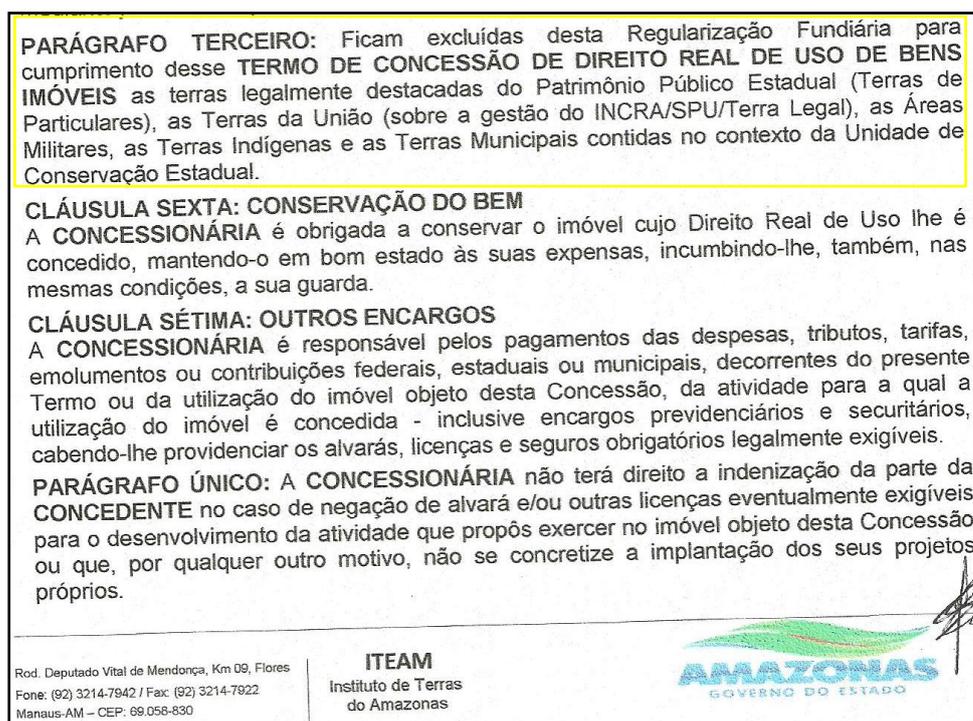
Ao todo 15 (quinze) UCs já receberam a CDRU coletiva, estando diversas áreas de uso das comunidades tradicionais, conforme identificadas pelo Instituto Terras do Amazonas (ITEAM<sup>4</sup>), sobrepostas à áreas particulares, apesar das

---

<sup>4</sup> Instituto extinto em 2015, se tornando um Departamento da Secretaria de Política Fundiária do Estado do Amazonas.

populações tradicionais estarem há décadas nestas áreas, residindo e produzindo, sem que tenham nenhuma informação sobre tais proprietários.

Mesmo assim, a expedição não resolve o problema das áreas particulares e dos conflitos, haja vista que no texto destas CDRUs, é destacado que as áreas particulares estão excluídas desta concessão (Figura 3, grifo), mesmo estando dentro do perímetro geográfico das UCs.



**Figura 3** - pág. 4 de CDRU expedida pelo ITEAM – Texto em destaque  
**Fonte:** SDS/CEUC, 2015

O que ocorre é que não há nenhum interesse do estado em solucionar tal situação, pois deveria ter criado as RDS no mesmo escopo das RESEXs, obrigando o estado a solucionar os conflitos fundiários. Mesmo sabendo que no caso das RESEXs pouco se tem de efetivo quanto aos processos de regularização fundiária, no tocante a estudo da cadeia dominial e indenizações – ou não – de áreas particulares identificadas nas UCs, ao menos do ponto de vista legal está “assegurado” o direito às populações tradicionais, enquanto no modelo de RDS a legal desobriga o Estado.

