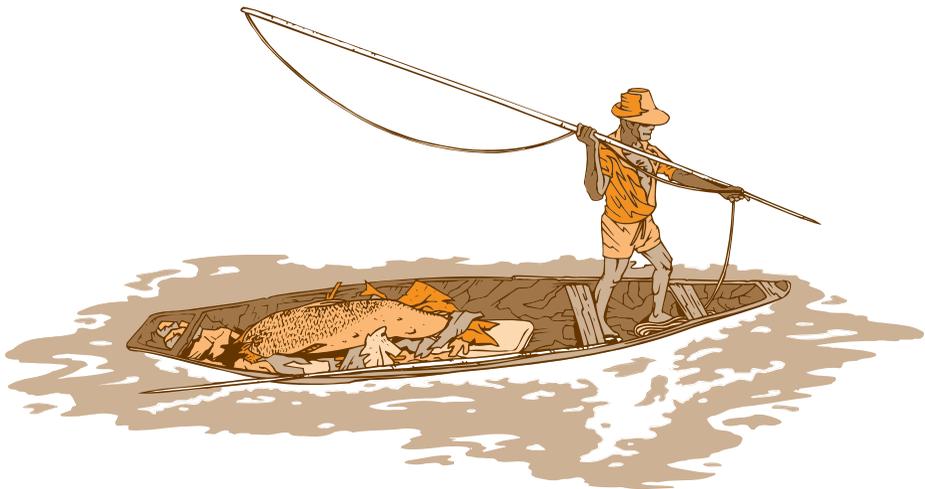
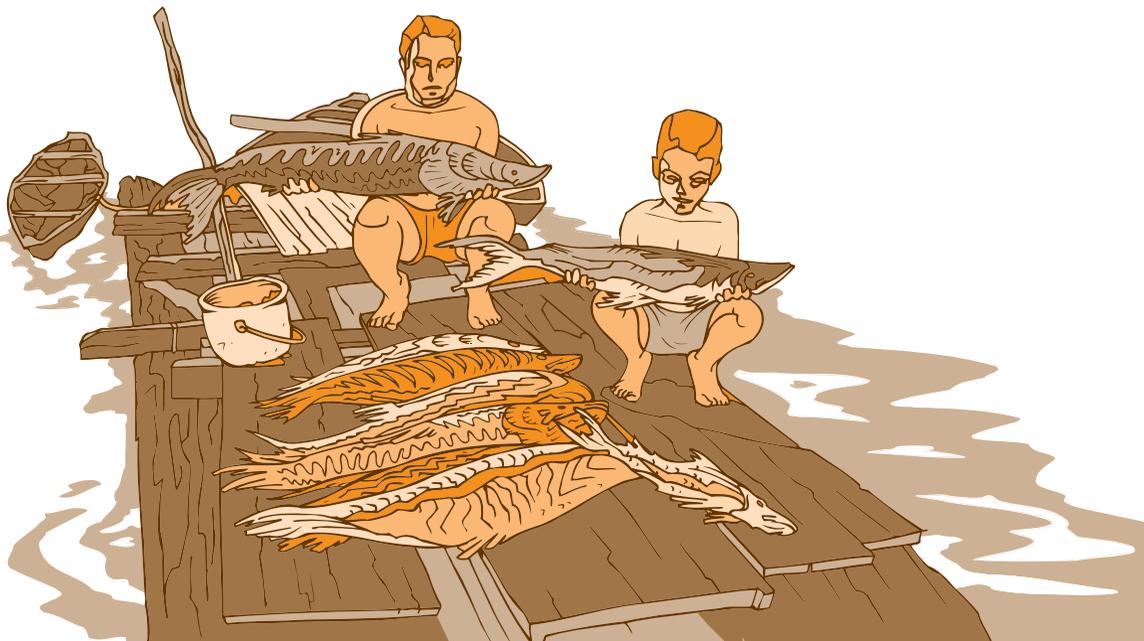


Reserva de Desenvolvimento Sustentável

Diretrizes para a Regulamentação





Reserva de Desenvolvimento Sustentável
Diretrizes para a Regulamentação

WWF-Brasil

MAIO DE 2007

WWF-Brasil

DIRETORIA Dr. Paulo Nogueira Neto · *Presidente Emérito*

Álvaro de Souza · *Presidente*

VICE-PRESIDENTES

Cláudio Valladares Pádua · *Conservação*

José Pedro Sirotsky · *Marketing e Comunicação*

Marcos Falcão · *Finanças e Controle*

Mário Augusto Frering · *Relações Internacionais*

CONSELHO DIRETOR

Bia Aydar

Eduardo de Souza Martins

Eduardo Plass

Everardo de Almeida Maciel

Francisco Antunes Maciel Müssnich

Haakon Lorentzen

José Eli da Veiga

Luís Paulo Saade Montenegro

Paulo César Gonçalves Egler

Sergio Besserman Vianna

SECRETÁRIA GERAL

Denise Hamú

SUPERINTENDENTES

Carlos Alberto Scaramuzza · *Programas Temáticos*

Cláudio Maretti · *Programas Regionais*

Mônica Rennó · *Marketing e Relações Corporativas*

Regina Cavini · *Organizacional*

O WWF-Brasil é uma organização da sociedade civil brasileira, sem fins lucrativos, reconhecida pelo governo como instituição de utilidade pública. Criado em 1996 e sediado em Brasília, o WWF-Brasil atua em todo o país com a missão de contribuir para que a sociedade brasileira conserve a natureza, harmonizando a atividade humana com a conservação da biodiversidade e com o uso racional dos recursos naturais, para benefício dos cidadãos de hoje e das futuras gerações.

O WWF-Brasil também é membro da maior rede ambientalista mundial: a Rede WWF. Criada em 1961, a Rede WWF é formada por organizações similares e autônomas de 40 países, e conta com o apoio de cerca de 5 milhões de pessoas, incluindo associados e voluntários. Ela atua nos cinco continentes, em mais de 100 países. O secretariado internacional da Rede WWF está sediado na Suíça.

Programa de Áreas Protegidas e Apoio ao Arpa (PAP)

COORDENADOR Cláudio Maretti

GESTOR DE PROGRAMA Fernando Vasconcelos

TÉCNICOS ESPECIALIZADOS Marco Aurélio Rodrigues

EM ÁREAS PROTEGIDAS Marcos Pinheiro

Marcelo Creão

Marisete Catapam

Ticiano Imbroisi

COMUNICADORES Ana Cíntia Guazzelli

João Gonçalves

ANALISTA FINANCEIRA Adriana Astorino

ASSISTENTES DE PROGRAMAS Adriana Vilhena

José Maria de Freitas Fernandes

Sulamita Pinheiro

O Programa de Áreas Protegidas e Apoio ao Arpa (PAP), do WWF-Brasil, tem como missão acompanhar e apoiar, técnica e financeiramente a execução do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), do governo brasileiro e parceiros, criado para implementar uma rede de unidades de conservação que propicie a conservação de uma amostra representativa das diversidades biológicas e as diferentes paisagens da Amazônia brasileira.

O PAP complementa o Arpa com parcerias diretas com instituições responsáveis pelas áreas protegidas, além de se integrar com programas e ações do WWF-Brasil para contribuir para a conservação da Amazônia, garantindo e melhorando os resultados das áreas protegidas, em conjunto com demais formas de promoção do desenvolvimento sustentável.





Sumário



**Reserva de Desenvolvimento Sustentável:
Diretrizes para a Regulamentação**

Apresentação, 13

Resumo Executivo, 17

Introdução, 23

Aspectos Metodológicos, 27

Principais Características das RDS Estudadas, 31

Interpretações e Polêmicas sobre RDS, 39

Propostas e Recomendações para Regulamentação da Categoria RDS, 43

Apresentação



Unidades de conservação (UCS) são áreas protegidas *stricto sensu*. Áreas legalmente definidas para a conservação da natureza. Representam um dos principais instrumentos para esse fim, entre os mais usados e os de maior sucesso, para garantir equilíbrio ambiental, proteção da diversidade biológica, reservas de recursos naturais e qualidade ambiental. Na Amazônia brasileira, onde a definição do uso do solo está ocorrendo nos dias atuais, isso é particularmente verdadeiro. As unidades de conservação são contrapontos à urbanização e à agropecuária intensiva, garantem o equilíbrio ambiental e são eficazes como instrumentos de implementação de políticas públicas. Ao definirem potenciais e restrições de usos e ocupação, as UCS colaboram indiretamente com definições fundiárias ou de dominialidade, além de representarem unidades ativas, operacionais e promotoras da conservação da natureza e do desenvolvimento sustentável nas regiões onde se encontram.

A diversidade de situações presentes na realidade brasileira exige diferentes categorias de áreas protegidas. Essas categorias são divididas em dois grandes grupos: unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável. Em comum todas as categorias têm como objetivo principal a conservação da natureza e se diferenciam segundo o conjunto específico de objetivos principais. Sendo assim, cada categoria é mais adaptada a uma situação específica, o que torna um equívoco insistir na separação de desenvolvimento e conservação.

As UCS de uso sustentável têm como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais, sendo assim permitem a presença de moradores. Apesar de criticadas pelo prejuízo que podem impingir às comunidades locais, a experiência brasileira com áreas protegidas desse grupo prova com frequência que a criação das áreas oferece melhores condições de vida para a população. Segundo a Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000 (a Lei do Snuc), elas representam a possibilidade de

apoiar modos de vida tradicionais e de estabelecer uma espécie de “reserva de mercado” para as atividades de uso sustentável dos recursos naturais. Em algumas situações, servem para a resolução de conflitos sociais, evitando a expulsão de populações tradicionais, favorecendo culturas locais, respeitando os direitos de quem há muito ocupa e, em geral, usa bem os recursos naturais de seus territórios. Essa postura causa menos danos que os grupos urbanos, industriais e ligados à agropecuária intensiva, além de prestar um serviço (ambiental) a toda sociedade.

A falta de uma regulamentação específica de uma categoria de unidade de conservação pode resultar em diferentes práticas no que se refere aos processos de criação, proteção e gestão, particularmente no caso das reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), gerando indagações entre gestores e ambientalistas. São freqüentes perguntas como: “por que uma área é decretada como reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) e não como reserva extrativista (ResEx)? As RDS abrigam populações tradicionais; mas quais são os critérios para definir essa “tradicionalidade”? Quais atividades econômicas são admitidas em uma RDS? Mineração pode? É necessária a anuência formal da comunidade para a sua criação? Propriedades privadas são permitidas em seu interior? Quem são os responsáveis pela gestão e pela administração dessas áreas?”. Essas e outras perguntas foram feitas antes e durante o processo de consulta e estudos, liderado pelo WWF-Brasil.

