

## **Planos de uso como ferramenta de gestão comunitária dos recursos naturais em unidades de conservação no Brasil<sup>1</sup>**

Land use plans as a tool for community natural resources management in protected areas in Brazil.

SACRAMENTO, José Maria Cardoso<sup>1</sup>; SCHMITZ, Heribert<sup>2</sup>

1 Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável, professor do Instituto Federal do Pará (IFPA), Conceição de Araguaia/PA - Brasil, jose.sacramento@ifpa.edu.br; 2 Doutor em Ciências Agrárias, professor de Sociologia da Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém/PA - Brasil, bolsista de produtividade do CNPq; heri@amazonet.com.br.

---

**RESUMO:** O objetivo do artigo é analisar os planos de uso de propriedades rurais como instrumento para estabelecer as regras da gestão comunitária dos bens comuns nas diferentes tipos de unidade de conservação. Os planos pretendem contemplar as reivindicações dos camponeses por uma reforma agrária que não apenas garanta a propriedade rural, mas combine a preservação dos recursos naturais com a realização de atividades agroextrativistas. Esse trabalho questiona a contribuição do plano de uso como um elemento orientador para a realização das atividades na unidade de conservação. Demonstramos que o planejamento é uma ideia presente, mesmo de maneira indireta, em diferentes escolas de pensamento que tratam o desenvolvimento rural, como a agroecologia e a permacultura. Concluímos que, apesar do objetivo de valorizar a democracia e a participação dos usuários, a forma de planejar a gestão comunitária dos recursos naturais nessas unidades apresenta limitações significativas, principalmente por não prever a possibilidade de alterar algumas regras estabelecidas que se revelam inadequadas e incluir outras não planejadas inicialmente no plano de uso.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano de uso; Agroecologia; Unidades de conservação.

**ABSTRACT:** The aim of this paper is to analyze the land use plans of farms as a tool to establish the rules for the community management of common goods in the different types of protected areas created by the federal government of Brazil. These plans intend to address the demands of peasants for land reform which not only ensures the farm, but combine the preservation of natural resources with extractive activities. This article questions the contribution of the land use plan as a guiding element for the conduct of activities in the protected area. We show that planning is a current idea, even indirectly, in different rural development schools of thought, such as agroecology and permaculture. We conclude that, despite the aim of enhancing democracy and users participation, the form of the community planning of natural resources management of in these protected areas has significant limitations, mainly not provide for the possibility to change some rules that prove inadequate and include others not planned initially to the land use plan.

**KEY WORDS:** Land use plan; Agroecology; Protected Areas.

## Introdução

As várias modalidades de regulamentação fundiária criadas por parte da União visam a preservação ambiental com a presença de grupos sociais específicos, como a Reserva Extrativista (Resex), a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e a Terra de Quilombo, assim como outras modalidades propostas por alguns Estados da Federação, como os Parques e Reservas Estaduais de Desenvolvimento Sustentável. Estas modalidades

procuram combinar desenvolvimento com proteção aos recursos naturais por meio de uma "releitura" da agricultura e do extrativismo. Assim, os grupos excluídos se transformam em potenciais parceiros na implementação de um novo modelo de desenvolvimento sustentável. Mesmo diante do quadro de divergências e complexidade na associação entre preservação e desenvolvimento de atividades econômicas, os PAEs "ressurgiram", a partir de 2005, na região do Baixo Tocantins/PA (Figura 1) mais fortalecidos do que na década de 1980. Nos últimos seis anos foram criados nessa região 211 PAEs em áreas ambiental e socioeconomicamente semelhantes

