

Tutela Jurídica sobre as Reservas Extrativistas

MANOEL EDUARDO ALVES CAMARGO E GOMES

e

LUIZ DANIEL FELIPPE

Advogados em Curitiba

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. O extrativismo como instrumento da Política Nacional da Reforma Agrária — PNRA. 3. O extrativismo como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. 4. Regulamentação do extrativismo sustentado. 4.1. Conceito. 4.2. Constitucionalidade 4.3. Fundamento e finalidade. 4.4. Responsabilidade. 4.5. Requisitos. 4.6. Modelo de funcionamento. 5. Criação das reservas extrativistas. 6. Espaços públicos e competências. 7. Considerações finais.

1. Introdução

O Brasil, desde julho de 1989, institucionalizou o extrativismo sustentado como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente¹ e, de conseqüência, passou a tutelar as reservas extrativistas como unidades de conservação ambiental.

¹ Isto se deu pela edição da Lei nº 7.804, de 24 de julho de 1989.

Desta tutela, ou mais propriamente, deste dever tutelar do Estado, nascido da entronização do instituto das reservas extrativistas no ordenamento jurídico brasileiro, a mais significativa conseqüência foi, sem dúvida, alçar o Poder Público, da condição de sujeito passivo para a de sujeito ativo na responsabilidade por esta unidade de conservação.

Isto ocorreu a partir de um longo e contínuo processo de lutas e conquistas que aglutinou diversos segmentos, como lideranças populares de castanheiros, seringueiros e ribeirinhos da Região Norte do Brasil, intelectuais reunidos em torno de organizações não-governamentais, bem como de agentes públicos voltados à causa ambiental.

Do final do século passado — quando milhares de nordestinos migraram para a Região Amazônica, passando pelas sucessivas crises que se abateram sobre a exploração extrativista dos recursos naturais renováveis —, até os dias atuais, onde o extrativismo sustentado encontra previsão e disciplinamento legal, existe uma ordem de acontecimentos, tanto no plano político, quanto no jurídico, que delinearam a institucionalização desta unidade de conservação.

Interessam, por ora, os “acontecimentos” jurídicos, isto é, os marcos normativos existentes no direito brasileiro que, direta ou indiretamente, recepcionaram o extrativismo sustentado, fixando e delineando o arcabouço tutelar do Estado requerido para sua manutenção e aprimoramento.

Entre os diversos critérios metodológicos disponíveis para abordar a temática, o mais didático parece ser o cronológico, na medida que insinua a existência do processo sócio-político subjacente a “juridicização” do extrativismo sustentado, bem como as diferentes tentativas de sua institucionalização.

2. *O extrativismo como instrumento da Política Nacional da Reforma Agrária — PNRA*

A trajetória institucional do extrativismo tem seu marco inicial em uma portaria, mero ato administrativo ordinatório e, como tal, adstrito ao âmbito interno do próprio órgão que a expediu, sem força para sujeitar qualquer relação jurídica exterior².

Trata-se da Portaria n.º 627, baixada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária — INCRA, em 30 de julho de 1987, como resultado do esforço de um Grupo de Trabalho que contou com o

² Neste sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal (STF, RF 105/65 e 277, 112/202).

assessoramento do Conselho Nacional dos Seringueiros e do então Instituto de Estudos Amazônicos³.

A inexistência, à época, de diplomas jurídicos capazes de introduzir a proposta do extrativismo sustentado no âmbito das políticas públicas ambientais, aliada às expectativas depositadas na reformulação do conceito de função social da propriedade no curso dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, indicavam a oportunidade de se incluir a proposta no contexto da Política Nacional de Reforma Agrária.

Concebendo esta forma de extrativismo como uma alternativa aos projetos de assentamento fundiário executados pelo órgão gestor de terras da União, a Portaria n.º 627/87 instituiu os PAEx — Projetos de Assentamento Extrativista.

Este diploma apresenta um delineamento altamente programático, refletido nos considerandos que o motivam. Talvez porque pioneiro e certamente pela influência das organizações que assessoraram sua edição, a justificativa do modelo paradigmático criado se sobrepõe à normatização do instituto, naquele momento, abrigado na legislação.

Não obstante, a Portaria n.º 627/87 acabou por contemplar duas inovações que persistiriam quando da regulamentação da reserva extrativista como unidade de conservação ambiental: a utilização condominial da área e o contrato de concessão de direito real de uso.