A regulamentação de uma categoria de unidade de conservação é uma definição de nível intermediário. Obviamente as categorias unem unidades de conservação que têm objetivos similares. Assim, essa regulamentação define o que é comum para as unidades de conservação de uma mesma categoria. Mas todas se submetem às diretrizes mais gerais do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O WWF-Brasil considera as áreas protegidas em geral, e as unidades de conservação em particular, como entre os principais instrumentos de conservação, e se dedica intensamente à sua aplicação. E isso ocorre por todo o Brasil. Mas há uma atenção especial para a Amazônia, pela enorme importância desse bioma e pelo fato de o WWF-Brasil ter como responsabilidade apoiar e acompanhar a execução do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), do governo federal com parceiros (Ministério do Meio Ambiente, Ibama, Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Tocantins, Banco Mundial e Fundo Mundial pelo Meio Ambiente (“GEF”), Cooperação Alemã (KfW e GTZ) e Rede WWF, por meio do WWF-Brasil), criado para implementar uma rede de unidades de conserva-

ção que propicie a conservação de amostras representativas das diferentes paisagens da Amazônia brasileira.

O objetivo desta publicação é tentar dirimir essas, e outras, dúvidas freqüentes em relação às RDS, com a sistematização resumida de estudos e debates que procuram abordar os principais pontos polêmicos relacionados a essa categoria de UC, procurando contribuir para um debate nacional e amazônico e estabelecendo parte da base fundamental para a regulamentação de RDS.

Por exemplo, os resultados desse extenso estudo indicam para a “soberania” dos objetivos principais e complementares específicos dessa categoria de unidade de conservação, quais sejam o uso sustentável dos recursos naturais, para a promoção do desenvolvimento sustentável de comunidades locais, e a proteção da natureza com foco na sua diversidade biológica. (Com essa definição, essa categoria se correlaciona com o padrão da categoria VI da UICN - União Mundial pela Natureza, definida em 1994). Isto significa que todas as diretrizes de regulamentação de RDS teriam que submeter a esses dois preceitos fundamentais.

Este trabalho representa o produto de aplicação de questionário em vários atores sociais relacionados com três estudos de caso, além daqueles atores sociais com importância nacional. Foram feitas também análises técnicas e jurídicas do Snuc. Um seminário envolvendo técnicos especializados e outros atores sociais foi promovido com resultados importantes. Também foi realizada uma discussão eletrônica aberta à participação pública, realizada pelo WWF-Brasil, para recolher informações e impressões de atores envolvidos com a temática das RDS.

Esta publicação, na sua parte em papel, apresenta a síntese dos resultados e o fundamento da nossa proposta. O documento completo com o relato e resultados da análise sobre RDS e sua proposta de regulamentação, bem como a análise jurídica sobre a categoria, estão no CD que acompanha esta publicação. O WWF-Brasil espera que este material venha contribuir com o entendimento público sobre a importância das unidades de conservação, e sirva de instrumento para subsidiar o debate sobre o assunto.

Esperamos que o leitor faça bom uso desse conteúdo.

Boa leitura!

Denise Hamú
Secretária-geral · WWF-Brasil

Resumo Executivo

No dia 14 de fevereiro de 2006, o WWF-Brasil promoveu a oficina de trabalho *Diálogos sobre Reserva de Desenvolvimento Sustentável: Proposição de Regulamentação*, em Brasília/DF. A oficina foi um convite à reflexão e ao diálogo sobre os processos de criação, gestão e implantação da categoria de gestão RDS à luz das experiências das reservas de desenvolvimento sustentável já existentes, do histórico da inclusão dessa categoria no Snuc, da comparação com as outras categorias de unidades de conservação sustentável, das opiniões de diversos segmentos diretamente envolvidos (como representantes de governos federal e estaduais, líderes e representantes de moradores, ONGs conservacionistas e socioambientais, especialistas e pesquisadores das áreas de ecologia, social e jurídica) e buscou detalhar e aprimorar as suas definições.

Seu objetivo maior era o de dar início à construção coletiva de uma proposta de regulamentação a partir da discussão de pontos polêmicos ou mal definidos relacionados a esta categoria de gestão, tais como: diferenças das outras categorias, tipos e limites de exploração dos recursos naturais e atividades desenvolvidas, ‘dominialidade’, envolvimento prévio dos atores sociais locais; além de aprofundar pontos fundamentais como consulta pública, modelo de gestão, responsabilidades dos co-gestores e equilíbrio entre preservação e uso sustentado.

A oficina foi também uma oportunidade para aprofundar e detalhar as colaborações de participantes e de diferentes atores sociais que se mostraram interessados no tema durante a elaboração de um estudo prévio encomendado pelo WWF-Brasil sobre a análise dessa categoria de manejo e sua regulamentação.

Tal estudo, incorporado às discussões ocorridas na oficina, está sendo disponibilizado ao público pelo WWF-Brasil com a intenção de subsidiar os atores sociais interessados e os responsáveis governamentais nos encaminhamentos que possam ser considerados pertinentes acerca do tema.

Com essa ação, acredita estar contribuindo para que se amplie a participação e a troca de idéias que venham a apoiar a regulamentação das RDS.

O principal resultado desse trabalho foi definir as seguintes propostas e recomendações para regulamentação da categoria reserva de desenvolvimento sustentável:

CONDICIONANTES

Populações locais residentes

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

Atividades econômicas não extrativistas

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

Organização socioproductiva

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

Representatividade de ecossistemas

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

Importância ecológica e biodiversidade significativa

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

Consultas públicas

Realização de consultas públicas, para criação de RDS específicas para os

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

Abaixo-assinado

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

Delimitação da área

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

Famílias com títulos de propriedade das terras

Nos casos em que as famílias residentes na área alvo de proteção apresentem as características descritas na condicionante nº 1 detenham títulos de propriedade das terras, demandem a criação de uma reserva de uso sustentável e não queiram ter suas áreas desapropriadas, deverá prevalecer a categoria RDS, em detrimento de ResEx, mesmo que as atividades tradicionalmente desenvolvidas sejam conceituadas como predominantemente extrativistas.

DIRETRIZES

As atividades econômicas desenvolvidas em uma RDS devem, até a elaboração de seu plano de manejo, se restringir àquelas já desenvolvidas

historicamente pelas comunidades locais, cabendo, entretanto, esforços para seu aprimoramento.

Nos casos de famílias residentes no interior da RDS que possuam documentos comprobatórios de dominialidade de suas áreas de moradia ou de exploração econômica, os órgãos competentes deverão firmar com seus representantes termos de compromisso, de acordo com o Art. 39 do Capítulo IX do Decreto 4.340/2002. Para os casos de moradores não detentores de documentos comprobatórios de dominialidade das terras que utilizam, deverá prevalecer o Art. 13 do Decreto 4.340/2002, o qual prevê a assinatura de contrato de concessão de uso de terras públicas e de respectivo termo de compromisso.

Nos casos em que os resultados dos estudos técnicos e das consultas públicas indicarem a importância de incorporação de terras privadas à RDS, cujos proprietários tenham interesses conflitantes com aqueles das comunidades locais ou ainda que tenham interesses e formas de ocupação conflitantes com os objetivos ambientais da RDS, caberá aos órgãos competentes providenciar sua desapropriação, embasados pelo disposto no Art. 39 do Capítulo IX do Decreto 4.340/2002, que regulamenta o Snuc.

Formação de conselho gestor deliberativo, visando a participação do maior número de representantes dos moradores e usuários da RDS, além de representantes de organizações da sociedade civil regional e de órgãos públicos competentes das três esferas de poder. Os setores produtivos regionais e do entorno imediato da unidade de conservação, cujos interesses sejam distintos daqueles das comunidades locais, devem criar um comitê próprio para escolha de apenas um representante.

O plano de manejo da RDS deve ser elaborado de forma participativa e oferecer orientação prática aos moradores e gestores na gestão da unidade de conservação e no planejamento das atividades de conservação ambiental e de promoção da qualidade de vida. Deve se basear em dados secundários, pesquisas ou estudos expeditos e no conhecimento acumulado pelos moradores. Deve ter caráter dinâmico. Deve contemplar planos de manejo de rendimento sustentável para os recursos naturais mais explorados e planos de negócio para os principais produtos. Deve indicar uma relação de pesquisas para melhoria da gestão.

O zoneamento de RDS deve ser elaborado de forma participativa e contemplar zonas de proteção integral, de uso sustentável, de amortecimento e corredores ecológicos (§ 6º do Art. 20 da Lei do Snuc). Devem ser consideradas as informações sobre a dinâmica de utilização econômica e cultural dos espaços e recursos; dinâmica territorial da população; definição do número, densidade e distribuição dos assentamentos; os estudos de levantamento de estoques e de comportamento biológico das espécies mais exploradas. Devem ser consideradas as pesquisas e informações dos moradores. Para as zonas de uso sustentável sugere-se sua divisão em: áreas de moradias, equipamentos sociais e expansão urbana; áreas de usos culturais comuns; áreas de ocupações agrícolas e pecuárias; áreas de usos extrativistas; áreas de pesca e de coleta e criação de recursos aquáticos; áreas para visitação turística.

Os órgãos responsáveis pela execução do Snuc devem prever recursos orçamentários para ações de apoio à organização social e produtiva das comunidades residentes. Devem apoiar a formação do conselho deliberativo e responsabilizar-se pela capacitação específica de seus membros, disponibilizando estruturas e meios necessários para seu funcionamento regular. Devem servir como facilitadores na busca de financiamentos e nas negociações dos conselhos deliberativos com outras instâncias públicas para a promoção da qualidade de vida local.

A fiscalização e o monitoramento das RDS devem ser de responsabilidade compartilhada entre os órgãos administradores e as comunidades locais, representadas pelo seu conselho gestor. A vigilância das zonas de usos sustentável deve ser de responsabilidade dos moradores e de agentes dos órgãos públicos, recaindo nesses últimos a exclusividade nas tarefas de fiscalização das zonas de proteção integral.

Introdução

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

Categoria de manejo é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

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

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

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

No caso particular de RDS, as indefinições decorrentes desta situação têm determinado que variados órgãos executores do Snuc apresentem di-

versas interpretações sobre esta categoria, resultando em diferentes práticas no que se refere aos processos de criação, implantação e gestão destas unidades de conservação. No mais, a falta de regulamentação específica tem acarretado também em conflitos de interesses entre populações locais, proprietários rurais e empresários que passaram a conviver em áreas sob as normas de um regime legal específico, passível de variadas interpretações jurídicas.

Neste contexto, e considerando também que vários estados da Federação têm criado novas RDS, principalmente em áreas onde ocorrem propriedades privadas, como forma de não onerar seus orçamentos com desapropriações de terras, torna-se urgente e necessária a proposição de princípios e diretrizes legais que subsidiem a regulamentação dessa categoria de manejo, inclusive para que seu conceito e objetivos não sejam desgastados em função de interpretações e aplicações equivocadas.

Entre os pontos que merecem maior atenção em uma futura regulamentação podem ser citados, a título de exemplo:

- As condições socioambientais mais adequadas e pertinentes à criação de uma RDS;
- O papel das comunidades locais na criação, implementação e gestão das reservas de desenvolvimento sustentável;
- A conveniência de se proceder à desapropriação total da área;
- Os procedimentos para a legitimação da posse e dos usos da terra por seus moradores;
- A distinção entre as características de RDS e ResEx;
- A definição dos usos e atividades econômicas pertinentes às áreas das RDS, enquanto áreas destinadas à conservação ambiental e ao desenvolvimento das populações humanas locais em bases sustentáveis.

