

# RESERVAS EXTRATIVISTAS: PARÂMETROS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA\*

Mary Helena Allegretti\*\*

## INTRODUÇÃO

A grande repercussão alcançada pelo debate ambiental nos últimos anos, em todo o mundo, tornou questionável o que até então parecia óbvio: o desenvolvimento industrial esteve assentado, até hoje, na premissa da inesgotabilidade da oferta de recursos naturais e na pressuposição da inquestionável capacidade humana de controlar a natureza. O efeito dos desequilíbrios ambientais, ao atingir o cotidiano das pessoas e afetar as atividades econômicas (alterações climáticas, poluição, secas prolongadas, desastres nucleares), tornou obrigatória a análise dos custos econômicos e sociais da degradação ou do uso inadequado dos recursos naturais.

Nesse contexto de impacto e surpresa diante da "resposta agressiva da natureza" ao industrialismo, as cenas das queimadas na Amazônia causaram um impacto simbólico maior que todos os outros desastres ambientais contemporâneos. O fogo transmite a idéia de irreversibilidade e desperdício e a destruição da Amazônia transformou-se no ícone de tudo

que de errado o homem moderno vem fazendo ao seu planeta.

Mas o resultado talvez mais imprevisto de todo esse fenômeno foi o debate que provocou sobre o papel dos recursos naturais no processo e nos objetivos do desenvolvimento. A idéia da natureza vista como objeto de matéria-prima para o obstáculo ao progresso, contrapôs-se o conceito de **sustentabilidade** através do qual, se define que a utilização dos recursos produtivos do planeta seja realizada segundo critérios de permanência, reprodução e temporalidade. Ou seja, o desenvolvimento deve incorporar como essenciais variáveis até então consideradas externas e condicionadoras; deve permitir retornos permanentes não somente hoje mas também para as futuras gerações; deve garantir a reposição dos recursos no tempo de forma a evitar a esgotabilidade. O novo parâmetro passa a ser definido com o nome de **desenvolvimento sustentável**.

Para a Amazônia, a mudança conceitual tem conseqüências decisivas. Explorada até então segundo os padrões tradicionais, suas florestas foram substituídas por pastagens em função do retorno econômico de curto prazo e do poder político que as atividades

\* Recebido para publicação em 01 de fevereiro de 1991.

\*\* Antropóloga do Instituto de Estudos Amazônicos - IEA.

agropecuárias passaram a representar no processo de ocupação da Região Norte do País. A queimada era vista, nesse contexto, como a forma mais barata e rápida de valorização do recurso produtivo fundamental, que era a terra.

A grande modificação introduzida nas análises sobre a Amazônia após as críticas ao desmatamento foi a percepção de que, ali, a natureza oferece ao homem uma infinidade de alternativas, todas elas presentes nos ecossistemas típicos das florestas tropicais: a **diversidade biológica**. Ou seja, no caso da Amazônia, a natureza em si, em sua potencialidade e especificidade, passa a ter valor econômico para o homem. E a natureza não pode ser vista, nesse caso, senão como componente central do desenvolvimento.

Mas o debate não encerrou aí. Adquiriu uma nova variável quando se somou às queimadas o assassinato do seringueiro e líder sindicalista Chico Mendes em dezembro de 1988. Esse crime revelou o outro lado da questão ambiental e amazônica, o dos conflitos pela posse da terra. Apontou também para o caráter inevitável da luta em defesa do meio ambiente em países como o Brasil - a busca, concomitante, da equidade social.

Desenvolvimento sustentável e socialmente justo - essa a equação que passou a se impor ao movimento ambientalista do Brasil e dos países em desenvolvimento em geral.

É nesse contexto que adquire especial relevância a proposta de criação de Reservas Extrativistas na Amazônia, liderada pelos seringueiros, porque, como veremos, procura combinar desenvolvimento com proteção aos recursos naturais.

As Reservas Extrativistas são espaços territoriais protegidos pelo poder público, destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por populações com tradição no uso de recursos extrativos, reguladas por contrato de concessão real de uso, mediante plano de utilização aprovado pelo órgão responsável pela política ambiental do País Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Incorporado ao Programa Nacional de Reforma Agrária em 1987, a proposta recebeu a denominação de Projeto de Assentamento Extrativista, tendo sido criadas sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA - até 1989, dez áreas totalizando 889 548 ha e benefi-

ciando 2 924 famílias. A partir de 1989 passou a fazer parte do Programa Nacional do Meio Ambiente, tendo sido regulamentada através do Decreto-Lei nº 98.897 de 30/01/90, com a denominação de Reserva Extrativista. Sob a responsabilidade do IBAMA foram criadas quatro áreas totalizando 2 162 989 ha e beneficiando 6 250 famílias.

Formulada para atender demandas específicas de populações amazônicas, a proposta não está restrita àquela região. E, apesar de a denominação enfatizar a atividade econômica extrativista, como veremos neste artigo, as áreas para as quais o conceito foi formulado incluem outras atividades econômicas importantes ligadas à agricultura e à criação doméstica de animais formando um sistema integrado que tem na floresta sua base de sustentação.

Diferentemente de interpretações recentemente formuladas sobre esse conceito (Homa, A. 1990; Browder, J. 1990; Anderson, A. s/d) as Reservas Extrativistas têm na extração da borracha e da castanha apenas o ponto de partida do modelo econômico que se pretende ver implantado na Amazônia. A base extrativista atualmente existente na região assegura a ocupação e a proteção de largas extensões daquele território, e a modalidade de proteção formulada pelo decreto citado garante direitos sobre estes espaços. Não constitui, no entanto, a base exclusiva sobre a qual se pretende o desenvolvimento econômico regional. Ou seja, Reserva Extrativista define um território, um espaço e uma forma de regularizar o acesso a ele. Não define, porém, o tipo exclusivo de economia que se pretende ali desenvolver. Estabelece, sim, uma condicionalidade - a sustentabilidade.

A grande peculiaridade desta proposta é a reconciliação que permite entre desenvolvimento, conservação do meio ambiente e equidade social. Sua legitimidade provém do fato de ter sido formulada e demandada por populações regionais organizadas em torno do Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS - e de ter sido incorporada pelo poder público sem perder suas características originais. Sua eficácia depende, porém, da incorporação de resultados de pesquisas específicas voltadas para a potencialidade do uso dos recursos existentes na floresta amazônica ou em outros ecossistemas para os quais possa vir a ser adaptada.

As Reservas Extrativistas podem ser, portanto, consideradas como **reservas de desenvolvimento sustentado**, cujas atividades econômicas, baseadas na extração de produtos da floresta, na agricultura, na criação de animais domésticos, assim como na industrialização destes produtos, podem ser desenvolvidas desde que atendam a critérios de sustentabilidade e de retorno social. Do ponto de vista econômico, portanto, busca-se a transformação de uma economia dependente do extrativismo para outra baseada em sistemas agroflorestais.

O objetivo deste artigo é, primeiro, recuperar a historicidade do conceito e demonstrar os objetivos para os quais foi formulado, assim como a metodologia envolvida na criação destas unidades de conservação/desenvolvimento. Além disso, o artigo discute a questão das alternativas econômicas para as reservas, de acordo com os produtos atualmente explorados, apontando para o perfil que se pretende introduzir no futuro próximo. Finalmente, discutem-se alguns dos argumentos contrários à proposta e estabelece-se a referência a partir da qual a Reserva Extrativista pode contribuir com o desenvolvimento regional.

## PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS

Reserva Extrativista é uma área ocupada por populações que utilizam, tradicionalmente, recursos de base extrativa para exploração de subsistência e comercial, transformada em área do poder público e administrada através da concessão de direito real de uso, por comunidades locais. Pode ser definida simultaneamente como área de conservação e de produção, uma vez que a exploração dos recursos naturais depende de plano adequado de manejo.

O conceito surgiu da necessidade de encontrar uma alternativa que promovesse de forma adequada a regularização fundiária dos antigos seringais (áreas de exploração da borracha nativa) na Amazônia e respondesse, ao mesmo tempo, as demandas dos grupos locais por melhores condições de vida. Foi elaborado no contexto do confronto entre tradicionais habitantes e novos grupos econômicos, que resultou da política de incentivo à

implantação de projetos agropecuários, pelo governo brasileiro, na região.

É chave no conceito de Reserva Extrativista - RE - o reconhecimento da existência de populações tradicionais na região, que utilizam a floresta como meio produtivo, estimada, aproximadamente, em 300 mil pessoas, e a inexistência de alternativas econômicas e sociais que contemplem a especificidade histórica, econômica e social destes grupos sociais. Contrariamente à maioria dos planos governamentais para a região, a proposta surgiu dos grupos locais da Amazônia e foi, aos poucos, sendo incorporada pelo poder público, através da assessoria de pesquisadores identificados com as demandas locais.

Para compreender o alcance do conceito é preciso analisá-lo segundo as diferentes perspectivas que apresenta: histórica, econômica, social e ambiental. Uma síntese dos argumentos específicos a cada uma destas perspectivas está a seguir.