Essa questão quando comparado às áreas indígenas, por exemplo, percebe-se uma total diferença nos processos que constituem a criação das UCs, pois considera-se para a criação das Terras Indígenas (TI) como principal aspecto o cultural, enquanto que o aspecto mais presente na constituição dos modelos de

RESEX, mas principalmente de RDS, o econômico, usando aqui o exemplo do Amazonas, uma vez que se baseiam, sobretudo, na implementação do PZFV; sendo assim, este modelo desconsidera aspectos da luta social extrativista (seringueiros) na Amazônia na década de 1980, deixando-se levar por um modelo em que se analisa apenas o aspecto econômico aos recursos naturais – na ideia de uma economia verde - e não os aspectos socioculturais das populações tradicionais, quanto ao uso tradicional das áreas que residem.

Contudo, no caso das RDS, os locais onde têm conflitos ficam sem solução, pois não garante a obrigatoriedade do estado em desapropriar as áreas particulares, locais onde existem os principais conflitos pelo uso dos recursos. O estado, por meio do ITEAM, não tem nenhum estudo concluído que demonstre a real situação fundiária das UCs estaduais, algo que em algumas UCs federais no Amazonas já foi superado. É o caso da RESEX do Médio Juruá, onde já se concluiu o estudo fundiário, áreas de conflitos se tornaram áreas de manejo de recursos pelas comunidades e inclusive, teve seu perímetro geográfico ampliado, como solução aos conflitos gerados pelo uso de recursos em áreas anteriormente apresentadas como privadas e que após o estudo ficou comprovada a dominialidade da área pelos proprietários.

Em estudo realizado pelo Tribunal de Constas do Estado (TCE) do Amazonas, em Parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU) ficou constatado que os recursos investidos nas UCs

são da ordem de R\$ 4,26 milhões, o que nos dá o investimento de R\$ 10,04 por hectare de área da reserva. Este valor está dentro do estimado por especialistas para a implementação de áreas protegidas ao redor do mundo. Mas quando levamos em consideração os investimentos totais realizados pelo CEUC no exercício de 2012 em todas as UCs, da ordem de R\$ 28.724.657,10, o resultado é o investimento de R\$ 1,50 por hectare. Portanto, aquém dos padrões necessários para a implementação das demais unidades (Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas, 2013).

Conforme o Decreto de criação das UCs estaduais<sup>5</sup> ficam excluídas de seu perímetro geográfico as áreas particulares. Sendo assim, o quantitativo que é apresentado pelo Amazonas, de 18.837.013 milhões de hectares em UCs, não se

---

<sup>5</sup> Decreto nº 25.039 de 01.06.05, que cria a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Uacari, no art. 2º, § Único: Ficam excluídas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Uacari as áreas privadas, cujas propriedades se comprovarem nos termos da Lei.

trata de valor real, haja vista que as RDSs são tidas pela legislação como de domínio público. Além disso, existem diversas áreas de assentamentos e Terras Indígenas, sobrepostas à estas UCs.

Após o ITEAM realizar levantamento documental de algumas UCs, foram apontados diversos títulos privados. Dentre as UCs que já se tem um diagnóstico preliminar, a partir de dados secundários, da situação fundiária está a RDS Cujubim (Figura 4), que só de áreas particulares, em títulos identificados, em sua maioria do século XX, somam o equivalente a 81.696,01 ha.

