



Termo de Compromisso e Participação Social: Possibilidades para a Inovação Institucional na Conservação da Biodiversidade

Lílian de C. Lindoso^{1,2} & Temis Gomes Parente²

Recebido em 02/06/2013 – Aceito em 22/10/2013

RESUMO – O termo de compromisso é um instrumento do Direito, previsto com um fim específico no Decreto 4.340/2002, que regulamenta dispositivos da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), para normatizar provisoriamente a relação entre populações tradicionais residentes no interior de unidades de conservação (UCs) de proteção integral, onde não são permitidos assentamentos humanos nem o uso direto de seus recursos naturais. Assumindo a perspectiva de que a Conservação da Biodiversidade pode e deve contribuir para a sustentabilidade como paradigma de desenvolvimento regional, este artigo se apoia em um referencial teórico institucionalista, e particularmente nos conceitos de recursos de uso comum (RUC) (Ostrom 2011) e de desenvolvimento como liberdade (Sen 2010), para refletir sobre concepções de fundo que animam a gestão pública de UCs, ressaltando os desafios e possibilidades à mudança institucional da Conservação colocados pela implementação do termo de compromisso. Esse instrumento é aqui entendido como um processo de construção participativa, que coloca a necessidade de se estabelecerem novos termos para uma concepção da relação sociedade-natureza mais compatível com os preceitos de sociedades democráticas e reconhecedoras da validade dos conhecimentos tradicionais para a Conservação. Eventualmente, o caso da região do Jalapão, no estado do Tocantins, será utilizado para ilustrar as discussões.

Palavras-chave: desenvolvimento como liberdade; instituições; recursos de uso comum; sustentabilidade; termo de compromisso.

ABSTRACT – The term of commitment is a law instrument provided with a specific aim by the Decree 4.340/2002, which regulates items of the National System of Conservation Units (NSCU) to temporarily regulate the relationship between traditional communities resident within full protection conservation units (CUs), which do not allow human settlements or the direct use of natural resources. Assuming that Biodiversity Conservation can and should contribute to the sustainability taken as a paradigm of regional development, this paper is supported by an institutionalist theoretical, particularly the concepts of common pool resources (CPR) (Ostrom 2011) and development as freedom (Sen 2010), to reflect on background concepts that animate the public management of CUs, highlighting the challenges and possibilities for the institutional change of Conservation posed by the implementation of the term of commitment. This instrument is here

Afiliação

¹ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBio, Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins/EESGT, Rio da Conceição - TO, Brasil, 77.303-000.

² Universidade Federal do Tocantins/UFT, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional/PGDRA, Palmas – TO, Brasil, 77.001-090.

E-mails

lilian.lindoso@icmbio.gov.br, temis.parente@uol.com.br

understood as a process of participatory construction, which drives the need to establish new terms for a conception of the relationship between society and nature more compatible with the precepts of democratic societies and recognizers of the validity of traditional knowledge for Conservation. Occasionally, the case of Jalapão region, Tocantins, will be used to illustrate the discussions.

Keywords: common pool resources; development as freedom; institutions; sustainability; term of commitment.

RESUMEN – El termo de compromiso es un instrumento de Derecho, previsto con un fin específico en el Decreto 4.340/2002, que regula dispositivos del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza (SNUC) en Brasil, para normatizar provisoriamente la relación entre poblaciones tradicionales residentes en el interior de unidades de conservación (UCs) de protección integral, que no permiten asentamientos humanos ni el uso directo de sus recursos naturales. Asumiendo la perspectiva de que la Conservación de la Biodiversidad puede y debe contribuir para la sustentabilidad como paradigma de desarrollo regional, este artículo vale-se de un referencial teórico institucionalista, y particularmente de los conceptos de recursos de uso común (RUC) (Ostrom 2011) y de desarrollo como libertad (Sen 2010), para reflexionar sobre concepciones de fondo que animan la gestión pública de UCs, resaltando los desafíos y posibilidades al cambio institucional de la Conservación colocados por la implementación del termo de compromiso. Ese instrumento es aquí entendido como proceso de construcción participativa, que coloca la necesidad de establecimiento de nuevos términos para una concepción de la relación sociedad-naturaleza más compatible con los preceptos de sociedades democráticas y reconocedoras de la validez de los conocimientos tradicionales para la Conservación. Eventualmente, el caso de la región del Jalapão, Tocantins, será usado para ilustrar las discusiones.

Palabras-clave: desarrollo como libertad; instituciones; recursos de uso común; sustentabilidad; termo de compromiso.

Introdução

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei 9.985/2000 (Brasil 2000), tem como um de seus objetivos “promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais”. Da perspectiva da contribuição das unidades de conservação (UCs) para o desenvolvimento regional¹, toma-se um referencial teórico institucionalista para refletir sobre concepções de fundo que animam a gestão pública de UCs, ressaltando, por um lado, os desafios e possibilidades à mudança institucional da Conservação colocados pela implementação do termo de compromisso (TC), aqui entendido como processo de construção participativa, e, por outro, como emblemático das contradições entre as políticas públicas de Conservação e a realidade histórica de um país cultural e biologicamente megadiverso como o Brasil.

Surgida no seio das ciências sociais no final do século XIX como crítica à então hegemônica abordagem comportamentalista (behaviorismo) na política, que partia da premissa de que as ações políticas refletiam as preferências individuais (Immergut 1998, Hall & Taylor 2003), e, no campo da economia, ao *homo economicus*² da economia clássica (Veblen 1987), a novidade do institucionalismo consistia justamente em reconhecer quanto as escolhas individuais são intermediadas pelas opções colocadas pela estrutura social e, por outro lado, em perceber que o indivíduo maximizador de lucros não agia dissociado de um conjunto de valores.

Nesse sentido, o institucionalismo é uma teoria do comportamento humano que o considera fruto das instituições, na medida em que estas “definem e limitam o conjunto de escolhas dos indivíduos” (North 2001, p. 41). Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida, na apresentação

¹ Este artigo assume como conceito de desenvolvimento regional a ideia de sustentabilidade, que será trabalhada ainda no final deste tópico.

² Indivíduo racional que se comporta de forma a maximizar seus ganhos econômicos (Ostrom 2011).

da tradução brasileira da principal obra de Thorstein Veblen, *A Teoria da Classe Ociosa* (1987³), o autor definia instituição como “um conjunto de hábitos, costumes e modos de pensar cristalizados em práticas aceitas e incorporadas pela comunidade”. Neste trabalho, é bastante oportuna a distinção entre instituições e organizações. Sendo as instituições as regras formais e informais das sociedades, as organizações seriam as estruturas criadas para operacionalizar as instituições que, ao chegar a tal *status*, podem se tornar políticas públicas⁴. Além de constituírem o eixo do institucionalismo sociológico⁵, em North (2001) as organizações são consideradas agentes da mudança institucional. Desse referencial teórico, que comporta diferentes perspectivas, serão destacados os conceitos que sustentarão as análises propostas neste artigo.

Adotado inicialmente nos Estados Unidos e disseminado pelo mundo todo (Diegues 2004), o modelo de Conservação da Biodiversidade baseado em unidades de conservação (UCs) tem se revelado polêmico (Neumann 2004, Diegues 2004, West *et al.* 2006, Agrawal & Redford 2009). Dos conflitos entre as UCs e as populações locais é que surge, no Brasil, o ator político “populações tradicionais” (Vianna 2008) ou, segundo uma revisão do conceito, “povos e comunidades tradicionais”⁶ (Shiraishi Neto 2007). Portanto, os agentes da política pública da Conservação da Biodiversidade deram início a um processo de transformação institucional que hoje, 13 anos após promulgado o SNUC, ainda se encontra em plena ebulição.

Nesse cenário, o termo de compromisso, embora previsto no Decreto 4.340/2002 (Brasil 2002) – que regulamenta a lei do SNUC – para normatizar provisoriamente as atividades das populações tradicionais residentes ou usuárias de recursos no interior de UCs de proteção integral, nas quais não são permitidos assentamentos humanos nem o uso direto de seus recursos naturais, somente muito recentemente começa a ser considerado uma missão institucional, pelo menos na esfera federal de gestão de UCs, representada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). No entanto, uma série de limitações institucionais ameaça a transformação que esse instrumento de gestão tem o potencial para desencadear, e elas podem provir tanto das instituições formais (legislações, programas e políticas públicas) como das instituições informais (crenças, hábitos, valores) – estas últimas, mais difíceis de transpor que aquelas.

Vale lembrar que o TC é um instrumento provisório, previsto para durar até que uma solução definitiva seja encaminhada. Embora no SNUC e no Decreto 4.340/2002 a previsão do reassentamento seja a única apontada, na prática outras alternativas têm sido encaminhadas: a dupla afetação, para o caso de territórios indígenas, a recategorização, como ocorreu no Parque Nacional dos Pontões Capixabas, ou ainda a redefinição de limites, como no caso do estudo concluído, mas ainda não implementado, para o Parque Estadual do Jalapão. Apesar do caráter provisório do instrumento, no entanto, os direitos dos povos e comunidades tradicionais não são

³ *The Theory of the Leisure Class*, de Thorstein Veblen (1857–1929), considerado um dos “pais” do institucionalismo, foi publicada originalmente em 1899.