Como forma de propor maiores esclarecimentos sobre esses pontos, ensejando a formulação de um documento que subsidie o MMA e demais órgãos executores do Snuc no processo de regulamentação da categoria RDS, a equipe responsável pelo presente trabalho realizou consultas a diplomas legais e documentos pertinentes e procurou entrevistar o maior número possível de técnicos e representantes de entidades com atuações relacionadas ao Snuc. Além disso, foram contemplados três estudos de caso que subsidiassem as análises: as RDS amazônicas de Mamirauá (AM) e do Rio Iratapuru (AP) e a RDS costeira da Ponta do Tubarão (RN).

Aspectos Metodológicos

Revisão Bibliográfica

Para o cumprimento dessa atividade foram elencados e consultados documentos produzidos a partir de pesquisas, estudos e pareceres realizados nas três reservas escolhidas para os estudos de caso, documentos oficiais sobre sua criação e implementação, assim como documentos relacionados ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). A leitura desses documentos permitiu a sistematização do conhecimento sobre o histórico e situação atual de cada reserva, além da detecção de lacunas de informações, que foram satisfatoriamente preenchidas no decorrer desse trabalho, por meio de entrevistas realizadas com diversos atores envolvidos com a execução do Snuc.

Realização de entrevistas com autoridades e técnicos envolvidos com a elaboração e execução do Snuc

O objetivo dessa atividade consistiu na obtenção de informações sobre as RDS a partir de entrevistas com representantes de órgãos públicos e organizações sociais, além de especialistas no assunto. Pretendeu-se também com a atividade a apreensão de opiniões, entendimento e grau de conhecimento que os entrevistados detêm sobre essa categoria de unidade de conservação.

As entrevistas, dez no total, foram direcionadas por roteiros de questões específicas, previamente elaboradas, as quais passaram por um processo de aprimoramento a partir de sua aplicação em entrevistas realizadas em novembro de 2004, durante um evento em Manaus (*I Conferência Estadual das Populações Tradicionais do Amazonas*).

Realização de entrevistas com autoridades, técnicos e representantes da sociedade vinculados diretamente às RDS de Mamirauá, do Rio Iratapuru e Ponta do Tubarão.

A consulta bibliográfica e as primeiras entrevistas com representantes de instituições públicas e civis tiveram por finalidade subsidiar a elaboração de roteiros de pesquisas de campo que direcionaram entrevistas para a obtenção de informações mais precisas sobre as causas e conseqüências de transformação de uma determinada área em RDS. O público alvo dessa pesquisa expedita, que totalizou 42 entrevistas, foi composto por moradores das reservas, proprietários de imóveis em seu interior, moradores do entorno, autoridades locais e representantes de órgãos gestores das unidades.

Para cada uma das três reservas foram realizadas entrevistas com pelo menos um representante dos seguintes segmentos:

Moradores da unidade que tenham participado ativamente de sua criação e/ou façam parte atualmente de uma organização que represente os interesses das comunidades locais.

Moradores que não tenham se envolvido diretamente com a criação da reserva e que não estejam acompanhando diretamente as atividades para sua gestão.

Proprietários de imóvel do interior da RDS, cujas atividades e interesses não necessariamente se coadunem com os objetivos da unidade.

Moradores do entorno imediato da RDS.

Responsáveis pela gestão da reserva.

ONGs envolvidas com as reservas.

Autoridades municipais locais.

As informações locais foram obtidas a partir do trabalho de colaboradores contratados tanto para a realização de entrevistas, quanto para a sistematização de bibliografia e o repasse de suas experiências com as reservas. Foram contratados os seguintes agentes locais:

Raimundo Marinho – técnico do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (RDS Mamirauá).

Thelma Dias – doutoranda, pesquisadora e professora da Universidade Federal da Paraíba (RDS Ponta do Tubarão).

Henrique Gomes – técnico da ONG Ollos (RDS do Rio Iratapuru)

Análise dos documentos disponíveis e dos dados das entrevistas de campo

Foram realizadas análises do material bibliográfico técnico (teses, artigos,

pareceres etc.) e da relação de documentos oficiais pertinentes a cada reserva (instrumentos legais para criação das unidades, processos de consultas públicas, planos de manejo, regimento de conselhos ou outras instâncias gestoras, projetos em andamento e propostos etc.). Da mesma forma, as informações prestadas pelos pesquisadores locais e dados dos questionários aplicados nas entrevistas foram analisados, sendo principalmente enfocados os seguintes aspectos: razões e critérios para a escolha dessa categoria de unidades de conservação, pertinência ambiental e socioeconômica para a criação das reservas, envolvimento dos segmentos interessados em sua criação e gestão e grau de observância da Lei do Snuc.

Redação de relatórios e realização de oficina

A redação de um relatório preliminar teve como principal função a sistematização das análises, tanto dos documentos legais, técnicos e científicos, quanto das informações colhidas em campo, classificando-as por reserva e grupo de interesses dos entrevistados. Teve também como função a elaboração de sugestões de diretrizes para a regulamentação dos processos de criação e gestão das reservas de desenvolvimento sustentável, para que fossem submetidas à avaliação dos participantes de uma oficina técnica, promovida pelo WWF-Brasil e realizada em Brasília no mês de fevereiro de 2006. As críticas e contribuições às análises realizadas e às sugestões formuladas para regulamentação dos processos de criação e gestão das RDS foram debatidas durante a oficina e inseridas no relatório final deste trabalho de consultoria, o qual apresenta em seu escopo os seguintes aspectos:

Análise do Snuc no que se refere às unidades de conservação de uso sustentável, em especial as RDS;

Avaliação da postura e entendimento dos órgãos públicos competentes sobre essa categoria de unidade de conservação;

Avaliação da postura e entendimento de representantes de organizações da sociedade civil sobre as RDS;

Análise dos históricos de criação das três RDS, considerando-se depoimentos de técnicos e pesquisadores, moradores e autoridades locais, representantes de ONGs e dos órgãos gestores;

Análise das formas de gestão das três RDS e do envolvimento dos moradores locais com os assuntos das unidades, considerando-se depoimentos de técnicos e pesquisadores, moradores e autoridades locais, representantes de ONGs e dos órgãos gestores;

Proposição de critérios e diretrizes para a criação de RDS.

Principais Características das RDS Estudadas

RDS MAMIRAUÁ (AM)

DADOS GERAIS

- Data de criação: Lei Estadual nº 2.411, de 16 de julho de 1996.
- Início de implantação: 1991. Sociedade Civil Mamirauá, criada em 1992.
- Responsável: Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – IDSM, criado em 1999.
- Atos normativos: Lei Estadual nº 2.411, de 16 de julho de 1996 (criação da RDS Mamirauá); Decreto Estadual nº 12.386, de 09 março de 1990 (criação da Estação Ecológica Mamirauá).
- Área: 1.124.000 ha.
- População: 6.642 habitantes (4.831 no entorno /1.811 no interior).
- Características da população: ribeirinhos, pequenos agricultores, extrativistas, pescadores, prestadores de serviço.
- Localização: Situada a 600 quilômetros a oeste de Manaus, na confluência dos rios Solimões, Japurá e Auati-Paraná, tendo a cidade de Tefé como principal referência urbana.
- Fontes principais de orçamento: governo brasileiro; Cooperação Internacional (Grã-Bretanha); Ipaam; organizações não governamentais internacionais (WCS, EU); Pró-Manejo.
- Número de funcionários da UC: 137 funcionários (IDSM).

HISTÓRICO

- Identificação da necessidade de proteção da área por pesquisadores ambientalistas.
- Decreto Estadual nº 12.836/90 de criação da EsEc Mamirauá.
- Transformação da UC em nova categoria (RDS estadual) – demanda dos pesquisadores.
- Justificativa para transformação da área em RDS: viabilização e legalização da permanência da população; participação da comunidade local na gestão e proteção de grandes áreas de floresta.

CARACTERÍSTICAS PRÉ-EXISTENTES

- Área de ocorrência de biodiversidade significativa: espécies ameaçadas em extinção.
- Envolvimento direto de pesquisadores.
- Disponibilidade de financiamentos.
- População organizada.
- Acordos sociais de manejo dos recursos naturais.

OBJETIVOS DA RDS

- Preservação do patrimônio natural, pesquisa sobre biodiversidade, combate à pobreza.

SITUAÇÃO ATUAL

- Plano de manejo (1996) em revisão.
- Gestão participativa – modelo informal.
- Comunidades organizadas em setores.
- Deliberações em assembléia gerais.
- Adaptação ao Snuc – conselho gestor em fase de implantação – Fundo Nacional do Meio Ambiente.
- Envolvimento das comunidades do interior (52) e do entorno (93).
- Desenvolvimento de processos de Educação Ambiental.

IMPACTOS DECORRENTES DA RDS

- Maior eficácia na proteção da biodiversidade – zoneamento participativo.
- Melhoria da qualidade de vida das populações locais.
- Aumento do número de acordos sociais de manejo dos recursos naturais.
- Incremento das formas de organização social – regulação dos usos dos recursos naturais
- Aumento de conscientização da comunidade sobre cidadania e aspectos ambientais.

PONTOS CARACTERÍSTICOS

- Conquistas e resultados muito dependentes de financiamentos contínuos e significativos.
- Conflitos fundiários pontuais entre locais, proprietários de terras e áreas indígenas.
- Ocorrência de domínio público e privado.
- Administração efetiva pela sociedade civil Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá.

RDS DA PONTA DO TUBARÃO (RN)

DADOS GERAIS

- Data de criação: 18 de julho de 2003.
- Início de implantação: 11 de dezembro de 2003, com a constituição e tomada de posse do conselho gestor.
- Responsável: Idema – Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento).
- Ato normativo da RDS: Lei Estadual nº 8.349/2003.
- Área: 12.960 ha.
- População: 10.000 habitantes.
- Características da população: pescadores artesanais, marisqueiras, pequenos agricultores e prestadores de serviço.
- Localização: norte da região costeira do estado do Rio Grande do Norte, abrangendo os municípios de Macau e Guamaré.
- Fontes principais de orçamento: não há recursos específicos.
- Número de funcionários: dois servidores do Idema.

HISTÓRICO

- Ameaça de perda de território nas comunidades de Diogo Lopes e Barreiras em função de projeto de implantação de pólo turístico (1995).
- Degradação do mangue e ameaça a ecossistemas utilizados e ocupados pela população em função de projetos de implantação de carcinicultura (2000)
- Mobilização da comunidade – proposta de criação de uma unidade de conservação.
- Definição pela categoria RDS federal – demanda da comunidade, após longo processo de acesso a informações, discussão e consultas públicas.
- Justificativas para criação da RDS: importância da conservação dos recursos naturais para continuidade das atividades das comunidades; permanência das famílias locais em suas áreas tradicionais.
- Criação da RDS estadual em função do não atendimento pelo Ibama.
- Área original expandida em função de argumentação técnica e científica elaborada pelo Idema.

CARACTERÍSTICAS PRÉ-EXISTENTES

- Alta produtividade haliêutica.
- Um dos principais pólos de pesca artesanal do Nordeste.
- Ocorrência de espécies ameaçadas de extinção.