## Aspectos Históricos

O conceito de áreas protegidas pelo poder público para exploração de grupos locais foi o resultado de mais de dez anos de confronto entre seringueiros e fazendeiros localizados no vale do rio Acre, na parte ocidental da Amazônia.

Os seringueiros desta região, como os demais, em toda a Amazônia, são descendentes de migrantes nordestinos que ocuparam a Amazônia no final do século passado para realizar a exploração comercial da borracha. As sucessivas crises econômicas que caracterizaram a história da borracha na região, especialmente após a introdução, no mercado, da borracha oriunda dos seringais de cultivo do Sudeste Asiático, nas primeiras décadas deste século, resultaram em dois processos específicos para a população nordestina. O primeiro foi o abandono dos seringais e a inserção de ex-seringueiros na força de trabalho urbana regional ou de outras áreas do País. O segundo foi a permanência na floresta e a introdução de modificações nas formas sociais de exploração econômica dos seringais nativos.

Mesmo decadente, a tradicional empresa seringalista permaneceu estruturada em muitas partes da Amazônia, em função da proteção aos preços da borracha nativa, política implantada pelo governo brasileiro durante a

Segunda Grande Guerra e mantida até hoje (Lei 5.277/67). Mas mudanças significativas surgiram na forma como a exploração econômica da borracha passou a ser feita, nos últimos anos.

Dois grupos sociais distintos existem, hoje, na Região Amazônica, explorando a borracha nativa: um, formado pela empresa seringueira, em pouco se distingue do modelo implantado no começo do século, pautado no controle sobre a força de trabalho através do endividamento permanente do trabalhador e na exclusividade da atividade extrativista. O outro, surgido na década de 70, com mais expressão no vale do rio Acre, é caracterizado pelo produtor autônomo, posseiro, que explora a borracha por conta própria e a comercializa com intermediários nos mercados locais, complementando sua sobrevivência com atividades agrícolas e criação de animais domésticos.

O conceito de RE surgiu especificamente entre este último grupo social e resultou de uma seqüência bem definida de estratégias por eles desenvolvidas visando a garantir direitos de posse sobre as áreas de floresta ocupadas por gerações seguidas.

Quatro diferentes momentos podem ser distinguidos nessa história:

#### 1. Empates e expulsões (1973-1976)

O **empate** consiste em uma tática espontânea de defesa da floresta contra as derrubadas através da qual os seringueiros se reúnem, com suas famílias, e impedem, pela ação direta, a derrubada de árvores, planejada por algum fazendeiro. Vão até à área que está sendo preparada e desmontam os acampamentos dos peões impedindo que a derrubada seja iniciada. Depois de criado o fato, argumentam com os proprietários, através da justiça ou pela intermediação governamental. O primeiro **empate** foi realizado no Município de Brasiléia, perto da fronteira do Acre com a Bolívia, em 1973, no Seringal Carmem. Até 1988 haviam sido realizadas mais de 40 ações como esta em vários municípios da região.

O principal objetivo do **empate**, neste período, era impedir as expulsões que vinham ocorrendo, de forma cada vez mais freqüente, por parte de fazendeiros oriundos do Sul do Brasil que adquiriram antigos seringais nos quais habitavam tradicionalmente os seringueiros. Nas expulsões, geralmente realizadas com violência, os seringueiros não tinham

outra alternativa a não ser abandonar a floresta e se refugiar na periferia das cidades.

#### 2. Indenizações e acordos (1976-1980)

O resultado principal dos **empates**, no período de 1973 a 1983, foi o reconhecimento, pelo governo, dos seringueiros como posseiros, categoria jurídica que, pelo Estatuto da Terra, assegura o recebimento de indenizações pelas benfeitorias existentes na área ocupada. Os seringueiros continuavam sendo expulsos da floresta, recebendo, porém, um valor monetário pelo investimento que haviam feito no local.

A resistência de muitos em sair dos seringais deu origem a uma nova modalidade de equacionamento do conflito, através de acordos realizados entre posseiros, representados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG - e fazendeiros. Através destes acordos uma parte dos seringais passava a ser dividida entre os posseiros, que recebiam pequenos lotes, e a outra passava a ser explorada pelo fazendeiro através de projeto agropecuário.

#### 3. Colonização (1980-1985)

A resolução de conflitos pela posse da terra através de acordos entre as partes, rapidamente, evoluiu para a criação, pelo poder público, de áreas especialmente destinadas para assentamento de seringueiros, juntamente com pequenos agricultores provenientes do Sul do Brasil, através de projetos de colonização formados de lotes de até 100 ha por família.

O objetivo da colonização era a transformação de seringueiros em produtores agrícolas, tarefa raramente viável em função da ausência de crédito, estradas, assistência técnica e tradição. Em muitas áreas ocorreu exatamente o inverso. Em decorrência das dificuldades de escoamento da produção agrícola, muitos colonos passaram a aprender com os seringueiros a utilizar os produtos da floresta (borracha e castanha) pelo fato destes terem mercado assegurado, não serem perecíveis e disporem de uma rede de intermediação garantida, assegurando, dessa forma, a renda monetária necessária para a subsistência.

#### 4. Reserva extrativista (1985-1990)

Os componentes para a definição de uma nova alternativa econômica de uso da terra e uma nova modalidade de gestão dos recursos naturais já estavam presentes nas soluções anteriores: a permanência na floresta, o reco-

nhecimento dos direitos de posse, e a demanda por melhores condições de vida. Não estava, porém, resolvida a modalidade de uso e a forma de gestão que mais se adequassem à tradição e especificidade dos seringueiros.

Essa alternativa somente foi elaborada a partir do momento em que os seringueiros começaram a se organizar em um movimento próprio, em 1985, por ocasião do Encontro Nacional de Seringueiros da Amazônia. Definiram como objetivos principais do movimento a permanência na floresta, a realização de uma reforma agrária que respeitasse o modo tradicional de vida, a introdução de tecnologias novas para melhorar a produção e a implantação de um sistema educacional e de saúde adequado às necessidades das comunidades.

Esse conjunto de demandas passou a ser denominado de Reserva Extrativista, ou seja, a regularização das áreas tradicionalmente habitadas e a introdução de inovações no campo econômico e social que permitisse a modernização da produção e do estilo de vida. A partir da organização do movimento em vários estados da Amazônia, a proposta passou a adquirir conotações específicas conforme a tradição histórica local e característica dos recursos naturais em exploração.

## Aspectos Jurídicos e Institucionais

Na ocasião em que o conceito de Reserva Extrativista foi definido pelo movimento dos seringueiros, inexistia, na legislação brasileira, uma figura legal que expressasse o ponto central do conceito: a regularização fundiária de áreas de posse mantendo as bases espaciais e tecnológicas sobre as quais se dava a produção e evitando a degradação dos recursos naturais na Amazônia. Algumas especificidades precisavam ser levadas em consideração para elaborar uma alternativa adequada aos seringueiros.

### A base de recursos naturais

O primeiro problema a ser equacionado era o da expressão, a nível conceitual e jurídico, do uso social do espaço na economia extrativista.

Uma das características mais conhecidas das florestas tropicais é a alta incidência de espécies diversas por hectare. Assim, toda economia baseada na coleta de produtos nativos da floresta tropical, especialmente

quando ocorre o monoextrativismo, como é o caso clássico da borracha, requer grandes extensões para que a exploração seja economicamente rentável. Isso significa que a capacidade de suporte populacional da floresta, considerando apenas sua base natural, sem a introdução de outras atividades complementares, é baixa e não adequada para usos intensivos.

Embora essa não seja uma situação estática, é, necessariamente, o ponto de partida para qualquer modelo de desenvolvimento que considere a floresta como principal recurso. E quando, neste artigo, for feita referência à floresta, não se está considerando unicamente o seu potencial madeireiro, mas o conjunto de produtos com potencial de comercialização chamados "menores" e que vêm sendo classificados, por falta de uma denominação mais adequada, de "produtos não derivados da madeira, ou não-madeiráveis". Trata-se de gomas, fibras, frutos, plantas medicinais, amêndoas, resinas, etc.

No caso das Reservas Extrativistas, em sua formulação preliminar, o que estava em questão era a formulação de um modelo de regularização dos espaços ocupados que tivesse como ponto de partida a base tradicional sobre a qual as principais atividades extrativistas vinham sendo desenvolvidas, no caso, a borracha e a castanha.

A forma tradicional de uso dos recursos extrativos na Amazônia esteve sempre centrada na **colocação** - unidade produtiva familiar formada pelas **estradas de seringa** (conjunto de seringueiras), e pelas áreas de caça, pesca, agricultura de subsistência, coleta de frutos. Os recursos explorados por uma unidade familiar não necessariamente estão restritos, espacialmente, à área exclusiva de uma **colocação**, podendo sobrepor-se às de outra, vizinha. Isso significa que rígidos limites de uso e propriedade, individuais, não correspondem à realidade dos seringueiros.