A opção pela EXPLORAÇÃO CONDOMINIAL pretendeu pôr fim ao tradicional modelo de parcelamento do solo em lotes, de todo incompatível com a atividade extrativista, pautada, em regra, por atividades que se entrecruzam, como são exemplos as “estradas de seringa” na extração da borracha.

O contrato de CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO — através do qual são transferidos direitos para serem exercidos em fins específicos e previamente determinados — encontra previsão legal no Decreto-Lei n.º 271/67.

Por esta especial modalidade de contrato, foi possível a concepção de um modelo de assentamento que permitisse, a um só tempo, a destinação *ut singuli* da área, e a imposição de condições especiais ao concessionário, entre as quais, a intransmissibilidade *inter vivos* e a rescindibilidade do contrato quando verificados danos ambientais.

Por força desta portaria, foram instituídos cerca de dez projetos de assentamento extrativista, contemplando-se cerca de três mil famílias em

3 Hoje, Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais.

aproximadamente novecentos mil hectares, conforme dados colhidos no INCRA, em 1989.

Estes assentamentos, inseridos no contexto da reforma agrária, sofreram nos últimos anos a mesma desaceleração desta, não se tendo notícias de que outros projetos tivessem sido implantados.

3. *O extrativismo como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente*

O advento de uma nova ordem constitucional, em outubro de 1988, conferindo todo um capítulo ao meio ambiente⁴, acabou por cunhar um espaço muito preciso para a inserção do extrativismo sustentado na legislação ordinária brasileira.

As festejadas inovações trazidas pela constitucionalização do meio ambiente, determinaram um extraordinário plexo de transformações na legislação infraconstitucional atinente à matéria, inclusive na própria Lei n.º 6.938/81, concebida para estruturar a Política Nacional do Meio Ambiente, embalada, na ocasião, por fortes movimentos internos e internacionais de defesa ambiental.

Coube à Lei n.º 7.804, de 24 de julho de 1989, compatibilizar a Política Nacional do Meio Ambiente às disposições constitucionais. Com base no inciso III do § 1.º do art. 225 da Constituição Federal — que conferiu ao Poder Público o dever de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” — esta lei, alterando a de n.º 6.938/81, incluiu no rol dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente as reservas extrativistas, fazendo-o nos seguintes termos:

“Art. 9.º — São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

.....

VI) a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.”

O legislador ordinário, por este dispositivo, alojava as reservas extrativistas em seu *habitat* natural, ou seja, na Política Nacional do Meio Ambiente. Ademais, pela expressa menção às reservas extrativistas, abria-se a

4 Capítulo VI, do Título VIII.

possibilidade de normatizar a matéria via decreto, conferindo-lhe o *status* de instituto juridicamente tutelado pelo Poder Público⁵.

4. *Regulamentação do extrativismo sustentado*

Com efeito, a despeito da auto-aplicabilidade do dispositivo, tornava-se imperioso ao órgão gestor da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentar esta unidade de conservação, até então desconhecida no direito brasileiro e na própria tecnoburocracia estatal. Para tanto, já em setembro do mesmo ano, por ato da Presidência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, foi criado um Grupo de Trabalho composto por técnicos do INCRA, do próprio IBAMA, do Instituto de Estudos Amazônicos — IEA e de lideranças do Conselho Nacional dos Seringueiros — CNS.

Por sugestão do representante do Instituto de Estudos Amazônicos, avançou-se na proposta da simples regulamentação da norma no amplo contexto da regulamentação da Lei n.º 7.804/89, para a elaboração de um decreto específico sobre as reservas extrativistas.

Em 30 de janeiro de 1990, foi assinado pelo Presidente da República o Decreto n.º 98.897 nos exatos termos da proposta apresentada pelo referido Grupo de Trabalho.

4.1. *Conceito*

Este decreto fixa, em seu artigo 1.º, o conceito desta unidade de proteção ambiental nos seguintes termos:

“Art. 1.º — As reservas extrativistas são espaços territoriais destinados à exploração auto-sustentável e conservação dos recursos naturais renováveis, por população extrativistas.”