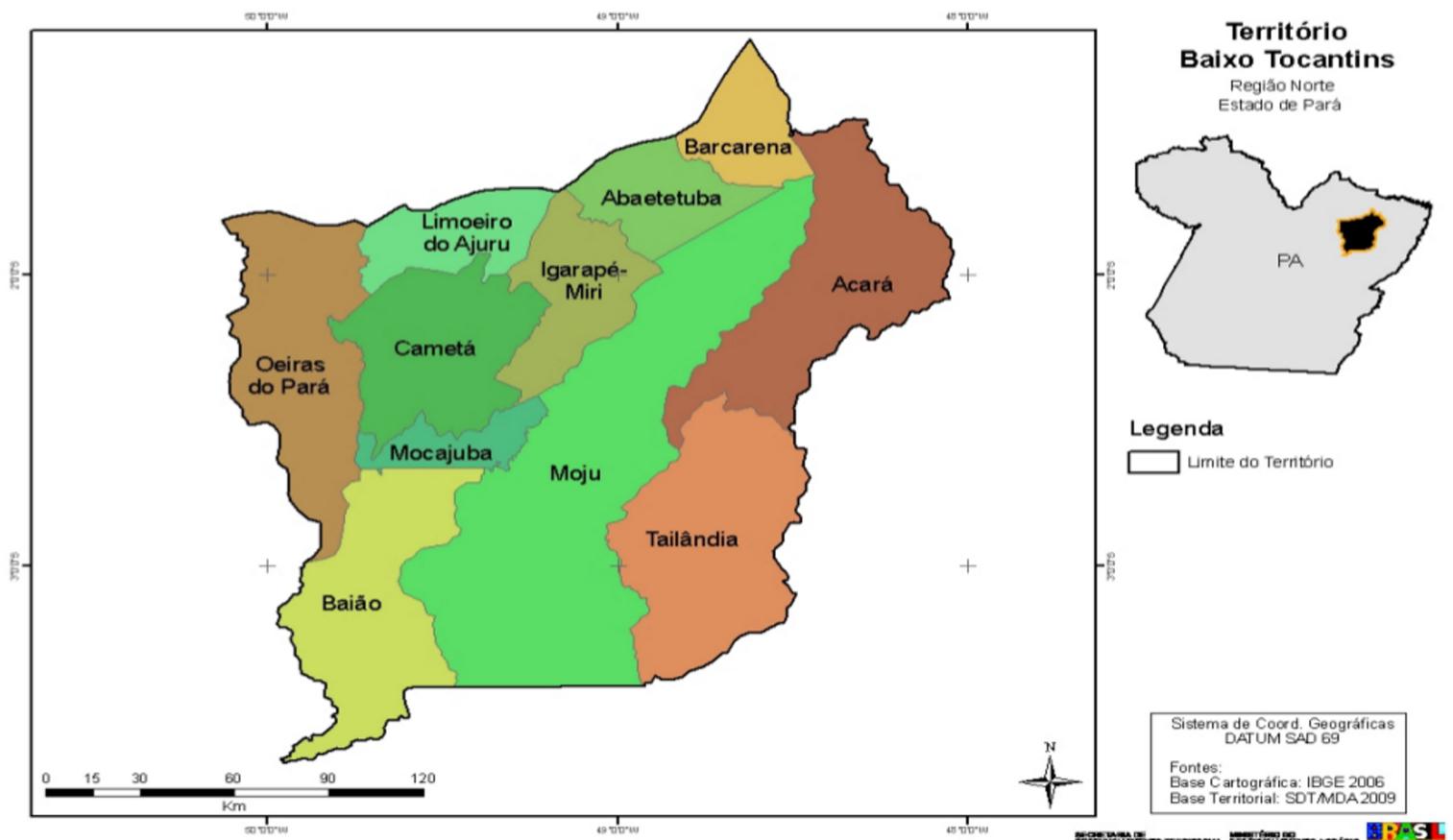


Figura 1: Imagem da localização da Região do Tocantins no Estado do Pará.

Fonte: <http://sit.mda.gov.br>, 2010.

(SACRAMENTO, 2011).

Diante desse quadro, este artigo apresenta uma revisão sobre as diferentes UCs estabelecidas na Amazônia dentro de um novo modelo de Reforma Agrária.

### **Metodologia**

O artigo tem como ponto de partida a pesquisa desenvolvida para a dissertação de mestrado do primeiro autor sobre a gestão comunitária e individual dos recursos naturais, num Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), nas várzeas do Baixo Tocantins. Esse trabalho apresenta uma revisão de literatura sobre a gestão de unidades de conservação de uso sustentável e de proteção permanente, assim como demais trabalhos científicos e fontes de informações sobre a criação de modalidades de Projetos de Assentamentos no Brasil. Seu objetivo é analisar as ferramentas de gestão propostas nas diferentes modalidades de regulação fundiárias de cunho sustentável, e como tais ferramentas se combinam com abordagens teóricas de planejamento dos lotes para o desenvolvimento rural sustentável.

### **Resultados e discussão: a reforma agrária e a criação de unidades de conservação**

A criação das primeiras unidades de conservação teve como objetivo fundamental proteger áreas naturais de grande beleza cênica e oferecer opções de lazer e entretenimento. O Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos, o primeiro do mundo, foi instituído em 1872. No Brasil, a primeira unidade de conservação foi o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937. Estas unidades foram criadas a partir da ideia de que era necessário preservar espaços "intocados" ou "selvagens" (DIEGUES, 1998).

A partir da década de 1980, movimentos sociais que lutavam pela posse da terra na Amazônia e

contra a derrubada da floresta que continha espécies florestais exploradas por quem nela vivia, como a seringueira e a castanheira-do-pará. Tais movimentos se organizaram e reivindicavam 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" (ALEGRETTI, 1994).

Segundo a autora,

"[...] esse conjunto de demandas passou a ser denominado de Reserva Extrativista, ou seja, a regularização das áreas tradicionalmente habitadas [...]".

A partir desse momento, inicia-se no Brasil um processo de "reforma agrária" por meio das unidades de conservação.