A exploração tradicional da borracha na Amazônia requer amplas áreas, na medida em que as seringueiras encontram-se espalhadas de forma aleatória na floresta. Para a produção mínima anual de um seringueiro, igual a 500 kg de borracha, é necessário que cada família utilize, em média, de 300 a 500 ha. Mesmo com a introdução de novas tecnologias, como é o caso da produção da "folha fumada", um produto absorvido diretamente pela indústria de artefatos de borracha, e que

umenta a produtividade do trabalho do extrator, mantém-se a mesma proporção homem/hectare para que a sobrevivência do seringueiro esteja assegurada (sem entrar no mérito, neste momento, da política de proteção aos preços).

O próprio conceito de propriedade, medida em hectares, somente foi introduzido na Amazônia com as fazendas. Até então, media-se a floresta em números de seringueiras, as distâncias em horas de caminhada, e os limites entre seringais, através dos rios e igarapés.

A experiência dos seringueiros do vale do rio Acre, no início da década de 70, com um programa governamental coordenado pela então Superintendência da Borracha - SUDHEVEA -, de implantação de miniusinas de beneficiamento de borracha, é um bom indicativo que está se pretendendo demonstrar. Embora a tecnologia adotada pelo governo significasse um grande avanço em termos de produtividade, preços e melhoria das condições de trabalho nos seringais, tendo sido, inclusive, a única modificação tecnológica até hoje introduzida nos seringais nativos da Amazônia, não foram levadas em consideração as especificidades da base dos recursos naturais e as áreas destinadas aos seringueiros foram divididas em lotes de até 100 ha, geometricamente distribuídas. O resultado foi que as **estradas de seringa** foram cortadas ao meio, alguns lotes tinham vários igarapés e outros nenhum, áreas mais produtivas eram seguidas de outras com baixa produtividade, etc., tornando inviável o projeto em função da inequação entre a proposta tecnológica, a base dos recursos naturais e a proposta fundiária.

A única forma possível de equacionar essa questão, do ponto de vista da compatibilização do uso tradicional, dos direitos de posse sobre estas áreas, e da garantia de futuras explorações com novas tecnologias, foi a que os seringueiros adotaram: a delimitação de um perímetro em torno de um conjunto de **colocações**, respeitando os limites previamente existentes dos antigos seringais, sem divisões internas entre as **colocações**, o que não significa o não reconhecimento das unidades produtivas familiares.

Esse parâmetro foi pensado à semelhança das áreas indígenas e das unidades de conservação, como um território especialmente protegido, conceito posteriormente traduzido

na legislação específica das Reservas Extrativistas.

A adoção de critérios de uso tradicional para definir a base espacial das REs não significa a cristalização deste conceito, de forma a impedir que novos modelos possam vir a ser considerados. Significa, primeiro, que estão sendo reconhecidos e assegurados aos extrativistas da Amazônia direitos que eles já possuem, historicamente, pelo fato de utilizarem, como posseiros, estas mesmas áreas. Segundo que somente a partir dessa definição espacial será possível pensar na exploração sustentável de um recurso como o das florestas tropicais; o contrário, ou seja, reservar pequenas áreas para futura exploração, tendo em volta grandes áreas desmatadas, tornaria inviável qualquer projeto nessa direção. Além disso, considera-se que as REs venham a fazer parte e contribuir para o desenvolvimento regional e não que constituam pequenas ilhas protegidas ao lado de outras nas quais predominam tecnologias destruidoras dos recursos naturais.

#### As alternativas de gestão

Outro aspecto relacionado ao anterior era o da definição do estatuto de propriedade e gestão das áreas protegidas.

A tradição de reforma agrária no Brasil sempre estabeleceu a propriedade privada de lotes familiares como a única possibilidade a ser considerada. Para os seringueiros foram apresentadas outras duas alternativas além da tradicional: a propriedade em regime condominial e a transferência das áreas ao poder público que as cederia, em regime de concessão real de uso, aos extrativistas. Os seringueiros, através de seu organismo representativo, optaram pela última alternativa, considerando que através dela poderiam vir a ter maior apoio do setor público assim como da sociedade, especialmente dos setores ligados à proteção ambiental.

Pesou bastante nessa decisão o reconhecimento, pelos seringueiros, de que seria necessário um mecanismo legal que impedisse o uso arbitrário, pautado em interesses individuais, dos recursos da floresta. A experiência de colonização já havia demonstrado que, frente ao rápido esgotamento dos nutrientes nos solos amazônicos, os agricultores passaram a utilizar seus lotes como fonte de renda, revendendo-os a migrantes recém-chegados e buscando áreas virgens para novas explorações. O risco de desmatamentos ou usos

não condizentes com a frágil base de recursos naturais da região levou o Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS - a optar por uma alternativa que impedisse a fragmentação das **colocações**.

A RE passou a ser conceituada como área de propriedade da União em concessão de uso, por período não inferior a 60 anos, aos seringueiros. Restava definir, porém, a forma de gestão, na medida em que a concessão não poderia ser feita a indivíduos. Optou-se, então, pela organização, em cada reserva, de associações de moradores, e estas passariam a ser as concessionárias do direito de uso cedido pelo Estado. As associações passaram a ser, também, responsáveis pela gestão das áreas e pelo controle sobre a utilização dos recursos, as quais, pelo contrato, ficam sob a fiscalização do poder público.

### Projeto de assentamento extrativista

Esse conjunto de conceitos, formulado no interior do movimento dos seringueiros em defesa da floresta, foi publicamente apresentado, no momento em que o órgão responsável pela reforma agrária no Brasil, o INCRA, passou a considerar a possibilidade de implantar as Reservas Extrativistas na Amazô-

nia, no início do governo de José Sarney, em 1987.

O CNS propôs e o INCRA concordou e criou um grupo de trabalho especialmente destinado a dar forma legal e institucional à proposta de RE. Esse grupo, constituído em março de 1987, foi formado pelo CNS, pelo Instituto de Estudos Amazônicos - IEA - e por técnicos do INCRA e adequou os conceitos formulados pelos seringueiros aos parâmetros da reforma agrária. Pelo fato da reforma ser entendida como assentamento de pessoas em áreas vazias, e não existir a possibilidade de outro enquadramento institucional mais adequado, a RE passou a ser denominada, oficialmente, de Projeto de Assentamento Extrativista - PAE.

O PAE foi criado através da Portaria nº 627, de 30 de julho de 1987, e corresponde, em tudo, ao modelo proposto pelos seringueiros. Com base nesse dispositivo legal foram criados, até dezembro de 1989, dez PAEs em vários estados amazônicos, como pode ser visto na Tabela 1.

Pelo fato das REs terem sido consideradas, inicialmente, no âmbito da reforma agrária, os projetos criados apresentam uma área média em torno de 40 000 ha (com exceção das do Estado do Amazonas), que pode ser

TABELA 1  
PROJETOS DE ASSENTAMENTO EXTRATIVISTA CRIADOS  
PELO INCRA, POR ÁREA ABRANGIDA E FAMÍLIAS ASSENTADAS,  
SEGUNDO UNIDADES DA FEDERAÇÃO

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	PROJETOS DE ASSENTAMENTO EXTRATIVISTA	
	Área abrangida (ha)	Famílias assentadas
<b>TOTAL</b> .....	<b>889 548</b>	<b>2 924</b>
Acre.....	166 586	563
Projeto Cachoeira .....	24 973	80
Projeto Porto Dias .....	22 145	83
Projeto Riozinho.....	35 896	120
Projeto Santa Quitéria.....	44 000	150
Projeto São Luiz do Remanso.....	39 572	130
Amapá.....	323 500	1 068
Projeto Maracá I.....	75 000	214
Projeto Maracá II.....	22 500	94
Projeto Maracá III.....	226 000	760
Amazonas .....	399 462	1 293
Projeto Antimari.....	260 227	867
Projeto Terruã .....	139 235	426

considerada pequena, se for comparada com as surgidas posteriormente, como se verá. A criação destas áreas seguiu o procedimento normal adotado pelo INCRA, de interferir em áreas de conflito, desapropriá-las e destiná-las aos antigos posseiros, que as recebem sem nenhum embaraço fundiário.

### Reserva extrativista

Três dificuldades principais passaram a existir com o PAE: a frágil base legal sobre a qual estava instituído, uma portaria interna ao INCRA, que poderia ser anulada por um novo presidente do órgão; a perda do poder político da reforma agrária nos últimos anos do governo Sarney; as dificuldades de realizar as desapropriações necessárias e prévias à criação de um PAE.

Ao lado destes limites, o ano de 1989 significou, no Brasil, um grande avanço para a questão ambiental, em decorrência do enorme impacto causado pelo assassinato do líder desse movimento, Chico Mendes. A pressão internacional em torno dos desmatamentos na Amazônia levou o governo brasileiro a introduzir modificações importantes na legislação ambiental e à criação do IBAMA como órgão executor da política ambiental.