O conceito guarda inteira referibilidade à base empírica que o informa, reduzindo as deformações habitualmente presentes entre realidade social e construção jurídico-positiva. Esta referibilidade é expressa por dois outros termos-conceitos: “conservação dos recursos naturais” e “exploração auto-sustentável”. A um só tempo, conjuga o binômio conservação/exploração, indica o bem jurídico tutelado (recursos naturais), o “*modus faciendi*” da exploração (auto-sustentável) e os destinatários da unidade (população extrativista).

⁵ Instituto jurídico entendido como “o conjunto de normas que contém a disciplina jurídica” (GRAU, Eros Roberto. *Direito, conceito e normas jurídicas*. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 1988. p. 69).

Esta formulação conceitual híbrida, composta por dois núcleos semânticos até então polarizados (exploração/conservação), é paradigmática ao intento constituinte deduzido no § 4.º do artigo 225 da Constituição Federal, que considerando a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como Patrimônio Nacional, condiciona sua utilização “às condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. Cuida-se de um importante acréscimo, lamentavelmente não previsto no inciso VII do § 1.º, do mesmo artigo, o qual faz tocar sua incidência sobre todo o território nacional.

4.2. *Constitucionalidade*

A aparente inconstitucionalidade presente neste dispositivo é elidida pelo inciso III, § 1.º do artigo 225 da Constituição Federal, que expressamente impõe ao Poder Público o dever de definir espaços territoriais em todas as unidades da Federação a serem especialmente protegidos, com autorização de fazê-lo mesmo por ato do Poder Executivo.

O lastro constitucional torna-se mais palmar na parte final do mesmo inciso, que confere inédita estabilidade normativa aos atos do Executivo e condiciona as supressões ou alterações, em primeiro lugar, a uma lei e, em segundo, a uma destinação que não comprometa a integridade dos atributos que justificaram sua proteção. Perpetua-se, deste modo, a partir de um ato do Executivo, a incolumidade dos atributos naturais do bem tutelado, inconstitucionalizando os atos tanto do Executivo quanto do Legislativo que os comprometam.

Ressalte-se, neste passo, o deslocamento da esfera da discricionariedade administrativa para a vinculada, patrocinada pela letra do art. 1.º do Decreto n.º 98.897/90, que retira do agente público a liberdade na escolha do espaço territorial a ser protegido, operando uma vinculação à ação administrativa e impondo ao Poder Público a criação de reservas extrativistas em espaços territoriais considerados de interesse ecológico e social, assim considerados os que “possuam características da biota que possibilitem sua exploração auto-sustentável, sem prejuízo da conservação ambiental”.

Há como uma destinação normativa às áreas que possuam estas características, pela qual o legislador faz incidir toda normatividade do instituto das reservas extrativistas. Retira-se, com isso, a livre opção técnico-política por outras modalidades de regulamentação, impondo-lhe a sistemática extrativista auto-sustentável. Nesse sentido, é colossal a repercussão deste artigo não só no plano ambiental, como no da ordem social e econômica, onde deve ser indagada sua constitucionalidade.

4.3. *Fundamento e finalidade*

Igualmente precisa e paradigmática a qualificação do fundamento deste dever tutelar, expresso na construção de um novo termo-conceito: INTERESSE ECOLÓGICO E SOCIAL, com implicações no âmbito da regularização fundiária da área (na medida em que estabelece a via desapropriatória) e na órbita procedimental da concessão e utilização da área.

Acentue-se que ao definir os fundamentos deste dever tutelar, o legislador acaba por estabelecer a FINALIDADE do ato instituidor, com todos os seus consectários jurídico-doutrinários, inclusive, o controle jurisdicional a partir do desvio de poder, entendido este, como “o desencontro entre a finalidade do ato e a finalidade legal que o condiciona”⁶.

Entre as múltiplas conseqüências da inserção do termo interesse social e ecológico na FINALIDADE DO ATO, está a referente à destinação e utilização da área. Não se trata aqui, como se poderia — através de uma interpretação literal da parte final do artigo — conceber que a área se destina à população extrativista. Disto resultaria a aberrante inconstitucionalidade de uma tutela não isonômica do Estado a um determinado conjunto de cidadãos, só por esta razão, desigualmente tratados diante da lei.

