

6

OBSERVANDO COMPONENTES DO MODELO DE AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE: O REGIME DA BIODIVERSIDADE NO BRASIL – O CASO DA RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE MAMIRAUÁ

“... se nós não fizermos alguma coisa nos próximos 10 anos, nós vamos perder uma grande porção da biodiversidade do planeta. É muito importante que a gente crie modelos que funcionem”.

José Márcio Ayres

O caminho percorrido até aqui demonstrou (i) que a perda da diversidade biológica é um problema ambiental global que afeta o desenvolvimento sustentável dos Estados; (ii) que o Regime da Biodiversidade reúne diferentes ações para solução do problema e que através da CDB estabeleceu, no relacionamento entre as Partes signatárias, metas a serem alcançadas para a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios gerados com a utilização dos recursos genéticos. Foi também possível ver que (iii) o Brasil, em seu processo de institucionalização do Regime, buscou estabelecer políticas públicas, disponibilizar orçamento específico para a área ambiental, rever e implementar legislação própria e em acordo com os objetivos da CDB, além de envolver uma ampla diversidade de atores sociais no estabelecimento de soluções. Mas que, ainda assim, todo este esforço não se traduz numa política de biodiversidade efetiva que, de fato, reduza significativamente a perda de biodiversidade no país.

A comparação entre os modelos de avaliação MAERA e PER demonstrou ser possível utilizar o Regime Internacional da Biodiversidade como um indicador de sustentabilidade. Ao mesmo tempo, apontou a efetividade como função de duas variáveis que refletem a configuração da questão ambiental - a característica e a capacidade de solução do problema. Desta forma, o presente Capítulo irá analisar a capacidade do RIB em resolver o problema de perda da diversidade biológica através do exame dos componentes presentes nessas variáveis.

A opção pelo caso exemplar da Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá vai de encontro aos aspectos teóricos, discutidos no Capítulo 2, que permitem considerar diferentes níveis de interação, além de fluxos de conhecimento, de recursos e de atores, do global ao local, na solução das questões relacionadas à perda da biodiversidade.

6.1

O CONTEXTO AMAZÔNICO E A RESERVA DE DESENVOLVIMENTO DE SUSTENTÁVEL DE MAMIRAUÁ

A caracterização do bioma amazônico, apresentada no Capítulo 4, demonstrou uma situação de fragilidade ecológica onde 25% de sua cobertura vegetal nativa já encontra-se perdida (Cf. nota 122). Muito da perda da diversidade biológica na Amazônia²⁰⁴ está ligada a sua crescente taxa de desmatamento. Este cenário está diretamente vinculado a própria história da Região. Trata-se de um ciclo vicioso onde primeiro corta-se a madeira de maior valor econômico, na maior parte das vezes de forma ilegal não respeitando nenhum plano de manejo florestal, através da invasão de terras públicas. Parte desta madeira vai para exportação, mas em sua grande maioria é consumida no mercado interno mesmo. O que resta desta ocupação ilegal é queimado para dar lugar a pecuária intensiva e em algumas situações, a monocultura da soja.

Esta realidade, entretanto, vem sendo modificada gradativamente. De acordo com Becker²⁰⁵ as transformações ocorridas na região, nos últimos anos, podem ser assim resumidas:

- ✓ A conectividade permitiu a Amazônia comunicar-se com o país e com o exterior, saindo de seu isolamento geopolítico;

²⁰⁴ O termo Amazônia refere-se ao espaço geográfico composto por seu bioma representado pela totalidade de cinco unidades da federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima), grande parte de Rondônia (98,8%), mais da metade de Mato Grosso (54%), além de parte do Maranhão (34%) e de Tocantins (9%).

²⁰⁵ BECKER, B. - 2006 – “Amazônia: Geopolítica na virada do III Milênio”. Rio de Janeiro. Garamond. p. 29/31.

- ✓ A estrutura da economia se transformou com a industrialização. Hoje a região ocupa o segundo lugar no país na produção mineral e na produção de bens de consumo duráveis;
- ✓ A urbanização mudou a estrutura de povoamento da região, quase 70% dos seus mais de 20 milhões de habitantes vivem no núcleos urbanos que desempenham uma importante dinâmica regional;
- ✓ A conectividade, em conjunto com a urbanização e a mobilidade populacional provocou a mudança na estrutura da sociedade na região, permitindo a diversificação social, conscientização e aprendizado político;
- ✓ O que acabou por permitir a implantação de uma malha socioambiental que representa uma nova forma de apropriação do território por grupos sociais, área protegidas, experimentos conservacionistas e sua ligação do local com o global.

Becker²⁰⁶ destaca que a ação combinada de processos globais, nacionais e locais, articulados por políticas contraditórias ambientais e de desenvolvimento, alteraram o povoamento da região, expressando-se territorialmente entre três grandes padrões de uso da terra: (i) a reprodução do ciclo de exploração da madeira/expansão da pecuária/desflorestamento; (ii) as experiências sustentáveis do extrativismo florestal e pesqueiro tradicional melhorados e (iii) a agropecuária (e outras atividades industriais) capitalizadas. Para autora, tais processos constituem “um jogo de forças cujo poder de afirmação é difícil de ser previsto”.