⁴ Thomas Dye (1984, citado em Souza 2006, p. 24) definia políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Políticas públicas, aqui, são consideradas processos de escolha social, em que o Estado tem um papel facilitador mas não como único protagonista. Nesse sentido, a definição de Höfling (2001, p. 31) é a que mais se aproxima da concepção assumida aqui: “as de *responsabilidade* do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais”.

⁵ Uma das correntes institucionalistas, que se fundamenta na Teoria das Organizações. As outras correntes são o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico (Immergut 1998, Hall & Taylor 2003).

⁶ É interessante observar que a primeira e única lei a se referir às populações tradicionais é a do SNUC (Lei 9.985/2000) e, no entanto, o embate em torno da questão foi tão acirrado que a definição do conceito foi vetada (Pádua 2011). A definição adotada pelo Decreto 6.040/2007 (Brasil 2007), que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), é a aqui assumida.

provisórios, por isso trabalha-se aqui na perspectiva de que o instrumento constitui um caminho de transição não apenas para a garantia de direitos, mas sobretudo para um conhecimento mais amplo dos marcos que possibilitam pensar a Conservação integrada aos saberes locais⁷.

No caso utilizado para ilustrar as discussões conceituais deste artigo, a região do Jalapão, no estado do Tocantins, fronteira com Bahia, Piauí e Maranhão, o termo de compromisso foi uma demanda das comunidades inseridas nos limites das três UCs de proteção integral na região, que constituem a maior área contínua sob proteção do Cerrado brasileiro, a saber: o já citado Parque Estadual do Jalapão, o Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba e a Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins. A demanda foi encaminhada por meio do Fórum Estadual Permanente das Questões Quilombolas do Tocantins, instância apoiada pelo Ministério Público Federal e que tem como um de seus principais objetivos a efetiva implementação das políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas. No âmbito desse fórum, foi instituído um grupo específico para acompanhar os conflitos de sobreposição territorial entre as comunidades e as referidas UCs. No entanto, apesar da mobilização coletiva, apenas a Estação Ecológica (EESGT) deu encaminhamento à demanda, sendo hoje a única UC a contar com um TC assinado e em fase de implementação⁸, junto à Associação das Comunidades Quilombolas do Rio Novo, Rio Preto e Riachão (Ascolombolas-Rios) (Lindoso 2011), que representa cerca de 15 famílias.

O principal eixo do conflito UC *versus* comunidades é o uso tradicional do fogo para o manejo dos “gerais”, como é denominada localmente a paisagem englobada pelas UCs, e de fato o TC na EESGT foi o primeiro a prever a autorização para queima controlada no interior de uma UC de proteção integral. Esse manejo com fogo engloba tanto as pastagens nativas como as roças e o capim dourado, sempre-viva que é símbolo da região. A produção científica existente a respeito do manejo do capim dourado, desenvolvida num processo de ampla mobilização popular local, foi, sem dúvida, um precedente importante para o TC na região, na medida em que aponta para possibilidades de conciliação entre saberes locais e preocupações conservacionistas. Portanto, o TC surgiu num ambiente favorável, que só foi viabilizado pela disposição institucional no âmbito do ICMBio de buscar uma convivência em termos participativos com as comunidades.

Este artigo buscará propor suportes conceituais que auxiliem na transição para um modelo de Conservação historicamente informado e comprometido com um projeto nacional que, conforme preconizado pela Constituição brasileira, valorize e preserve sua diversidade cultural, contribuindo para inseri-la como corolário de um novo paradigma de sociedade, aqui traduzido pela ideia da sustentabilidade. É uma discussão que parte do campo da ciência e, portanto, não pode deixar de problematizar seu papel nesse processo de transformação institucional.

Segundo Castells (2000, p. 155), a relação do ambientalismo com a ciência é ao mesmo tempo estreita e ambígua, na medida em que questiona os benefícios proporcionados pelas tecnologias avançadas, mas também “deposita muita confiança na coleta, análise, interpretação e divulgação de informações científicas sobre a interação entre artefatos produzidos pelo homem e o meio ambiente”. Nesse sentido, é sintomático que ambientalismo e ecologismo sejam tomados como sinônimos (Castells 2000, Leis 2004, Martínez Alier 2011). Para Castells (2000, p. 144), “o ambientalismo é a ecologia na prática, e a ecologia é o ambientalismo na teoria”.

Sem dúvida, o acúmulo de conhecimento científico da nova disciplina da Ecologia exerceu um importante papel na disseminação e credibilidade das informações acerca dos

⁷ Até chegar à assinatura, a implementação de um TC deve seguir algumas etapas: cadastramento das famílias, definição das áreas de uso e as respectivas atividades a ser desenvolvidas, bem como as medidas de manejo a ser adotadas. A implementação deve ser acompanhada por um Programa de Monitoramento, bem como deve ser instalada uma Comissão de Acompanhamento no âmbito dos Conselhos Gestores da UC, que tem o papel de arbitrar eventuais dissensos e também de acompanhar os resultados do monitoramento, com vistas a possíveis ajustes futuros no caso de renovação do TC. Todo esse processo enseja a produção de informação científica e social que, acredita-se aqui, pode ser elemento importante na inovação institucional.

⁸ Extrato publicado no *Diário Oficial da União* do dia 06 de setembro de 2012.

danos ambientais, e constituiu um dos elementos que possibilitaram a eclosão do movimento internacional e multifacetado que se valeu do ambiente fértil da contracultura, nos anos 1960 (Leis 2004), e que definitivamente incluíram o ambientalismo na pauta internacional, embora, a partir daquele momento, com um caráter político e cultural mais acentuado que o caráter cientificista dos primeiros precedentes do ambientalismo⁹, o que implicou não apenas um questionamento à ordem capitalista instituída, mas também transformações nas próprias concepções de ciência.

No entanto, a Conservação, que já tinha sua trajetória própria anterior à eclosão do ambientalismo, e que desde seu surgimento se pautou pela atuação política como *lobby* junto às instâncias de poder formal (Martínez Alier 2011), seguiu atuando de uma forma a que Toledo (2005) chama “biotecnocrática”. No Brasil, como chama atenção Barreto Filho (2004, p. 59), foi justamente no período de maior avanço da fronteira agrícola e das grandes obras de reconhecido impacto social e ambiental na Amazônia, durante a ditadura militar, que “mais se avançou em termos de medidas conservacionistas por meio da criação de UCs de Proteção Integral”. Nesse sentido,

“a criação de UCs de Proteção Integral na Amazônia pelo IBDF – agência de fomento em um ministério de produção – e pela Sema – agência ambiental em um ministério de desenvolvimento (leia-se, obras de infraestrutura) – seria mais uma das dimensões da via autoritária brasileira para a modernidade, em que a politização e a manipulação do território foi fundamental no processo de modernização da estrutura econômica do país, sem tocar na sua estrutura hierárquica” (Barreto Filho 2004, p. 61).

Os conflitos com as comunidades residentes ou usuárias de recursos naturais nessas áreas vêm se arrastando desde então. No cerne desses conflitos está a crença de que a decisão sobre as áreas a ser preservadas responde apenas a critérios técnicos, dissociados de processos de escolha social, e este saber técnico, por sua vez, alimenta-se da “falsa crença de que o êxito na conservação só depende do conhecimento biológico” (Toledo 2005, p. 68, tradução livre). Como alternativa a esse paradigma de Conservação, o autor propõe o enfoque biorregional, que se baseia em três axiomas: o biossocial, o biocultural e o bioprodutivo.

O axioma biossocial “supõe uma concepção de conservação em íntima reciprocidade com o desenvolvimento social a diferentes escalas (local, regional, nacional, internacional, global)” (Toledo 2005, p. 78, tradução livre). O segundo axioma, biocultural, parte do pressuposto da impossibilidade de conservar a diversidade biológica sem conservar a diversidade cultural. Parece interessante ressaltar os conjuntos de evidências que levaram o autor a tal conclusão:

“(i) a sobreposição geográfica entre a riqueza biológica e a diversidade linguística e (ii) entre os territórios indígenas e as regiões de alto valor biológico (atuais e projetadas), (iii) a reconhecida importância dos povos indígenas como principais povoadores e manejadores de habitats bem conservados e (iv) a certificação de um comportamento orientado ao conservacionismo¹⁰ entre os povos indígenas,

⁹ Preservacionismo, de onde surge a proposta dos Parques Nacionais, e conservacionismo, mais preocupado com a otimização do uso dos recursos naturais em escala industrial. É importante esclarecer que, enquanto o conservacionismo é a corrente que se diferencia do preservacionismo, a conservação será aqui pensada como uma instituição preservacionista. Segundo Martínez Alier (2011, p. 33), apesar das diferenças entre as correntes ainda hoje hegemônicas no ambientalismo, elas se assemelham no que toca à crença na racionalidade técnico-instrumental, pois “ao afirmar que as mudanças tecnológicas tornarão compatível a produção de bens com a sustentabilidade ecológica, enfatizam a preservação daquela parte da natureza que ainda se mantivera fora da economia”. Por outro lado, essa racionalidade sempre esteve presente nos discursos que justificaram o deslocamento territorial e/ou expropriação dos recursos utilizados pelas comunidades locais (Agrawal & Redford 2009).