Neste sentido, a população extrativista, pela concessão da área, não é agraciada com um especial benefício, mas destinatária de um “munus público”, decorrente de seu “background” e “modus vivendi” que a capacita para cumprir a finalidade indicada na lei. Este é o supedâneo jurídico da dispensa de concorrência pública prévia, prevista no art. 15, § 1.º, do Decreto-Lei n.º 2.300/86⁷, exigível em todos os contratos firmados pelo Poder Público.

Não só a VALIDADE do ato de criação destas unidades condiciona-se ao atendimento deste escopo legal, como também sua própria MANUTENÇÃO. Quer isto dizer que a área destinada ao extrativismo sustentado, só manterá o “status” de reserva extrativista e, como tal, de tutelada pelo Estado, quando criada e mantida nos contornos do interesse ecológico e social.

6 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Legalidade — discricionariedade — seus limites e controle”. *Revista de Direito Público*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, (86): 42-59, abr./jun. 1988, p. 46.

7 Decreto-Lei nº 2.300/86, art. 15, § 1º: “A Administração, preferentemente à venda ou doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante concorrência. A concorrência poderá ser dispensada quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, a entidades assistenciais, ou verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificado”.

4.4. Responsabilidade

Fica reforçada na raiz, deste modo, a legitimidade de ampla FISCALIZAÇÃO do órgão gestor do meio ambiente sobre esta unidade, justificada agora não apenas pela sua titularidade dominial sobre a área, mas também pela finalidade para a qual foi instituída como unidade de conservação.

Assim, qualquer dano comissivo ou omissivo atribuível aos órgãos públicos e à população extrativista concessionária da área, é passível de responsabilização objetiva⁸, nos exatos termos do § 6.º do art. 37 da Constituição Federal⁹, sem prejuízo do disposto no § 3.º do art. 225¹⁰ que inclusive, “criminaliza” os atos e omissões de pessoas jurídicas.

Por isso, o artigo 5.º do decreto, com acerto, dispõe:

“Art. 5.º — Caberá ao IBAMA supervisionar as áreas extrativistas e acompanhar o cumprimento das condições estipuladas no contrato de que trata o artigo anterior.”

Como leciona BANDEIRA DE MELLO, “cada plexo de poderes é instituído para alvejar determinado escopo; donde, cada ato exercido em nome de tal competência tem, *ipso facto*, um endereço certo, predeterminado: o correspondente à competência do qual é expressão concreta”¹¹. Assim, o IBAMA — em atuação discricionária ou vinculada —, estará sempre adstrito ao dever de atender a finalidade legal, fazendo-a subsumir à realidade social da forma mais precisa possível, sob pena de responder por qualquer desvio intercorrente.

4.5. Requisitos

O artigo 3.º do decreto trata do ato de criação de reservas extrativistas nos seguintes moldes:

“Art. 3.º — Do ato de criação constarão os limites geográficos, a população destinatária e as medidas a serem tomadas pelo Poder

8 Vale dizer, sem a apreciação da culpa do agente.

9 Art. 37, § 6º: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

10 Art. 225, § 3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

11 MELLO, ob. cit., p. 46.

Executivo para a sua implantação, ficando a cargo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis — IBAMA, as desapropriações que se fizerem necessárias.”

Contempla-se aqui dois elementos bastante nítidos. O primeiro deles, essencial, determina que no “ato de criação constarão os limites geográficos, a população destinatária e as medidas a serem tomadas pelo Poder Público”; o segundo, accidental, retira a competência do INCRA para proceder às desapropriações, transferindo-a ao IBAMA.

O segundo núcleo é de natureza meramente procedimental, mas com profundos reflexos políticos e orçamentários, já que transfere ao próprio órgão gestor do meio ambiente a competência para proceder às desapropriações.

O mesmo não se diga do primeiro núcleo que — ao exigir a publicidade no ato da criação dos limites geográficos, da população destinatária e das medidas a serem tomadas pelo Poder Público para sua implantação — integra-os no contexto da MOTIVAÇÃO do ato, factibilizando seu controle.

Estes requisitos, formadores da infra-estrutura do ato de criação da reserva, uma vez inobservados, rendem ensejo à nulidade, negando qualquer efeito jurídico válido, razão pela qual convém apreendermos, ainda que superficialmente, os contornos conceituais desses elementos.