No entanto, como descrevem Bergamasco e Norder (1996), a implementação dessas unidades de conservação pela legislação apresentava obstáculos decorrentes da conjuntura política e do tamanho da área que cada família ocupava na Amazônia. A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária tornava-se ainda mais complicada diante do cálculo do valor das terras, quase sempre consideradas produtivas devido à extração de madeira, borracha, minérios, plantas medicinais ou outros. A estratégia adotada pelo Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) foi a proposta de uma regularização por meio da legislação ambiental. Dessa maneira o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) criaria uma nova modalidade de conservação ambiental, batizada de "reserva extrativista", destinando seu usufruto às populações tradicionais (grupos culturalmente

diferenciados)<sup>2</sup> da floresta. Em janeiro de 1990, foi regulamentada a criação de Reservas Extrativistas (Resex) por meio de um decreto do então presidente da república José Sarney.

A primeira experiência no Brasil de unidade de conservação permitindo o convívio entre a natureza e o homem, aliando o interesse ecológico e social, foi introduzida pela portaria 627/Incr, de 30 de junho de 1987, que criou o PAE (BENATTI, 2005). Segundo Treccani (2006), o PAE pode ser considerado como uma forma de legitimação de posse em favor de populações tradicionais, o mesmo ocorrendo com a Resex e a RDS, sendo uma das exigências para a criação das mesmas a elaboração de um plano de utilização.

A modalidade da RDS foi inspirada na experiência da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá e, segundo Nascimento (2003), é uma categoria pertencente ao grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, criado pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A RDS tem por objetivo preservar a natureza e assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução biológica e social, ou seja, a reprodução das espécies e da população local, conservando os recursos naturais e proporcionando uma melhoria na qualidade de vida e o uso sustentável dos recursos naturais. A ideia desse tipo de unidade, segundo Treccani (2006), é também incentivar a pesquisa científica voltada para a conservação da natureza e a melhor relação das populações residentes com seu meio através, e principalmente, da educação ambiental, assim como valorizar e aperfeiçoar os conhecimentos e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvidas por estas populações.

A criação da RDS Mamirauá surgiu de uma iniciativa, entre anos de 1984 e 1985, quando ocorreu a primeira tentativa de assegurar uma área de proteção para os macacos Cabeça de Cheiro e Urucari Branco, através de uma medida

sancionada pelo já extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), no Estado do Amazonas. A portaria oficializava a primeira área protegida da região do Solimões, que abrangia uma área menor do que a atual, correspondente apenas ao entorno de um lago (REIS, 2005). Em março de 1990, seis anos depois da primeira portaria, Mamirauá foi decretada como estação ecológica pelo Governo do Amazonas. Essa categoria, prevista pelo Código Florestal Brasileiro<sup>3</sup>, dispunha 10% do território a ser utilizado para a investigação científica, enquanto 90% deveriam permanecer intocáveis e livres da presença humana.

Esse regulamento, que não atendeu as pretensões de seus idealizadores e as necessidades da população local, foi considerado, mesmo assim, um passo importante no sentido de assegurar a legalidade da nova área de preservação que seria colocada em prática. Contudo, nesse momento ainda não apresentava uma forma de regularização fundiária para os moradores. Diante de objetivos tão dispares e, em princípio, inconciliáveis pela legislação ambiental vigente na época, a iniciativa não se desmobilizou e, em 1996, Mamirauá teve sua classificação alterada para RDS (REIS, 2005). Este fato ampliou consideravelmente as possibilidades de implementação institucional do que o Projeto Mamirauá constitui hoje, como também permitiu que a RDS viesse a ser uma modalidade de regulamentação fundiária. Em 2000, a categoria RDS foi reconhecida pelo SNUC, o que possibilitou uma maior estabilidade fundiária aos que viviam na Reserva Mamirauá, desde que cumprissem o que diz a lei n° 9.985, de 18 de Julho de 2000, que regulamenta o SNUC.

Diferentemente, o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) é uma modalidade praticada mais recentemente que pressupõe áreas de concessão coletiva. Por isso, não existe a

individualização de parcelas e as titulações são feitas pela concessão de uso. Nesse tipo de unidade de conservação não é permitida criação de gado bovino. No entanto, a Reserva Legal<sup>4</sup> pode ser usada para o manejo florestal, permitindo a possibilidade de exploração madeireira (PACHECO et al., 2009).

Esta modalidade foi criada através da portaria nº 477, de 4 de novembro de 1999, e, segundo Treccani (2006, p. 478),

"o projeto de desenvolvimento sustentável apresenta-se como alternativa aos projetos de assentamento convencionais, mostrando-se mais adequado às especificidades da Amazônia e das demandas das suas populações. Essa modalidade não se destina apenas aos que já estão trabalhando com extrativismo, mas àqueles também que já se disponham a trabalhar respeitando o plano de uso e adotando atividades de baixo impacto."