- Bom estado de conservação de diversos ecossistemas (caatinga, duna, restinga, mangue, praias, mar).
- Ameaça eminente à qualidade de vida das comunidades e à conservação ambiental.
- Mobilização social significativa (por volta de 20 associações, realização de encontros ecológicos anuais).

OBJETIVO DA RDS

- Conservar parcelas de variados ecossistemas da região Nordeste, assegurando a permanência e a qualidade de vida das famílias locais, bem como a garantia de reprodução de suas características culturais.

SITUAÇÃO ATUAL

- Conselho gestor (2004) – formação de grupo de trabalho para discussão do plano de manejo (em andamento).
- Gestão participativa – cerca de 20 associações de moradores.
- Não está demarcada.
- Comunidades do interior: nove
- Envolvimento gradual das comunidades (interior e entorno) ausentes no processo de criação.
- Sob ameaça de implementação de fazendas de carnicultura.
- Desenvolvimento de processos de Educação Ambiental.

IMPACTOS DECORRENTES DA RDS

- Aumento do número de organizações formais da sociedade.
- Maior capacidade de mobilização social.
- Diminuição da pressão por agentes externos: maior eficácia de proteção da biodiversidade.
- Proposição de novas alternativas econômicas para os moradores.
- Aumento da conscientização da comunidade sobre cidadania e aspectos ambientais.

PONTOS CARACTERÍSTICOS

- Falta de participação de todas as comunidades no processo de criação da unidade de conservação.
- Forte participação de organizações, mas baixa capilaridade dos assuntos de gestão entre moradores.
- Continuidade da insegurança em relação às ameaças dos agentes produtivos externos.

- Forte influência de empresa estatal, potencialmente impactante na gestão da RDS.
- Indefinição da situação fundiária da área – falta de comprometimento dos virtuais proprietários com a gestão da RDS e parca participação do órgão gestor para resolução do problema.
- Única RDS que protege mais do que um bioma.
- Única RDS que protege o bioma caatinga.
- Única RDS não localizada na Amazônia.

RDS DO RIO IRATAPURU (AP)

DADOS GERAIS

- Data de criação: 11 de dezembro de 1997.
- Responsável: Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Amapá.
- Atos normativos da RDS: Lei Estadual nº 0392, de 11 de dezembro de 1997 (criação da RDS); Decreto Estadual nº 1.777, de 09 de julho de 1999 (dispõe sobre a criação do conselho consultivo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru).
- Área: 806.184 ha.
- População: não há população residente no interior da RDS; seis comunidades no entorno, 150 famílias (2001).
- Característica da população: extrativista (castanha e produtos florestais);
- Localização: municípios de Laranjal do Jari, Mazagão, Pedra Branca do Amaparí, na região sul do estado do Amapá.
- Fontes principais de recursos: Governo do Estado do Amapá (Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Ciência e Tecnologia, Secretaria de Turismo, Secretaria de Educação) Natura, FFEM, WWF-Brasil, Conservação Internacional, Fundação Orsa.
- Número de funcionários da UC: não há funcionários do governo na RDS.

HISTÓRICO

- Iniciativa do governo estadual – fortalecimento da organização dos modos de produção – criação de cooperativa (Comaru), em 1995.
- Demanda da Comaru para criação de UC de uso sustentável.
- Processo de consulta às comunidades locais.
- Realocação de famílias do interior da reserva.
- Aceitação das comunidades locais do entorno e prefeitura de Laranjal do Jari para criação da RDS.

- Criação de RDS estadual.
- Justificativa: compatibilidade com o objetivo do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Amapá (PDSA).

CARACTERÍSTICAS PRÉ-EXISTENTES

- Região prioritária para o governo do estado em função de ameaças, segundo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).
- Implantação do PDSA voltado para organização e fortalecimento dos meios de produção.
- Interesse específico da comunidade usuária dos castanhais – organização em cooperativa.
- Ocorrência de diversas espécies florestais com valor comercial.
- Importância da proteção de florestas de terra firme.
- Área sem ocupação e devoluta.

OBJETIVO DA RDS

- Promover a conservação e o uso sustentável da biodiversidade.

SITUAÇÃO ATUAL

- Não há plano de manejo.
- Plano de manejo de uso sustentável de recursos naturais em elaboração.
- Não há conselho gestor.
- Parcialmente demarcada.
- Cinco comunidades no entorno que demandam participação nos benefícios da RDS.
- Comunidade de São Francisco do Iratapuru como guardião, usuária e beneficiária da RDS.
- Comunidades assentadas em área de empresa privada.
- Uso de 5% da área da RDS para extrativismo.
- Presença de diversos parceiros e investimentos de diferentes fontes nacionais e internacionais.
- Iniciativas de parceiros desarticuladas.
- Comaru – única organização formal da população local.

IMPACTOS DECORRENTES DA RDS

- Aporte de financiamentos de projetos para comunidade de São Francisco do Iratapuru.
- Fortalecimento da Comaru.
- Agregação de valor por meio do beneficiamento da castanha.

- Alternativas de exploração comercial de novos produtos florestais.
- Contrato de acesso a recursos genéticos com empresa de cosméticos.
- Diminuição da pressão de agentes externos - maior eficácia de proteção da biodiversidade.
- Aumento de conscientização da comunidade sobre cidadania e aspectos ambientais.
- Melhoria da qualidade de vida dos cooperados.

PONTOS CARACTERÍSTICOS

- Conquistas e resultados muito dependentes de financiamentos contínuos significativos.
- Domínio público.
- Sem população residente – realocamento forçado de famílias do interior e incongruência com decreto de criação, que dispõe que os moradores são principais responsáveis pela gestão.
- Cooperativa é a única interlocutora junto aos órgãos gestores e agentes externos.
- Demanda de cinco comunidades do entorno pelos benefícios da RDS.
- Única UC no Amapá protegendo floresta de terra firme.
- RDS com características da categoria ResEx: predominância de extrativismo, domínio público, sem moradores.

Interpretações e Polêmicas sobre RDS

Constam nesse item os principais pontos de divergência sobre RDS expressados pelos entrevistados e pelos participantes da oficina técnica sobre esta categoria do Snuc. Tais divergências se devem principalmente à falta de regulamentação específica da categoria e à falta de maior clareza das correspondentes disposições legais vigentes (Lei nº 9.985/00 e Decreto nº 4.340/02).

Entre os pontos que permitem diferentes interpretações, como anteriormente mencionado, podem ser detectados:

- As condições socioambientais mais adequadas e pertinentes à criação de uma RDS;
- O papel das comunidades locais na criação, implementação e gestão das RDS;
- A conveniência de se proceder à desapropriação total da área;
- Os procedimentos para a legitimação da posse e dos usos da terra por seus moradores;
- A definição dos usos e atividades econômicas pertinentes às áreas das RDS, enquanto áreas destinadas à conservação ambiental e ao desenvolvimento das populações humanas locais em bases sustentáveis.
- A distinção entre as características de RDS e ResEx.

Este último ponto, as diferenças entre as reservas de uso sustentável e as reservas extrativistas, pode ser considerado dos mais polêmicos entre os entrevistados para este trabalho, constando abaixo um resumo das interpretações dadas pela maioria deles e pelos participantes da oficina.

RDS	ResEx
Populações devem residir na área da UC	Populações podem ou não residir, mas devem utilizar a área da UC
Populações tradicionais não necessariamente extrativistas	Exclusivamente populações extrativistas
Pode haver propriedade privada	Área deve ser de domínio público
Sua criação pode ser iniciativa do poder público e ONGs	Sua criação tem que ser iniciativa da população
Exige a demarcação de área de proteção integral	Não exige demarcação de área para proteção integral
Possibilidade de exploração de componentes do ecossistema e autorização da substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis em seu interior, implicitamente permitindo mineração, criação de animais de grande porte e caça	Proibida a caça, mineração, e criação de animais de grande porte. Não há autorização explícita para substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis
Não há necessidade de plano de manejo de rendimento sustentável para exploração comercial de recursos madeireiros	Necessidade de plano de manejo de rendimento sustentável para exploração comercial de recursos madeireiros
Devem ser preferencialmente estaduais	Devem ser federais
Deve ter grandes áreas	O tamanho das áreas deve atender a cada situação encontrada
Concepção da categoria respondeu à demanda da comunidade acadêmica	Concepção da categoria respondeu à demanda da luta social dos extrativistas
Não há necessidade de organização da população	A população deve estar organizada
População com menor poder sobre a gestão e o território devido às exigências de conservação	População deve deter maior poder sobre a gestão e o território
Área com significativa diversidade biológica	Área com recursos naturais passíveis de extração

Considerações sobre outros pontos polêmicos são resumidas abaixo:

Com relação à ocupação, uso dos recursos naturais e ações de conservação, há quem entenda que RDS é uma unidade bastante flexível, pois, entre outros fatores, permite a supressão da cobertura vegetal. Outros entendem que seu principal objetivo é a conservação ambiental, devendo, inclusive, ser utilizada como solução para presença de populações em UCS de proteção integral.

Quanto à criação, parte das pessoas consultadas neste trabalho crê que não haja necessidade de se contar com uma demanda da população envolvida, divergindo de outro grupo que considera imperiosa a exigência de demanda desta população.

No que diz respeito à questão fundiária, há divergência com relação à ocorrência de propriedades privadas no interior da RDS: cerca da metade dos entrevistados se manifesta contrária por considerar que a existência de imóveis particulares não garante o cumprimento dos objetivos e das normas da reserva. A outra metade, de forma mais pragmática, considera que a possibilidade de não se ter que realizar desapropriações flexibiliza a criação de unidades de conservação, principalmente por não onerar cofres públicos e por não desencadear disputas políticas e judiciais com eventuais prejudicados com a criação da RDS.

Também não há consenso quanto à capacidade de organização formal ou informal da população a ser envolvida com a RDS: embora seja admitido pela maioria que quanto maior a organização local, mais facilmente poderá se dar a gestão da unidade, um considerável número de entrevistados crê, também de forma pragmática, que condicionar a criação da reserva à capacidade de organização dos moradores poderá inviabilizar a criação de várias delas. São especialmente partidários desta posição os que interpretam RDS como uma unidade de conservação fortemente restritiva, que apenas admite populações em pequenas áreas historicamente ocupadas.

Finalmente, no que tange às atividades permitidas em uma RDS, parte dos entrevistados prevê a possibilidade de ocorrência de empreendimentos mais impactantes, como mineração e turismo convencional, conquanto controlados, e outra parte só admite a ocorrência de atividades ditas tradicionais, relacionadas à exploração sustentável de recursos dos biomas locais. Os que defendem a segunda posição são tanto os que consideram que as RDS são prioritariamente direcionadas à conservação da biodiversidade, quanto os que consideram que esta categoria deve priorizar a proteção de grupos socioculturais, potencialmente ameaçados por agentes externos.