A modificação da Política Nacional de Meio Ambiente, através da Lei nº 7.804, de 18/07/89, trouxe uma possibilidade extremamente significativa para as REs através da inclusão de um item (Art. 9) definindo espaços territoriais a serem especialmente protegidos pelo poder público, dentre eles a Reserva Extrativista.

Com base nessa legislação, o IBAMA criou um grupo de trabalho formado pelo CNS, IEA, INCRA e técnicos do órgão, visando à regulamentação desse artigo da lei. Quatro meses depois, o grupo apresentou, para assinatura do Presidente da República, o Decreto-Lei nº 98.897, de 30/01/90, criando a Reserva Extrativista como unidade específica de proteção ambiental e de produção auto-sustentável.

Alguns pontos devem ser salientados para que se compreendam o alcance destas medidas e as possibilidades que passaram a existir, para as Reservas Extrativistas, a partir dessa nova legislação e posição institucional:

a - pelo Decreto-Lei nº 98.897/90 as Reservas Extrativistas são definidas como espaços territoriais especialmente protegidos para uso

sustentável dos recursos naturais e em benefício das populações extrativistas sintetizando e mantendo os critérios definidos pelo CNS desde que esse conceito começou a ser esboçado. Ou seja, permite a regularização de áreas contínuas, tais como são os antigos seringais; define o uso dos recursos simultaneamente em termos de produção e conservação, não permitindo dicotomia entre ambos, e assegura que os beneficiados pelas áreas serão os habitantes que ali estão há muitas décadas;

b - a regulamentação legal das Reservas Extrativistas mantém os mesmos termos já previstos anteriormente pelo INCRA e propostos pelo CNS: como propriedade da União destinadas aos extrativistas através da concessão de direito real de uso. Este contrato deverá ser complementado com um plano específico de utilização dos recursos naturais na área que está sendo criada, aprovado pelo IBAMA, tendo como base critérios gerais de utilização previamente definidos. Busca-se compatibilizar formas tradicionais de uso com aquelas que se fazem necessárias para modernizar os seringais;

c - pelo mesmo decreto, devem constar do ato de criação de uma reserva os limites geográficos e a população destinatária, específicos para cada área, e as medidas a serem tomadas pelo Poder Público, comuns a todas as reservas;

d - o decreto permite a criação de Reservas Extrativistas independentemente da desapropriação prévia das áreas, o que agiliza bastante o processo e impede, imediatamente, o desmatamento destas áreas, uma vez que o uso daquele espaço somente pode ser feito em bases sustentáveis. Após a criação, passam a ser encaminhadas pelo IBAMA as desapropriações que se fizerem necessárias; e

e - a criação de Reservas Extrativistas no âmbito do IBAMA não elimina o mecanismo existente dentro do INCRA referente aos Projetos de Assentamento Extrativista. Ambos devem coexistir, uma vez que podem ser acionados alternativamente para casos diferenciados.

Com base nessa legislação, foram criadas, de janeiro a março de 1990, quatro importantes áreas na Amazônia, totalizando 2 162 989 ha e beneficiando 6 250 famílias (Tabela 2). Conforme foi salientado, a área média de cada reserva, nesse caso, igual a 540 ha, é sig-

**TABELA 2**  
**RESERVAS EXTRATIVAS CRIADAS**  
**PELO IBAMA, POR ÁREA ABRANGIDA E**  
**FAMÍLIAS BENEFICIADAS, SEGUNDO**  
**UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 1990**

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	RESERVAS EXTRATIVAS	
	Área abrangida (ha)	Famílias beneficiadas
<b>Total .....</b>	<b>2 162 989</b>	<b>6 250</b>
Rondônia.....	204 583	650
Reserva Rio Ouro Preto .....	204 583	650
Acre.....	1 476 756	4 600
Reserva do Alto Juruá.....	506 186	1 600
Reserva Chico Mendes	970 570	3 000
Amapá.....	481 650	1 000
Reserva do Rio Cajari .....	481 650	1 000

FONTE - Instituto de Estudos Amazônicos.

nificativamente maior do que no PAE. Isso é possível, devido à característica de área de conservação que a RE apresenta, requerendo territórios contínuos para uso adequado de recursos.

## Aspectos Econômicos e Sociais

### Benefícios sociais

É importante salientar os efeitos imediatos de uma política de formação de estoques de áreas protegidas na Amazônia, sob a figura de Reservas Extrativistas:

a - reconhece direitos históricos dos seringueiros sobre áreas tradicionalmente ocupadas e protegidas de florestas, criando as condições necessárias para o estabelecimento de programas sociais, econômicos e tecnológicos de desenvolvimento sustentável;

b - cria um estoque de áreas preservadas que possibilitam manutenção de bancos genéticos para pesquisa, asseguram a diversidade biológica, o equilíbrio climático e representam um potencial econômico para futura exploração;

c - estabelece uma limitação imediata sobre os desmatamentos, fortalecendo medidas econômicas tomadas recentemente pelo go-

verno, como a taxação de impostos sobre as atividades agrícolas;

d - provoca queda na especulação da terra nestas áreas, na medida em que os projetos de expansão de desmatamentos ficam proibidos;

e - estabelece um equilíbrio maior entre os segmentos sociais em conflito pela posse da terra na Amazônia, na medida em que, com o Decreto-Lei nº 98.897/90, os extrativistas podem requisitar proteção legal contra ameaças de expulsão, violência, ou desrespeito aos critérios de uso de recursos;

f - garante a permanência nas áreas criadas uma vez que somente o Congresso Nacional pode modificar os decretos de criação de áreas especialmente protegidas, como é o caso das Reservas Extrativistas;

g - permite a implantação de programas visando à melhoria das condições de vida dentro da floresta na medida em que a regularização fundiária constitui importante pré-requisito para programas mais abrangentes de apoio econômico à produção, tecnologia e serviços públicos básicos;

h - fixa a população na floresta na medida em que a estabilidade nas reservas fica assegurada e o êxodo para as cidades torna-se um atrativo menor;

i - diminui os custos de proteção das florestas e aumenta a garantia de sua eficácia, uma vez que os extrativistas constituem verdadeiros guardiões do Território Nacional, de suas fronteiras e dos recursos naturais; e

j - estabelece parâmetros claros de um novo modelo regional de desenvolvimento para a Amazônia baseada no estímulo econômico a novos produtos e novos mercados.

### Alternativas econômicas

Paralelamente ao trabalho de regulamentação das Reservas Extrativistas o IEA e o CNS perceberam a necessidade de iniciar uma discussão e um estudo a respeito de política atualmente existente para a borracha vegetal no Brasil, com o objetivo de redefini-la e adequá-la à nova realidade dos seringueiros (IEA, 1990a).

A base em torno da qual o estudo foi realizado é a constatação de que, a curto prazo, as populações das Reservas Extrativistas dependem da borracha para sobreviver e que um conjunto de medidas podem ser adotadas com significativo efeito sobre a proteção da floresta e as condições de vida dos seringueiros.

Estimando uma produção média de 500 kg/ano, podemos concluir que existe um contingente de seringueiros diretamente ligados à produção de borracha igual a 79 200 indivíduos, para os quais a conservação da floresta é o único meio que assegura a continuidade de seu modo de vida. E se considerarmos cinco pessoas por família, cada família ocupando, em média, 500 ha, temos que 396 000 pessoas vivem e cuidam de 39 600 000 ha de florestas, ou seja, 396 000 km<sup>2</sup>.

O Brasil consome hoje 113 000 toneladas de borracha vegetal, das quais importa 73%, o que significa que a produção nacional de borracha vegetal é de 30 510 toneladas, basicamente oriunda dos seringais nativos. O consumo da borracha vinda da Amazônia é assegurado através de uma política especial de proteção aos preços (Lei 5.277/67) que estabelece obrigatoriedade da União de comprar, a preços básicos prefixados, quantidades de borracha vegetal necessárias para estabilizar o mercado interno a um patamar competitivo com o mercado internacional. O mecanismo instituído para esta finalidade foi a Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha - TORMB -, cobrada na comercialização de borracha e látices vegetais e sintéticos nacionais e estrangeiros. No caso de borrachas e látices naturais importados, a TORMB constitui a diferença entre o preço estabelecido para comercialização da borracha vegetal nacional e o preço CIF-Santos.

Em 1989 a TORMB significou uma média de 48,1% do preço de comercialização da borracha importada. Este valor adicional é incidente em mais de 70% da borracha vegetal comercializada no País, sendo o preço da produção nacional de borracha vegetal fixado para ser vendido nesta proporção de quase duas vezes o preço internacional.

Políticas de preço mínimo para produtos agrícolas vigoram em todos os países e são aplicadas a outros produtos no Brasil, como é o caso da soja ou do trigo. Por outro lado, os países do Sudeste Asiático, exportadores de borracha vegetal cultivada, realizam uma política permanente de rebaixamento dos preços visando a impedir o crescimento do consumo da borracha sintética, o que explica, em parte, a grande diferença entre os preços da borracha nacional e da importada (Schwartzman, S. 1989).