O papel do Estado tem uma contribuição importante a esta “dinâmica do poder” ao abandonar seu posicionamento da década de 70 de ingerência internacional, para um papel de negociador em prol do desenvolvimento sustentável. Não se pode esquecer que esta mudança encaixa-se num cenário de estabelecimento de uma ecopolítica internacional (como discutido no Capítulo 2) e que, neste contexto, está ligada, também, à pressão exercida por organismos internacionais, sobretudo aquelas que se propõem a regular o comércio internacional. Segundo Albagli²⁰⁷, entre os instrumentos legais estabelecidos pelo governo para regulação do uso da biodiversidade (Cf. Capítulo 4) a Lei de Propriedade Intelectual e a Lei de Cultivares, refletem

²⁰⁶ Ibid, p. 31.

²⁰⁷ ALBAGLI (op. cit.b), p 195.

internamente as pressões de grupos econômicos transnacionais e de governos dos países de renda alta para que se reforcem os mecanismos de proteção de direitos de propriedade intelectual, preocupados em manter suas margens de lucratividade sobre produtos e processos onde estão incorporados elevados investimentos em pesquisa e desenvolvimento, atendendo muito mais as prerrogativas da OMC do que as diretrizes conservacionistas da CDB.

Ainda assim, observa-se um lado positivo das pressões internacionais e da mobilização de diferentes atores da sociedade civil, o governo brasileiro procurou desenvolver vários programas e projetos que contribuem para o atendimento das diretrizes estabelecidas na CDB. Para Becker²⁰⁸, ao contrário da política de décadas anteriores, pautada na segurança nacional e no desenvolvimento, a atual política para a região está fundamentada no conceito do desenvolvimento sustentável, baseando-se numa ação descentralizada e participativa para a proteção a natureza, uso sustentável dos recursos naturais e melhoria da qualidade de vida das populações locais. As ações ambientalistas implementadas orientam-se para um modelo endógeno de desenvolvimento regional²⁰⁹, destacando-se entre os tipos de iniciativas as áreas protegidas, através de unidades de conservação, e os projetos comunitários alternativos que transformaram a Amazônia “em uma fronteira experimental de um novo padrão de desenvolvimento”.

Ainda que seja motivo de controvérsias, as unidades de conservação são um importante mecanismo de proteção a biodiversidade. De acordo com o Sistema de Unidades de Conservação na Amazônia Legal²¹⁰ 295 unidades compõem a região sendo: 6,96% protegida dentro de UCs de proteção integral – principalmente em parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas - e outros 13% da floresta se encontram dentro de UCs de uso sustentável, como reservas extrativistas e florestas nacionais, entre outras categorias. O

²⁰⁸ BECKER (op.cit.), p 104/105.

²⁰⁹ O desenvolvimento regional endógeno é definido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto, e da renda local, em um modelo de desenvolvimento focado na sustentabilidade (Ibid, p. 104).

²¹⁰ Sistema de Unidades de Conservação na Amazônia Legal. Banco de Dados desenvolvido pelo Instituto Socioambiental – ISA (disponível em: <http://www.socioambiental.org/uc>. Consulta realizada em 08/08/2008).

anexo VI apresenta o cômputo geral das unidades de conservação na Amazônia Legal.

Das diferentes unidades de conservação, as de uso sustentável (Cf. notas 134 e 135), são as que melhor apresentam a possibilidade de se desenvolver um modelo, como previsto na CDB, conciliando a proteção ambiental, a utilização dos recursos naturais e o respeito às comunidades tradicionais. Entre as iniciativas de concentrações endógenas para o bioma Amazônico, harmonizando áreas protegidas com projetos comunitários alternativos, merece um destaque especial as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

O conceito de RDS, originalmente, não estava previsto no SNUC, sendo as reservas extrativistas (RESEX), a tipologia que mais se aproximava. A diferença entre as duas está fundamentalmente na proteção aos recursos naturais. Ambas prevêem o uso sustentável da biodiversidade, entretanto as RESEX normalmente se centram na extração de um único recurso natural em benefício da comunidade tradicional presente na área. Já nas RDS busca-se conciliar o manejo participativo com interesses científicos e preservacionistas, o objetivo primeiro está na conservação da diversidade biológica local.

Uma reserva de desenvolvimento sustentável caracteriza-se por ser uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência está baseada em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. A RDS tem como objetivo básico preservar a natureza assegurando as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida, e a exploração dos recursos naturais pelas populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar seu conhecimento e técnicas de manejo do ambiente. É de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas²¹¹. Para entender a importância das reservas de desenvolvimento sustentável no contexto do Regime da Biodiversidade e, conseqüentemente, para o objeto de análise deste Estudo, é necessário conhecer o processo de formação da primeira RDS no Brasil, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá.

²¹¹ Sistema de Unidades de Conservação na Amazônia Legal. Banco de Dados desenvolvido pelo Instituto Socioambiental – ISA (disponível em: <http://www.socioambiental.org/uc>. Consulta realizada em 08/08/2008).

A RESERVA DE DESENVOLVIMENTO DE SUSTENTÁVEL DE MAMIRAUÁ

A transformação de Mamirauá em unidade de conservação tem início em 1985, com a solicitação encaminhada pelo biólogo José Márcio Ayres²¹², ao Governo Federal, para a criação de uma área protegida de 200.000 hectares, próxima a cidade de Tefé no Estado do Amazonas, por conta da presença do primata Uacari-branco, que já na época constava da Lista Vermelha de Espécies Ameaçadas (Cf. nota 143). A partir desta solicitação a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), atual Ministério do Meio Ambiente, criou a Estação Ecológica²¹³ Mamirauá e transferiu sua administração para o governo do estado do Amazonas (Decreto nº 12.836/1990), que expandiu sua expansão terrestre, inclusive, para os mesmos limites atuais, numa área total de 1.124.000ha.