Propostas e Recomendações
para Regulamentação da Categoria
Reserva de Desenvolvimento Sustentável

PROCESSO DE CRIAÇÃO

CRITÉRIOS

- A *Ocorrência de populações locais, residentes na área alvo de proteção, que dependam diretamente da exploração de espaços e recursos naturais para sua reprodução sociocultural, que detenham conhecimentos sobre as características dos ecossistemas locais e que utilizem modalidades relativamente impactantes de utilização/exploração de seus recursos.*

Comentário:

A Lei Federal nº 9.985/00 que institui o Snuc dispõe em seu Art. 20 que RDS é uma área natural que abriga populações tradicionais, distintamente de outras categorias, como por exemplo, ResEx, para a qual o Art. 18 da mesma lei dispõe tratar-se de área utilizada por populações tradicionais, sem especificar se devem ser residentes ou não nos limites da unidade. Entretanto, RDS estaduais, como por exemplo, a do Rio Iratapuru (AP), têm sido criadas para a proteção ambiental de determinadas áreas sem que haja a ocorrência de moradores em seu interior. Por outro lado, o mesmo Art. 20 da Lei do Snuc determina que as populações residentes em uma RDS devem ter sua existência baseada “em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais”. No entanto, entrevistas com especialistas e responsáveis pela execução do Snuc, realizadas durante este trabalho, revelam uma posição recorrente de que RDS podem ser criadas para atendimento de demandas de grupos recém chegados à região, ou até mesmo que não apresentem qualquer familiaridade com os ecossistemas locais, contrariando a disposição legal.

Quanto à expressão “formas de manejo pouco impactantes dos recursos”, em vez de “formas de manejo sustentável” constante na Lei do Snuc, cabe destacar que nem sempre são encontradas práticas de exploração de

recursos naturais ambiental e economicamente sustentáveis utilizadas por grupos que dependem desses recursos para sua sobrevivência e reprodução sociocultural. Entretanto, em função de fatores tais como baixa densidade demográfica, utilização de práticas e meios de produção simples e adaptados ao ambiente, ocorrência de ecossistemas em bom estado de conservação (que permita uma oferta significativa das espécies naturais utilizadas) e existência de traços culturais que não valorizam o excessivo acúmulo de bens e capital, são ainda encontrados variados grupos sociais que pouco impactam o meio com suas atividades econômicas. Se essas atividades não são sustentáveis, lato sensu, podem apresentar, porém, um grande potencial de sustentabilidade, com apoio técnico e financeiro, após a criação da unidade de conservação.

Cabe, por fim, destacar que no enunciado da condicionante acima, as populações não são adjetivadas como tradicionais, embora a Lei do Snuc utilize este termo. Ocorre que a própria legislação do Snuc não conceitua 'tradicional', além do fato de que há variadas interpretações e posicionamentos teóricos e políticos sobre este termo, não raro conflitantes. Dessa forma, sugere-se que a população alvo para a criação de uma RDS apresente apenas como características: a) residência na área a ser demarcada, b) dependência estreita da exploração de recursos naturais para sua reprodução sociocultural, c) conhecimento prático sobre os ecossistemas locais, d) utilização de técnicas e práticas de exploração do meio pouco impactantes.

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

Comentário:

Para os casos de populações que tenham no extrativismo de recursos naturais suas atividades predominantes no que diz respeito à geração de renda, produção de itens para consumo local, tempo despendido e número de famílias envolvidas, está prevista na Lei do Snuc a categoria reserva extrativista (ResEx). Embora as RDS possam também contemplar extrativismo, o destaque a esta atividade expresso na definição legal das ResEx destina, implicitamente, às RDS outros tipos de usos e ocupações econômicas. Assim, a proposta é a de que as RDS devem contemplar, especialmente, populações que desenvolvam atividades econômicas, ou um consórcio de atividades geradoras de baixos impactos ambientais, com potencial de sustentabilidade, como por exemplo, pecuária extensiva em fundos de pas-

tos (região Nordeste) e faxinais (região Sul), turismo, artesanato, sistemas agroflorestais, pequena agricultura diversificada, aquíicultura em pequena escala. No entanto, e inversamente, como as ResEx estão historicamente identificadas com alguns movimentos sociais da Amazônia, como, por exemplo, o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), determinadas áreas com predominância de populações extrativistas têm sido demandadas para se constituírem em RDS por questões políticas (falta de vínculos com esses movimentos ou mesmo contraposições a eles) e até mesmo pelo simples fato de não se localizarem na região amazônica.

- C *Grau mínimo de coesão social e de práticas socioculturais coletivas que permita a efetiva participação das comunidades nas práticas de gestão desta categoria de manejo de unidade de conservação.*

Comentário:

Tem sido registrada, entre órgãos estaduais responsáveis pela execução do Snuc, a postura de se optar pela criação de uma RDS, ao invés de ResEx, em casos em que ameaças ao meio ou a um determinado grupo ocorram em áreas onde seus residentes não apresentem qualquer forma de organização social, formal ou informal, por pressuporem que tal requisito é exclusivo às ResEx, em função de seu histórico enquanto categoria de unidade de conservação. No entanto, a Lei do Snuc dispõe que a RDS deverá ser gerida por um conselho deliberativo, constituído, entre outros, por representantes das populações tradicionais residentes na área (§ 4º, Art. 20). Além disso, o Art. 23 da Lei do Snuc, em seu § 1º, determina que as populações das RDS, assim como das ResEx, se obrigam “a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação”, ações que exigem um considerável grau de organização interna. Sobre esse aspecto, representantes de movimentos sociais entrevistados para este trabalho, declaram que os processos de criação de RDS em tais situações, além de serem iniciativas das instâncias públicas ou de ONGs ambientalistas, têm favorecido o quadro de desmobilização social de segmentos rurais, uma vez que se sentem desonerados em incentivar ou propiciar o apoio para que as comunidades procurem se organizar e se fazer representar com maior autonomia na defesa de seus direitos, como usualmente ocorre no caso das ResEx. No entanto, cabe ressaltar que tal posicionamento apresenta conotações políticas de defesa dos ideais programáticos de alguns desses movimentos e traz, de forma subjacente, a idéia de que apenas as ResEx

devem contemplar, ou favorecer, a ocorrência de populações mobilizadas e organizadas. Ao contrário, tanto para ResEx, quanto para RDS, os procedimentos para sua criação e implantação devem ser permeados por ações de apoio ao aprimoramento das formas de organização local, observando-se e respeitando-se suas especificidades.

- D *Ocorrência de áreas representativas de ecossistemas com relevância ecológica e/ou áreas com importância simbólica para a população beneficiária, não significativamente impactadas pelas atividades historicamente desenvolvidas e com possibilidade de recuperação de parte das áreas que se apresentem degradadas.*

Comentário:

Assim como também tem ocorrido para as ResEx, é crescente a demanda para a criação de RDS em função de ameaças a grupos sociais, notadamente as advindas da expansão das fronteiras do agronegócio, da indústria turístico-hoteleira e da especulação imobiliária. Sem perder de vista a dimensão de que RDS, assim como ResEx, têm também o papel de garantir a diversidade cultural e de promover a justiça social, cabe lembrar que tais categorias de manejo constituem-se em unidades de conservação da natureza, cujo objetivo principal é a conservação da biodiversidade, devendo ser buscados outros instrumentos legais para se ensejar soluções para conflitos de interesse e concorrências de uso em áreas fortemente antropizadas. Além disso, é necessário que a área apresente condições de equilíbrio e sustentação ecológica de forma a garantir uma disponibilidade estável dos recursos naturais utilizados pelas famílias locais.

- E *Existência de área com importância ecológica e com ocorrência de biodiversidade significativa para preservação, com possibilidade de sua demarcação como zona de proteção integral.*

Comentário:

Reforçando o item anterior, distintamente do que está disposto para as demais seis categorias de unidade de conservação de uso sustentável, a Lei do Snuc dispõe de forma explícita sobre a necessidade de delimitação de zonas de proteção integral no interior das RDS, a serem previstas na elaboração de seu plano de manejo (Art. 20, § 6º). A maior parte dos entrevistados para esse trabalho concorda a respeito dessa disposição legal.

F *Realização de consultas públicas para criação de RDS específicas para os usuários (residentes no interior ou entorno imediato) da área a ser protegida, assim como consultas públicas mais amplas, envolvendo todos os segmentos interessados, notadamente os órgãos públicos responsáveis pelas estruturas e serviços sociais. Para ambos os casos as consultas públicas devem se constituir em processos. Devem contar com levantamento de informações que complementem os estudos preliminares, esclarecimento sobre as causas e conseqüências da criação e implementação da reserva e estabelecimento de vias de comunicação e negociação com os representantes de todos os segmentos envolvidos, visando sua plena compreensão sobre as implicações (direitos e deveres) decorrentes desse processo, assim como a diminuição de conflitos de interesses e de concorrências de usos.*

Comentário:

Ainda persiste no país uma parca preocupação em se democratizar as decisões sobre a política ambiental, e alguns de seus reflexos são os procedimentos para a realização de consultas públicas para criação de novas áreas protegidas: até mesmo os vagos procedimentos dispostos no Snuc para a realização destas consultas (Art. 22 da Lei nº 9.985/00) não são plenamente utilizados e o que se constata é que consulta pública se restringe a uma ou duas audiências formais, nas quais os atores locais são meramente informados, em linguagem técnica, sobre a necessidade de conservação de uma determinada área. Sua falta de reação, por não estarem suficientemente preparados para um debate técnico, é geralmente considerada consentimento. Mesmo que estas práticas sejam mais usualmente utilizadas para a criação de unidades de proteção integral, têm também se refletido nos processos de criação das de uso sustentável, principalmente nos casos em que a identificação da necessidade de proteção se dá por parte de agentes externos às comunidades locais. Dessa forma, somente após a criação oficial da reserva é que os moradores se dão realmente conta das responsabilidades que passam a assumir e, em muitos casos, não se mostram dispostos a participar das formas de gestão e dos processos de elaboração dos instrumentos normativos da unidade (zoneamento e plano de manejo). As conseqüências, já observadas, são o aparecimento de conflitos internos, a fragilização das práticas de gestão e o comprometimento dos próprios objetivos da categoria de manejo. Finalizando, quanto ao envolvimento dos órgãos públicos das três esferas do poder, além de serem agentes interessados, notadamente os municipais, devem ser informados sobre a necessidade de ações de inclusão social (acesso à saúde, saneamento, energia, coleta lixo, educação e transporte) para a população residente da unidade

de conservação, uma vez que entre os objetivos básicos da RDS consta o de melhoria de qualidade de vida de seus moradores (§ 1º do Art. 20 da Lei nº 9.985/00).