Duas questões são centrais: quem paga essa diferença e qual é o destino dado ao

valor arrecadado. Em 1988, por exemplo, o valor arrecadado, somado à venda de estoques de borracha, atendeu a 85% das despesas globais do orçamento resultando em um valor de quase 6,7 bilhões de cruzados, que foi assim distribuído:

- 36,9% foi aplicado em financiamento para heveicultores, resultado de convênios de programas antigos (PROBOR) que deram origem a 132 000 ha de seringais de cultivo;
- 22,1% foi aplicado em aquisição de estoques de borracha para comporem reservas da União;
- 13,5% para custeio e comercialização da borracha;
- 8,6% para assistência técnica a heveicultores e assistência comunitária;
- 8,9% para manutenção do órgão público responsável pela política do setor (ex-SUDHEVEA, atual IBAMA) e por pagamento pessoal; e
- 10% restantes foram empregados em programas diversos.

É fácil perceber que, embora baseado no fortalecimento da produção nacional, esse mecanismo não destinou recursos para os produtores de borracha, os seringueiros, não existindo nenhum programa específico para este setor, seja no campo da assistência técnica, ou da infra-estrutura social.

A desproporção entre a arrecadação da TORMB e a realização de programas voltados para o extrativismo da borracha se mantém em todos os anos para os quais foi possível obter informações. Assim, no período de 1986 a 1990, destinou-se apenas 1,22% ao ano para apoio ao seringueiro, o que explica, em grande parte, a razão do grande atraso que ainda hoje persiste na estrutura econômica da borracha nativa na Amazônia.

A maior parcela de arrecadação da TORMB tem incidido sobre a importação de borracha natural (uma média de 82,2% entre 1986 e 1989) seguida pela borracha sintética importada (9,0%), cabendo proporções menos significativas para a borracha natural nacional (1,1%) e sintética nacional (7,7%) (Tabela 3). Quem paga, portanto, pelo diferencial de preços entre a borracha nacional e importada são as indústrias de artefatos de borracha, especialmente as de pneumáticos. Tudo indica, porém, que a política econômica de proteção aos preços não tem surtido efeitos graves sobre a demanda. O consumo está

TABELA 3

**TAXA DE ORGANIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO  
DO MERCADO DA BORRACHA ARRECADADA NO MERCADO PARALELO,  
SEGUNDO A FONTE - 1986-1989**

FONTE	TAXA DE ORGANIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DA BORRACHA ARRECADADA NO MERCADO PARALELO (US\$)				MÉDIA DO PERÍODO	
					Valor	
	1986	1987	1988	1989	Absoluto	Relativo (%)
<b>TOTAL.....</b>	<b>32 278 639</b>	<b>32 474 926</b>	<b>40 892 880</b>	<b>49 358 033</b>	<b>38 751 120</b>	<b>100,0</b>
Borracha natural importada.....	26 270 127	24 338 832	33 483 807	43 388 932	31 870 425	82,2
Borracha natural nacional.....	440 539	410 127	440 128	345 403	409 049	1,1
Borracha sintética importada.....	2 890 756	3 890 778	4 109 308	3 071 121	3 490 491	9,0
Borracha sintética nacional.....	2 677 217	3 835 189	2 859 637	2 552 577	2 981 155	7,7

FONTE - Instituto de Estudos Amazônicos.

em franco aumento, a despeito da crise econômica nacional. Uma redução dos preços da matéria-prima melhoraria a capacidade do setor gerar lucros e eventualmente aumentar a exportação para mercados externos, já responsável por uma parcela significativa da produção destas firmas. Por outro lado, o repasse destas vantagens eventuais para o consumidor não está assegurado.

Estando assegurada a legislação que permite a criação de áreas para Reservas Extrativistas, torna-se imperativa uma redefinição, a curto prazo, dos recursos arrecadados pela TORMB visando ao estabelecimento de um Programa Nacional de Reservas Extrativistas. As medidas sugeridas são as seguintes:

- manter o preço mínimo para a borracha nativa segundo as atuais formas de cálculo, que asseguram um salário mínimo mensal para o produtor de borracha;
- manter o controle de mercado para que seja absorvida a produção de borracha natural;
- cobrar as taxas sobre a importação nos mesmos moldes atuais;
- redirecionar os recursos para a implantação de um Programa Nacional de Reservas Extrativistas; e
- institucionalizar a participação do Conselho Nacional dos Seringueiros na instância de

governo que define o plano de investimento dos recursos gerados pela TORMB.

Esta política deve ser mantida até que esteja concluído e estabelecido por lei o zoneamento ecológico-econômico da Amazônia e até que novos produtos e novos mercados, resultantes de pesquisas iniciadas recentemente em instituições nacionais e internacionais, possam se transformar em novas políticas públicas de desenvolvimento para a região.

Entende-se, assim, o sentido econômico principal das Reservas Extrativistas: elas constituem o ponto de partida de um novo modelo para a região, que tem como base inicial uma redefinição da política de utilização dos recursos atualmente em exploração, segundo critérios de sustentabilidade e de equidade social. Garantido esse ponto de partida, que assegura a manutenção da floresta, objetivo de interesse público, deve-se buscar a diversificação das atividades produtivas, mantendo, porém, a floresta e toda a variedade genética que apresenta, como recurso produtivo principal.

Para que esse modelo se complete será necessário modificar a forma de exploração (extração e beneficiamento) dos produtos não derivados da madeira, comercializados na Região Amazônica. Trata-se de mudar, radi-

calmente, o tradicional sistema de aviamento que predomina na região, através do qual os produtos extraídos não remuneram o extrator. Agregar valor aos produtos da floresta através de seu processamento pelas populações que o coletam é, hoje, uma das vias mais significativas de mudança do quadro de exploração social em que vivem as populações extrativistas da Amazônia.

Uma primeira experiência nesse sentido vem sendo feita no Município de Xapuri, no Acre, com a castanha. Foi criada, pela Cooperativa Agroextrativista daquele município, a primeira usina de beneficiamento de castanha, que exporta o produto diretamente para os Estados Unidos, não somente quebrando o sistema de intermediação, mas permitindo a remuneração do extrator. Projetos como esse devem ser repetidos em outras áreas da Amazônia e brevemente demonstrarão, não somente o sentido ambiental ou social das Reservas Extrativistas, mas também econômico.

## METODOLOGIA: A GESTÃO SOCIAL DOS RECURSOS NATURAIS

### Diretrizes Gerais

Na definição de diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia cabe enfatizar a metodologia que vem sendo utilizada pelo Instituto de Estudos Amazônicos, como uma das organizações não-governamentais que assessora o Conselho Nacional dos Seringueiros, na definição das Reservas Extrativistas como proposta de política pública adequada à região e à sua população.

O IEA parte de duas constatações de caráter geral: a primeira é a existência de uma divisão de competências na qual cabe ao setor governamental assegurar à sociedade o acesso a bens e serviços de caráter público como a terra, a educação, a saúde, etc., e cabe aos segmentos da sociedade civil a definição de como essas necessidades devem ser traduzidas em políticas específicas, em acordo com diferentes interesses sociais.

A segunda diz referência ao conceito de participação social. Entende-se que ela se dá, não somente pela identificação de interesses comuns, mas preferencialmente pela troca

entre interesses e competências diferenciados. Isso significa que o IEA entende seu papel junto às comunidades com as quais trabalha na formulação de políticas públicas, como o de preencher os espaços de competência aos quais os setores menos privilegiados da sociedade não têm acesso. O principal deles é a informação, requisito essencial para a tomada de decisão e fonte básica do poder de pressão e demanda da sociedade sobre o setor público.

Com base nesses requisitos estabelece-se uma relação de troca entre competências diferenciadas, seja entre segmentos da sociedade civil e/ou entre estes e o Estado. E essa competência se estabelece na medida em que seja possível organizar informações chaves para a definição de políticas públicas que respondam às demandas sociais.

O IEA tem centrado sua ação, desde que foi criado, em 1986, no trabalho de formulação de estratégias e definição de novas e adequadas políticas públicas para a região, que culminaram em avanços significativos para as populações da Amazônia. No caso das Reservas Extrativistas o IEA tem se fundamentado em alguns conceitos que formam a metodologia que utiliza em seus projetos:

a - as Reservas Extrativistas dependem da atuação do Estado para serem criadas e é necessária, portanto, uma permanente articulação com as instituições e pessoas que decidem sobre o setor e que influenciam estas decisões;

b - as reservas não se consolidam, nem têm significado social e político concreto, se não resultarem de ações articuladas oriundas dos segmentos sociais para os quais são destinadas, o que demanda uma permanente articulação com o CNS e as comunidades locais;

c - a atuação do poder público no Brasil está permeada por autoritarismo, clientelismo, paternalismo, sendo raras as demonstrações de respeito aos direitos sociais e à democracia nas decisões, o que requer um permanente trabalho de educação, crítica e monitoramento; e

d - a eficácia de uma ação de articulação política depende também da legitimidade de quem a propõe, o que requer transparência, independência e capacidade técnica. As ações do IEA procuram basear-se na combinação de informação técnica correta com o posicionamento político independente.