¹⁰ Ao propor o ecologismo dos pobres como corrente que surge do questionamento das duas correntes predominantes no debate ambiental, Martínez Alier (2011, p. 16) advoga que o ecologismo dos pobres não assume que “os pobres são sempre ambientalistas em todos os cantos do mundo”, mas que “os pobres, ao mesmo tempo que não reivindicam ser ecologistas, são expoentes da conservação dos recursos e de um ambiente limpo em muitos contextos”.

derivado de seu complexo de crenças-conhecimentos-práticas de caráter produtivo” (Toledo 2005, p. 78, tradução livre).

Por fim, o terceiro axioma, bioprodutivo, guia-se pelo “princípio geral de ‘produzir conservando e conservar produzindo’” (Toledo 2005, p. 78). A partir dessa concepção de Conservação, torna-se evidente o quanto esta se encontra profundamente imbricada com a questão do desenvolvimento regional, que aqui é traduzido por sustentabilidade – pois, embora interconectados em escala planetária, somente o respeito às características específicas de cada região poderá garantir realmente a melhoria da qualidade da vida humana e das outras formas de vida. Sustentabilidade, portanto, como assumido aqui, significa um outro paradigma de sociedade, que não se restringe às preocupações com os limites naturais ao desenvolvimento, mas propõe uma transformação da própria ideia de desenvolvimento que anima as políticas e as relações sociais atuais. É nesse sentido que Guimarães (2001, p. 55) advoga:

“Afirmar que os seres humanos constituem o centro e a razão de ser do processo de desenvolvimento significa advogar um novo estilo de desenvolvimento que seja *ambientalmente* sustentável no acesso e no uso dos recursos naturais e na preservação da biodiversidade; *socialmente* sustentável na redução da pobreza e das desigualdades sociais e promotor da justiça e da equidade; *culturalmente* sustentável na conservação do sistema de valores, práticas e símbolos de identidade que, apesar de sua evolução e sua reatualização permanentes, determinam a integração nacional através dos tempos; *politicamente* sustentável ao aprofundar a democracia e garantir o acesso e a participação de todos nas decisões de ordem pública”.

No âmbito da Conservação, grande parte do conhecimento produzido baseia-se no pressuposto de que os saberes locais são uma grande ameaça, deixando de inseri-los na matriz de incentivos e restrições imposta por agentes externos, que terminam por alterar as condições ambientais locais e conseqüentemente os impactos das atividades tradicionais. No caso específico do termo de compromisso, em que o monitoramento dos impactos é parte do acordo, tais limitações podem implicar que os programas de monitoramento, se não comprometidos com um processo de escolha coletiva, podem reproduzir os velhos paradigmas da gestão ambiental tecnocrática.

Como Ostrom (2011, p. 101, tradução livre) salienta, “as teorias influem não só nos pressupostos particulares utilizados em uma explicação, mas no modo em que se formula um problema. Determinam as perguntas que se fazem e o que se busca ao conduzir investigações empíricas”. Por isso, concorda-se com Freitas (2004, p. 146) sobre o papel da ciência para a sustentabilidade:

“[...] ao invés da busca de soluções definitivas ou implementações tecnológicas descontextualizadas e que reforçam as injustiças ambientais, uma ciência voltada para a solução de problemas ambientais e que tenha como princípios norteadores o reconhecimento da complexidade e das incertezas associadas aos problemas ambientais [...], a contextualização dos mesmos de modo a se considerarem as diferentes expressões de vulnerabilidades existentes [...], a participação e a aprendizagem mútua entre os diferentes atores envolvidos [...]”.

Entendendo-se que o conhecimento científico não é neutro, foram escolhidas três questões trabalhadas pela teoria institucionalista para se pensar a contribuição do termo de compromisso a uma mudança institucional da Conservação: (1) a crítica ao *homo economicus*, ensejando uma outra concepção de homem e da relação sociedade-natureza; (2) a organização em torno dos recursos de uso comum como um caminho possível para a sustentabilidade; e (3) a perspectiva do desenvolvimento como liberdade, acentuando o recurso ao estímulo institucional em vez da punição como caminho para as mudanças institucionais, uma abordagem mais coerente com os preceitos de sociedades democráticas.

Por uma outra concepção de homem e da relação sociedade-natureza

A crítica ao antropocentrismo – o ser humano considerado centro e razão de ser da Criação – é um dos pilares do ambientalismo. Nesse sentido, a justificativa comum para a exclusão do elemento humano da Conservação – qualquer intervenção humana simplifica o ambiente (Olmos 2009) – é mais um convite para se pensar se a questão do antropocentrismo se resolve simplesmente excluindo o ser humano da natureza. Afinal, toda escolha tem consequências: a solução para minimizar a perda de espécies é aumentar os contingentes urbanos vivendo em condições insalubres (o que de certa forma tem sido presenciado desde que os desincentivos à permanência no campo deram início ao processo de êxodo rural, que culminou na crescente urbanização de um país até bem pouco atrás majoritariamente rural)? A questão inescapável é que escolhas sociais são complexas e não podem ser resolvidas por visões unilaterais, que de resto reforçam o histórico silenciamento das camadas mais pobres. Isso posto, a intenção deste artigo é contribuir para se pensar como a Conservação, instituição humana, pode inovar na reconciliação sociedade-natureza, mais que continuar afirmando sua separação.

Se o institucionalismo questiona o *homo economicus* da economia clássica, a Conservação trata de reproduzir esse paradigma universalizante. A crítica ao homem moderno – a contrapartida cultural ao *homo economicus* – foi um elemento que definiu o campo do ambientalismo (Diegues 2004, Vianna 2008); no entanto, estendendo esse “tipo” a todas as formações sociais, a Conservação atropela instituições locais em favor de concepções urbanas de natureza (Vianna 2008). Para essa autora, “na discussão conservacionista, é ponto pacífico o conceito de natureza das sociedades modernas, e universal o referencial de homem que se estabelece – o de depredador” (Vianna 2008, p. 45). Tal ponto de vista, como “categoria cultural transformada em conceito científico”, é claramente etnocêntrico, “e é daí que emergem as bases do conflito com as populações que vivem no interior e nas adjacências de áreas protegidas no mundo inteiro” (Vianna 2008, p. 45).

Diegues (2004) e Vianna (2008) concordam que a urbanização e a industrialização possibilitaram que a natureza fosse vivenciada por um número crescente de pessoas como algo externo à sociedade. Sendo assim, o uso dos recursos naturais deixa de ser entendido como uma necessidade essencial à sobrevivência e passa a ser visto como uma profanação – esquecendo-se os cidadãos urbanos de que a agricultura, base das economias tradicionais, é a atividade que permite existirem cidades e um grande contingente populacional que não precisa produzir seu próprio alimento.

Para propor uma alternativa a essa concepção de homem, tomem-se aqui a crítica de Polanyi¹¹ (2012) e, por fim, a concepção proposta por Ostrom (2011). Polanyi (2012, p. 46) demonstra que “as sugestões de Adam Smith sobre a psicologia econômica do homem primitivo [paradigma do selvagem barganhador] eram tão falsas quanto as de Rousseau sobre a psicologia política do selvagem [o bom selvagem]”. No entanto, em vez de aperfeiçoar sua concepção de homem, a economia simplesmente considerou “qualquer interesse na cultura do homem ‘não civilizado’ como irrelevante para se compreenderem os problemas de nossa era” (Polanyi 2012, p. 47).

O mercado, demonstra Polanyi, sempre foi uma instituição altamente regulada, de forma a proteger as comunidades e os comerciantes locais; sendo assim, para o autor, o modelo de livre mercado não pode ser considerado uma evolução natural do instinto barganhador, mas se impôs apenas e por causa dos interesses mercantilistas em ascensão na Europa e da diligente prestimosidade dos Estados-nação, mediante seu poder regulatório. A partir de então, os mercados passaram a ter livre acesso à vida das comunidades, expandindo-se para além dos muros das cidades e das rotas comerciais, transformando a terra em mercadoria e, com isso, eliminando uma das principais barreiras institucionais ao predomínio do mercado.

¹¹ Karl Polanyi apresenta uma contribuição institucionalista bastante original, aqui trazida por meio de sua principal obra, *A grande transformação*, editada pela primeira vez em 1949.