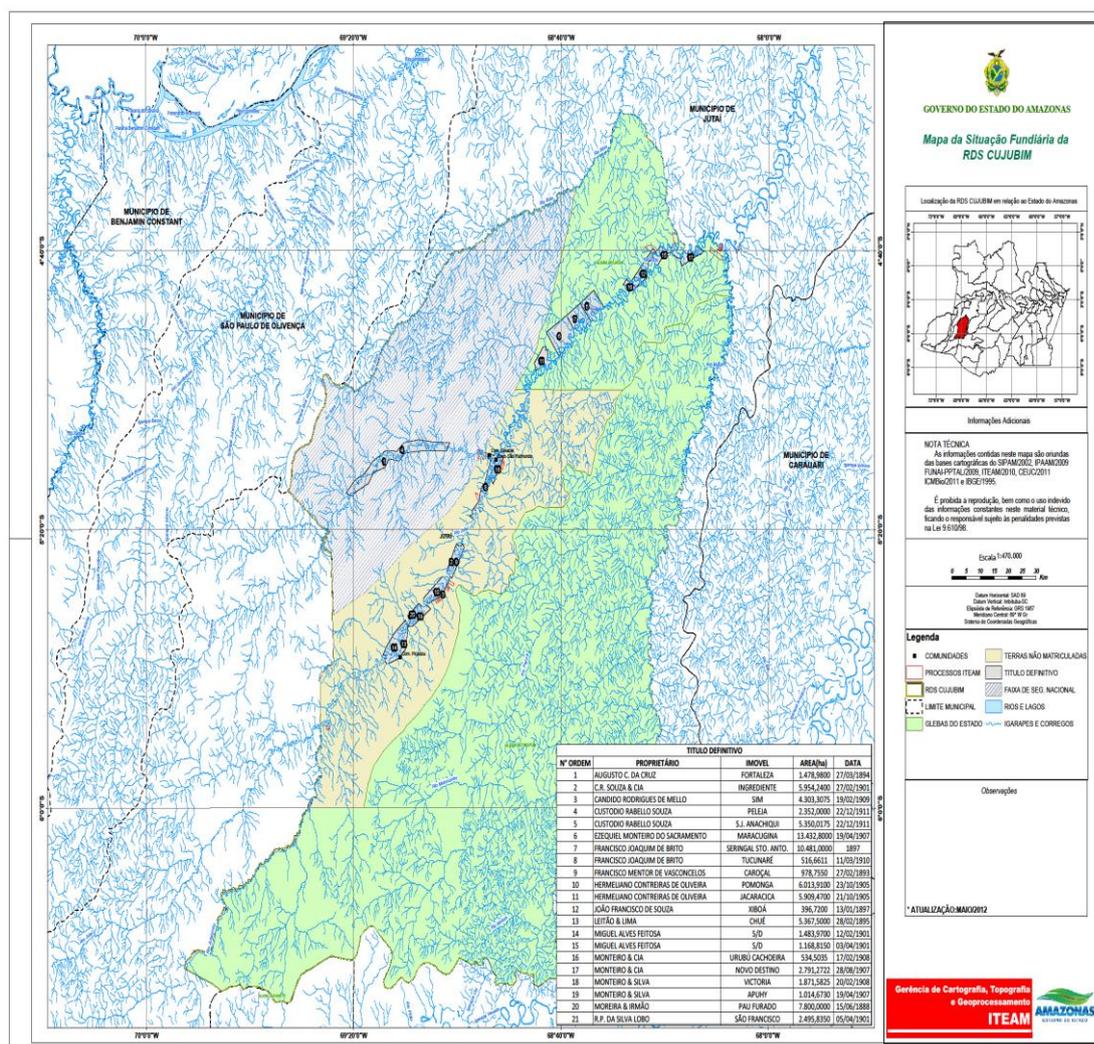


Figura 4 - Mapa da situação fundiária da RDS Cujubim  
Fonte: SDS/CEUC, 2015

Segundo dados do Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas feita pelo TCE (2013), considerando a quantidade de áreas em hectares criadas e a quantidade de funcionários do CEUC, cada funcionário é responsável, em média, por uma área de

318.785,46 ha. Num cenário nacional, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em parceria com a UNEP (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 2011), destacam que na Costa Rica, país da América Central com 4,5 milhões de habitantes, tem um funcionário para cada 26 km<sup>2</sup> de área e investe R\$ 31,29 em cada hectare (10 mil m<sup>2</sup>). O Brasil, por sua vez, tem um funcionário para cada 186 km<sup>2</sup> de florestas protegidas e aplica R\$ 4,43 em cada hectare. O número é muito abaixo dos Estados Unidos, que aplica R\$ 156,12 por hectare (35 vezes mais que o Brasil) e tem um funcionário para cada 21 km<sup>2</sup>.

As discussões das políticas nacionais e regionais têm desencadeado estratégias de articulação de elementos fundiários (tamanho da propriedade), componentes agrários (função social da terra), fatores agrícolas (políticas de crédito e incentivo ao plantio) e fatores ambientais (regras de gestão e de uso da terra), mas sem concretamente apresentarem disposição na resolução dos conflitos pelo uso comum dos territórios, o que é o caso das UCs de uso sustentável. Além disso, outro grande problema é a falta de clareza por parte das populações tradicionais nas UCs quanto ao papel de cada órgão fundiário.