Porém, nessa modalidade, a possibilidade da exploração madeireira tornou esses assentamentos alvo de interesse pelas indústrias madeireiras (PACHECO et al, 2009). Desde 2007, atividades desenvolvidas nessa modalidade de assentamento estiveram envolvidas em denúncias do Ministério Público Federal, que apontou irregularidades nos processos de sua criação na região da BR 163 e Transamazônica, ligando-as aos interesses de grupos do setor madeireiro que buscavam assegurar a exploração madeireira a partir dos assentamentos regularizados. Tais acontecimentos contribuíram para a suspensão da criação de novos PDSs a partir de 2006 pelo Ministério Público Federal. Nessa mesma época, foram cancelados 106 Projetos de Assentamento, criados entre 2005 e 2006 pela Superintendência Regional de Santarém (SR 30), no Estado do Pará, devido a irregularidades no processo de criação dos

mesmos, sendo 46 deles da modalidade PDS (BRITO, 2013). Tais eventos são um problema a mais para a análise científica da eficácia de políticas públicas ligadas à modalidade de PDS, que é a questão da conservação ambiental em regiões e contextos socioeconômicos e socioambientais complexos como a Amazônia.

Pacheco et al. (2009), em estudo de caso na região localizada na área de influência da rodovia Transamazônica e cortada pelo Rio Xingu, afirmam que:

"Há muitas inquietações sobre a implantação da modalidade PDS no Pontal (em Medicilândia/PA), pois ela não resolverá os problemas atuais e ainda levará a maiores conflitos, assim como não garantirá o assentamento da população que habita a região, uma vez que moradores de fora são privilegiados." (PACHECO et al., 2009, p. 46).

Para esses autores, seriam mais viáveis ações que contemplassem a regularização das terras já ocupadas pelos comunitários, sem ampliação ou expansão de ocupação de novas áreas. O PDS, para eles, poderia ter resultados melhores em áreas, onde já existem populações extrativistas que recebem pressão de grupos de madeireiros e fazendeiros. Nessas situações, segundo os autores, poderiam ser desenvolvidas ações, através do estímulo a atividades sustentáveis, com a finalidade de garantirem o controle da terra e promover o manejo adequado dos recursos florestais.

O Projeto de Assentamento Florestal (PAF) é a última modalidade de assentamento criada pelo Incra, através da Portaria nº 1.141, de 19 de dezembro de 2003. Conforme Treccani (2006, p. 479), essa modalidade foi criada depois de um intenso debate com os movimentos sociais e uma consulta pública. Segundo Azevedo, Diretor do

Plano Nacional de Florestas, a situação dos PAFs naquele momento era a seguinte:

"Quanto aos assentamentos florestais, existem dois criados no Acre e mais cinco em gestação no Pará e Amazonas. A implantação no Acre ainda está acontecendo mais lenta do que imaginávamos. As parcelas do Acre são de 300 ha e envolve cerca de 100 famílias cada assentamento, mas podem ser maiores ou menores dependendo das condições da floresta e da logística. O modelo de infraestrutura ainda esta sendo desenvolvido. Os planos de manejo podem ser em reserva legal, coletiva ou individual." (AZEVEDO, comunicação pessoal, em fevereiro de 2005).

Todas essas modalidades contribuem para a regularização fundiária das terras ocupadas por camponeses agroextrativistas, como forma de garantir o atendimento das necessidades básicas de suas famílias. No entanto, o enraizado modelo histórico de pouco controle estatal na Amazônia sobre as terras públicas ou particulares e sobre os usos dos recursos naturais associados às mesmas, tem contribuído mais para criar e perpetuar inúmeros problemas sociais, administrativos e judiciais graves, do que para garantir a proteção da biodiversidade.

Observando a situação da titularidade e a definição dos limites das áreas de algumas categorias de unidades de conservação federais, evidencia-se o pouco envolvimento dos órgãos governamentais. Por exemplo, das 59 reservas extrativistas, apenas duas (Chico Mendes e Alto Juruá) têm as suas áreas completamente regularizadas (IBAMA, 2010). Apenas nessas duas reservas extrativistas, os contratos de concessão real de uso foram firmados com as associações dos moradores locais.

A situação da titularidade e a definição dos

limites dos parques nacionais não é muito diferente. Dados do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) mostram que a regulamentação destes é tão preocupante quanto das Resex. Segundo o instituto, dos 67 parques criados de 1937 a 2011 apenas 15 têm suas terras totalmente regularizadas (ICMBIO, 2010). O mesmo ocorre com as demais unidades de conservação, como é o caso da única RDS Federal e também da RDS Estadual de Mamirauá no Amazonas, que ainda não têm a sua situação fundiária regularizada.

Diferentemente dessa situação, todos os PAEs apresentam uma situação fundiária satisfatória para os camponeses, porque dispõem da concessão de uso amparada por instrumentos jurídicos da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e do Incra e publicada no Diário Oficial. Apesar de não terem títulos definitivos sobre as áreas onde trabalham e moram, os camponeses já detêm os direitos de se apropriar dos recursos das várzeas, o que garante a sua sobrevivência e a possibilidade de receber recursos financeiros. Esses contratos de concessão de uso levam em consideração os diferentes padrões de agricultura e manejo da floresta, ou seja, a forma de apropriação e uso dos recursos naturais e os arranjos institucionais. Além disso, nesses contratos consta a impossibilidade jurídica de alienação, dado que não há a transferência de domínio, mas somente a cessão de uso do bem.