Polanyi, portanto, evidencia a contradição inerente às duas matrizes institucionais: a subsistência e o lucro. Enquanto no primeiro padrão a economia está organizada numa teia de reciprocidades¹², na economia de mercado é a própria sociedade que se amolda às necessidades do mercado:

“Uma economia de mercado só pode existir numa sociedade de mercado. [...] Uma economia de mercado deve compreender todos os componentes da indústria, incluindo trabalho, terra e dinheiro. [...]. Acontece, porém, que o trabalho e a terra nada mais são do que os próprios seres humanos nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. **Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado**” (Polanyi 2012, p. 77, grifos nossos).

Nesse sentido, é possível pensar que a resignificação das lutas pela terra, da qual o surgimento do ator político “populações tradicionais” é paradigmático¹³, reflete a indissociação entre trabalho e terra, ou economia e ecologia, o que traz implicações diretas para a própria ideia de conservação sem gente em países onde as áreas preservadas são habitadas (Sawyer 2011). Em tempos de um discurso de democratização estatal, que vem como resposta à crescente cobrança dos movimentos sociais, a avaliação da política pública de Conservação tem levado ao desenvolvimento de vias alternativas que oferecem a oportunidade de evolução institucional – no sentido de mudança, e não necessariamente de eficiência –, das quais o termo de compromisso é um exemplo.

Ao reeditar os questionamentos ao *homo economicus*, Ostrom (2010, p. 156, tradução livre) propõe “uma teoria do comportamento humano limitadamente racional e baseado em normas [como] fundamento melhor para explicar a ação coletiva do que um modelo de maximização de lucros individuais”: surge o homem *normatizador*, que enfrenta situações complexas e incertas, às quais responde mediante a tentativa e o erro. Tal concepção de homem, aliada a uma abordagem coevolutiva da relação sociedade-natureza, segundo a qual se entende que “todas as culturas humanas têm alterado os ecossistemas há milênios, enquanto a natureza exerceu simultaneamente pressões evolutivas sobre a biologia humana e os sistemas sociais” (Colby 1992, p. 145, citado em Vieira 2001, p. 298), constitui fundamento muito mais razoável que o princípio do homem depredador para se estabelecerem processos decisórios participativos na gestão ambiental.

Sendo assim, as populações tradicionais são pensadas aqui como seres dotados de racionalidade limitada que, frente às incertezas, respondem da melhor maneira possível aos desafios de um uso continuado dos recursos, cujo mérito está muito mais na sua orientação para o atendimento das necessidades de subsistência do grupo do que em algum imperativo moral associado ao “bom selvagem”. Há que se concordar com Vianna (2008, p. 299) de que essa expectativa posta sobre as populações tradicionais acaba por prejudicá-las, na medida em que se condiciona o reconhecimento de seus direitos à harmonia de seus modos de vida com a natureza, enquanto, por outro lado, se

“[...] exime o poder público de traçar estratégias e políticas públicas para o enfrentamento das questões ambientais e da sustentabilidade, o que, aliado à sua inoperância, deixa essas populações à mercê da própria sorte, com grandes possibilidades de se comprometerem o uso dessas áreas e os objetivos de sua conservação”.

¹² São três os princípios das sociedades primitivas apontados por Polanyi: reciprocidade, redistribuição e domesticidade, profundamente imbricados com as instituições sociais correspondentes – simetria, centralidade e autarquia. Segundo o autor, essas instituições garantiam a ordem na produção e distribuição, gerando sistemas complexos mediante estruturas de controle simples.

¹³ Almeida (2008) coloca essa ligação à terra como principal elemento caracterizador dos povos e comunidades tradicionais.

Nesse sentido, a simples imposição, pela força, de regras exógenas e deslocadas das necessidades e capacidades locais não pode ser substituída pela expectativa de um “congelamento” dos modos de vida desses grupos rurais; o desafio posto é oferecer ambientes favoráveis, que implicam uma estrutura de incentivos à adoção de estratégias sustentáveis. O conceito de recursos de uso comum (Ostrom 2011) contribui para o aprofundamento dessa discussão.

Recursos de uso comum: um caminho possível para a sustentabilidade

Em seu clássico *Governing the Commons*¹⁴, originalmente lançado em 1990, Elinor Ostrom demonstra, com base em casos de arranjos institucionais duradouros no manejo de recursos naturais de uso comum, que a propriedade coletiva tem sido experimentada há milênios, e da análise dessas experiências concretas extrai implicações decisivas para a própria teoria da escolha institucional. O termo “recursos de uso comum” (RUCs) “alude a um sistema de recursos naturais ou criados pelo homem, grande o suficiente para tornar custoso (ainda que não impossível) excluir aos beneficiários potenciais”¹⁵ (Ostrom 2011, p. 77, tradução livre).

A organização em torno da propriedade comunal¹⁶, no entanto, não exclui formas de apropriação privada; na verdade, os dois tipos de propriedade têm sido historicamente usados em conjunto, conforme o tipo de recurso. Nesse sentido, a autora faz uma distinção importante entre o *sistema de recursos* e o *fluxo de unidades de recurso* produzidas pelo sistema: “as unidades de recurso não se utilizam de maneira conjunta, mas seu sistema sim é suscetível de ser usado de forma conjunta” (Ostrom 2011, p. 79-80). Ou seja, a apropriação é realizada de forma individual, geralmente familiar, mas o sistema em que o recurso se insere não é tido como propriedade particular. No caso dos “gerais”¹⁷ no Jalapão, em que o recurso de uso comum são os pastos nativos, seus primeiros ocupantes viam a terra como terra comum ou terra de Deus, conforme

¹⁴ Ainda sem tradução para o português, mas em sua edição em espanhol foi traduzido como *El gobierno de los bienes comunes* (“O governo dos bens comuns”).

¹⁵ Os casos analisados por Ostrom (2011, p. 72) consistem em RUCs “de pequena escala, localizados dentro de um país, onde o número de indivíduos afetados varia de 50 a 15.000 pessoas cujas rendas dependem de maneira importante do RUC [...]”. Além disso, esses RUCs são: “1) recursos renováveis mais que não renováveis, 2) situações em que há escassez substancial mais que abundância, e 3) situações em que os usuários podem causar-se dano entre si de maneira importante, mas não situações em que os participantes podem produzir um dano externo maior a outros. Deste modo se excluem todos os problemas assimétricos de contaminação, além de qualquer situação em que um grupo pode formar um cartel e controlar uma parte do mercado grande o suficiente para determinar seus preços” (Ostrom 2011, p. 73).

¹⁶ No Brasil, entre os tipos de territorialização e apropriação de recursos de uso comum, Almeida (2008, p. 139) cita “‘terras de santo’, ‘terras dos índios’ (que não devem ser confundidas com as terras indígenas), ‘terras de negro’, ‘fundos de pasto’ e ‘pastos comuns’, também cognominados ‘terras abertas’, ‘terras soltas’ e ‘campos’”, e ainda “‘terras de Irmandade’, ‘terras de parentes’, ‘terras de ausente’, ‘terras de herança’ (e/ou ‘terras de herdeiros’) e ‘patrimônio’” (Almeida 2008, p. 146).

¹⁷ Segundo Dayrell (1998), os “gerais” correspondem aos encaves de cerrados assentados nos topos de serra, planaltos, encostas e vales em meio à caatinga no norte de Minas Gerais. Essa região tem alcançado visibilidade pela mobilização das comunidades autodenominadas *geraizeiras*, na luta pela garantia de sua terra contra os grandes plantios de eucalipto. Como em Dayrell, Nogueira (2009) associa, grosso modo, “gerais” a cerrado, mas estende a delimitação do território de ocorrência dessa paisagem física e cultural ao oeste baiano, leste tocantinense e goiano, sul do Maranhão e norte do Piauí. No Jalapão, não há clareza sobre a extensão dos “gerais”, nem localmente nem cientificamente, uma vez que essa categoria não foi objeto de pesquisas para a região. Os “gerais” se encaixariam, na classificação proposta por Almeida (2008), como “pastos comuns” ou “terras soltas”.

explicado por alguns dos entrevistados para a pesquisa em curso¹⁸, mas cada família selecionava um trecho para desenvolvimento de suas atividades. Não se limitava o acesso aos recursos – nem mesmo aos grandes pecuaristas, que nos períodos de estiagem conduziam seus rebanhos para o “refrigério” na pastagem nativa manejada mediante o uso do fogo –, porém as relações de parentesco e amizade levavam ao respeito aos limites uns dos outros. No entanto, num cenário em que a caça, o fogo, o gado, todos transitavam livremente, e as áreas não eram cercadas, respeitar o limite do outro significava muito mais não “arranchar” ou abrir roças sem seu consentimento, ou seja, qualquer atividade que caracterizasse um “apossamento”.