No Amazonas, até início de 2015 haviam pelo menos cinco órgãos por onde perpassavam a temática fundiária e gestão territorial: Secretaria de Patrimônio da União (SPU), Instituto Terras do Amazonas (ITEAM), Secretaria de patrimônio Fundiário (SPF), Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Programa Terra Legal. Com a extinção do ITEAM, que se tornou um Departamento da SPF esta complexidade foi reduzida, mas sem perspectivas de que essa redução signifique melhoria nos processos de gestão territorial.

Na RDS Rio Negro, próxima à Manaus, por exemplo, além de ser uma área de UC, há glebas estaduais, federais, Terras Indígenas já decretadas e em processo de demarcação, áreas de várzea, área de assentamento e está localizada na região metropolitana de Manaus. Neste caso, cada órgão, pela atual legislação passa a ter competência em “pedaços” da UC do ponto de vista fundiário, pois nas glebas estaduais é competência do ITEAM, nas federais é competência do Programa Terra Legal, em áreas de assentamento ao INCRA, em áreas de várzea à SPU, em área indígena é competência da FUNAI e ainda, por estar na região metropolitana, é competência da SPF.

Ao analisarmos, percebe-se a complexidade; imaginemos, pois, as populações tradicionais, em muitos casos, desprovidos da informação correta e de

formação educacional básica pra compreender tudo isso? Como agravante, há ainda o fato da dificuldade de logística para as populações tradicionais das UCs buscarem estes órgãos que só têm representação em Manaus.

O modelo de gestão territorial encontra-se demasiadamente distante da realidade das populações tradicionais. Na concepção de SAUER e ALMEIDA (2011, p. 40-41) esses territórios, para as populações tradicionais, nascem a partir de uma autoconsciência cultural, sendo esta fundamental para que seja delimitada outra territorialidade, que deve se distinguir da oficial, e que é aquela que as populações tradicionais consideram importante para a sua reprodução física e cultural, distante da realidade estabelecida pelo marco legal e pela prática da gestão pública.

A baixa efetividade nos processos de regularização fundiária propicia um campo aberto para atuação de grileiros e invasores de terra, o que pôde ser evidenciado pela equipe de auditoria nas visitas de campo às UCs. No Mosaico do Apuí, mesmo após a publicação do decreto de proteção das áreas, diversas certidões de cadeia dominial foram emitidas nos Cartórios de Novo Aripuanã. A falta de uma base de dados fez também com que fossem emitidos inclusive títulos provisórios de posse (N. 001803-ITEAM), no limite da UC também na área do Mosaico. Na Floresta de Manicoré foi feito um loteamento, onde cada lote tinha 10 mil ha. As escrituras foram lavradas em cartórios da cidade de Novo Aripuanã, no Amazonas, que faz divisa com as UCs do Mosaico.

### **Considerações Finais**

Pode-se concluir que há necessidade de que sejam melhor compreendidos os fatores que levaram à criação das RESEX e RDS, uma baseada na concepção dos seringueiros na Amazônia e a outra pensada pelos ambientalistas (biólogos). A primeira que se propõe resolver os problemas fundiários, garantir os territórios como legítimos às populações tradicionais e o acesso destas aos recursos naturais, a outra, que desobriga, legalmente, o Estado a solucionar os problemas fundiários e, conseqüentemente, os conflitos pelo uso dos recursos naturais na Amazônia.

Como forma de solucionar os conflitos existentes nas UCs de uso sustentável, seria fundamental a criação de uma política de ordenamento fundiário que corresponda à aspectos históricos de ocupação e uso dos territórios, reconhecendo a propriedade das populações tradicionais e indígenas, compreendendo uma visão do modo de vida destas populações e do pensar coletivo.

