

O princípio da subsidiariedade: sua relação com o co-manejo adaptativo e aplicação na APA do município de Ilha Comprida (SP)

Valesca Camargos dos Santos

✉ valescaunicamp@hotmail.com

IG/UNICAMP

Palavras-chave: princípio da subsidiariedade, co-manejo adaptativo, Ilha Comprida

O co-manejo adaptativo se caracteriza por ser uma forma colaborativa e participativa de tomada de decisões relacionadas a recursos naturais de uso comum, o que significa que as instâncias governamentais (municipais, estaduais, nacionais e internacionais), organizações não governamentais, órgãos de pesquisas e outros, juntamente com a comunidade local que explora um determinado recurso, criam mecanismos para que essa exploração seja sustentável e que as regras determinadas para isso sejam feitas com a participação de todos os atores envolvidos. A partir do momento em que o co-manejo é estabelecido, ele vai sendo adaptado à medida do surgimento de novas necessidades legais e da população local, daí ele ser uma gestão adaptativa. Para Ostrom et alli (1994), os recursos naturais comuns são aqueles que podem ser utilizados ao longo do tempo e isso leva à idéia de exclusão daqueles grupos de pessoas que não poderão fazer uso desse recurso natural e também de custo, importante para fiscalizar e garantir que essa exclusão seja alcançada de maneira satisfatória e que a exploração aconteça sustentavelmente.

O princípio da subsidiariedade está intrínseco ao processo do co-manejo adaptativo. Esse princípio estabelece as hierarquias de poder, ou seja, ele parte do nível

mais baixo de poder, que pode ser o local, e se desloca para cima até atingir o nível mais alto, que pode ser o internacional. Atualmente, esse conceito vem sendo usado para determinar as competências entre os poderes públicos de níveis maiores e menores, o que significa que as instituições públicas devem agir as mais próximas possíveis do cidadão e das instâncias locais. Com isso, o princípio da subsidiariedade tem como finalidade atribuir melhor as competências dos envolvidos e garantir que os poderes do Estado sejam usados de forma mais eficiente. De acordo com Bourdin, citado por Silva (2008, p. 95),

tudo isso se reúne numa doutrina pragmático-subsidiária da localidade que, na linha das teorias da subsidiariedade, considera o Estado como nível político entre outros e não tem, a priori, ou em geral, legitimidade superior aos outros. Por esta razão, a única coisa que vale é a capacidade de resolução dos problemas, e não existe qualquer razão para se procurar o nível superior (e em particular o Estado) quando se deseja encontrar soluções em escala local.

Na compreensão de Habermas, citado por Silva (2008, p. 96),

articula-se assim, uma cadeia de subsidiariedade, na qual o ente maior é sempre subsidiário do menor e, por isso, o maior só tem razão e dever de intervir quando os menores não tenham condições de atuar de modo eficiente.

Normalmente, as instâncias mais elevadas estão distantes o bastante para não conhecerem ou não compreenderem a realidade da comunidade local e as suas necessidades. Por outro lado, os que estão mais próximos dessa comunidade, como a prefeitura, têm autonomia de decisão até certo ponto, pois esbarram no nível acima, que é o estadual. Por vezes, as legislações municipais são diferentes das estaduais e isso se torna um problema que pode levar anos ou décadas para ser resolvido, quando é resolvido. Essa burocracia jurídica pode condenar um projeto de co-manejo adaptativo a não dar certo e a comunidade local, que dependia dele para melhorar a sua qualidade de vida, fica na dependência de um consenso entre as partes que pode nunca acontecer.

No Brasil, onde ainda há inúmeras comunidades tradicionais que possuem os mais variados modos de vida e que estabelecem relações diferentes com os ecossistemas onde estão inseridas, o co-manejo passou a ser praticado com o objetivo de descentralizar o

poder do Estado e dar mais poder de ação e decisão a populações locais, que seria a idéia do empoderamento local. Essas populações poderiam usufruir sobremaneira do co-manejo adaptativo não somente como garantia de sobrevivência, mas também com uma maneira de manter o dinamismo natural de suas características culturais e de realizar uma exploração do meio com um caráter mais sustentável, mas a burocracia e a falta de interesse nessa forma de gestão por parte de muitos impedem que o sucesso do co-manejo adaptativo ocorra em todos os casos.