A área é de relevante importância para a biodiversidade local e global. É composta por florestas alagáveis, ou de várzea, o que justifica ser um dos sítios brasileiros da Convenção Ramsar²¹⁴, possui cerca de 400 espécies de peixes (um dos locais de maior diversidade para este grupo no mundo), mais de 340 espécies de aves e 200 espécies de árvores e cipós identificados até o

²¹² QUEIROZ, H. L. – 2005 – “A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá: Um Modelo de Alternativa Viável para a Proteção e Conservação da Biodiversidade na Amazônia”. IEA/USP. Dossiê Amazônia II. Revista de Estudos Avançados. Vol.19, nº 54. p186.

²¹³ Conforme o SNUC, uma Estação Ecológica (Esec) tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional. A Esec é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus domínios serão desapropriadas. Só são permitidas alterações dos ecossistemas que visem a restauração de ecossistemas modificados, manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica, coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas, pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo 3% da extensão total da unidade e até o limite de 1.500 hectares (Sistema de Unidades de Conservação na Amazônia Legal. Banco de Dados desenvolvido pelo Instituto Socioambiental – ISA (disponível em: <http://www.socioambiental.org/uc>. Consulta realizada em 08/08/2008)

²¹⁴ Além de ser um dos sítios brasileiros da Convenção de Ramsar (1993), que confere importância a áreas alagadas do mundo inteiro, Mamirauá em conjunto com a RDS Amanã, o PARNA do Jaú e a ESEC Anavilhanas é considerado Patrimônio Natural da Humanidade, pela UNESCO. Apresenta ainda sobreposição com terras indígenas (TI), configurando uma situação complexa. De acordo com a Caracterização Socioambiental das Unidades de Conservação, há aspectos positivos, de participação dos índios no manejo ecológico - como é o caso das TIs Jaquiri, Marajá e Cuiú-Cuiú - e aspectos conflituosos, em termos de posicionamento ambiental, identitário e institucional - como no caso da TI Porto Praia (Sistema de Unidades de Conservação na Amazônia Legal. Banco de Dados desenvolvido pelo Instituto Socioambiental – ISA (disponível em: <http://www.socioambiental.org/uc>. Consulta realizada em 08/08/2008).

momento, sendo que algumas são típicas apenas desta área. Há, ainda, a ocorrência de espécies ameaçadas, como os quelônios e os felinos. A população local é formada basicamente por ribeirinhos, pequenos agricultores, extrativistas, pescadores, chegando a 6.642 habitantes, sendo 1.811 no interior da Reserva e 4.831 em seu entorno²¹⁵. O anexo VII apresenta um mapa de localização da área.

Face a realidade do local, tradicionalmente utilizado por sua população para pesca e caça, a transformação em Estação Ecológica mostrava-se inviável, uma vez que nesta categoria de unidade de conservação não é permitida a permanência de populações residentes. Como destacado por Ayres (et.al.)²¹⁶, mesmo se fosse possível retirar os ocupantes tradicionais da área, o que na prática não era, dado as implicações sociais, financeiras e culturais, o funcionamento da unidade, como forma eficiente de conservação da biodiversidade, ficaria comprometido já que não contaria com o apoio de seus moradores locais.

Frente a este cenário, que reflete as próprias mudanças do contexto amazônico, brevemente descrito anteriormente, somado ao momento propício do início da década de 1990, com a proximidade da Rio92, deu-se início a elaboração do Projeto Mamirauá que consistia no estabelecimento de uma UC que conciliasse o manejo comunitário dos recursos com a conservação da biodiversidade²¹⁷.

Para viabilizar a proposta era necessária a captação de recursos que, como descrito por Ionue²¹⁸, tinha uma boa aceitação internacional, e também nacional, mas ao mesmo tempo carecia de uma organização específica para sua gestão. Foi neste contexto que foi criada a Sociedade Civil Mamirauá, organização não governamental com o objetivo fundamental de captar recursos e administrar as atividades de implantação da RDSM. A partir de então deu-se

²¹⁵ IDSM – 2007 – Relatório Anual do Contrato de Gestão IDSM/MCT. Ano 2007. Parte I. Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá. Tefé-AM. IDSM-OS/MCT. 66p.

²¹⁶ AYRES, J.M.; LIMA-AYRES, D.; ALBERNAZ, A.; MARMONTEL, M.; QUEIROZ, H.L.; BARTHEM, R.; ALVES, A.R.; MOURA, E.A.; SILVEIRA, R. & SANTOS, P. – 1997 – “the Conservation of Amazonian Flooded Forest”. In: *Community Involvement in Wetland Management: Lessons from the Field*. Ramsar Convention (org.). Kuala Lumpur. p 287/288p.

²¹⁷ Ibid, passim.

²¹⁸ INOUE, C. Y. A. – 2003 – “Regime Global de Biodiversidade. Comunidades Epistêmicas Locais de Conservação e Desenvolvimento Sustentável – O Caso de Mamirauá”. Tese de Doutorado do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. p 210/213.

início a elaboração do plano de manejo e do sistema de zoneamento para o funcionamento da unidade.