Por meio de uma leitura bastante peculiar da Teoria dos Jogos, Ostrom (2011) demonstra que a principal falha dos modelos teóricos que preveem a tragédia dos comuns¹⁹ é que estes confundem recursos de uso comum com recursos de acesso aberto – quando não há limites no número de usuários; além disso, não levam em consideração a capacidade de comunicação entre os envolvidos para solução de problemas comuns. Nesse sentido, ao advogar que apenas a interferência de um poder centralizado (estatal ou privado) pode resolver o problema da organização para a sustentabilidade no uso dos recursos, esses modelos não explicam “o que farão os indivíduos quando têm autonomia para desenhar suas próprias instituições e podem influir nas normas e nos benefícios recebidos” (Ostrom 2011, p. 312, tradução livre). Em seu estudo de “como os indivíduos criam suas próprias instituições, como se comprometem a cumprir suas próprias regras e como vigiam seu cumprimento” (Ostrom 2011, p. 115), as instituições²⁰, portanto, se evidenciam como frutos da ação coletiva, independentemente de autoridades centralizadas.

Ostrom (2011, p. 311, tradução livre) considera que “as políticas públicas baseadas na noção de que todos os apropriadores de RUC são incompetentes e que se devem impor-lhes regras podem destruir o capital institucional acumulado durante anos de experiência [...]”. Mas, além disso,

“[...] em muitos casos, a devoção a políticas florestais cientificamente informadas e centralizadamente concebidas significou na realidade que muitas florestas foram inteiramente colocadas em regime de livre acesso e degradadas no tempo porque os usuários locais não têm mais que direitos de usuários *de facto*, sem direito algum a desenhar regras de limite de uso ou de provisão de monitoramento e outros recursos necessários” (Agrawal & Ostrom 1999, p. 9, tradução livre).

¹⁸ Com o título provisório de “Recursos de uso comum e unidades de conservação: uma análise institucionalista da assinatura de termos de compromisso com populações tradicionais no interior de UCs de Proteção Integral no Corredor Ecológico do Jalapão – TO”, a pesquisa está sendo realizada dentro do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Federal do Tocantins. Neste artigo a identidade dos entrevistados será preservada, e eles serão identificados por números atribuídos conforme a ordem cronológica em que foram entrevistados. Todas as 19 entrevistas foram realizadas nos municípios de Mateiros e Novo Acordo, no Tocantins, entre 14 e 21 de março de 2013, seguindo o método da história de vida (Portelli 2001), que basicamente procura resgatar aquela história não oficial, não registrada, por meio dos filtros da memória e da experiência individual.

¹⁹ Um dos modelos de jogo questionados por Ostrom, título de controvertido artigo de Garret Hardin, em que o autor concluía que, numa situação de pasto aberto a todos, “cada homem se encontra envolvido em um sistema que o compele a aumentar seu gado sem nenhum limite, em um mundo que é limitado” (Hardin 1968, p. 1.244, tradução livre).

²⁰ A autora define instituições como: “os conjuntos de regras em uso que se aplicam para determinar quem tem direito a tomar decisões em certo âmbito, que ações estão permitidas ou proibidas, que regras de afiliação serão usadas, que procedimentos devem ser seguidos, que informação deve ou não ser facilitada e que retribuições se distribuirão aos indivíduos segundo suas ações” (Ostrom 2011, p. 109, tradução livre).

De fato, a nacionalização de recursos antes geridos por arranjos comunais operacionalizou essa destruição, que a Conservação em alguns casos reproduz sob a justificativa do bem público, visando ao bem-estar do povo como entidade difusa e abstrata. No caso do Jalapão, a criminalização do fogo utilizado para o manejo das pastagens nativas dos “gerais” levou a uma redução do fogo manejado pelas famílias, temerosas das multas e apreensões de gado que tiveram lugar em diversas operações de fiscalização. No entanto, a redução do fogo levou ao aumento da biomassa das gramíneas locais – antes mantidas sob controle pelo próprio fogo dos usuários das pastagens –, e ao conseqüente aumento dos incêndios no período da seca, com efeitos provavelmente ainda mais catastróficos que os do manejo local. Em todas as entrevistas realizadas com as pessoas mais velhas, ficou patente que antes das UCs colocava-se muito mais fogo, mas não se viam incêndios que atravessavam de um município a outro, como hoje é comum, o que a maioria reputa à falta de manejo do “cru” (capim não queimado) e, adicionalmente, à redução das chuvas.

Portanto, a principal implicação da teoria da ação coletiva para a autogestão de RUCs na transformação da gestão ambiental centralizada é que, “sob as circunstâncias certas, usuários locais podem administrar suas florestas mais sustentavelmente do que se dependessem de um funcionário do governo para desenhar regras efetivas, implementá-las e monitorar sua performance” (Agrawal & Ostrom 1999, p. 14, tradução livre). As circunstâncias certas envolveriam pelo menos:

“[...] mudanças em direitos de propriedade sobre recursos que garantam aos usuários locais direitos e capacidades de fazer regras operacionais. Adicionalmente, tais iniciativas deveriam permitir aos usuários a tomada de decisões coletivas e constitucionais. Além disso, a probabilidade de sucesso é aumentada pela promoção de condições que gerem auto-organização entre os grupos locais” (Agrawal & Ostrom 1999, p. 23, tradução livre).

Falar em circunstâncias certas significa que a sustentabilidade dos recursos comuns não depende apenas do compromisso interno ao grupo, mas também das pressões externas que sofre de outros usuários, do Estado ou mesmo de novas conjunturas, como, por exemplo, a alta de preços de um produto ou a modernização de técnicas produtivas, algumas vezes receitadas como antídoto para o impacto de práticas tradicionais. O não reconhecimento das regras locais, bem como a desconsideração dos fatores externos e internos que comprometem sua sustentabilidade, tem levado a Conservação a reforçar a visão de práticas tradicionais, de baixo nível de insumos externos, como técnicas atrasadas, altamente impactantes, fadadas ao desaparecimento, e propor como alternativas para o envolvimento da população local medidas compensatórias e “novas ruralidades” (Callou 2004), que implicam o abandono das atividades rurais para adoção do estilo de vida urbanizado. Isso quando se consegue superar a estratégia da “guerra da biodiversidade” (Neumann 2004), que consiste em associar a efetividade da política a ações de repressão.

Portanto, o desafio para a Conservação é, mediante o reconhecimento da validade das regras locais para a sustentabilidade e a conservação dos recursos, atuar como parceira em seu fortalecimento e aperfeiçoamento, entendendo o papel estratégico que os saberes e arranjos locais podem jogar, em que a ciência e a gestão sejam elementos para a construção de escolhas sociais condizentes com a ordem democrática – pois assim como não há ciência neutra, não há escolhas sociais neutras. A crença no caminho da repressão como via preferencial para a sustentabilidade é o que se pretende discutir, por fim, com base no conceito de desenvolvimento como liberdade.

Desenvolvimento como liberdade: estímulo institucional em vez da punição

Desde os pressupostos da tragédia dos comuns e antes, das preocupações malthusianas com o crescimento demográfico, ações coercitivas têm sido justificadas ante a urgência dessas questões, que não poderiam contar apenas com a boa vontade dos cidadãos para ser resolvidas no prazo necessário. Amartya Sen (2010) realiza uma ampla discussão sobre se, de fato, medidas repressivas são um caminho inevitável. O autor defende que o bem-estar das pessoas não é uma

consequência do desenvolvimento, mas sua condição e seu fim último. Embora não assumindo sem restrição a concepção de desenvolvimento como liberdade, na medida em que Sen preconiza o crescimento econômico como condição indispensável – pressuposto que autoriza o alinhamento de sua concepção ao enfoque da economia clássica convencional e, eventualmente, a receitas que sob o discurso do desenvolvimento ameacem a diversidade cultural –, entende-se que é possível, mediante uma postura crítica, considerar as reflexões do autor acerca das liberdades e capacidades, o que permite reforçar os aspectos da autonomia e da capacidade latente nos grupos sociais para a gestão dos recursos necessários à sua reprodução social.

Assim pergunta-se: o objetivo urgente da Conservação da Biodiversidade torna imprescindível o apelo à repressão sobre as comunidades tradicionais? Ou, dito de outra forma: é possível conservar a biodiversidade respeitando e garantindo a liberdade das comunidades tradicionais? Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade (Sen 2010), a liberdade é “vista sob a forma de capacidades individuais para fazer coisas que uma pessoa com razão valoriza” (Sen 2010, p. 80). Em vários aspectos a concepção institucionalista de Sen vai ao encontro do conceito de ação coletiva para autogestão de recursos comuns, sobretudo ao prever que um ambiente institucional favorável é condição para o desenvolvimento:

“O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades” (Sen 2010, p. 18).

Sobre a ideia de liberdade, Sen (2010, p. 55) faz uma distinção básica:

“Nesta abordagem a expansão da liberdade é considerada (1) o *fim primordial* e (2) o *principal meio* do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana”.