Atualmente, foi veiculado na mídia paraense (Diário do Pará, 2011a, p A14) que o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), com aval da Procuradoria Geral do Estado, questionara judicialmente a dominância das ilhas fluviais, lacustres e costeiras do Pará, onde foram criados mais de 200 PAEs nos últimos anos em acordo entre a SPU e o Incra. Para o atual presidente do Iterpa, Carlos Lamarão, essas áreas no Pará não pertencem ao patrimônio da União, mas ao patrimônio do Estado.

Em resposta às informações apresentadas na

mídia sobre a dominância das Ilhas do Pará, o atual superintendente da SPU no Pará, Lélío Costa, respondeu que:

“os dispositivos constitucionais afirmam que, sobre as ilhas localizadas em zona, onde se faça sentir influências das marés, a União detém domínio diferenciado sobre as várias tipologias de áreas existentes sobre as mesmas” (Diário do Pará, 2011b, , p A7).

Em outro trecho da reportagem afirma que a regularização fundiária de áreas ocupadas por camponeses se dá

“[...] tão somente sobre as áreas constituídas de várzeas, enquanto leitos de rios federais e terrenos de marinha de indiscutíveis domínios da União” (Diário do Pará, 2011b, p A7).

Um dos requisitos para a criação dos PAEs na região do Baixo Tocantins, em áreas de várzea (consideradas áreas de marinha), é a cessão dessas áreas sob a responsabilidade da SPU à associação solicitante. Essa cessão é feita por meio de contratos que vinculam a obrigatoriedade da elaboração de um plano de uso pela associação que, segundo a legislação (BENATTI et al., 2005), deve ser executado para que o contrato não seja rescindido. Os camponeses podem planejar a utilização da sua área de maneira parcialmente livre, devendo, todavia, obedecer à legislação agrária e ambiental.

O plano de uso ou plano de utilização não é um requisito apenas para a criação do PAE, mas também para a criação de outras unidades de conservação, como o PAF, o PDS e algumas unidades de conservação de uso sustentável, como a Área de Proteção Ambiental (APA), a RDS, a Resex e a Floresta Nacional (Flona). Segundo Verônica Silva Veloso, Coordenadora da

Coordenadoria de Plano de Manejo do ICMBio<sup>5</sup>, as áreas de relevante interesse ecológico e a reserva da fauna ainda não têm um roteiro metodológico básico para a elaboração do plano de manejo e, por isso o plano de uso não é requisito para a criação desse tipo de unidade.

Das unidades de conservação de uso sustentável regulamentadas pelo Decreto nº. 4.340, de 22 de agosto de 2002<sup>6</sup>, para as quais já foi disponibilizado um roteiro metodológico básico para a elaboração dos planos de manejo, a reserva particular de patrimônio natural é a única que não exige um “plano de uso”, mas um “programa de manejo” (FERREIRA; CASTRO; CARVALHO, 2004), que apresenta uma proposta de gestão um pouco diferente do plano de uso. Uma das principais diferenças é que a gestão da reserva por ser particular não é coletiva e sim privada, seguindo as orientações e metas de um programa de manejo.

Dados do ICMBio (2010) mostram que, de maio de 2008 a março de 2010, foram apresentados 30 planos de manejo para as diversas modalidades de unidades de conservação de uso sustentável. Até o final do ano de 2011, outros 62 deveriam ser apresentados. No entanto, ainda existe um considerável número de unidades de conservação que não elaboraram seu plano de manejo.

Como forma de definir essa aparente inconsistência, o ICMBio, em sua instrução normativa nº 1 de 18 de setembro de 2007, trata como díspares o plano de uso e o plano de manejo. Entende por Plano de Manejo Participativo:

“O documento que representa o principal instrumento de gestão da unidade de conservação, definindo sua estrutura física e de administração, o zoneamento, as normas de uso da área e de manejo dos recursos naturais e os programas de sustentabilidade ambiental e socioeconômica, construído junto com a população tradicional da unidade.” (ICMBio,

2007, p. 2).

Por outro, o plano de utilização

“[...] consiste nas regras internas construídas, definidas e compactuadas pela população da unidade quanto às suas atividades tradicionalmente praticadas, o manejo dos recursos naturais, o uso e ocupação da área e a conservação ambiental, considerando-se a legislação vigente” (ICMBIO, 2007, p. 3).

Este é o documento-base para que seja firmado o termo de compromisso entre a população tradicional beneficiária da unidade, que receberá a concessão do direito real de uso, e o ICMBio, como ocorre com o plano de uso do PAE.