Com a conclusão do plano de manejo e considerando a categoria VI da IUCN para gestão de unidades de conservação, que prevê o uso sustentável dos recursos naturais, ocorreu em 1996 o reenquadramento de Mamirauá, na esfera estadual. Em 2000, este marco legal é ampliado sendo incorporado ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação a categoria Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Este foi um processo longo e de muitas negociações onde como apontado por Ionue²¹⁹, foi fundamental a articulação entre o indivíduo, no caso o biólogo José Márcio Ayres, comunidades epistêmicas, redes transnacionais de conservação da biodiversidade, agências internacionais e nacionais de fomento, além do Estado.

Institucionalmente, com o objetivo de dar continuidade aos trabalhos de implementação que já vinham sendo realizados pelo Projeto Mamirauá, foi estabelecida uma Organização Social (OS)²²⁰, o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM). Como destacado por Queiroz²²¹, a necessidade de ampliação de trabalhos similares em outras áreas, o interesse do governo em transformar as Reservas em um laboratório nacional de pesquisa avançada, e a necessidade de apresentar contrapartida do governo aos financiadores internacionais foram fatores que conduziram a formação do Instituto. Além da RDSM, o ISDM também é responsável pela gestão da RDS de Amanã, área contígua a Mamirauá.

Definido o contexto, o exercício agora se concentrará em confrontar a realidade identificada em Mamirauá com os elementos do modelo de avaliação da efetividade, de maneira a verificar a contribuição do Regime da Biodiversidade nos fluxos de conhecimento, de recursos e de atores na solução das questões relacionadas à perda da biodiversidade, em conformidade com as variáveis do modelo de avaliação da efetividade.

²¹⁹ Ibid, passim.

²²⁰ Organização Social é uma qualificação dada às entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis), que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e equipamentos do Poder Público, após ser firmado um Contrato de Gestão com o Governo Federal. O ISDM é vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT.

²²¹ QUEIROZ, H. L. – 2005 – “A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá: Um Modelo de Alternativa Viável para a Proteção e Conservação da Biodiversidade na Amazônia”. IEA/USP. Dossiê Amazônia II. Revista de Estudos Avançados. Vol.19, nº 54. p185/186.

6.2

A CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA

Como visto no Capítulo 5, a definição da característica do problema não se constitui numa estrutura específica, mas sim num mecanismo genérico focado na incongruência presente no cálculo do custo-benefício de incentivos recebidos pelos membros dos regimes em concordar com as obrigações estabelecidas. Esta incongruência é resultante de externalidades negativas que muitas vezes não são consideradas, gerando assimetrias e clivagens, dado os diferentes valores e interesses de seus membros na questão, além de problemas de coordenação para o alcance da cooperação.

O problema da perda de diversidade biológica na Amazônia tem uma origem difusa que se repercute em cadeia. No caso específico de Mamirauá o problema era causado principalmente pela caça, pesca e extrativismo predatórios, presentes na área desde a época do ciclo da borracha. A transformação da área numa unidade de conservação de uso sustentável implicaria, justamente, na modificação deste comportamento para a solução do problema.

Comparado aos problemas da biodiversidade no bioma amazônico, a complexidade em Mamirauá era significativamente menor. Primeiro por estar se tratando de uma área de várzea, com longos períodos de inundação, na qual o acesso se dá apenas por barco, o que faz com que a área não estivesse submetida a tantas pressões antropogênicas. Segundo porque é possível reduzir o conflito de interesses inicial, entre uso e não uso, a duas situações: o estabelecimento de uma estação ecológica (com vistas à preservação do primata Uacari-branco) versus o uso desordenado da fauna e flora que era feito pela comunidade local. Observa-se, assim, os três elementos da caracterização do problema: (i) a incongruência gerada pela externalidade negativa que é a própria perda da biodiversidade; (ii) a assimetria gerada pela oposição de interesses, e (iii) clivagens acumulativas uma vez que o problema não estava só na dimensão ambiental (preservação da espécie e de seu habitat), mas também, nos impactos sociais e econômicos para a comunidade local que seria privada

dos seus meios de sobrevivência. O desafio, então, estava em transformar este cenário de externalidade negativa em positiva.

O Plano de Manejo elaborado para a área resultou num zoneamento em três categorias: a zona de uso sustentável, a zona de assentamentos permanentes (mescladas posteriormente), e a zona de proteção total. Para as áreas onde é possível o estabelecimento de atividades econômicas, três iniciativas foram implementadas junto à comunidade com vistas ao fortalecimento comunitário e a geração de renda (i) o manejo da pesca; (ii) o manejo florestal, e (iii) o desenvolvimento do ecoturismo como uma alternativa econômica para a comunidade. O que esta prática procurou gerar foi à transformação de uma externalidade negativa – dano ao meio ambiente e conflito de interesses, em uma externalidade positiva – dano ambiental mitigado e ambiente cooperativo.