A expressão LIMITES GEOGRÁFICOS quer significar a definição do polígono da área e não caracterização fundiária (levantamento cadastral, levantamentos de títulos e registros, diagnósticos da área, levantamento de ocupações, etc.). Deste modo, caberá ao Poder Público, por meio de seus órgãos técnicos, estabelecer tão-somente o perímetro com suas características e confinâncias certas ou aproximadas. Observe-se que nem todas as áreas que possuam este perfil terão estabelecidos os limites geográficos para fins de assentamento, mas toda a reserva, necessariamente, deverá conter aquelas características que são, como já sublinhado, integradoras da motivação do ato de criação.

Condição para a criação das reservas extrativistas também é a identificação da POPULAÇÃO DESTINATÁRIA, e neste sentido, o próprio legislador estabelece o perfil da população capaz de fazer frente a este “munus público”: a extrativista. O que se quer é contemplar as comunidades que, ao longo dos anos, criaram valioso e insubstituível “background” na exploração ecologicamente sustentável dos recursos naturais renováveis, deles extraíndo seu sustento.

As MEDIDAS A SEREM TOMADAS PELO PODER PÚBLICO consistem, num primeiro momento, na identificação da área (necessária também para permitir uma segura decisão sobre a conveniência e viabilidade de criação das reservas extrativistas); num segundo momento, na regularização fundiária (providência que permite a concentração da área no domínio público, viabilizando, assim, a exploração condominial através dos contratos de concessão de direito real de uso)¹²; e, num terceiro momento, na fiscalização e fornecimento de infra-estrutura que viabilize a reprodução do sistema.

4.6. Modelo de funcionamento

O último dispositivo do Decreto n.º 98.897/90 a ser tratado, é de grande relevância, vez que prescreve as condições estruturais de funcionamento desta unidade de conservação:

“Art. 4.º — A exploração auto-sustentável e a conservação dos recursos naturais será regulada por contrato de concessão real de uso, na forma do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.

§ 1.º — O direito real de uso será concedido a título gratuito.

§ 2.º — O contrato de concessão incluirá o plano de utilização aprovado pelo IBAMA e conterá cláusula de rescisão quando houver quaisquer danos ao meio ambiente ou a transferência da concessão *inter-vivos*.”

Agiu bem o Poder Executivo em sua função legisferante ao optar pelo **CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO**, definido pelo Decreto-Lei n.º 271/67 como o instrumento contratual através do qual a Administração transfere o uso, remunerado ou gratuito, de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize para fins de exploração que apresente interesse social.

¹² Dependendo da natureza jurídica das titulações incidentes sobre a área, diferente será o procedimento a ser adotado para a regularização fundiária. Para tanto, as terras devolutas reclamam o devido processo discriminatório, enquanto as terras ou benfeitorias particulares devem ser incorporadas ao patrimônio público através do competente processo desapropriatório, função esta cometida ao IBAMA por expressa disposição legal.

Este contrato oferece grande vantagem em relação a outras modalidades existentes no direito brasileiro, como, *v.g.*, a alienação, doação, permissão, autorização e aforamento ou enfiteuse¹³.

Acertou também o legislador ao fazer expressa menção ao referido Decreto-Lei, posto que com isso evitou a confusão, muito corrente, entre a concessão de uso como direito real sobre coisa alheia e os institutos da concessão de uso administrativo e do direito real de uso previsto nos arts. 742 e seguintes do Código Civil¹⁴.

Ressalte-se a boa técnica legislativa ao mencionar expressamente o art. 7.º do Decreto-Lei, fazendo, só por isso, incidir impostergáveis preceitos normativos como: *a*) possibilidade de contratação por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo (§ 1.º); *b*) a imediata fruição do terreno pelo concessionário, respondendo por todos os encargos legais sobre o imóvel e suas rendas (§ 2.º); *c*) a rescindibilidade da concessão antes do seu termo nos casos do concessionário dar destinação diversa ao imóvel ou descumprir cláusula resolutória, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza, inclusive as úteis e necessárias (§ 3.º)¹⁵.