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

Comentário:

A maioria dos entrevistados para este trabalho concorda que as RDS devem ser criadas a partir de demandas expressas dos moradores e/ou usuários da área alvo de proteção ambiental. No entanto, a maior parte deles admite que as RDS, via de regra, tem sido criadas por meio da identificação, por parte de órgãos governamentais e ONGs, da necessidade da adoção de medidas de proteção, tanto de ecossistemas, quanto de grupos sociais. Por outro lado, uma parte dos entrevistados também admite que a criação de unidades desta categoria deve se dar por motivação principalmente ambiental, cabendo aos moradores locais o ajustamento de seus modos de vida às normas específicas da RDS. Ou seja, na prática, grande parte das iniciativas para criação de RDS não tem partido de seus virtuais beneficiários diretos, os quais, geralmente, têm consentido com a criação da unidade a partir de informações e sugestões de agentes públicos e da sociedade organizada, não raro urbana. Mesmo considerando o aspecto positivo dessa prestação de informações e apoio à garantia da biodiversidade e de direitos básicos da população envolvida, a questão que se coloca é que, geralmente, os procedimentos que são estabelecidos desde os primeiros contatos com a população diretamente interessada até a criação da unidade, além de não permitirem a apreensão de todos os aspectos que possibilitariam maior grau de eficiência para o alcance dos objetivos inicialmente propostos, não possibilitam também que os virtuais beneficiários se dêem conta das causas e conseqüências inerentes à criação de uma reserva. Esta situação, corriqueiramente observada, baseia-se, notadamente, em três fatos: 1) A fragilidade dos procedimentos adotados para a realização de consultas públicas, conforme mencionado no item anterior; 2) A primeira RDS criada, modelo para as disposições legais do Snuc sobre esta categoria, foi Mimirauá (AM), produto de demandas essencialmente ambientalistas. Ini-

cialmente enquadrada como estação ecológica, foi transformada em uma nova modalidade de unidade de conservação (RDS estadual) pelo fato de seus idealizadores se depararem com comunidades locais fortemente mobilizadas e terem tido a sensibilidade de propor novos arranjos políticos e legais visando a compatibilização entre conservação ambiental e melhoria da qualidade de vida das famílias locais. No entanto, o marco para a criação de Mamirauá é o da conservação ambiental, refletido na legislação do Snuc e reproduzido nos discursos e práticas de grande parte dos responsáveis pela execução deste sistema legal. Assim, mesmo que concordem que as populações locais devam ser co-responsáveis pelas demandas de criação das unidades, objetam que o principal motivo para se transformar uma área em RDS é a sua importância ecológica, não sendo dispensada maior atenção à prestação de informações às comunidades locais e às negociações com os setores envolvidos. 3) A interpretação do § 2º do Art.20 da Lei do Snuc sobre a possibilidade de ocorrência de propriedades privadas no interior das RDS tem determinado que governos estaduais estejam criando unidades dessa categoria de manejo em áreas identificadas como ameaçadas, ocupadas por comunidades e mesmo por grandes propriedades rurais. Ou seja, a possibilidade aberta pelo referido parágrafo determina que algumas áreas passem à condição de unidades de conservação, no caso RDS, sem onerar os cofres públicos com desapropriações de imóveis. Também nesses casos não tem havido o devido envolvimento das comunidades e/ou de proprietários rurais, uma vez que a principal motivação é a rápida criação da área protegida.

Um dos resultados de toda essa situação é a falta de garantia, após criação da reserva, de que seus usuários estarão motivados e devidamente comprometidos com os objetivos inerentes a essa categoria de unidade de conservação, lembrando que § 1º do Art. 23 da Lei do Snuc determina que as populações residentes “obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação”. Esse quadro é ainda agravado em situações de ocorrência de imóveis rurais de grandes dimensões, cujos proprietários não tenham sido consultados sobre a criação da reserva ou não concordem em submeter os usos de suas terras às normas específicas do zoneamento e do plano de manejo da RDS.

H *Delimitação da área, no processo de consulta pública, considerando, na zona de uso antrópico, uma estimativa preliminar da proporção entre o número de famílias usuárias e o espaço necessário para sua reprodução sociocultural e melhoria da*

qualidade de vida, assim como para viabilização da efetiva participação dos usuários na administração, monitoramento e fiscalização da unidade de conservação.

Comentário:

O Item III, § 5º do Art.20 da Lei do Snuc dispõe que para as RDS “deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação” e o § 1º do Art. 23 desta mesma lei determina, como anteriormente mencionado, que as populações residentes “obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.” Dessa forma, as dimensões de uma RDS têm que propiciar que seus moradores possam, por um lado, manter ou melhorar sua qualidade de vida com o uso dos recursos dos ecossistemas abarcados pelos seus limites e, por outro, dar conta das obrigações legais dispostas neste último artigo citado. Casos como a RDS estadual de Cujubim (AM), com mais de dois milhões de hectares reservados para pouco mais de 60 famílias, são exemplos da desproporcionalidade entre número de moradores e área total da unidade, que acaba por inviabilizar o cumprimento das disposições legais do Snuc.

- I *Nos casos em que as famílias residentes na área alvo de proteção apresentem as características descritas no Item 1, detenham documentos comprobatórios de sua área de ocupação, demandem a criação de uma reserva de uso sustentável e não queiram ter suas áreas desapropriadas, deverá prevalecer a categoria RDS, em detrimento de ResEx, mesmo que as atividades tradicionalmente desenvolvidas sejam conceituadas como predominantemente extrativistas.*

Comentário:

O § 2º do Art. 20 da Lei do Snuc, que aventa a possibilidade de ocorrência de áreas privadas no interior de RDS foi previsto considerando-se tanto o modelo de Mamirauá, a primeira RDS criada, que apresenta propriedades rurais em sua área, quanto a proposta de outra categoria encaminhada por ocasião das discussões deste sistema legal, denominada reserva ecológico-cultural, que previa a possibilidade de imóveis particulares no interior da área protegida, conquanto tais imóveis fossem pertencentes a famílias residentes no local, cujas atividades econômicas pudessem ser consideradas tradicionais e resultassem em baixo nível de impacto ambiental, podendo se aprimorar, após a criação da unidade, para manter ou alcançar um grau de sustentabilidade, lato sensu. No entanto, esta interpretação não foi cla-

ramente exposta no teor da lei 9.985/00, fato que tem acarretado a criação de RDS com grandes propriedades, inclusive latifúndios, em seu interior, dada a falta de recursos orçamentários e mesmo de vontade política dos governos estaduais para promoverem a desapropriação de imóveis. Como já comentado, esta situação dificulta e pode mesmo inviabilizar a implantação e a gestão das unidades, uma vez que, via de regra, os proprietários desses imóveis não residem na região, são alheios aos interesses das comunidades locais, não participam do processo de consultas públicas para criação da reserva, além de não concordarem com virtuais ingerências em seus negócios, representadas, no caso, pelas normas do zoneamento e do plano de manejo da unidade. As RDS estaduais de Ponta do Tubarão (RN) e Cujubim (AM) são exemplos desta situação. Apesar desse quadro, sugere-se que em casos de ocorrência de propriedades de famílias locais que reivindicuem a proteção de sua área e desenvolvam atividades com potencial para alcançar uma sustentabilidade ambiental, econômica e gerencial, seja criada a RDS, por permitir, diferentemente de ResEx, que parte de sua área seja de domínio privado. Para as demais propriedades que não se encaixem nesse quadro, sugere-se que sejam feitas avaliações, durante o processo de consulta pública, sobre a pertinência de sua inclusão na área protegida, notadamente no que se refere à preservação ambiental e à conservação dos ecossistemas fundamentais para a continuidade de atividades econômicas sustentáveis desenvolvidas pela população local. As propostas para resolução fundiária desses casos encontram-se no segundo item do próximo bloco (*Diretrizes para Implantação e Gestão de RDS*).

Os critérios relacionados acima devem ser aferidos, de forma sistemática, por estudos preliminares à criação da RDS que considerem:

- 1 Levantamento de informações socioambientais (secundárias) disponíveis sobre a área.
- 2 Identificação e sistematização de lacunas de conhecimento.
- 3 Identificação, em campo, dos diversos segmentos socioculturais, econômicos e políticos envolvidos com a área a ser protegida.
- 4 Levantamento rápido, em campo, das principais características biofísicas da área.
- 5 Identificação preliminar do estado dos ecossistemas abrangidos e avaliação da possibilidade de recuperação de áreas degradadas.
- 6 Identificação preliminar das áreas significativas para a manutenção ou recuperação da diversidade biológica.

- 7 Sistematização e análise do tipo de ocupação da área, priorizando as características sócio-econômico-culturais dos residentes e o mapeamento dos locais de moradia, de uso comum e de exploração dos recursos naturais.
- 8 Levantamento do contingente de não moradores usuários dos recursos naturais da área.
- 9 Levantamento da situação fundiária da área.
- 10 Levantamento das formas e graus de organização social e produtiva.
- 11 Levantamento das estruturas e serviços sociais disponíveis.
- 12 Avaliação do interesse dos moradores em permanecer e conservar o local de acordo com a legislação vigente e as normas específicas da categoria de manejo RDS.
- 13 Avaliação preliminar sobre o potencial de sustentabilidade econômica e ambiental das atividades de exploração de espaços e recursos naturais.
- 14 Identificação de outros segmentos regionais envolvidos com a área alvo de proteção, como por exemplo, proprietários de imóveis rurais e empreendimentos industriais.
- 15 Identificação de eventuais concorrências de usos e de conflitos de interesses entre os segmentos.

DIRETRIZES PARA IMPLANTAÇÃO & GESTÃO DA RDS

- A *As atividades econômicas desenvolvidas em uma RDS devem, até a elaboração de seu plano de manejo, se restringir àquelas já desenvolvidas historicamente pelas populações locais, cabendo, entretanto, esforços para seu aprimoramento, notadamente no que diz respeito à sustentabilidade ambiental, aumento de produtividade, agregação de valor às mercadorias produzidas e detecção de formas mais rentáveis de comercialização da produção e de prestação de serviços. Após os estudos que irão embasar a elaboração do plano de manejo e o zoneamento da unidade, se surgirem indicações de novas alternativas econômicas, estas deverão estar de acordo com a Lei do Snuc e dos demais instrumentos da legislação ambiental e deverão ser geridas diretamente pelas famílias ou organizações locais, as quais deverão ser suas principais beneficiárias.*

Comentário:

A legislação do Snuc não é precisa quanto às atividades passíveis de serem desenvolvidas nas RDS, estando apenas disposto que é permitida e incentivada a visitação pública e a pesquisa científica, considerando-se o equilíbrio dinâmico entre o número de habitantes e a conservação, sendo

também admitidas a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, ao plano de manejo e às limitações legais (§ 5º do Art.20 da Lei 9.985/00). Por outro lado, como restrições explícitas às atividades antrópicas, constam apenas a proibição do uso de espécies localmente ameaçadas (e as práticas que possam danificar seus habitats) e a proibição de atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas (§ 2º do Art. 23 da Lei 9.985/00). Como usualmente é feita uma analogia entre RDS e ResEx, o fato de que para esta última está especificamente disposto no Art. 18 da Lei do Snuc que são proibidas a criação de animais de grande porte, a mineração e a caça (amadorística e profissional), é usualmente argumentado que tais atividades são legalmente possíveis em uma RDS. Além disso, como não há menção, no que se refere às RDS, sobre a necessidade de implantação de planos de manejo de rendimento sustentável para a exploração comercial de recursos madeireiros, como ocorre para ResEx, argumenta-se também que tal atividade poderia ser factível nas reservas de desenvolvimento sustentável, mesmo porque, como acima mencionado, há autorização para substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis em seu interior. Mais recentemente, novas atividades econômicas, como, por exemplo, a criação industrial de crustáceos, também têm ensejado discussões sobre a pertinência de sua implantação em áreas de RDS, como ocorre atualmente na RDS estadual da Ponta do Tubarão (RN). No entanto, o § 1º do Art. 20 da Lei 9.985/00 explicita que uma RDS tem como objetivos básicos: a) preservar a natureza; b) assegurar condições e os meios necessários para melhoria da qualidade de vida das populações; c) melhorar os modos de exploração dos recursos naturais utilizados pelas populações residentes na reserva e d) valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvido por estas populações. Dessa forma, a diretriz acima reforça o conceito de aprimoramento das atividades já desenvolvidas historicamente, suscitando a possibilidade de adoção de novas atividades, conquanto sustentáveis e geridas por grupos locais, os quais devem ser seus principais beneficiários, afastando, assim, o acometimento de grupos empresariais e a implementação de empreendimentos alheios aos interesses e vocações das famílias locais e da conservação ambiental.