Uma gestão integrada entre as dimensões ambiental, social, econômica e institucional, somado ao exercício intensivo de capacitação das comunidades locais possibilitou, a elas, um incremento de renda demonstrando melhorias significativas. É curioso observar que o foco inicial não está na mitigação direta dos danos ambientais, mas sim num investimento de médio e longo prazo na mobilização comunitária e na capacitação para geração de renda a partir da realidade local, complementadas por ações que ampliam o acesso a saúde e a educação. Em 1991, os dados iniciais identificaram uma renda média anual de US\$566,00, proveniente em 38% dos casos da venda da madeira, 24% da farinha, 13% da pesca, 14% de outros produtos agrícolas e 11% de outras fontes de renda. Para o ano 2000, verifica-se um incremento que chega a 41,86% do total das fontes, seguida da pesca (40,93%) e da agricultura (6,3%). As fontes de renda variam de acordo com a localização das comunidades em função do acesso aos produtos de maior valor de mercado e, também, das atividades de apoio a pesquisa nas quais podem colaborar e para as quais são assalariados. Em relação à cesta básica o incremento ficou entre 59% e 99%²²².

Estes dados demonstram que o uso de mecanismos de intervenção e controle estimulam, gradativamente, a transformação de uma externalidade negativa em positiva. A definição de padrões ambientais resultantes do

²²² IDSM. Pesquisas Econômicas. Disponível em [www.http://www.mamiraua.org.br](http://www.mamiraua.org.br). Consulta realizada em 08/08/2008

entendimento entre as partes interessadas mostra ser possível desenvolvimento econômico e conservação ambiental.

6.3

A CAPACIDADE DE SOLUÇÃO DO PROBLEMA

Como demonstrado no Capítulo 5, a capacidade de solução do problema é caracterizada (i) pela capacidade institucional em termos de tomada de decisão, e (ii) pela distribuição de questões específicas de poder entre os diferentes atores envolvidos.

Para a observação do comportamento dos elementos de avaliação da efetividade, este item será dividido entre o fortalecimento institucional e seus atores envolvidos, somados aos mecanismos de cooperação e financiamento.

Como destacado por Porter, Brown & Chasek²²³, para a cooperação no nível nacional é necessário considerar os custos de implementação, assim como a capacidade institucional instalada para seu monitoramento e avaliação, o que torna esta uma questão diretamente ligada à disponibilidade de recursos financeiros.

No caso de Mamirauá é fundamental entender a interrelação entre os diferentes atores que acabaram por gerar uma prática social bastante específica, indo do global/local e retornando do local/global.

A conjuntura internacional na qual a criação de Mamirauá se insere é bastante próxima a Rio92, e conseqüentemente, bastante propícia. O processo tem início no indivíduo. A proposta do biólogo José Márcio Ayres de preservação do Uakari branco e o próprio Projeto Mamirauá, logo teve uma repercussão internacional por ele se originar numa comunidade epistêmica que através de redes transnacionais fortaleceu toda a movimentação inicial para a mudança comportamental. Como destacado em Keck e Sikkink²²⁴, as redes transnacionais se utilizam das informações, valores, identidades e crenças comuns para motivar

²²³ PORTER, BROWN & CHASEK (op. cit.), p. 147/173.

²²⁴ KECK, M. E. & SIKKINK, K. – 1998 – “Activists beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics”. Ithaca. Cornell University. p 01/38.

ações políticas e para ganhar apoio em defesa de seus princípios. Deve-se frisar este processo teve início em 1985, quando a CDB ainda não estava instalada, mas insere-se nos vários debates que vinham sendo conduzidos a época no contexto de formação do Regime da Biodiversidade.

Na primeira fase de Mamirauá, a interação entre comunidades epistêmicas, ONGs internacionais - entre elas o Wildlife Conservation Society (WCS) e a WWF; e agências de fomento - internacionais como o DFID, e nacionais como o CNPQ; resultaram, no ano de 1992, na criação da ONG Sociedade Civil Mamirauá que teve, entre suas atribuições, o importante papel de funcionar como um agente mediador e executor, flexível e independente que contasse, também, com a representação da comunidade local, funcionando como agente de socialização da população e da sistematização do saber local. De acordo com Becker²²⁵, a Sociedade Civil Mamirauá deu flexibilidade a administração, permitindo (i) o financiamento e a participação de instituições governamentais e não governamentais nacionais e estrangeiras e (ii) a participação de cientistas, ONGs e agências internacionais que deram suporte técnico e financeiro, participando ativamente do planejamento e da pesquisa.

Posteriormente, no contexto da institucionalização do Regime da Biodiversidade no Brasil, é estabelecido o Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá. Como já citado, o IDSM foi estabelecido a partir da necessidade de se apresentar contrapartida do governo aos financiadores internacionais, assim como a necessidade de replicar a experiência em outras áreas. O Instituto tem um contrato de gestão com o governo federal, com metas anuais e indicadores de desempenho pré-estabelecidos. Como destacado por Queiroz²²⁶, o IDSM tem o objetivo não apenas de promover a conservação da Reserva Mamirauá por meio do uso participativo e sustentado dos recursos naturais, mas também produzir conhecimento para subsidiar a conservação da biodiversidade pela gestão participativa com base científica.

Este arcabouço institucional local conta, assim, com uma intensa participação comunitária através de suas lideranças e de fóruns onde são tomadas as decisões sobre o uso adequado dos recursos naturais. Anualmente, é realizada uma Assembléia Geral de Usuários da Reserva de Mamirauá como

²²⁵ BECKER (op. cit.), p.108.