Esses pressupostos se concretizam através da definição de objetivos claros, viáveis, permanentemente reformulados a depender das mudanças conjunturais na estrutura de poder, do avanço quando existem condições favoráveis e do recuo tático quando as ações previstas correm o risco de se transformarem em objeto de manipulação política de partidos, indivíduos, ou grupos externos àqueles envolvidos com este trabalho.

## Procedimentos Metodológicos

A metodologia aqui descrita permite que se perceba a dinâmica e, também, a complexidade do processo de criação de Reservas Extrativistas, na medida em que constitui uma intervenção planejada na realidade, no sentido de alterá-la sem, contudo, desintegrar a base natural e social já existente. Nesse sentido, é uma política pública totalmente oposta às que foram desencadeadas em momentos anteriores na Amazônia, que partiam do pressuposto de que era necessário implantar programas novos em regiões tidas como vazias de pessoas, de história e de cultura.

O processo de criação de uma Reserva Extrativista depende, como se viu, de decisão governamental e da organização das comunidades que as demandam, e se efetiva em três momentos distintos. O primeiro corresponde ao ato de criação propriamente dito, com a respectiva publicação do decreto no Diário Oficial da União; o segundo, ao da implantação, que se traduz na regularização fundiária das áreas, com a entrega definitiva da Concessão Real de Uso às associações legalmente constituídas com essa finalidade; e o terceiro, à consolidação, com a introdução de programas econômicos, sociais e tecnológicos.

### Criação de reservas extrativistas

O primeiro passo para uma Reserva Extrativista é a existência de uma demanda ou reivindicação por parte de trabalhadores extrativistas que tradicionalmente fazem uso econômico sustentado dos recursos naturais existentes numa determinada área.

O decreto que regulamenta a criação de Reserva Extrativista determina que "do ato de criação constarão os limites geográficos, a população destinatária e as medidas a serem tomadas pelo Poder Executivo para sua implantação, ficando a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

Naturais Renováveis - IBAMA - as desapropriações que se fizeram necessárias". Este último aspecto refere-se à segunda etapa ou momento do processo - o de implantação das áreas.

Assim, numa primeira etapa, torna-se necessário um conjunto de dados e informações prévias para que se possa encaminhar formalmente, ao IBAMA, a solicitação de criação de uma Reserva Extrativista. Devem ser anexados a esta solicitação um Memorial Descritivo da área reivindicada com seus limites precisos plotados em mapa e uma Exposição de Motivos com uma síntese dos principais argumentos que justificam a criação da reserva. De forma a cumprir estes requisitos técnicos torna-se fundamental, portanto, a existência de um conjunto de informações detalhado a seguir:

- levantamento da base cartográfica da área em estudo e da sua região de influência, considerando as seguintes variáveis: composição dos solos, vegetação, potencial de recursos naturais, índices de desmatamento e limites geográficos da área;
- descrição detalhada dos limites da área reivindicada para elaboração do Memorial Descritivo e plotagem dos mesmos em mapas;
- levantamento, em cartório, da situação fundiária da área e dos conflitos e interesses econômicos existentes a nível local e regional;
- levantamento de dados relacionados com projetos regionais e nacionais de desenvolvimento que façam referência à área reivindicada;
- levantamento de dados secundários e históricos sobre a região visando a contextualizar a proposta; e
- levantamento socioeconômico para completar e precisar informações sobre a população beneficiada pela criação da reserva. Informações sobre a população beneficiada e uma caracterização das atividades econômicas desenvolvidas devem constar da exposição de motivos que vai justificar a criação da área.

A organização e sistematização desse conjunto de informações resultará na elaboração de dois documentos que devem acompanhar a solicitação ao IBAMA de criação de uma Reserva Extrativista: um relatório técnico com as justificativas jurídica, econômica, ambiental e social da reserva a ser criada, o qual consubstanciará a elaboração de uma Expo-

sição de Motivos que justifique a sua criação e um Memorial Descritivo da área com os seus limites plotados em mapas. Os critérios gerais de utilização dos recursos naturais devem ser anexados à documentação encaminhada.

A criação de Reservas Extrativistas, todavia, não depende tão-somente do preenchimento dos requisitos técnicos acima mencionados. Da existência de condições outras, de caráter político e institucional, também depende a criação de novas áreas. Ou seja, a criação de novas áreas e a implementação das já existentes condicionam-se à capacidade do órgão responsável - o IBAMA - em responder às demandas existentes, através da implementação de medidas necessárias à agilização do processo. Por outro lado, da prioridade que a política ambiental brasileira vai dar à questão do desenvolvimento da Região Amazônica, vai resultar a menor ou menor facilidade que o CNS e as entidades assessoras vão encontrar no sentido do encaminhamento das propostas.

Assim, a vontade política dos governos no sentido de trabalhar rumo a um modelo de desenvolvimento para a Amazônia capaz de contemplar as populações locais e a base de recursos sobre a qual se assenta a atividade extrativa; a capacidade organizativa do movimento social que deve gerar a demanda para a criação de novas reservas; a capacidade de articulação da sociedade civil, através de suas representações, com a instância governamental; a capacidade das entidades de assessoria aos movimentos sociais e entidades ambientalistas de pressionar no sentido da criação e implementação de novas áreas, são alguns dos elementos que devem ser considerados e, dada sua natureza, transcendem os aspectos meramente técnicos necessários para a criação das Reservas Extrativistas.

### **Implantação da proposta**

Pelo Decreto-Lei nº 98.897 as Reservas Extrativistas podem ser criadas independentemente da prévia desapropriação das áreas, fato que, num dado momento, agiliza bastante o processo e impede, imediatamente, o desmatamento dessas áreas. Essa decisão está assentada no fato, comprovado no Acre e em outras áreas da região, de que grande parte da titulação das áreas rurais da Amazônia não tem sustentação jurídica. Após a criação, visando à efetiva implantação

da proposta, algumas iniciativas devem ser tomadas tanto pelo Poder Público quanto pelas comunidades que vão receber o direito de uso.

Cabe ao IBAMA proceder ao estudo criterioso dos títulos apresentados pelos proprietários ou pretensos titulares daquelas áreas. Serão analisadas as formas de regularização fundiária cabíveis e adequadas a cada caso. Não está eliminada a possibilidade de serem reconhecidos e não desapropriados os títulos com validade, cabendo, nestes casos, aos proprietários desenvolverem exclusivamente atividades econômicas sustentáveis e com benefícios sociais.

Concluídos os trabalhos relativos à regularização fundiária das áreas que integram as reservas, será estabelecido um Contrato de Concessão Real de Uso entre o IBAMA (Concedente) e as Associações (Concessionárias), a título gratuito, pelo prazo de 60 anos. As associações devem estar registradas no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e no Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS.

Cabe ao IBAMA o direito de fiscalização das áreas, quanto à destinação das mesmas, prevista em Contrato: "o imóvel objeto deste contrato destina-se à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por populações com tradição extrativista, de acordo com o Plano de Utilização anexo, o qual faz parte integrante deste contrato". No caso de não haver interesse na renovação do contrato é de competência do IBAMA indenizar as benfeitorias existentes.

Ao Conselho Nacional dos Seringueiros cabe, 180 dias após a formulação do contrato, encaminhar ao IBAMA um cadastro da população residente na Reserva Extrativista. A partir da aprovação cadastral, é facultada a outorga - diretamente pelo CNS ou pelas Associações constituídas - de Títulos de Autorização de Uso àqueles que, aceitando os termos contratuais, dediquem-se às atividades extrativistas.

### **Desenvolvimento das reservas**

A criação de uma reserva, a regularização fundiária através da entrega do documento de concessão, não esgota um dos aspectos mais importantes desta proposta: a mudança nas condições econômicas e sociais das populações que ali vivem, através da introdução de novos sistemas de comercialização, de escolas e de atendimento à saúde e de tecnologias inovadoras.

As regiões tradicionalmente ocupadas por populações extrativistas na Amazônia são extremamente carentes por duas razões fundamentais:

1 - nunca houve, por parte do Estado, qualquer programa econômico ou social para este setor da sociedade brasileira, desde que ele surgiu na economia nacional, no fim do século passado.

2 - o setor empresarial ligado a esta atividade na Amazônia beneficiou-se da proteção aos preços da borracha sem repassar, para os trabalhadores, os resultados dos ganhos obtidos com essa política.

O resultado, visível a qualquer pessoa que visite um seringal, é evidente. Nas áreas nas quais predomina, ainda hoje, a empresa extrativa tradicional, os seringueiros vivem confinados ao arcaico sistema de aviamento, que os obriga a entregar toda a produção ao patrão, dono do seringal, recebendo dele todos os produtos industrializados que consome. Não dispõe, portanto, de acesso a qualquer serviço público que possa melhorar sua vida. Nas áreas dos produtores autônomos ocorre o contrário. Embora as condições de vida não sejam muito diferentes, a liberdade de comercialização lhes permite auferir um nível de renda um pouco maior.