O autor considera, no entanto, que a liberdade não precisa ser justificada pelo papel que cumpre em relação ao desenvolvimento, mas tem um valor por si mesma. Por outro lado, Sen destaca cinco tipos de liberdades instrumentais:

“[...] (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Essas liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras. [...] a análise do desenvolvimento [...] deve ainda levar em conta os encadeamentos empíricos que *vinculam* os tipos distintos de liberdade um ao outro [...]” (Sen 2010, p. 58, grifos nossos).

Por sua vez, esses encadeamentos, ou autorreforçamento que umas liberdades proporcionam às outras, vão ao encontro da teoria de Ostrom, segundo a qual a transformação institucional é incremental e autotransformadora, em que mudanças menores vão criando o espaço e a confiança necessários para mudanças maiores. Ainda para Sen (2010, p. 105), capacidade define-se como as

“[...] combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamento (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos)”.

Nessa definição, funcionamentos referem-se às “várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter” (Sen 2010, p. 104). Tal abordagem, que o autor propõe como alternativa à ideia de utilidades²¹, reproduz um questionamento constituinte do campo do institucionalismo, na medida em que, conforme apontado por Immergut (1998), diferencia as escolhas efetivas dos indivíduos das suas preferências: “enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas *realizações* efetivas, o conjunto capacitário representa a *liberdade* para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher” (Sen 2010, p. 104).

A partir dessas reflexões, propõe-se que, além da confiança e da intencionalidade de inclusão nos processos decisórios, o reconhecimento da validade e legitimidade do saber local no manejo de seus recursos naturais é uma das liberdades – conceito que dialoga muito proximamente com a ideia de direitos, e cujo paralelo não pode ser perdido de vista, embora sem condições aqui para se aprofundar a discussão – constitutivas necessárias à garantia da diversidade cultural, preconizada pelo artigo 216 da Constituição brasileira e, muito particularmente, à implementação participativa do termo de compromisso, conforme previsto no Decreto 4.340/2002 e, para o caso das UCs federais, na Instrução Normativa 26/2012 do ICMBio (ICMBio 2012).

Nesse sentido, uma leitura sistêmica e integrada do artigo 216 da Constituição, que institui como “patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...] II – os modos de criar, fazer e viver”, leva à compreensão de que o direito cultural tem *status* similar ao direito ao meio ambiente, a cultura entendida na concretude dos modos de vida, e não apenas nas concepções congeladas de remanescências do passado. No entanto, a falta de uma leitura sistêmica e integrada da legislação brasileira tem ensejado o desrespeito aos direitos culturais, muitas vezes respaldado por interpretações que levam em conta exclusivamente a legislação ambiental. Por outro lado, se o reconhecimento formal da diversidade cultural garantido pela Constituição de 1988 e alguns conjuntos de legislação – indígena, agricultura familiar, conservação – ainda esbarra numa série de empecilhos formais e informais, não deixa de ser uma conquista das populações invisibilizadas do campo brasileiro, que a partir da declaração do direito ganham força política para avançar na sua implementação de fato.

Mais ainda, deve-se considerar que, se a lei que instituiu o SNUC elenca no artigo 4º, entre seus objetivos, “promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais” e “promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento”, esse desenvolvimento não é possível se forem ignorados os saberes locais, desenvolvidos em décadas e em muitos casos até mesmo séculos de convivência com o meio. Tal procedimento, além de ferir liberdades e direitos, é contraproducente para os objetivos da Conservação e afeta diretamente a percepção de legitimidade social da instituição. Em vez de pensar a Conservação na contramão do processo de desenvolvimento, na medida em que este, na maioria dos casos, tem se dado em detrimento da Conservação, propõe-se como abordagem

²¹ “O utilitarismo tem sido a teoria ética dominante – e, *inter alia*, a teoria da justiça mais influente – há bem mais de um século. A tradicional economia do bem-estar e das políticas públicas foi durante muito tempo dominada por essa abordagem [...]” (Sen 2010, p. 84). “Na forma clássica do utilitarismo, como desenvolvido particularmente por Jeremy Bentham, define-se a utilidade como prazer, felicidade ou satisfação, e portanto tudo gira em torno dessas realizações mentais. [...] Ademais, a estrutura agregativa do utilitarismo não tem interesse na efetiva *distribuição* das utilidades – nem sensibilidade para essa distribuição – pois a concentração se dá inteiramente sobre a utilidade total de todos considerados em conjunto. Tudo isso proporciona uma base informacional muito restrita, e essa insensibilidade generalizada constitui uma limitação significativa da ética utilitarista” (Sen 2010, p. 81).

alternativa pensá-la como um projeto de aliança com a diversidade cultural, que anda lado a lado com a diversidade biológica, conforme alertado por Toledo (2005), criando a ambiência necessária para que outros projetos de desenvolvimento possam prosperar, como advoga a sustentabilidade e, na perspectiva da contribuição da Conservação para esse processo, o enfoque biorregional. Não significa que não possam existir áreas livres de qualquer tipo de uso; significa apenas que a definição dessas áreas deve ser objeto de um processo de escolha social, respeitando os saberes e as necessidades locais.

Uma última referência ao caso do Jalapão, relativa ao termo de compromisso na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins, ajuda a ilustrar essa discussão. Por meio do termo em questão, reduziu-se o acesso aos recursos naturais no interior das UCs exclusivamente aos integrantes das comunidades, o que por si só representou um maior nível de restrição dentro das normas já existentes, além de outras restrições: aumento do intervalo entre uma queima e outra, vedação das queimas nos meses mais secos etc. Além dessas restrições, que não constituem alvo de questionamentos e são até mesmo defendidas por várias famílias, outras normas até então inexistentes, como os limites aos tamanhos das áreas de queima e cultivo, revelam como tais restrições “negociadas” no âmbito desse termo, mas que atendem muito mais ao interesse de controle por parte do órgão gestor do que às necessidades e capacidades das famílias, são entendidas como uma ameaça ao sentimento de liberdade, conforme expresso na fala do entrevistado n. 03:

“[...] hoje nós tá sendo escravizado porque nós num pode fazer o que nós pode, sabe? E de primeiro nós fazia o que bem a natureza pedia, o que nós podia fazer, num tinha pobrema nenhum, hoje em dia é tudo em cima da regra, né? E se pular pra fora, a gente é multado, é... [...] Às vez a gente pra botar uma roça precisa marcar até os centímetros. Cê vai, é, quantos centímetros você vai botar, quantas hectares, ali marca tudo. Aí fica tudo ruim pra gente. De primeiro num tinha isso não, camarada botava roça do tamanho que queria, prantava o que queria, era bom.”

Ao contrário das experiências pesquisadas e sistematizadas por Ostrom, a definição dessas regras não se deu de forma autônoma e, embora tenha envolvido processos de negociação com ativa participação das comunidades (Lindoso 2011), incluiu normas que as famílias até mesmo consideraram inatingíveis sem o envolvimento direto dos órgãos públicos. É o caso, por exemplo, do estabelecimento de limites de tamanho de área a ser queimada anualmente num contexto de grande acúmulo de biomassa. Em função da impossibilidade de controlar o fogo nesse cenário, vários entrevistados relataram preferir, na ausência de acompanhamento da brigada, deixar o gado com fome do que correr o risco de uma multa. Uma situação estruturada de tal forma, em que as opções são prejudicar a capacidade de sustento da família ou ser criminalizado, não pode ser considerada efetivamente uma condição de liberdade.

Embora exista a intenção de “adequar-se” às normas ambientais, uma vez que “ninguém num pode ser contra a lei, a lei nós tem que cumprir”, conforme as palavras do entrevistado n. 06, e a busca pelo termo de compromisso, mesmo quando não percebido como justo em alguns aspectos, seja evidente, o sentimento dos mais velhos é que os saberes locais seriam muito mais eficientes no manejo dos “gerais”. Conforme o entrevistado n. 09, sua proposta aos órgãos ambientais seria:

“[...] se eles fizesse assim, parasse um pouquinho pra pensar, eu acho que eles não precisava nem gastar esse tanto, eles podia deixar mesmo aos cuidados dos morador pra fazer os fogo controlado no tempo, pronto! [...] Eu acho que era melhor pra eles, mas eles não quer compreender, pensa que nós não sabe a administração aqui dos gerais nosso, não sabe a condição de botar o fogo, eles é quem sabe, pois deixa!”

O outro lado de uma situação estruturada dessa maneira é o alto custo do monitoramento para garantia do cumprimento dos acordos institucionais, uma vez que intervém na negociação

entre a UC e as famílias um escopo legislativo do qual elas não puderam participar e que se revela inadequado para dar conta dos desafios ecológicos locais. No entanto, segundo Ostrom (2011, p. 355), as teorias que recomendam o controle centralizado não consideram esses custos, que para a autora “tenderão a ser mais altos que os das regras desenhadas pelos participantes para responder às circunstâncias locais”. Por outro lado, o monitoramento está profundamente imbricado com a questão da informação sobre o êxito das regras – saber se e como os outros usuários estão seguindo, por que e os resultados percebidos pelos envolvidos.