B Nos casos de famílias residentes no interior da RDS, acordadas com sua criação e implantação, possuem documentos comprobatórios de dominialidade de suas

áreas de moradia e/ou exploração econômica, os órgãos competentes deverão firmar com seus representantes termos de compromisso, de acordo com o Art. 39 do Capítulo IX do Decreto nº 4.340/02, como forma de garantir que as normas do plano de manejo e o zoneamento da unidade sejam devidamente cumpridas. Nesses casos, a dominialidade permanece privada e os prazos dos termos de compromisso para permanência dos proprietários na área protegida devem ser acordados entre as partes interessadas, prevendo, entretanto, tempo suficiente para que os moradores tenham garantia para planejar suas atividades presentes e futuras. Devem também ser renovados automaticamente após sua expiração, sempre que houver interesse das partes envolvidas, incluindo-se aí o conselho gestor da unidade. Para os casos de moradores não detentores de documentos comprobatórios de dominialidade das terras que utilizam, deverá prevalecer o Art. 13 do Decreto nº 4.340/02 (que regulamenta o Art. 23 da Lei do Snuc), o qual prevê a assinatura de contrato de concessão de uso de terras públicas e de respectivo termo de compromisso, específico para tais situações.

Comentário:

Para as situações de comprovação da dominialidade privada de terras, surge sempre a questão sobre a supremacia legal entre direito de propriedade e direito difuso, representado, nesse caso, pela legislação ambiental. Como forma de garantir que as normas da unidade de conservação sejam cumpridas nos casos de ocorrência de domínio privado em RDS, sugere-se que a utilização do Art. 39, Capítulo IX do Decreto de Regulamentação do Snuc seja considerada, embora, originalmente, este capítulo tenha sido incluído para regulamentar questões entre populações tradicionais e unidades de proteção integral, conforme o Art. 42, Capítulo VII da Lei nº 9.985/00. No entanto, na falta de outro dispositivo legal que contemple a situação acima exposta, poder-se-ia utilizar o que determina a regulamentação para populações residentes em unidades de proteção integral, considerando-se apenas a renovação automática dos prazos de permanência na área, se houver interesse das partes.

- C *Nos casos em que os resultados dos estudos técnicos e das consultas públicas indicarem a importância de incorporação de terras privadas à área da RDS, cujos proprietários tenham interesses diversos daqueles das comunidades locais ou que com estas apresentem conflitos, ou ainda, que tenham interesses e formas de ocupação conflitantes com os objetivos ambientais da RDS, caberá aos órgãos competentes a iniciativa de providenciar sua desapropriação, ou a intervenção do Ministério Pú-*

blico para que com seus proprietários sejam assinados termos de compromisso sobre os usos dos imóveis, até o momento em que forem disponibilizados recursos para sua desapropriação. Sugere-se que tais termos de compromisso sejam embasados pelo disposto no Art. 39, do Capítulo IX do Decreto nº 4.340/02, que regulamenta o Snuc, apesar de tal capítulo tratar, originalmente, apenas de populações tradicionais em unidades de proteção integral.

Comentário:

Da mesma forma como exposto no item anterior, não constam soluções legais para tais casos na legislação do Snuc, a não ser a desapropriação das terras, solução nem sempre viável em função da falta de recursos orçamentários governamentais. Dessa forma, sugere-se que a regulamentação de RDS se aproprie do disposto no Art. 39 do Decreto nº 4.340/02, por poder representar, de forma satisfatória, uma solução para tais situações. Como exemplo de necessidade de inserção de áreas privadas na delimitação de uma RDS, pode ser citada Ponta do Tubarão (RN): os estudos técnicos apontaram para a importância de incluir propriedades localizadas em campos dunares e porções de caatinga contíguas à área costeira inicialmente delimitada em função da percepção de que a implantação de atividades impactantes ao meio nessas propriedades, como por exemplo, carcinocultura, poderia comprometer as reservas d'água sub-dunares e, conseqüentemente, comprometer poços de abastecimento e as próprias atividades pesqueiras e de coleta de mariscos desenvolvidas historicamente pelas famílias locais, além de degradar ecossistemas importantes, como manguezal e restinga, abarcados pela reserva.

- D *Formação de conselho gestor deliberativo objetivando a participação do maior número de representantes dos moradores e usuários da RDS, além de representantes de organizações da sociedade civil regional e de órgãos públicos competentes das três esferas de poder. Os setores produtivos regionais e do entorno imediato da unidade, cujos interesses sejam distintos daqueles das comunidades locais, devem criar um comitê próprio para escolha de apenas um representante com direito a assento nesse fórum.*

Comentário:

Como os conselhos de RDS têm o caráter deliberativo, é fundamental para a boa gestão da unidade a participação do maior número possível de representantes de seus moradores, sejam eles organizados em instâncias produ-

tivas, sociais, etárias ou de gênero. É de se destacar que cabe ao conselho a gestão da reserva (§ 4º do Art. 20 da Lei nº 9.985/00), além da aprovação de seu plano de manejo (Item II do Art. 12 do Decreto nº 4.340/02 que regulamenta o Snuc), e dessa forma, o cumprimento dos objetivos da unidade, por meio da elaboração e implantação participativa de suas normas específicas, só terá êxito se a gama de interesses da população residente se fizer representar no conselho. Portanto, é incumbência, tanto das formas de associações locais, quanto dos órgãos executores do Snuc, o apoio para que os diversos segmentos constituintes da população residente possam se organizar, se instrumentalizar e se capacitar para defender seus interesses e os objetivos da RDS em seus âmbitos interno e externo. Por outro lado, ocorrem situações em que o entorno e, por vezes, o próprio interior da RDS é ocupado por imóveis ou empreendimentos produtivos cujos usos e interesses são alheios ou mesmo concorrentes com os inerentes à população local, havendo demandas para que seus representantes participem do conselho da unidade, situação justificada em função de terem suas atividades afetadas pela ocorrência da reserva. No entanto, se cada um dos representantes desses segmentos produtivos ou dos empreendimentos locais reivindicar uma cadeira no conselho, suas deliberações podem passar a não atender os próprios objetivos da unidade de conservação. Casos como esse têm sido identificados na formação de variados conselhos de unidades de conservação, inclusive as de uso sustentável, para as quais os conselhos têm o caráter deliberativo. Dessa forma, sugere-se que a totalidade dos segmentos produtivos estranhos às comunidades abrigadas pela RDS se organize e escolha entre eles apenas um representante para o conselho, seguindo o exemplo de unidades como a RDS estadual da Ponta do Tubarão (RN) e a ResEx federal de Arraial do Cabo (RJ).

- E *O plano de manejo da RDS deve ser elaborado de forma participativa e se constituir em um documento prático que permita tanto a orientação dos moradores e gestores na condução das práticas cotidianas da unidade, quanto o planejamento, em médio e longo prazo, das atividades de preservação e conservação ambiental e de promoção da qualidade de vida das comunidades locais. Deve ser elaborado a partir da consulta a dados secundários, da análise dos resultados de estudos expeditos realizados em campo sobre a realidade socioambiental e da apreensão do conhecimento acumulado pelos moradores sobre os ecossistemas e sobre suas expressões sociais, culturais e econômicas. Este primeiro esforço de elaboração participativa do plano pode permitir a redação de uma primeira versão formal e a identificação*

de lacunas de conhecimento, assim como a indicação de ações para preenchê-las. Deve, portanto, ter caráter dinâmico, sendo a ele incorporadas, periodicamente, novas normas e recomendações a partir do desenvolvimento de pesquisas técnicas e científicas, identificadas como prioritárias, e do monitoramento sistemático das atividades e das decisões tomadas pelas instâncias gestoras da UC. Dado tratar-se de uma UC de uso sustentável, o plano de manejo deve contemplar a elaboração de planos de manejo de rendimento sustentável para os recursos naturais mais intensamente explorados e a realização de planos de negócio para os principais produtos comercializados. Por fim, o plano de manejo deve indicar uma relação de pesquisas científicas que permitam a otimização ambiental das zonas de preservação, bem como definir um protocolo de monitoramento contínuo da unidade.

Comentário:

As ResEx, desde sua concepção, contavam com planos de desenvolvimento e de utilização dos recursos, que procuravam contemplar sua realidade socioambiental e continham normas claras e práticas sobre os potenciais ou restrições de usos dos espaços e recursos naturais. Com a publicação da Lei nº 9.985/00 e sua posterior regulamentação, em 2002, tais instrumentos de gestão e normatização foram suprimidos, sendo instituída, de forma generalizada para a totalidade das categorias de UCs, a denominação plano de manejo, conceituado na referida lei como “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma UC, se estabelece seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. (Item XVII do Art. 2 da Lei nº 9.985/00). Dado a amplitude da conceituação e o fato de que o roteiro metodológico para elaboração do plano de manejo de RDS não foi estabelecido pelos órgãos executores do Snuc, conforme previsto no Decreto nº 4.340/02, observa-se uma tendência por parte desses órgãos, notadamente os estaduais, de tratar o plano de manejo, após a legislação do Snuc, nos moldes recorrentemente utilizados para as unidades de proteção integral, sem considerar as especificidades das unidades de uso sustentável. Ou seja, tem havido uma forte preocupação com a realização de pesquisas científicas da área biofísica com prazos bastante dilatados para sua execução; não tem sido dada a oportunidade para que os conhecimentos das comunidades locais possam compor o conjunto de informações básicas para a elaboração do documento; não tem sido considerado o processo de seu contínuo aprimoramento e não tem havido a preocupação em se contemplar estratégias para o desenvolvimento sustentável das famílias locais.

F O zoneamento das unidades da categoria RDS deve ser elaborado de forma participativa e contemplar zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e, quando couber, corredores ecológicos (§ 6º do Art. 20 da Lei do Snuc). Para tanto, devem ser consideradas as informações sobre a dinâmica de utilização econômica e cultural dos espaços e recursos naturais da área, dinâmica territorial da população (deslocamentos, mobilidade espacial dos assentamentos), definição do número, densidade e distribuição dos assentamentos, assim como os resultados dos estudos de levantamento de estoques e de comportamento biológico e ecológico das espécies mais fortemente exploradas, realizados para a formulação dos planos de manejo de rendimento sustentável destas espécies (os quais devem se constituir em subprodutos do plano de manejo geral da unidade). Da mesma forma, devem ser consideradas as pesquisas e informações dos moradores sobre áreas significativas para a conservação da biodiversidade e de ocorrência de espécies nativas importantes ou ameaçadas, a fim de se delimitar as áreas de preservação total e de se definir eventuais defesos, temporais ou espaciais. Para as zonas de uso sustentável sugere-se sua divisão em: áreas de moradias, equipamentos sociais e expansão urbana; áreas de usos culturais comuns; áreas de ocupações predominantemente agrícolas e pecuárias; áreas de usos predominantemente extrativistas; áreas de pesca e de coleta e criação de recursos aquáticos; áreas com potencial para visitação turística.