A criação de uma RE não modifica, por si só, este quadro histórico. Ao contrário, em muitos casos, tem criado situações extremamente delicadas para os moradores destas áreas, na medida em que o controle sobre os territórios que habitam tradicionalmente resulta em confronto com antigos comerciantes que não querem perder as regalias do monopólio na compra e venda de produtos. Além disso, uma reserva, quando de sua criação, é a mais clara expressão do sistema que sempre predominou na Amazônia: não existem escolas funcionando, não existe atendimento à saúde, não existem sistemas alternativos de comercialização.

A criação de uma RE interrompe, às vezes de uma hora para a outra, o tradicional sistema de relações econômicas e sociais, deixando as populações de uma comunidade em situação extremamente frágil e vulnerável. E não poderia ser de outra forma, ou, então, a RE não teria razão de existir. Ela foi formulada, exatamente, para estabelecer um novo sistema de produção que mantenha seu caráter tradicionalmente sustentável, mas que estabeleça condições novas e mais justas de

exploração econômica dos mesmos recursos.

É absolutamente indispensável a presença do poder público, através de um Plano de Ação Emergencial, nas áreas transformadas em RE, regularizando em definitivo a situação fundiária e cumprindo seu papel de proporcionar o acesso da sociedade aos serviços básicos de educação e saúde. Até hoje, as soluções encontradas por estas populações têm surgido da intervenção das organizações não-governamentais que atuam na Amazônia, seja o Conselho Nacional dos Seringueiros, ou outras instituições que o assessoram, como o Centro dos Trabalhadores da Amazônia, com atuação no Acre, e o Instituto de Estudos Amazônicos, com atuação regional.

Intervenções a curto prazo, visando a solucionar impasses criados a nível de comercialização de produtos, e do atendimento social, constituem apenas o primeiro passo para um programa de desenvolvimento sustentável destas áreas. Em seguida, deve-se elaborar alternativas de longo prazo visando à agregação de valor aos produtos que já possuem mercado assegurado (como a borracha, a castanha, o açaí, por exemplo) e novos produtos que possam vir a ser introduzidos através da utilização do potencial econômico que apresenta a floresta tropical.

## **CONCLUSÃO: RESERVAS EXTRATIVISTAS OU RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTADO?**

A proposta de implantação de Reservas Extrativistas na Amazônia tem provocado inúmeras polêmicas, em reuniões nacionais e internacionais, no último ano. As principais críticas podem ser sintetizadas nos seguintes argumentos:

1 - o extrativismo é uma atividade econômica decadente na Amazônia, as populações que vivem desses recursos são pobres e exploradas, e a proposta de RE, portanto, produziria uma situação generalizada de atraso para a região.

2 - a Amazônia precisa ser desenvolvida e o modelo da RE visa a transformar toda a floresta em uma grande área reservada unicamente para a proteção ambiental.

3 - a borracha é um produto subsidiado pelo governo brasileiro, portanto, o modelo das REs somente seria viável à semelhança daquele ao qual surgiu como alternativa, o da agropecuária, também viabilizado com incentivos oficiais.

4 - a maior parte da população amazônica sobrevive de atividades agrícolas de pequena escala, com acentuado caráter predatório, e a prioridade seria, portanto, modificar as tecnologias utilizadas por este segmento social, e não privilegiar o extrativista que não tem representatividade regional. Nesse sentido, não se poderia pensar a RE como uma alternativa aos desmatamentos na Amazônia.

5 - a garantia, pelo governo, de amplas áreas para populações extrativistas, resultaria em uma espécie de grupo social privilegiado, dentro da estrutura econômica regional, marcada por grandes carências.

6 - as REs não são viáveis economicamente, ou porque as atividades que predominam nas áreas de economia extrativista dependem de subsídios governamentais, ou porque estão voltadas para mercados locais, restritos e oscilantes.

7 - as REs não constituem alternativa à conservação de recursos naturais ameaçados e ecossistemas frágeis, porque estão sustentadas em demandas sociais, baseadas na organização de grupos locais, e não em movimentos de caráter conservacionista.

Se, ao invés de terem sido denominadas de "extrativistas", as reservas tivessem recebido o título de "reservas de desenvolvimento sustentado" ou "reservas de ecodesenvolvimento", certamente grande parte dessa polêmica não existiria, uma vez que todos os argumentos até hoje apresentados contra essa proposta estão afetos aos problemas existentes com a economia extrativa, pressupondo-se, sempre, que as REs visam a congelar, permanecer e/ou incentivar o extrativismo como única e principal atividade econômica sustentável na Amazônia.

É falso esse argumento. O extrativismo, com todos os seus vícios e limites, é uma realidade, hoje, na Amazônia, simplesmente porque ele é o recurso econômico disponível e utilizado pela maior parte das pessoas que vivem dentro da floresta amazônica. Qualquer planejador que tivesse como objetivo o desenvolvimento sustentável da região teria que, necessariamente, iniciar um processo de mudança na região, considerando as bases

atuais da economia regional, sua potencialidade, seus limites e possibilidades. Nunca foi objetivo da proposta de RE o congelamento das atividades econômicas em torno do extrativismo tal como ele é explorado hoje na Amazônia. E nem a realidade amazônica para a qual esta proposta foi formulada está exclusivamente assentada na economia extrativista.

As críticas sinteticamente apresentadas aqui têm como pressuposto o modelo extrativista clássico que predominou na região no começo do século quando havia preço e mercado para produtos como a borracha. O modelo que serviu de base para a proposta de RE, no entanto, está assentado nas transformações surgidas na região após a Segunda Guerra.

Apesar da grande diversidade de forma de utilização dos recursos extrativos na Região Amazônica, é necessário apontar para uma característica comum no que se refere a esse tipo de economia: o extrativismo está sempre, em maior ou menor grau, associado com a agricultura de subsistência e criação doméstica de animais, inclusive gado. Somente é encontrável o extrativismo puro nos lugares mais inacessíveis da região, naquelas áreas sob controle dos tradicionais seringalistas. Mesmo assim, nas últimas décadas, não tem sido possível, mesmo para estes, manter a exclusividade da mão-de-obra, em atividades de extração, como foi o modelo clássico.

Isso significa que a base sobre a qual vem se dando debate sobre o desenvolvimento sustentável da Amazônia, dentro da qual a proposta de RE é a mais desenvolvida, implica, sempre, a combinação entre atividades extrativas, agrícolas e criatórias, que podem variar desde situações nas quais o extrativismo é a atividade predominante e as demais são subordinadas (caso da Amazônia Ocidental, especialmente do Acre) e situações inversas, onde a agricultura predomina, juntamente ou não com a criação doméstica de animais, e o extrativismo exerce papel secundário (caso da Amazônia Oriental). O Estado do Amazonas é um exemplo ilustrativo: a depender da região, do período do ano, uma enorme variedade de produtos extrativos complementa a renda familiar, nas mais variadas situações. Mas sempre acompanhados de atividades agrícolas permanentes, na várzea ou na terra firme. Ou seja, o qualificativo "extrativista" exerce uma espécie de "camisa-de-força" em duas direções: ante a realidade amazônica, que é mais múltipla do

que o nome pretende expressar, e ante o debate teórico que a proposta vem produzindo. Se for feita uma análise rigorosa dos documentos produzidos desde 1985, quando o conceito surgiu pela primeira vez até hoje, seja aqueles produzidos pelo CNS ou pelo IEA, em nenhum momento deixa-se de considerar a importância das demais atividades atualmente existentes, e daquelas que poderiam vir a ser utilizadas no futuro.

Desse ponto de vista, as críticas arroladas no início, referentes à viabilidade econômica do extrativismo ou à sua representatividade social, não somente constituem preocupação daqueles que originalmente assessoraram na concepção da proposta, como, principalmente, dos líderes do movimento dos seringueiros. Seria grande ingenuidade supor que se pudesse falar de desenvolvimento sustentável para a Amazônia sem considerar o extrativismo em sua inserção no conjunto da economia regional. O fato dessa proposta referir-se a uma parcela pequena ou restrita da população regional em nada invalida sua importância. Ao contrário, foi exatamente após seu surgimento que o debate em torno da sustentabilidade de outras atividades econômicas (agricultura comercial e pecuária) se intensificou na região. Não há dúvida quanto à necessidade de extrapolar, para a pequena agricultura, vantagens econômicas e tecnológicas que advenham do extrativismo. Se as REs puderem produzir esse resultado, já cumpriram um de seus papéis, o de questionar a economia que se pretendia generalizar para a Região Amazônica nas últimas décadas, em nada fundamentada no potencial que a própria região apresenta.