As deficiências quanto à regularização fundiária, não são apenas encaradas do ponto de vista de recursos, sejam humanos ou financeiros, perpassa pela falta de interesse do Estado em solucionar o problema, destinando os recursos necessários, uma vez que há ausência de levantamentos da cadeia dominial, levantamentos referente às necessidades de desapropriação e titulação de terras em UCs, além dos problemas de sobreposição de UCs com Terras Indígenas, Assentamentos e UCs federais.

Os órgãos de gestão territorial e ambiental não dispõem de informações consistentes sobre o número de áreas à serem desapropriadas nas UCs, sendo necessária uma ação do Estado, no mínimo, quanto ao levantamento da cadeia dominial das terras que compreendem o perímetro geográfico das UCs. A regularização fundiária é indispensável para a consolidação territorial dos novos territórios, uma vez que a meta é conservar não apenas espécies ou atributos da paisagem, mas também processos ecológicos e culturais, considerando tanto as formações naturais como o uso que a comunidade local faz do território e o manejo dos seus recursos.

As UCs de uso sustentável, que “nascem” para reconhecer o direito legal às populações tradicionais sobre seus territórios, o acesso aos recursos naturais, visando à melhoria da qualidade de vida, por meio da valorização dos aspectos culturais, sociais e ambientais, não têm como ser consolidadas enquanto modelo, até que o Estado realmente tenha a responsabilidade quanto ao estudo da cadeia dominial das UCs, sejam indenizados os proprietários particulares legalmente constatados como “donos” das áreas, e os planos de manejo para uso dos recursos realmente sejam implementados.

Por fim, cabe destacar que o fator crucial para se ter os modelos de RESEX e RDS realmente consolidados, de acordo com os ideais almejados pelas populações tradicionais, estar no comprometimento do estado na resolução da situação fundiária destas UCs. Para isso, deve destinar em seus orçamento, recursos financeiros e contratarem recursos humanos, deixando de depender exclusivamente de recursos externos para a implementação destas UCs, efetivação da política fundiária, ambiental e de produção consistentes, capazes de gerar os resultados qualitativos desejados pelas populações tradicionais e não somente quantitativos, como os governos têm feito, atingindo apenas metas quantitativas, sem que os impactos

positivos de melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais sejam percebidos.

### **Referência Bibliográfica**

ALLEGRETTI, Mary Helena. A construção Social de Políticas Ambientais, Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros. UnB/CDS, 2002.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno (2011). A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sérgio e ALMEIDA, Wellington, organizadores. Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas. Brasília: Editora UnB, 2011.

ARAÚJO, Marcos Antônio Reis. Unidades de Conservação no Brasil: da República à gestão de classe mundial. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.

BENATTI, José Heder. Posse agroecológica e manejo florestal. Curitiba: Juruá. 2003.

CENAMO, Mariano Colini. Análise participativa dos 5 anos de implementação da política estadual de mudanças climáticas do Amazonas: 2007-2012. Manaus-AM, 2013.

COSTA, Rogério H. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 5ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

D’ANTONA, Álvaro de Oliveira. Garantir a terra, garantia da Terra? Reservas Extrativistas na Amazônia Legal brasileira. Campinas (SP), 2003.

ESTERCI, Neide; SCHWEICKARDT, Kátia Helena Serafina Cruz. Territórios amazônicos de reforma agrária e de conservação da natureza. Museu paraense Emílio Goeldi, Belém, 2010.

FIGUEIREDO, G.J.P de. RODRIGUES, J.E.R. Do regime das reservas de desenvolvimento sustentável à luz do novo Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIM, A. H. de (org.). Direito ambiental das áreas protegidas, 2001.

LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia, Brasília, 2002.

MEDEIROS, Rodrigues & YOUN, Carlos Eduardo Frickmann. Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional. Brasília: UNEP-WCMC, 2011.

SANTOS, F. P. Mantendo a Floresta em pé? Uma análise do Programa Bolsa Floresta como modelo de pagamento por serviços ambientais na RDS Uacari. Manaus: UFAM, 2012.

SDS/CEUC. Relatório de Gestão 2012. Manaus, 2012.

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da natureza. Brasília, MMA/SBF, 2011.

TCE. Relatório Conclusivo de Auditoria Operacional e Ambiental em Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas, 2013.