A ideia de plano de uso de estabelecimentos rurais como um elemento orientador para a realização das atividades e a maneira de se relacionar com a terra e a floresta (e os produtos nela explorados), é presente, mesmo de maneira indireta, em diferentes escolas de pensamento que tratam o uso da terra, como por exemplo, a agroecologia e a permacultura. Entretanto, não existe um consenso sobre a importância prática desses planos para o sucesso dos estabelecimentos (ver também a discussão sobre os Planos de Utilização no Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural - Proambiente, MATOS, 2010).

Se ponderarmos a afirmação de VanWey, Ostrom e Meretsky (2009, p. 79), que

“[...] considera o uso da terra (e as mudanças ambientais) como o efeito de decisões tomadas por atores que buscam objetivos complexos, dadas as informações-chave que eles têm sobre a situação em que eles próprios se encontram e tentam mudar”,

concluimos, sem muita dificuldade, o quanto é ousado e desafiador elaborar um plano de uso que consiga atender as necessidades dos camponeses em contextos tão diferentes, e que seja capaz de substituir a totalidade das variáveis levadas em consideração pelos atores que tomam decisões.

Para Treccani (2006), o plano de uso é peça fundamental para determinar as possibilidades e os limites do uso da terra e dos demais recursos. Para ele, os desafios a serem levados em consideração nesses planos em ecossistemas de várzea são: o detalhamento das atividades a serem desenvolvidas em nível de posse familiar, as normas a serem respeitadas pela comunidade e o ecossistema da ilha ou da unidade de conservação como um todo, caso o plano se destine a regular estas.

Apesar da falta de consenso sobre a importância e o desafio que representa a elaboração desses planos de uso, muitos planos continuam sendo feitos para atenderem o que pede a legislação. Todavia, é importante refletir sobre a orientação paradigmática por trás dos mesmos, tornando-se relevante entender como distintas escolas de pensamento, que tratam o desenvolvimento rural e incorporam a preocupação com o meio ambiente, propõem o planejamento do estabelecimento agrícola. Deve-se identificar, quais são os princípios estruturantes que guiam o planejamento do espaço de produção rural sugerido pelas diferentes escolas.

Altieri (2002), com base no paradigma da agroecologia, propõe que a estratégia chave da agricultura sustentável seja a restauração da diversidade na paisagem agrícola. Para o autor, a agricultura sustentável refere-se, geralmente, à busca a longo prazo de rendimentos duráveis, através do uso de tecnologias de manejo ecologicamente adequadas. Sendo assim, quando se planeja agroecossistemas, não devem ser considerados planos conclusivos, mas sim

princípios, entre os quais destaca: 1) agroecossistemas são formados por conjuntos de componentes abióticos e bióticos, ligados intimamente, formando uma unidade ecológica funcional; 2) os agroecossistemas podem ser estabelecidos em limites definidos, de maneira que possam se autorregular; 3) os agroecossistemas variam de acordo com a natureza de seus componentes, seu arranjo temporal e espacial e em relação ao nível de intervenção humana; 4) nenhum agroecossistema é uma unidade completamente independente e raramente têm limites biológicos bem definidos; e 5) os agroecossistemas podem pertencer a qualquer escala biogeográfica.

Mollison (1991) indica também princípios, e não planos, no planejamento do "Design do Sítio", com base no paradigma da permacultura. Segundo o autor, os princípios do projeto permacultural são elaborados a partir de várias disciplinas como ecologia, conservação de energia, paisagismo e ciência ambiental. Para o autor, resumidamente, 1) cada elemento é posicionado em relação ao outro, de forma que se auxiliam mutuamente; 2) cada elemento executa muitas funções; 3) cada função importante é apoiada por muitos elementos; 4) planejamento eficiente do uso da energia para a casa e os assentamentos (zonas setores); 5) preponderância do uso de recursos biológicos sobre o uso de combustíveis fósseis; 6) reciclagem local de energia, utilização e aceleração da sucessão natural de plantas, visando o estabelecimento de sítios e solos favoráveis; 7) policultura e diversidade de espécies benéficas, objetivando um sistema produtivo e interativo; e 8) utilização de bordas e padrões naturais para um melhor efeito.

No Brasil houve uma importante experiência registrada pelo Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), mencionado anteriormente, que é um programa do Governo Federal cuja execução

caberia ao Ministério do Meio Ambiente, em parceria com algumas organizações sociais, e que incluía a elaboração do plano de uso (ou plano de utilização) com o objetivo de ser

"ferramenta para o planejamento da família quanto às mudanças no uso da terra; ser uma base de projetos de crédito rural, do Termo de Ajustamento de Conduta e Licenciamento Ambiental; e ser uma pré-condição para a certificação de serviços ambientais" (Ibama, 2005).

Diante dessas considerações, no caso da opção pela elaboração de um plano de uso no planejamento de estabelecimentos para o desenvolvimento rural, este deveria ser visto como o produto de uma ação coletiva e de um trabalho participativo. Isso exige um trabalho de conscientização/chamamento, de acompanhamento, de construção de indicadores técnicos, sociais, econômicos e ambientais, de avaliação e de troca de conhecimentos entre os usuários.