Nos casos analisados por Ostrom, de experiências de longa duração de arranjos institucionais locais, o monitoramento (e fiscalização) era realizado pelos próprios usuários ou por agentes a eles subordinados. Esses agentes geralmente adotavam o recurso de sanções graduais, o que significa que “a maneira como as regras se impõem consiste em perdoar deslizos ou erros ocasionais e em permitir aos apropriadores evitar os altos custos que podem resultar da aplicação rígida de regras uniformes em um meio flutuante e incerto” (Ostrom 2011, p. 315). De fato, nos casos analisados, sempre que multas foram aplicadas, seus valores eram relativamente insignificantes. Ainda assim, o grau de cumprimento das regras era alto o suficiente para manter o sistema funcionando, numa demonstração de que a participação no desenho das regras tinha peso decisivo na percepção das mesmas como justas e eficientes, e na conseqüente adesão dos envolvidos. O descumprimento, assim, reservava-se a situações específicas e extremas que não ameaçavam o equilíbrio do sistema.

Esse é um contraponto importante à ideia de que somente uma intervenção fiscalizatória de peso pode resolver os problemas ambientais ligados ao uso de recursos naturais por populações tradicionais. Por um lado, se o monitoramento e a fiscalização são medidas necessárias, por outro sua eficiência – no sentido de sua relação custo-benefício – será maior quanto mais adequadas forem às condições e capacidades locais. O objetivo dessas ações não deve ser a imposição de uma autoridade externa, que além de invisibilizar os saberes locais pune-os com rigidez, mas, ao contrário, a garantia da informação sobre o êxito ou o fracasso das regras acordadas para que se realizem os ajustes que se fizerem necessários. A punição rígida e extrema deveria corresponder aos casos de flagrante recorrência no desrespeito aberto às regras acordadas coletivamente. Quando aplicada a situações em que a regra implica um desnível muito grande na distribuição de custos e benefícios, como é o caso de exigir o controle de queimadas num ambiente de grande acúmulo de biomassa, a punição apenas trata de aprofundar desconfianças e resistências a normas percebidas como injustas e inadequadas.

Nesse sentido, é complicado em muitos casos, dos quais o exemplo apontado é paradigmático, remeter as punições ao escopo da legislação ambiental, na medida em que muitas das práticas tradicionais são ignoradas por essa legislação e/ou abertamente criminalizadas. Alguns gestores até mesmo justificam a obrigatoriedade do termo de compromisso, uma vez que sua ausência enseja a configuração de crime ambiental por parte das famílias que continuam desenvolvendo suas atividades de subsistência no interior de uma UC de proteção integral, o que é um flagrante desrespeito não apenas aos direitos culturais, mas a direitos básicos como a dignidade e a sobrevivência dessas pessoas, igualmente garantidos pela Constituição brasileira.

Por outro lado, o caso do manejo de fogo em UC no Cerrado é um exemplo eloquente de (1) como a legislação ambiental eventualmente pode ser prejudicial à Conservação e (2) como as decisões da Conservação não são estritamente técnicas e envolvem processos de escolha social. Conforme argumentam Fidelis & Pivello:

“No Cerrado, o estabelecimento de unidades de conservação leva a mudanças no regime de fogo, geralmente excluindo-o. Isso causa acúmulo de material combustível ao longo dos anos de exclusão, resultando em grande risco de incêndios descontrolados e intensos, provenientes de faíscas geradas por atividades humanas. [...] Tais incêndios de grande intensidade e proporções espaciais não são benéficos para a vegetação ou a fauna e podem causar perda de espécies, inclusive endêmicas, invasão por espécies

exóticas, desequilíbrio nos ciclos ecológicos e mudanças nas fisionomias dos ecossistemas atingidos (Pivello 2006a, 2006b)” (Fidelis & Pivello 2011, p. 18).

As autoras recomendam o manejo do fogo para as UCs do Cerrado e até mesmo o pastejo, nos campos sulinos, como medidas de conservação, no que vão ao encontro dos saberes locais no Jalapão. Por outro lado, autores que recomendam a exclusão do fogo no Cerrado o fazem com base na constatação de que há milhões de anos, antes que eventos naturais de fogo conformassem esse ecossistema de vegetação mais arbustiva e graminácea, essas áreas eram ocupadas por florestas e que, portanto, a exclusão do fogo levaria à recomposição das áreas florestais (Henriques 2005). Fidelis & Pivello (2011), por sua vez, defendem que a exclusão do fogo levaria à perda da grande diversidade em gramíneas, características do bioma, que dependem do fogo para sua reprodução. Isso significa que a opção pela exclusão ou pelo manejo do fogo passa por uma escolha social, mais que científica: atribuímos um valor maior às formações florestais que às formações de Cerrado? A biodiversidade do Cerrado, dependente do fogo, vale menos que a biodiversidade florestal?

É a assunção desse pressuposto que justifica a criminalização do saber local no Jalapão, em grande parte estruturado em torno do manejo do fogo nos “gerais”. Por outro lado, uma postura mais aberta ao saber local e inclusive ao saber científico, nesse caso específico, em que as regulamentações fossem gradualmente aperfeiçoadas após períodos de monitoramento participativo e não apenas de fiscalização impositória, seria mais facilmente observável, portanto mais barata, mais eficiente e mais justa. O avanço na resolução da problemática do fogo, por sua vez, constituiria a base a partir da qual seguir na solução de outros problemas igualmente graves, mas talvez mais difíceis de ser resolvidos: a sustentabilidade do capim dourado, a caça etc. Nesse sentido, é preciso que haja mecanismos legais que de fato descentalizem o desenho de políticas adequadas às realidades regionais, pois conforme apontado por Ostrom (2011), a devoção a políticas florestais centralizadas pode ser, ela mesma, a detonadora de graves problemas ambientais e sociais. É um desafio que o termo de compromisso precisa solucionar com urgência, mas cuja indefinição não pode servir de justificativa para o recurso à legislação ambiental, realizado à parte de uma leitura sistêmica e integrada dos direitos instituídos na nação democrática brasileira.

Para encerrar essa discussão, pode-se retomar a questão citada no início deste tópico. Debruçando-se sobre as políticas de combate ao crescimento demográfico, Sen demonstra que o estado de Kerala, na Índia, alcançou uma redução mais acentuada e em prazo inferior ao atingido pela China, que adotou uma política bastante conhecida de criminalização do segundo filho. No caso do estado indiano, ao contrário, o investimento foi realizado em políticas para maior independência das mulheres, garantindo o acesso à educação, à saúde e a oportunidades de trabalho, que refletiram não apenas na redução da taxa da natalidade, uma vez que as mulheres passaram a ter maior autonomia na definição de quantos filhos desejavam ter, mas também na redução dos índices de mortalidade infantil, pois as mães passaram a ter também maior autonomia no cuidado com os filhos. Acredita-se que com reconhecimento e aperfeiçoamento participativo dos saberes locais, com o reforço dos direitos e liberdades das comunidades tradicionais, a Conservação sai ganhando, sem que as comunidades percam.

Considerações finais

Ao se apoiar em um referencial teórico institucionalista, o objetivo deste artigo foi pensar os desafios e possibilidades do termo de compromisso com populações tradicionais no interior de UCs de proteção integral como caminho para operar uma transformação institucional na Conservação, aqui traduzida pelo enfoque biorregional da Conservação (Toledo 2005). Sem pretender encerrar a discussão, mas ao contrário, buscando apenas lançar alguns elementos no caldo dessa construção social que apenas começa a ser elaborada, estruturou-se um raciocínio sobre quatro questões iniciais: a percepção do conhecimento científico como um campo de escolha social, logo, não neutro, e nesse sentido aliado a um projeto de sustentabilidade, aqui pensada em suas dimensões ambiental,

social, econômica, política e cultural; a concepção de homem normatizador, que responde da melhor forma que pode a situações complexas e incertas, e que coevoluiu com o meio; o reconhecimento de que arranjos de gestão coletiva dos recursos naturais foram muitas vezes bem-sucedidos na sustentabilidade, ao contrário da crença disseminada na incapacidade dos usuários locais para evitar a tragédia dos comuns; e, por fim, a ideia de que sustentabilidade e Conservação devem ser encaradas como processos humanos e, portanto, em sintonia com as liberdades humanas.

Questionou-se se de fato a saída para a sustentabilidade – paradigma proposto como alternativa à ideia de desenvolvimento – passa pela urbanização dos modos de vida das comunidades locais, subtraindo-lhes o acesso e outras formas de direitos de propriedade sobre os recursos naturais (Agrawal & Ostrom 1999). Sob a justificativa da incapacidade das comunidades locais no manejo adequado dos ambientes aos quais estão historicamente ligadas, mesmo quando estes despertaram o interesse da Conservação, os problemas locais passam a ser pautados por preocupações e projetos externos, e as comunidades são posicionadas como “inimigas” ou talvez “almas a ser resgatadas” – uma visão missionária em consonância com o pressuposto redentor da modernização ecológica.