13 As duas primeiras transferem a titularidade do domínio, enquanto a concessão transfere apenas a titularidade do uso como direito real resolúvel. Esta peculiaridade permite ao Poder Público retomar prontamente o bem, caso o concessionário o destine para fins diversos do contrato. Os institutos da autorização e permissão de uso, por definição legal, são sempre de natureza precária e unilateral e por esta razão não permitem um detalhamento dos direitos e obrigações das partes, tampouco oferecem segurança para quem os recebe. A concessão de uso, ao contrário, sendo um instrumento de natureza contratual, exige não só este detalhamento, como também fixa prazos e condições, o que confere maior segurança e estabilidade à relação jurídica estabelecida. Prefere-se ainda o instituto da concessão ao do aforamento, porque esse já não alcança as exigências das relações contemporâneas. Como ensina o próprio MEIRELLES, "o aforamento é uma velharia que bem merecia desaparecer de nossa legislação e, principalmente, da prática administrativa que até hoje emperra a Administração local com obsoletas limitações ao domínio pleno dos bens municipais..." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1990, p. 442).

14 A concessão de uso administrativa destina-se a outorgar ao particular a faculdade de utilizar um bem público, segundo sua peculiar destinação, afigurando-se com um contrato de natureza pessoal. O direito real de uso contemplado pelo ordenamento civil, consiste na fruição da utilidade da coisa, quando o utilizarem as necessidades do usuário e de sua família.

15 Por expressa previsão do Decreto nº 98.897/90, não se aplica aos contratos de concessão de direito real de uso de imóveis destinados ao extrativismo sustentado a regra do § 4º do Decreto-Lei nº 271/67, que autoriza a transmissibilidade "inter vivos", caso não haja disposição em contrário.

Por esta modalidade de contrato, outorga-se ao particular apenas o direito de uso da área, mas garante-se sua oponibilidade "erga omnes", vale dizer, a quem quer que seja, obrigando todos à sujeição do direito de seu titular.

A previsão de GRATUIDADE contida no § 1.º do art. 4.º está consentânea com as peculiaridades que envolvem as populações extrativistas, despossuídas, em regra, de qualquer recurso. Entretanto, mesmo que assim não fosse, aconselhável seria a gratuidade, porque extremamente remotas as possibilidades de lucro em uma exploração econômica desta natureza, onde sobressai-se o caráter social e ambiental.

O art. 4.º, § 2.º, prevê, também, a formalização do contrato mediante PLANO DE UTILIZAÇÃO (ou plano de manejo) que consiste em um estudo detalhado sobre os critérios de exploração de cada uma das atividades econômica real ou potencialmente existentes na área, contendo levantamento e inventário da fauna e flora, bem como os critérios de sua proteção, o delineamento dos aspectos culturais e sociais da população, a aplicação de novas tecnologias de exploração dos recursos naturais e outros dados imprescindíveis.

O último requisito expresso no artigo citado diz respeito à INTRANSMISSIBILIDADE dos direitos sobre a área. A concessão de direito real de uso, a exemplo dos demais direitos reais sobre coisas alheias, é transmissível, em regra, por ato "inter vivos" ou por sucessão legítima ou testamentária. O § 4.º do art. 7.º do já mencionado Decreto-Lei n.º 271/67 tem aplicação menos liberal no caso das reservas extrativistas, vez que nelas a transmissão não poderá operar-se por outros motivos que não o "causa mortis". Esta regra tem alvo certo: impedir a especulação econômica da concessão, forçando o concessionário e seus sucessores a permanecerem na área, valendo-se da concessão para a exploração auto-sustentada.

5. *Criação das reservas extrativistas*

Com a edição do Decreto n.º 98.897/90, viabilizou-se a criação das reservas extrativistas. Assim, por sugestão da própria comunidade, organizada em torno do Conselho Nacional dos Seringueiros, foram criadas quatro reservas: 1) Reserva Extrativista Chico Mendes, com 9.870.579 ha (Decreto n.º 99.144/90); 2) Reserva Extrativista Rio Ouro Preto, com 204.583 ha (Decreto n.º 99.146/90); 3) Reserva Extrativista Rio Cajari, com 481.650 ha (Decreto n.º 99.145/90); 4) Reserva Extrativista do Alto Juruá, no Estado do Acre, com 506.186 ha (Decreto n.º 98.863/90, publicado seis dias antes do próprio Decreto n.º 98.897/90).

Em maio de 1992, cinco outras reservas foram criadas, a saber:

a) Reserva Extrativista da Mata Grande, no Estado do Maranhão, com 10.450 ha;

b) Reserva Extrativista Ciriaco, no Estado do Maranhão, com 7.050 ha;

c) Reserva Extrativista do Extremo Norte do Estado do Tocantins, Estado do Tocantins, com 9.280 ha;

d) Reserva Extrativista do Quilombo Flexal, no Estado do Maranhão, com 9.542 ha;

e) Reserva Extrativista Marinha do Pirajubaé, no Estado de Santa Catarina, com 1.444 ha.