²²⁶ QUEIROZ (op. cit.), p. 186

parte desta estrutura representativa. Queiroz & Peralta²²⁷ destacam que cada comunidade discute suas prioridades internamente que são encaminhadas por seus representantes a Assembléia. Há uma intensa negociação em compatibilizar os interesses das comunidades, dos técnicos do Instituto e dos pesquisadores, tendo como linha mestra a garantia de proteção à biodiversidade.

Adicionalmente, em atenção ao estabelecido no SNUC, toda unidade de conservação apresenta um Conselho Deliberativo com representações dos diversos atores envolvidos. O suporte legal para a realização das atividades é garantido através de acordos e convênios firmados entre a Sociedade Mamirauá (executora do Projeto Mamirauá), os órgãos governamentais (IPAAM; IBAMA; MMA; CNPq e MCT), enquanto o suporte financeiro nacional é dado pelo CNPq, através do IDSM, e o internacional através de acordos de cooperação oriundos de agências de fomento bilaterais e multilaterais e outras agências não governamentais.

Por outro lado, a estrutura política e técnico-científica utilizada nas diretrizes de conservação e utilização sustentável da biodiversidade que perpassam todas essas ações tem suas origens no Regime da Biodiversidade, principalmente a partir dos avanços estabelecidos pelas Conferências das Partes, que deram uma maior dinâmica na gestão dos recursos naturais. Observa-se, assim, um fluxo continuado entre os avanços obtidos nas negociações internacionais, que por sua vez influenciam as políticas ambientais que geram resultados concretos na esfera nacional/local. Estes mesmos resultados concretos estimulam soluções que por sua vez são levadas as negociações internacionais. Não se observa uma distribuição de poder eqüitativa, mas há uma interface na tomada de decisão entre os diferentes atores.

Analogamente, é possível identificar os três elementos, previstos por Underdal²²⁸ no MAERA, para a capacidade de solução do problema em Mamirauá. Como previsto no Modelo sua configuração foi estabelecida em função (i) da capacidade institucional em termos de tomada de decisão; (ii) da

²²⁷ QUEIROZ, H. L. & PERALTA, N – 2006 – “Reserva de Desenvolvimento Sustentável: Manejo Integrado dos recursos Naturais e Gestão Participativa”. In: GARAY, I. & BECKER, B. *As Dimensões Humanas da Biodiversidade*. Rio de Janeiro. Ed. Vozes. p 455/456.

²²⁸ Cf. descrito no Capítulo 5.

distribuição de questões específicas de poder entre os atores envolvidos, e (iii) da habilidade e energia disponível para a engenharia política das soluções de cooperação.

A capacidade institucional em termos de tomada de decisão, no caso de Mamirauá, melhor se adéqua ao que Underdal chama de “configuração das organizações”. Configurações com amplo caráter organizacional ampliam a capacidade institucional e contribuem para a busca de soluções. O colegiado estabelecido para a gestão da biodiversidade em Mamirauá propiciou o espaço técnico-político-social necessário para estabelecer quem promove o que, onde, como e quando. Da mesma forma, as outras duas hipóteses apontadas pelo autor também influenciaram os resultados alcançados uma vez que a presença do Regime promoveu uma ação de longo prazo, muito além da reciprocidade específica para a solução dos custos de transação do projeto específico. Mamirauá deixou de ser só uma solução de proteção ambiental local para se tornar um modelo de uso sustentável dos recursos naturais global. Esta, obviamente, não foi uma solução mágica. A mudança comportamental observada foi resultado de um alto grau de constrangimento nos níveis de ação e interação para o alcance do ótimo desejado. O que remete diretamente a questão da distribuição de poder entre os atores envolvidos.

Para Underdal a distribuição de questões específicas de poder entre os atores envolvidos está focada no problema de distribuição de bens coletivos. Ele se utiliza de jogos e decisões estratégicas para considerar as atitudes e respostas dos atores onde as soluções escolhidas podem resultar numa distribuição de custos e benefícios onde alguns ganham e outros perdem. Mas o caso de Mamirauá acabou resultando num “jogo de ganha-ganha”. A comunidade local precisa dos pesquisadores e técnicos para continuarem a viver na área e melhorarem sua qualidade de vida; os pesquisadores, representados pelas organizações não governamentais e comunidade epistêmica, precisam do apoio dos moradores para fazer a preservação vingar; o governo brasileiro precisa do modelo estabelecido para cumprir com as exigências da Convenção Internacional da qual é signatário; os três necessitam do apoio internacional através dos recursos financeiros; que por sua vez apóia por atender as prerrogativas estabelecidas nas negociações que geraram o próprio Regime. Ao fim ganham todos por terem a perda de diversidade biológica reduzida e um modelo de desenvolvimento sustentável estabelecido.

O último elemento, proposto por Underdal, no modelo de análise da efetividade de regimes, no que concerne a variável capacidade de solução do problema, está na habilidade e energia disponível para a engenharia política das soluções de cooperação. Sua categorização se dá em termos de uma liderança instrumental orientada ao alcance dos objetivos, definição de funções e responsabilidades, criação de sistemas de controle e monitoramento das diferentes etapas que compõem o regime. No caso de Mamirauá a presença da comunidade epistêmica é decisiva no processo. A partir de uma preocupação com a perda da biodiversidade e a extinção das espécies, procurou-se estabelecer toda uma engenharia organizacional de forma a solucionar o problema, o que levou a uma representação por meio de ONGs e instituições acadêmicas que facilitou o fluxo de recursos científicos e financeiros.