Portanto, a leitura que vem sendo feita por alguns autores com relação às REs é limitada, restritiva e, até, preconceituosa, quando, por exemplo, questiona o possível elitismo que a criação de áreas reservadas poderia gerar na região. Não existe, no Brasil e, talvez, em nenhuma outra parte do mundo, um grupo social que tenha contribuído em tão grande escala com o desenvolvimento regional, durante décadas seguidas, como foi o caso dos produtores de borracha, desde o final do século passado até hoje, sem terem recebido nada, em troca. É essencial, portanto, entender que a RE é uma resposta, em primeiro lugar, a essa situação histórica, com diferentes projeções possíveis para o futuro, e não um conceito "congelado" como alguns autores têm apresentado.

Mas para que essa análise adquira a profundidade que merece, é importante recuperar o contexto dentro do qual a denominação "extrativista" surgiu e as razões pelas quais foi adotada.

A denominação Reserva Extrativista resultou da tradução quase literal da realidade indígena para a dos seringueiros, substituindo o qualificativo da primeira, pela característica da atividade econômica principal do grupo social que vive do extrativismo. A similaridade está presente na forma de ordenamento espacial e também na atribuição de competência ao Estado, como detentor da propriedade das áreas. A outra vertente inspiradora da RE são as áreas de conservação, também de propriedade do poder público e com funções de conservação ou preservação do patrimônio natural da sociedade.

Na época em que o conceito foi formulado, muito se discutiu a respeito da necessidade de ser criada uma nova figura legal quando já existia uma unidade de conservação - a Floresta Nacional - com definição similar, ou seja, com a possibilidade de nestes espaços poderem ser desenvolvidas atividades de exploração econômica, sob determinadas restrições, critérios e regulamentos.

A contestação à similaridade entre o que queriam os seringueiros e a Floresta Nacional é da mesma ordem da distinção que existe entre as áreas indígenas e as áreas de conservação: a questão dos direitos históricos (no caso dos seringueiros) e de precedência (no caso dos indígenas), sobre espaços do Território Nacional. Ou seja, em princípio, todos os grupos indígenas possuem práticas conservacionistas, o que aproxima mas não inclui suas áreas na mesma categoria das de conservação. Porque as práticas de uso dos recursos naturais fazem parte de um sistema cultural e social próprio que os distingue da nossa sociedade; formando uma outra, específica, baseada em territórios que se equivalem a nações dentro de uma outra nação. Também os seringueiros aspiravam a áreas nas quais pudessem continuar desenvolvendo suas atividades, de caráter sustentável, mas assegurando, ao mesmo tempo, seus direitos de posse, o que não se enquadra no conceito de Floresta Nacional, cujos recursos qualquer pessoa ou empresa pode explorar economicamente.

Assim, embora possa se dizer que as Reservas Extrativistas são áreas de conservação, elas se distinguem, em essência, das

demais, pelo fato de reconhecerem direitos de posse sobre áreas ocupadas; e se aproximam, ao definirem o Estado como proprietário permanente destas áreas e estabelecerem critérios de exploração que devem ser seguidos por todos.

Mas, fundamentalmente, o que as REs buscam atingir, em seu propósito essencial, é o benefício social para populações que já habitam estas áreas e a proteção da floresta pelo fato de ser este um requisito fundamental à sobrevivência destes grupos sociais. Por acréscimo e, em decorrência do tipo de atividade ali desenvolvida, as REs prestam um grande serviço à proteção da floresta como um todo e poderiam justificar sua existência, única e exclusivamente, em razão do benefício que prestam ao País e à humanidade, em função disso.

A questão, portanto, da viabilidade econômica destas áreas não pode ser analisada isoladamente do contexto econômico geral do País. É claro que, se não forem priorizadas pesquisas, se não forem acompanhadas de outras políticas de caráter regional, se os mesmos parâmetros de sustentabilidade não se estenderem para outras atividades produtivas na região, as REs deixarão de cumprir um papel potencial que apresentam de geração de renda e emprego, não somente dentro, mas também fora da floresta, através da industrialização local dos produtos regionais. Mas, mesmo assim, não deixarão de atender aos objetivos centrais para os quais foram delineadas: sociais e fundiários.

É preciso distinguir, com bastante clareza, funções que passaram a ser atribuídas às REs, por outros segmentos da sociedade, nacional e internacional, à revelia de seus autores, e por determinantes externos à Amazônia. A "histeria extrativista" que passou a tomar conta do debate sobre a Amazônia em vários auditórios dos países do primeiro mundo, segundo vários intelectuais brasileiros, é de responsabilidade do primeiro mundo, pois, para justificar a ausência de bons argumentos para a questão ambiental em seus próprios países, ou a ausência de propostas, ali formuladas, para serem sugeridas aos países detentores das florestas tropicais, transformaram a RE na grande panacéia do final do século.

Mas os elementos que fascinaram os ambientalistas dos países ricos são os mesmos que, na devida dimensão, e com a adequada racionalidade, constituem o grande "charme" desta proposta: não foi formulada em gabinetes tecnocráticos, não foi formulada por "intelectuais" para beneficiar o "povo", delimita de forma criativa o papel do Estado e o da sociedade civil, e incita a imaginação dos mais ortodoxos especialistas, principalmente porque, desde que foi aberto o debate sobre as alternativas ao desmatamento das florestas tropicais, não surgiu outra proposta que, de forma tão contundente, expressasse o conjunto de parâmetros necessários para se estabelecer a conciliação entre desenvolvimento e conservação na definição de uma política para a Amazônia.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Anthony B. *Alternatives to deforestation - steps toward sustainable use of the Amazon rain forest*. Columbia University Press, New York, 1990, 281p.
- \_\_\_\_\_. *Estratégias de uso da terra para reservas extrativistas da Amazônia*. s.d., 16p. (Manuscrito).
- BROWDER, John O. *Social and economic constraints on the development of market-oriented extractive systems in Amazon rain forest*. Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia, 1990, 27p. (Manuscrito).
- HOMMA, Alfredo. Deixem Chico Mendes em paz. *Revista Veja*, n 50, 19 dez. 1990, p. 106.
- INSTITUTO de Estudos Amazônicos - IEA. *Redefinição da política para a borracha nativa na Amazônia*. Convênio IBAMA/IEA, out. 1990a, s.p. (Manuscrito).
- \_\_\_\_\_. *Identificação de áreas prioritárias e regulamentação do decreto de criação de reservas extrativistas na Amazônia*. Convênio IBAMA/IEA, v.1, set. 1990b, 104p. (Manuscrito).
- \_\_\_\_\_. *Identificação de áreas prioritárias e regulamentação de reservas extrativas na Amazônia*. Convênio IBAMA/IEA, v. 2, set. 1990c, 199p.

SCHWARTZMAN, Stephen. The rubber tappers strategy for sustainable use of the Amazon rainforest. In: FRAGILE LANDS OF LATIN AMERICA - STRATEGIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 1989, 301p.

### RESUMO

Reservas Extrativistas são espaços territoriais protegidos pelo poder público, destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por populações com tradição no uso de recursos extrativos, reguladas por contrato de concessão real de uso, mediante plano de utilização aprovado pelo órgão responsável pela política ambiental brasileira, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - IBAMA - e dos Recursos Naturais Renováveis. Formulada pelo Conselho Nacional dos Seringueiros visa à regularização fundiária de espaços historicamente ocupados por seringueiros e outras populações extrativistas e tem como objetivo beneficiar estes grupos sociais com projetos de desenvolvimento econômico e social, sob gestão comunitária e com base em critérios de sustentabilidade. O artigo desenvolve aspectos históricos e conceituais referentes à proposta, apresenta a metodologia que vem sendo desenvolvida para implementá-la na Amazônia, analisa alternativas econômicas atuais e o perfil futuro que se espera alcançar e discute alguns dos argumentos contrários à idéia surgidos em debates recentes a nível nacional e internacional. A autora procura contextualizar as Reservas Extrativistas de acordo com os objetivos para os quais foi formulada, entendendo que esta proposta estabelece os parâmetros necessários para reconciliar desenvolvimento e conservação na Região Amazônica.

### ABSTRACT

Extractive Reserves are territorial spaces protected by the Public Sector. They are designated for the self-sustaining harvest and conservation of renewable national resources by populations with a tradition based upon the usage of extractive resources. Such usage is regulated by a contract of real concession of usage by means of a utilization plan approved by the government branch responsible for Brazilian environmental policy: IBAMA. The proposal for Extractive Reserves was formulated by the National Council of Rubber Tappers with the following objectives: to regulate land areas, historically used by rubber tappers and other extractive populations and to benefit these social groups through economic and social development projects under community management and based upon a criteria of sustainability. This article: develops the historical and conceptual aspects regarding the proposal for Extractive Reserves; presents a methodology which is being developed for implementation in Amazonia; analyzes actual economic alternatives and/o a profile of those alternatives hoped to be reached in the future; and discusses some of the opposing arguments and ideas which have emerged from debates held at the national and international level. The author seeks to put Extractive Reserves into a context congruent with the objectives for which they were formulated. She does so with the understanding that the proposal establishes the parameters necessary for the reconciliation of the development and conservation of the Amazon region.