À exceção desta última, todas as reservas extrativistas estão localizadas na Amazônia.

Os atos de criação destas reservas extrativistas, em cumprimento ao Decreto n.º 98.897/90, estabelecem, em linhas gerais: a) os limites geográficos (art. 1.º); b) a população destinatária (art. 2.º); c) algumas medidas a serem tomadas pelo Poder Público (art. 2.º); e, d) a declaração da área como de interesse social e ecológico (art. 3.º).

Estes decretos, nos termos do inciso III, § 1.º, do artigo 225 da Constituição Federal, somente poderão ser revogados ou derrogados por lei, e mesmo neste caso, sem que se comprometa a vocação extrativista auto-sustentável da região¹⁶.

6. *Espaços públicos e competências*

Para se desincumbir das tarefas de implantação e desenvolvimento¹⁷ das unidades criadas, o presidente do IBAMA, pela Portaria n.º 22-N/92, de 16 de fevereiro de 1992, criou o Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais — CNPT, sediada no Distrito Federal.

Trata-se do primeiro espaço institucional na estrutura administrativa do Estado brasileiro, destinado especificamente ao tratamento centralizado das questões pertinentes ao extrativismo. Um espaço de que se ressentia

¹⁶ Esta estabilidade poderá ser objeto de modificação quando da revisão constitucional marcada para 1993 (cinco anos após a edição da Constituição Federal, segundo dispõe o artigo 3º do ADCT).

o Poder Público, não só pela necessária especialização dos técnicos envolvidos com esta especial unidade de conservação, como também pela imprescindível articulação entre os diversos órgãos das três esferas de governo, bem como destes com as entidades não-governamentais.

Concebido com uma estrutura altamente participativa, o CNPT é constituído por conselhos nos quais têm assento entidades não-governamentais representativas das populações tradicionais¹⁸, sendo sua presidência definida por eleição direta dos seus próprios membros.

O CNPT teve sua atuação regulamentada através de um Regimento, aprovado pela Portaria n.º 22-A/92, o qual estabelece uma ampla competência que abrange: promover o desenvolvimento sustentado, com populações extrativistas; implantar, consolidar, gerenciar e desenvolver, em conjunto com as populações envolvidas, as reservas extrativistas; promover e incentivar o estudo e o desenvolvimento de tecnologias para as reservas; promover, sob todas as formas, a comercialização e industrialização de produtos gerados pelas populações tradicionais.

Em que pese ser louvável e mesmo imprescindível a criação de um espaço governamental — voltado para a centralização, articulação das decisões públicas e execução das ações governamentais que envolvem o funcionamento das reservas extrativistas —, ainda não se perfectibilizou um quadro geral de competência que compatibilize as atribuições legalmente cometidas ao Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA e do Conselho de Defesa Nacional.

A respeito, estabelece o inciso VII, do art. 8.º, da Lei n.º 6.938/81 que ao CONAMA compete:

“Art. 8.º —

17 O IEA sistematizou o processo de consolidação das reservas extrativistas em três conceitos básicos: a) criação: inicia-se com o movimento de reivindicação pelas populações extrativistas e termina com a assinatura do decreto de criação pelo Presidente da República; b) implantação: inaugura-se com a publicação do referido decreto, passa pela regularização fundiária da área, pela concessão de uso às associações e termina com a outorga de títulos de autorização de uso aos habitantes residentes na área da reserva; c) desenvolvimento: concentra o conjunto de medidas que deverão ser tomadas, sobretudo pelo Poder Público, para garantir à população destinária a melhoria da sua qualidade de vida (saúde, educação, infra-estrutura de comercialização, etc.) e ao meio ambiente efetiva e duradoura proteção. (Cfme., *Reserva Extrativista: Como Criar uma Associação*. Curitiba, Instituto de Estudos Amazônicos e Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, s/editora e data, p. 3).

18 Definidas pelo IBAMA como “aquelas comunidades que tradicionalmente e culturalmente têm sua subsistência baseada no extrativismo de bens naturais” (IBAMA/92).