Não se pode perder de vista, entretanto, o papel do Estado neste processo. O arcabouço político-institucional estabelecido na esfera nacional e o posicionamento levado as rodadas internacionais de negociação, influenciam diretamente o fluxo de recursos financeiros para o país. Muitas vezes isto pode estar relacionado à adesão a programas desenvolvidos por agências de fomento, que por sua vez se baseiam em linhas de pesquisa desenvolvidas no meio acadêmico ou nas ONGs conservacionistas internacionais. O próprio Programa MONITORE, adotado pelo MMA e apresentado na introdução deste estudo pode ser utilizado como exemplo.

A disponibilização dos recursos financeiros está prevista no próprio texto da convenção. A CDB prevê em seu artigo 20²²⁹, que cada Parte compromete-se a proporcionar, de acordo com a sua capacidade, apoio financeiro e incentivos respectivos às atividades nacionais destinadas a alcançar os objetivos da Convenção em conformidade com seus planos, prioridades e programas nacionais. O principal fundo que viabiliza recursos financeiros para cumprir com os compromissos assumidos na Convenção é o Global Environmental Facility – GEF. Este fundo só pode destinar recursos, por meio de doação, a países em desenvolvimento que sejam membros da Convenção. Mas várias outras organizações e agências de fomento também disponibilizam recursos, que podem ser acessados apenas pelo governo ou, em vários casos, também por organizações não governamentais.

²²⁹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – 2000 – “Convenção sobre Diversidade Biológica – Conferência para Adoção do Texto Acordado da CDB – Ato Final de Nairobi”. Brasília. p. 21.

No caso de Mamirauá, sua própria configuração, com a participação de diferentes atores “facilitou” a captação de fundos. O estabelecimento da Sociedade Civil Mamirauá está diretamente ligado a obtenção de fundos internacionais. Como destacado por Ionue²³⁰, a SCM aconteceu, em parte, para atender as exigências formais de agências doadoras, tais como o DFID, a WCS, WWF e o Conservation International, uma vez que o arcabouço institucional-administrativo existente a época em organizações atuantes na região não atendia às suas expectativas. A presença do CNPq inicialmente, apenas atendia a exigência da representação governamental por parte do acordo de cooperação estabelecido com o DFID. Todo o processo de negociação inicial para obtenção de fundos foi bastante custoso e difícil, principalmente por estar vinculado a um grupo de indivíduos e não a um governo. Esta configuração inicial foi o resultado de muitas negociações e permitiu a elaboração do Plano de Manejo com um amplo conjunto de estudos biológicos e pesquisas sócio-econômicas associadas a atividades de extensão. Só o DFID, entre o início da fase 1 com a instalação da SCM e o término da fase 2, entre 2001/2002, aportou mais de 4,5 milhões de libras.

Outro aspecto importante a se considerar no fluxo de recursos financeiros está no estabelecimento do Programas Piloto para a Proteção de Florestas tropicais no Brasil (PPG-7)²³¹, que acabou por provocar mudanças nos órgãos estaduais de meio ambiente no Estado do Amazonas. O PPG7 é um programa de cooperação multilateral financiado por doações dos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Européia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações internacionais e da sociedade civil. Previsto para durar até 2010, contempla a formulação e a implantação de políticas que resultem na conservação dos recursos naturais e na promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira e na Mata Atlântica. Com início de sua implementação, em 1995, a área ambiental no governo do estado do Amazonas se fortaleceu dando a conformação do atual Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM). Este cenário político, certamente, facilitou a criação da categoria de RDS pelo governo do Amazonas em 1996 e a continuidade de seu apoio a Mamirauá.

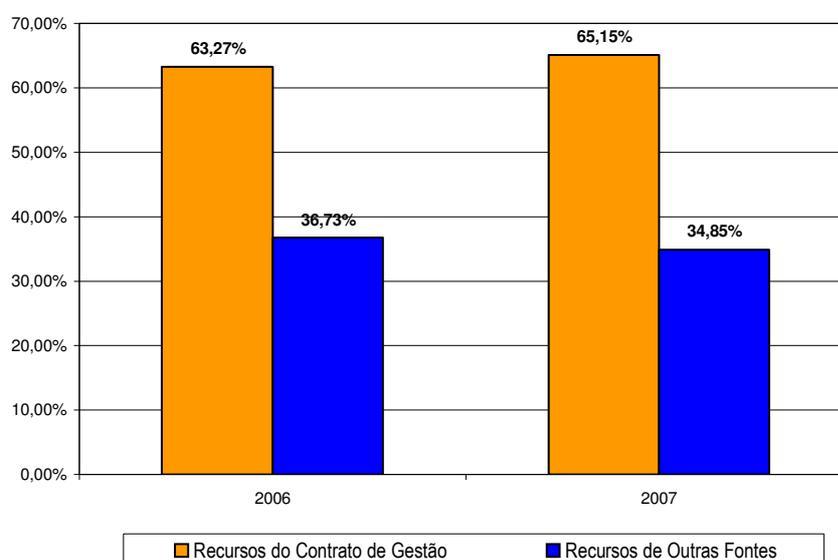
²³⁰ IONUE (op. cit.), p. 210.