Comentário:

Como já mencionado neste documento, entre as unidades de uso sustentável previstas no Snuc, a única para a qual está explicitamente disposto que deverá contar com uma zona de proteção integral é a RDS. Desta forma, a identificação da área, sua delimitação, o plano de manejo e, principalmente seu zoneamento, têm que atentar para essa disposição legal. Por outro lado, a sugestão acima de subdivisão das zonas de uso sustentável considera as especificidades de cada uma delas, facilita a elaboração das normas para o plano de manejo, seu entendimento e, conseqüentemente, sua aplicação. Ainda no que se refere às estas zonas, o processo de elaboração do plano de manejo deverá contemplar a discussão e a definição das normas regulatórias de acesso às áreas de uso dos recursos naturais pela população local e do entorno, bem como as normas para a entrada de novos ocupantes.

G Os órgãos das três esferas do poder responsáveis pela execução do Snuc devem prever recursos orçamentários para ações de apoio à organização social e produtiva das comunidades residentes nas RDS. Tais ações devem privilegiar o aprimoramento das práticas e formas de atuação das organizações já existentes e facilitar a

criação de associações, cooperativas etc., sempre que para isso haja consenso entre os usuários da reserva. Os órgãos devem também apoiar a formação do conselho deliberativo da RDS, propiciando a plena compreensão dos segmentos locais sobre esse fórum, a realização de reuniões preparatórias, a elaboração e distribuição de material divulgativo e a disponibilização de veículos e estruturas necessárias para visitas às localidades envolvidas, inclusive aquelas de mais difícil acesso. Criado o conselho, os órgãos executores do Snuc deverão responsabilizar-se pela capacitação específica de seus membros e disponibilizar estruturas e meios necessários para seu funcionamento regular. Da mesma forma, os órgãos responsáveis pelas RDS devem servir como facilitadores na busca de financiamentos para aprimoramento das atividades econômicas desenvolvidas, bem como nas negociações dos conselhos deliberativos com outras instâncias públicas, das três esferas do poder, para intentar prover as comunidades de equipamentos e serviços sociais importantes para a promoção da qualidade de vida local.

Comentário:

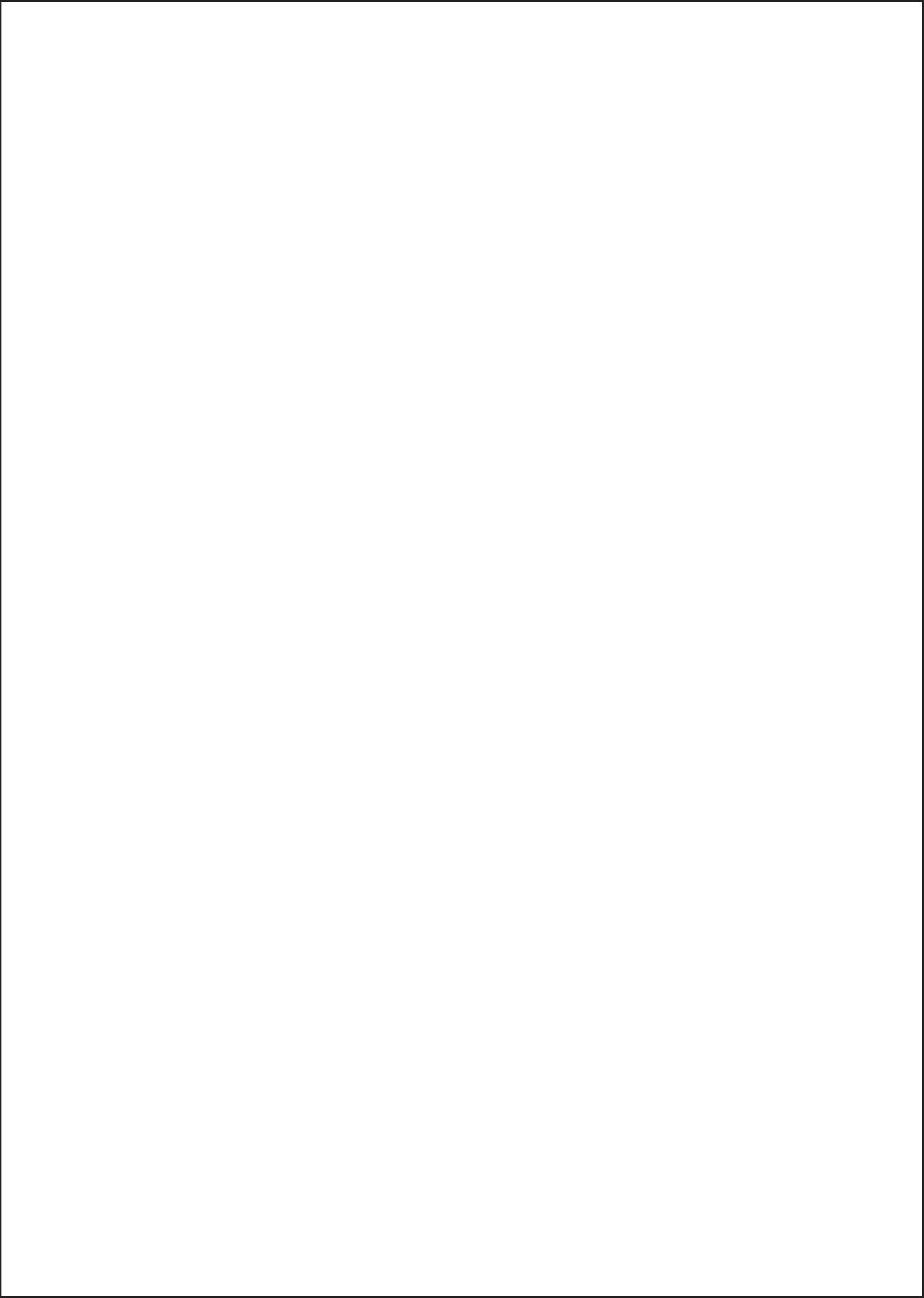
As unidades de conservação de uso sustentável demandam mais esforços e recursos para sua implantação do que as de proteção integral, dado que, além de protegerem áreas representativas de ecossistemas e a biodiversidade, envolvem populações humanas, cuja qualidade de vida deve ser assegurada e incrementada após a criação da unidade, conforme a legislação do Snuc. Atualmente, o que se nota é a crítica ausência de recursos e de pessoal capacitado para atendimento das demandas das unidades de conservação de uso sustentável, o que pode determinar o próprio comprometimento do conceito desta categoria de manejo. Após a criação da reserva, pouco tem sido realizado para promover o desenvolvimento em bases sustentáveis, a capacitação dos moradores para a gestão compartilhada e a proteção da área contra agressões ambientais. Tal quadro, por sua vez, tem suscitado a reação de grupos ambientalistas que ensejam denunciar a ineficácia das RDS e ResEx enquanto instrumentos de conservação ambiental, e mesmo de desenvolvimento humano, sem procurar entender que os resultados observados são decorrência, em grande parte, do abandono a que estas áreas têm sido relegadas.

- H *A fiscalização e o monitoramento das RDS devem ser de responsabilidade compartilhada entre os órgãos administradores e as comunidades locais, representadas pelo seu conselho gestor. Sugere-se que este fórum seja co-responsável pela definição dos protocolos de monitoramento e fiscalização da unidade, respeitando-se suas especificidades, bem como seja responsável pela nomeação e administração do*

contingente de moradores voluntários envolvidos com estas atividades. Sugere-se também que a vigilância das zonas de usos sustentável seja de responsabilidade dos moradores e de agentes dos órgãos públicos, recaindo nesses últimos a exclusividade nas tarefas de fiscalização das zonas de preservação total.

Comentário:

Considerando-se que o Art. 23 da Lei do Snuc, em seu § 1º, determina que as populações das RDS, assim como das ResEx, se obrigam “a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação” e considerando-se que o Art. 20 da mesma lei, em seu § 4º dispõe que a reserva de desenvolvimento sustentável será gerida por um conselho deliberativo, formado, entre outros, por representantes da população residente na área protegida, sugere-se que esse colegiado seja formalmente co-responsável pelas funções de fiscalização e monitoramento da unidade. As zonas de preservação total, dado tratarem-se de áreas protegidas para a conservação da biodiversidade, representam um interesse da sociedade como um todo, cabendo aos órgãos públicos zelar pela sua integridade. No mais, as ameaças a essas zonas devem, teoricamente, partir de atores externos à reserva, demandando a atuação de agentes treinados para a minimização de impactos e conflitos.



Equipe de Execução

PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS E APOIO AO ARPA (PAP)

Cláudio Maretti · *Coordenador*

Fernando Vasconcelos · *Gestor de programa*

Ticiane Imbroisi · *Políticas públicas*

Ana Cíntia Guazzelli e João Gonçalves · *Comunicação*

Thaís Brianezi · *Comunicação WWF-Brasil 2007*

Nurit Bensusan · *Políticas Públicas WWF-Brasil 2005*

Ludmila Caminha · *Políticas Públicas WWF-Brasil 2004*

REDAÇÃO

Lucila Pinsard Vianna

Renato Rivabem Sales

PREPARAÇÃO

Ana Cíntia Guazzelli

João Gonçalves

Ticiane Imbroisi

REVISÃO

Áttema Design Editorial Ltda

DESIGN

Ovo Design | Família

Rafael Dietzsch · projeto gráfico

Cássio S. Costa · ilustrações

REFERÊNCIAS FOTOGRÁFICAS PARA ILUSTRAÇÕES

Alex Silveira, Expedição Xingu, WWF-Brasil

Website do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá · www.mamiraua.org.br

CD-ROM

Análise da Categoria de Manejo e Proposta de Regulamentação

CONSULTORES

Lucila Pinsard Vianna e Renato Rivabem Sales

COLABORADORES

Henrique Gomes · RDS Iratapuru - AP

Raimundo Marinho · RDS Mimirauá - AM

Thelma Dias · RDS Ponta do Tubarão - RN

Análise Jurídica

CONSULTOR

André Lima

Utilizou-se para composição de textos a família de tipos Nexus, de Martin Majoor, distribuída pela Fonstshop International. Impresso nas oficinas da Athalaia Gráfica e Editora. No miolo utilizou-se o papel Reciclato Suzano 120g/m² e na capa o papel Cartão Supremo Suzano 250g/m².
1ª Tiragem. 1000 cópias.

WWF-Brasil

RDS: Diretrizes para a regulamentação / WWF-Brasil – Brasília: 2007.
64p. ; il. ; 15,5cm x 22cm



WWF-Brasil

SHIS EQ QL 06/08 Conjunto E

71620 430 Brasília DF

fone (61) 3364 7400 · fax (61) 3364 7474

www.wwf.org.br