VII — Estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.”

Por sua vez, a Lei n.º 8.183/91, que regula o funcionamento e organização do Conselho de Defesa Nacional, seguindo na íntegra o Texto Constitucional¹⁹, estabeleceu na alínea c, parágrafo único, do art. 1.º, entre outras, a seguinte competência:

“c) propor critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;”.

Como se depreende, não há conflito de competência entre estes órgãos governamentais, entretanto, como algumas reservas ocupam faixa de fronteira, é indicável o estabelecimento de mecanismos de articulação conjunta a fim de evitar eventuais contrariedades, posto que não há na composição do Conselho de Defesa Nacional a participação de representantes dos órgãos governamentais que tratam do meio ambiente.

7. *Considerações finais*

Como mencionado no início, teve-se como objetivo central abordar os diferentes diplomas legais que demarcam o dever tutelar do Estado sobre o extrativismo sustentado no Brasil, consubstanciado em torno do instituto das reservas extrativistas.

No contexto deste amplo objetivo optou-se, dentro do possível, pelo critério cronológico da produção normativa, tendo em vista reduzir ao máximo os riscos de inteligibilidade do processo pelo qual, hoje, configura-se o instituto no ordenamento brasileiro.

Deste modo, abordou-se, pela ordem, a Portaria n.º 627/INCRA, a Lei n.º 7.804/89, que modifica a Lei n.º 6.938/81, o Decreto n.º 98.897/90, os decretos de criação das reservas extrativistas existentes, editados em 1990 e em 1992 e, por fim, as Portarias n.ºs 22-N/92 e 22-A/92, baixadas pelo IBAMA.

Como se pode notar, trata-se de um contexto normativo novo e, como tal, sujeito a profundas modificações no curso de seu desenvolvimento já que, até o presente momento, não há experiência de consolidação

¹⁹ Art. 91, § 1º, inciso III.

de qualquer reserva extrativista a indicar um paradigma normativo que possibilite eficientemente a manutenção destas unidades de conservação.

A própria revisão constitucional, prevista no art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o ano de 1993, poderá ensejar reflexos de grande monta no plano infraconstitucional, no qual se situam os principais documentos normativos que regulam a matéria como os decretos de criação e o Decreto n.º 98.897/90.

Neste sentido, e à guisa de exemplo, a simples supressão do inciso III, do § 1.º, do art. 225, a um só tempo, subtrairia a constitucionalidade do Decreto n.º 98.897/90 e retiraria a estabilidade de todos os decretos de criação possibilitando, com isso, a extinção ou modificação dessas unidades de conservação pelo próprio Poder Executivo, bem como o estabelecimento de outros regimes ou modelos para as reservas extrativistas.

Com esta advertência não se quer preconizar a cristalização destas unidades em torno de um modelo jurídico que, como se sabe, foi concebido no plano teórico, subsumível a qualquer paradigma empírico capaz de lhe informar os efeitos de incidência.

Por certo, o período de vigência do Decreto n.º 98.897/90, de sua edição ao momento presente, constitui-se em valioso instrumental de análise da precisão, oportunidade e conveniência de seus termos. Cabe, aos técnicos do setor público e privado, dialogicamente, com a população extrativista, o estabelecimento, se for o caso, de novas diretrizes normativas que venham dilatar a eficácia social das disposições legais que regulam a matéria.

Após o amadurecimento desta avaliação crítica — afeta mais aos técnicos e à população destinatária da área do que aos advogados voltados à política jurídica —, seria aconselhável a transformação do Decreto n.º 98.897/90 em lei, vez que este não possui o atributo de estabilidade conferido aos decretos que criaram as reservas extrativistas.

Além da maior eficácia decorrente desta avaliação, com a edição de lei ordinária regulando a matéria, evitar-se-ia o risco sempre presente da multiplicação difusa dos centros de produção normativa sobre unidades destinadas ao extrativismo sustentado no Brasil a partir de outras unidades da federação.

Outro expediente hábil a evitar disformidades entre as diversas unidades destinadas ao extrativismo, seria a produção de uma lei integrativa do § 4.º do art. 225 da Constituição Federal, através da qual garantir-se-ia a homogenização da atividade extrativista, ao menos, na Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira, regiões elevadas pelo legislador constituinte à condição de Patrimônio Nacional.