²³¹ Programas Piloto para a Proteção de Florestas tropicais no Brasil - PPG7. Disponível em www.mma.gov.br/ppg7. Consulta realizada em 08/08/2008.

A criação do IDSM é outro ponto importante pois demonstra a internalização da ação junto ao governo brasileiro e o seu compromisso com sua continuidade. Desde 2004, o IDSM tem como meta obter 30% de seus recursos financeiros totais através de outras fontes além do contrato de gestão. De acordo com Relatório Anual do Contrato de Gestão²³², 63,27% são provenientes deste contrato (gráfico I).

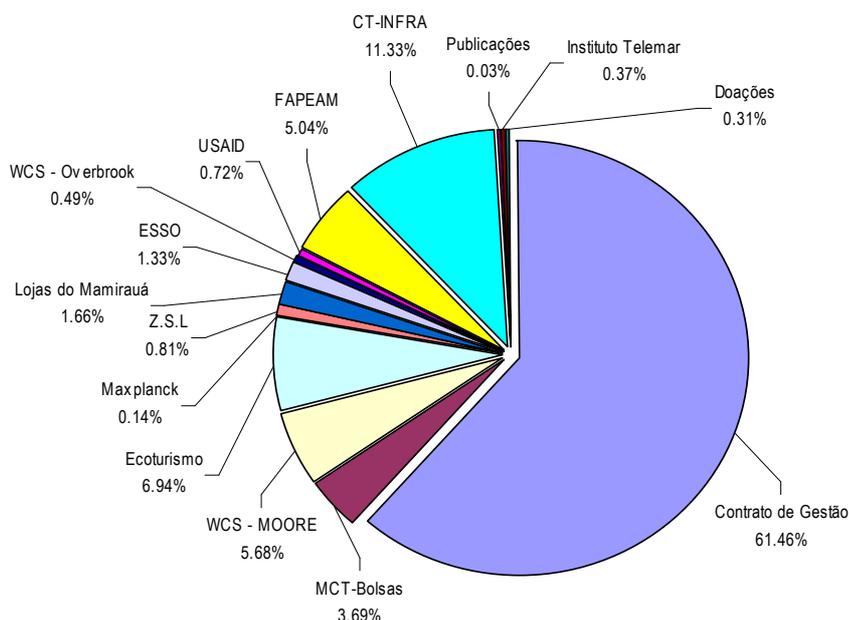
O que se observa atualmente é que, gradativamente, com o plano de manejo implementado e o pleno funcionamento do IDSM, há uma busca pela sustentabilidade financeira através da diversificação de fontes de financiamento e o fortalecimento de estratégias que gerem alternativas econômicas viáveis localmente. O gráfico II apresenta a distribuição da origem dos recursos.

**GRÁFICO I: RELAÇÃO ENTRE AS FONTES DE RECURSOS DO GOVERNO/MCT E
OUTRAS FONTES**



Fonte: IDSM, 2007.

²³² IDSM – 2007 – Relatório Anual do Contrato de Gestão IDSM/MCT. Ano 2007. Parte I. Instituto de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá. Tefé-AM. IDSM-OS/MCT. p.55.

GRÁFICO II - DISTRIBUIÇÃO DA ORIGEM DOS RECURSOS DO IDSM

Fonte: IDSM, 2007.

Em resumo, considerando a configuração hipotética "ideal" para a efetividade de regimes ambientais apresentada no quadro XII, os dados apresentados permitem concluir que, no caso da RDS de Mamirauá, o RIB apresenta uma resposta efetiva na solução do problema de perda da diversidade biológica uma vez que:

- ✓ Há um bom nível de conhecimento sobre o problema ambiental podendo ser caracterizado como de baixo impacto;
- ✓ A capacidade de solução do problema é alta uma vez que participação de diferentes atores na tomada de decisão que se dá por consenso, boa integração com a comunidade epistêmica além de capacidade de atuação em acordo com o estabelecido no Regime; e
- ✓ Contexto político favorável com mecanismos de cooperação e financiamento estabelecidos.

6.4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permitiu observar o funcionamento das variáveis que compõem o Modelo de Avaliação da Efetividade de Regimes Ambientais podendo-se concluir que:

- ✓ O uso de mecanismos de intervenção e controle estimulam, gradativamente, a transformação de uma externalidade negativa em positiva.
- ✓ Um arcabouço institucional diversificado, que contemple a participação ativa de diferentes atores, planejamento de longo prazo, foco na solução do problema subsidiado por relevante conhecimento técnico-científico, além de ampla flexibilidade administrativa para gestão e captação de recursos aumentam a capacidade do regime na solução do problema.
- ✓ Ainda que haja diferentes conflitos de interesses e incerteza científica no alcance dos resultados, possíveis disputas de poder podem ser amenizadas ao se estabelecer uma relação de ganhos positivos entre os diferentes atores envolvidos na implementação do regime.
- ✓ É possível estabelecer um modelo de proteção a biodiversidade que concilie conservação e uso sustentável; que reflita diferentes níveis de ação e interação, assim como fluxos de conhecimento, de recursos e atores onde avanços obtidos nas negociações internacionais, influenciam as políticas ambientais no âmbito doméstico, gerando resultados concretos na esfera nacional/local. Estes mesmos resultados concretos estimulam soluções que por sua vez são levadas as negociações internacionais.