Na construção desses planos, parece fundamental que os diferentes interesses de atores governamentais e representantes dos comunitários sejam reconhecidos e expostos nos espaços de discussão para serem negociados, por meio de um diálogo, no qual os conflitos não sejam geridos a partir de uma norma, mas por um acordo concluído entre seus protagonistas. Para Simões (2005), a maneira de determinar este acordo

"[...] significa uma entorse [...] na lógica da integração que nos conduz a pensar o desenvolvimento rural local ou a construção de um projeto de Reforma Agrária a uma concepção da lei e das regras como a expressão da vontade geral ou coletiva [...] como uma "interface social" (Long, 19947) onde os

diferentes agentes se encontram e na qual os conflitos são revelados a partir da manifestação dos diferentes interesses em jogo." (SIMÕES, 2005, p. 201).

Segundo esse autor, podemos dizer que, no processo de desenvolvimento de um trabalho que se propõe participativo, os pedidos e os anseios imediatos apresentados pelos camponeses constituem a demanda aparente, ou seja, uma manifestação dos desejos e vontades dos indivíduos que ficam sempre permeados por injunções de naturezas diversas (política, ideológica, econômica, científica, etc.). É necessário, portanto, recorrer a uma mediação dessas injunções, a fim de chegar a uma situação de demanda negociada e definir, assim, num campo de possibilidades, a ação-intervenção que será colocada em prática (SCHMITZ; SIMÕES, 2012).

### **Reflexões finais**

Nesse diálogo entre Estado e comunitários evidenciou-se nessa pesquisa que existe um longo caminho para a superação das formas de dominação reproduzidas localmente. Está no cerne do diálogo, que cria este projeto, a imposição por parte do Estado de uma legislação ambiental que, apesar de reconhecidamente importante, não se adéqua totalmente às especificidades socioambientais das populações, como por exemplo, das ilhas do Baixo Tocantins.

Percebemos que o estímulo à instituição de regras para reduzir a exploração de alguns recursos possibilitou a conservação de espécies florestais, bem como a manutenção de uma diversidade vegetal favorável à reprodução de diversas outras espécies do ecossistema de várzea. No entanto, para outros recursos, as normas acordadas entre os camponeses para estimular a conservação dos recursos naturais não

alcançaram o resultado esperado. Um exemplo são as árvores retiradas para a exploração madeireira, uma vez que os estímulos de interferência externa de diversas origens que chegam à ilha, por meio de campanhas pela preservação, ou até mesmo as regras elaboradas internamente, não têm evitado a extração das mesmas.

Constatou-se que as regras determinadas pelo plano de uso, em muitos casos, não são cumpridas pelo simples fato de não estarem internalizadas como um elemento orientador do manejo dos recursos. Assim, a maioria das normas estabelecidas pelo plano de uso nem sequer são lembradas pelos moradores que, em geral, desconhecem o plano.

Parece que a ideia da elaboração de um plano de uso para os estabelecimentos rurais, com o objetivo de servir como um elemento orientador para a realização das atividades, ainda necessita da introdução, por parte do Estado, de uma maior flexibilidade na legislação ambiental adequando-a às demandas negociadas e tornando dessa maneira os planos de uso exequíveis, e não apenas uma "lei morta" para algumas normas.

### **Notas**

1 Este artigo tem como ponto de partida a pesquisa desenvolvida para a dissertação de mestrado do primeiro autor sobre a gestão comunitária e individual dos recursos naturais num Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) nas várzeas do Baixo Tocantins.

2 Ver, entre outros, Little (2002) sobre a problemática do uso da expressão "populações tradicionais", frequentemente citado nas políticas públicas que precisavam de uma designação oficial para se dirigir a diferentes grupos sociais, entre eles os extrativistas.

3 Estes dados referem-se a situação em 2011.

4 A Reserva Legal é uma área de preservação, diferente da "área de preservação permanente", no estabelecimento agrícola, regulamentado pelo Código Florestal (Lei Nº 12.651, de 25 de Maio de 2012).

5 Comunicação pessoal, em 2011.

6 Sobre o processo de negociação para a aprovação do SNUC, ver Mercadante (2001).

7 A referência na citação de Simões é: LONG, N. Du paradigme perdu au paradigme...retrouvé? Pour une sociologie du développement orientée vers les acteurs. Bulletin APAD, n.7. Marseille: Hohenheim, 1994, p. 11-34.