A aposta aqui é de que as comunidades locais têm direitos e capacidades (Sen 2010) para manejar seus ambientes e suas chances de sucesso aumentam com o reconhecimento e incentivo públicos. Tal seria, como aqui é proposto, uma atitude pró-ativa de fortalecimento de direitos e capacidades, criando a ambiência institucional favorável para a sustentabilidade, em contraposição à imposição de regras estranhas e inadequadas, que até podem conservar a biodiversidade em uma escala de eficácia duvidosa, e a custos altos, que normalmente são distribuídos pesadamente sobre as populações locais. Se os fatores ambientais pressupõem um alto nível de incerteza, nunca será possível à ciência o estabelecimento de um conhecimento definitivo que possa ser cristalizado em legislações imutáveis; a flexibilidade é, portanto, a única forma de lidar com fenômenos complexos como os ambientais, em que os conhecimentos locais podem estar muito mais adiantados e atualizados que o saber científico cristalizado. Uma postura mais adequada nesse contexto, parece, seria admitir que

“A incerteza que surge da falta de conhecimento pode ser reduzida com o tempo como resultado de mesclar e fazer um fundo comum tanto do conhecimento científico como do local sobre tempo e lugar. A redução da incerteza é custosa e não sempre se logra de maneira total” (Ostrom 2011, p. 83).

Do ponto de vista da implementação do termo de compromisso, a falta de confiança nos saberes locais e em sua capacidade de manejo dos recursos naturais pode se manifestar de diversas formas, comprometendo inclusive a possibilidade de avanços no sentido do estabelecimento de relações de parceria. É o caso de se perguntar se esse instrumento está sendo implementado apenas por força de uma legislação, ou com o intuito claro e bem direcionado de estabelecer relações de confiança entre a UC e as comunidades tradicionais. O caráter provisório do instrumento pode levar a certo descuido na construção dessa relação, caso se continue acreditando que os objetivos da proteção integral estão acima do bem e do mal e justificam a supressão de direitos históricos e culturais. Ao final, essa é também uma escolha social, e não apenas técnica.

Por fim, tal postura permitiria à Conservação qualificar-se como agente do desenvolvimento regional baseado não apenas nos mecanismos de mercado e no saber burocrático-científico, mas como parceira de um processo realmente participativo e institucionalmente inovador.

Referências Bibliográficas

Agrawal, A. & Ostrom, E. 1999. Collective action, property rights, and devolution in forest and protected area management. **CAPRI – Collective Action and Property Rights**. <<http://www.capri.cgiar.org/pdf/agrawal.pdf>>. (Acesso em 19/12/2012).

- Agrawal, A. & Redford, K. 2009. Conservation and displacement: an overview. **Conservation and Society**, 7(1): 1-10.
- Almeida, A.W.B. 2008. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçuais livres”, “castanhais do povo”, faixinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. 2 ed. PGSCA-UFAM. 192p.
- Barreto Filho, H.T. 2004. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil, p. 53-63. In: Ricardo, F. (org.). **Terras indígenas e unidades de conservação da natureza**. Instituto SocioAmbiental. 687p.
- Brasil, 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. (Acesso em 07/10/2011).
- Brasil, 2002. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. (Acesso em 07/10/2011).
- Brasil, 2007. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**. <http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Publicado_no_DOU_de_08fev_PNPT.pdf>. (Acesso em 07/10/2011).
- Callou, A.B.F. 2004. Estratégias de comunicação em contextos populares: implicações contemporâneas no desenvolvimento local sustentável. In: VII Congresso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación. **Anais do VII Congresso...** <http://www.alaic.net/VII_congreso/gt/gt_1/GT1-P30.html>. (Acesso em 07/09/2011).
- Castells, M. 2000. O “verdejar” do ser: o movimento ambientalista, p. 141-168. In: Castells, M. **A sociedade em rede**. Volume I. 6 ed. Paz e Terra. 698p.
- Dayrell, C.A. 1998. **Geraizeiros e biodiversidade no norte de Minas: a contribuição da agroecologia e da etnoecologia nos estudos dos agroecossistemas tradicionais**. Dissertação (Maestria em Agroecología y Desarrollo Rural Sostenible). Universidad Internacional de Andalucía. 182p.
- Diegues, A. C. 2004. **O mito moderno da natureza intocada**. 5 ed. Hucitec. 169p.
- Fidelis, A. & Pivello, V.R. 2011. Deve-se usar o fogo como instrumento de manejo no Cerrado e campos sulinos? **Biodiversidade Brasileira**, 2: 12-25.
- Freitas, C.M. 2004. Ciência para a sustentabilidade e a justiça ambiental, p. 141-157. In: Acselrad, H.; Herculano, S. & Pádua, J.A. (orgs.). **Justiça ambiental e cidadania**. Relume-Dumará, Fundação Ford. 315p.
- Guimarães, R.P. 2001. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento, p. 43-71. In: Viana, G.; Silva, M.; Diniz, N. (orgs.). **O Desafio da sustentabilidade**. Um debate socioambiental no Brasil. Ed. Fundação Perseu Abramo. 364p.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. 2003. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, 58: 193-223.
- Hardin, Garret. 1968. The tragedy of the commons. **Science**, 162: 1243-1248.
- Henriques, R.P.B. 2005. Influência da história, solo e fogo na distribuição e dinâmica das fitofisionomias no bioma do Cerrado, p. 74-92. In: Scariot, A.; Sousa-Silva, J.C. & Felfili, J.M. (orgs.). **Cerrado: ecologia, biodiversidade e conservação**. Ministério do Meio Ambiente. 439p.
- Höfling, E.M. 2001. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, 55: 30-41.
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa 26, de 4 de julho de 2012. Estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde a sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 130, 06/07/2012: 84-85.
- Immergut, E. 1998. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics and society**, 26(1): 5-34.

- Leis, H.R. 2004. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Coscoroba Ediciones. 172p.
- Lindoso, L.C. 2011. Termo de ajustamento de conduta com população quilombola residente na Estação Ecológica Serra Geral do Tocantins. In: V Seminário de Áreas Protegidas e Inclusão Social. **V Seminário...** UFAM. CD-ROM.
- Martínez Alier, J. 2011. **O ecologismo dos pobres. Conflitos ambientais e linguagens de valoração**. Tradução de Maurício Waldman. Contexto. 379p.
- Neumann, R.P. 2004. Moral and discursive geographies in the war for biodiversity in Africa. **Political Geography**, 23: 813-837.
- Nogueira, M.C.R. 2009. **Gerais a dentro e a fora: identidade e territorialidade entre geraizeiros do norte de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Antropologia). Universidade de Brasília. 233p.
- North, D. 2001. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Tradução de Agustín Bárcena. Fondo de Cultura Económica. 188p.
- Olmos, F. 2009. Populações tradicionais e a Biodiversidade. **O Eco**. <<http://www.oeco.org.br/fabio-olmos/21088-populacoes-tradicionais-e-a-biodiversidade>>. (Acesso em 15/05/2012).
- Ostrom, E. 2010. Analyzing collective action. **International Association of Agricultural Economists**. (41): 155-166.
- Ostrom, E. 2011. **El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva**. Tradução de Letícia Merino Pérez. 2. ed. Fondo de Cultura Económica, UNAM, IIS. 402p.
- Pádua, M.T.J. 2011. Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, p. 21-36. In: Medeiros, R. & Araújo, F.F.S. (orgs.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. MMA. 220p.
- Polanyi, K. 2012. **A grande transformação. As origens de nossa época**. Tradução de Fanny Wrobel. 2 ed. Elsevier. 327p.
- Portelli, A. 2001. História oral como gênero. **Projeto História**, 22: 9-36.
- Sawyer, D. 2011. Unidades de conservação, uso sustentável e funções socioecossistêmicas na Amazônia e no Brasil, p. 363-380. In: Sauer, S. & Almeida, W. (orgs.). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. UnB. 426p.
- Sen, A. 2010. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. Companhia das Letras. 442p.
- Shiraishi Neto, J. (org.). 2007. **Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. UEA. 224p.
- Souza, C. 2006. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, 16: 20-45.
- Toledo, V.M. 2005. Repensar la Conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia biorregional? **Gaceta Ecológica**, 77: 67-83.
- Veblen, T. 1987. **A Teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. Tradução de Olívia Krähenbühl. 2 ed. Nova Cultural. 180p.
- Vianna, L.P. 2008. **De invisíveis a protagonistas: populações tradicionais e unidades de conservação**. Annablume, Fapesp. 340p.
- Vieira, P.F. 2001. Gestão patrimonial de recursos naturais: construindo o ecodesenvolvimento em regiões litorâneas, p. 295-316. In: Cavalcanti, C. (org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. 3 ed. Cortez, Fundação Joaquim Nabuco. 432p.
- West, P.; Igoe, J. & Brockington, D. 2006. Parks and peoples: the social impact of protected areas. **Annual Review of Anthropology**, 35: 251-277.