#### Referências Bibliográficas

- ALEGRETTI, M. H. Reservas extrativistas: parâmetros para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: ANDERSON, Anthony; ALEGRETTI Mary; ALMEIDA, Mauro; SCHWARTZMANN, Stephan; MENEZES, Mário; MATTOSO, Raquel; FLEISCHFRESSER, Vanessa; FELIPPE, Daniel; EDUARDO, Manoel; WAWZYNIAK, Valentin; ARNT, Ricardo (edição). **O destino da floresta: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais; Fundação Konrad Adenauer, 1994. p. 17-47.
- ALTIERI, Miguel A. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: AS-PTA; Guaíba, RS: Agropecuária, 2002. 592 p.
- BENATTI, José Heder; SURGIK, Ana Carolina Santos, TRECCANI, Girolamo Domenico; McGRATH; David G.; GAMA, Antônia Socorro Pena da. **A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos**. Manaus: IBAMA, Pro Várzea, 2005. 104 p.
- BERGAMASCO, Sônia; NORDER, Luiz Antonio Cabello. **Assentamentos rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996. 87 p.
- BRITO, Maria Natália Silva. A reforma agrária na Amazônia Oriental: implicações do processo de interdição de assentamentos rurais na vida de camponeses da Transamazônica - PA. 2013. 213 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, UFPA; Embrapa Amazônia Oriental, Belém, 2013.
- DIÁRIO DO PARÁ, Belém, Edição 9894, 16 jul. 2011a. Atualidades, p A14.
- DIÁRIO DO PARÁ, Belém, Edição 9902, 24 jul. 2011b Atualidades, p A7.
- DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. 2.Ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998. 169 p. Original: Nupaub-USP, 1994.
- FERREIRA, Lourdes M.; CASTRO, Rogério Guimarães Só de; CARVALHO, Sérgio Henrique Collaço de. **Roteiro metodológico para elaboração de plano de manejo para reservas particulares do patrimônio natural**. Brasília: IBAMA, 2004. 76p.
- IBAMA. **Plano de utilização de unidade de produção**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2005. 16 p.
- IBAMA. **Programas e Projetos**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/>>. Acesso em 17 de nov. 2010.
- ICMBIO. **Instrução normativa nº 1, de 18 de setembro de 2007**. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2007. 6p. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/in012007.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2013.
- ICMBIO. **Unidades de conservação**. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em:<<http://www.icmbio.gov.br/>>. Acesso em: 25 jan. 2010.
- LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Série Antropologia, n. 322, Departamento de Antropologia/UnB, 2002. 31p.
- MATOS, Luciano Manso de. Decisões sobre usos da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica: o caso do PROAMBIENTE.

2010. 458 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico, área de concentração Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2010.
- MOLLISON, Bill. **Introdução à permacultura**. Trad. André Luis Jaeger Soares. Tyalgum (Australia): Tagari Publications, s.d. [com Slay, Reny Mia]. Original: 1991.
- MERCADANTE, Maurício. Uma Década de Debate e Negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio Herman (coord.). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- NASCIMENTO, Ana Claudeise Silva do. Desenvolvimento da produção agrícola e intervenção social: estudo de caso em uma comunidade da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá. 2003. 126 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Centro Agropecuário, UFPA; Embrapa Amazônia Oriental, Belém, 2003.
- PACHECO, Pablo; NUNES, Westphalen; ROCHA, Carla; VIEIRA, Ione; HERRERA, José Antônio; SANTOS, Ketiane Alves dos; SILVA, Tarcísio Feitosa da; CAYRES, Guilhermina. **Acesso a terra e meios de vida: examinando suas interações em três locais no estado do Pará**. Belém: CIFOR, LAET/UFPA, ARCA, RRI, 2009. 74 p.
- REIS, Marise. **Arengas & Picicas: reações populares à reserva de desenvolvimento sustentável Mamirauá no Estado do Amazonas**. Belém: Sociedade Civil Mamirauá: Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, 2005. 178 p.
- SACRAMENTO, José Maria Cardoso. Gestão comunitária e individual dos recursos naturais nas várzeas do Baixo Tocantins: o caso do Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Ilha de Sumaúma em Igarapé Miri – PA. 2011. 116f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural, UFPA; Embrapa Amazônia Oriental, Belém, 2011.
- SCHMITZ, Heribert; SIMÕES, Aquiles. A identificação da demanda numa pesquisa sobre mecanização na Transamazônica. In: SCHMITZ, Heribert (Org.). **Agricultura Familiar: Extensão Rural e Pesquisa Participativa**. São Paulo: Annablume, 2010. p. 273-286.
- SIMÕES, Aquiles. O desenvolvimento rural visto como diferentes regimes de ação. In: MOTA, Dalva Maria da; SCHMITZ, Heribert; VASCONCELOS, Helenira Ellery (Org.). **Agricultura familiar e abordagem sistêmica**. Aracaju: SBSP, 2005. p. 199-222.
- TRECCANI, Girolamo Domenico. Regularizar a terra: um desafio para as populações tradicionais de Gurupá. 2006. 725 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2006.
- VANWEY, Leah. K.; OSTROM, Elinor; MERETSKY, Vicky. Teorias subjacentes ao estudo de interações homem-ambiente. In: MORÁN, Emilio; OSTROM, Elinor (Org.). **Ecosistemas Florestais: Interação Homem-ambiente**. São Paulo. Sena, Edusp, 2009. p. 41-81.