A aplicação do princípio da subsidiariedade na APA de Ilha Comprida, SP

Ilha Comprida é um município localizado no litoral sul do estado de São Paulo, em uma região denominada Complexo Estuarino-lagunar de Iguape, Cananéia e Paranaguá, onde é possível encontrar diversos ecossistemas, como manguezais, restingas, dunas, todos associados à Mata Atlântica. Em função dessa riqueza ambiental, Ilha Comprida, que se emancipou de Cananéia e Iguape em 1992, foi transformada em APA (Área de Proteção Ambiental) segundo o Decreto 26.881 de 11 de março de 1987, que estabeleceu na ilha uma ZVS (Zona de Vida Silvestre), e regulamentada pelo Decreto 30.817 de 30 de novembro de 1989, que definiu uma ARIE (Área de Relevante Interesse Ecológico).

Segundo a legislação que regulamenta a APA, ela possui algumas diretrizes básicas e importantes, como garantir a manutenção, a preservação e a conservação dos ecossistemas da ilha, do patrimônio cultural e arqueológico, como as áreas de sambaquis. Da mesma forma, a legislação enumera os núcleos de pescadores tradicionais caiçaras e estabelece que eles deverão ter assegurados os meios de manter a sua cultura de maneira dinâmica, o exercício das suas atividades econômicas e a forma como eles ocupam historicamente o seu território. Apesar da lei garantir que os caiçaras possam continuar exercendo o seu modo de vida com sempre o fizeram, a prática mostra exatamente o contrário. De alguns anos que cá, o número de pescadores tradicionais caiu substancialmente na ilha em função da pobreza, do crescimento desordenado da área urbana e de uma série de proibições legais que os impedem de sobreviver dignamente.

Em 2007, a direção da APA revogou a licença que os caiçaras tinham de fazer a

extração da samambaia com a alegação de que essa atividade degrada o meio e pode levar essa espécie à extinção. Mesmo com uma pesquisa realizada pela UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina), que provou que a extração da samambaia feita pelos caiçaras não degrada o meio, a licença foi revogada e essa atividade tornou-se um crime. Segundo Mary, presidente da recém criada Associação dos Pescadores de Ilha Comprida, alguns caiçaras passaram a retirar o musgo de áreas lodosas como forma de se sustentarem, tendo a clareza de que essa é uma atividade que provoca impacto ambiental negativo, mas não é uma exploração ilegal e se tornou assim uma alternativa como fonte de renda para eles. A prefeitura luta desde então para rever essa decisão, mas não consegue e isso pode ser explicado a partir do Princípio da Subsidiariedade, que a coloca em um nível baixo de poder e tem que se submeter aos níveis superiores, que são a favor da decisão tomada. Atualmente, a direção da APA exige que novos estudos sejam feitos. Assim, os caiçaras tentam estabelecer um diálogo com o objetivo de que o consenso e a participação deles sejam levados em consideração no momento em que essas decisões forem tomadas. Por enquanto, não há interesse para que a decisão seja revista, mas, como ela vai de encontro ao modo de vida tradicional dos caiçaras locais e a extração da samambaia fornece uma importante parcela econômica para muitos deles, é necessário fazer com que a legislação vigente seja praticada como está na teoria e buscar a idéia do verdadeiro co-manejo adaptativo, que fornece os elementos jurídicos para que a população tradicional possa garantir o seu poder de voz a sua participação nas tomadas de decisão, pois tudo o que for aí decidido irá influir nas suas vidas e poderá ser uma forma de melhorá-las ou extingui-las de vez.

Referências bibliográficas

MARY. **Entrevista concedida a Valesca Camargos dos Santos**. Ilha Comprida. 10 jun. 2010.

OSTROM, E. GARDNER; R., E WALKER, J. M. 1994. **Rules, Games and Common- Pool Resources**. University of Michigan Press, Ann Arbor.

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto 30.817, de 30 de novembro de 1989. Regulamenta a Área de

Proteção Ambiental da Ilha Comprida criada pelo Decreto 26.881, de 11 de março de 1987, que declara a mesma APA com interesse Especial e cria, em seu território, Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. Poder Executivo. São Paulo, v. 100, n. 21, 21 fev. 1990.

SILVA, Fernando Carlos Dilen da. **A autonomia municipal na federação brasileira – a teoria da subsidiariedade entre o constitucionalismo e as relações de poder na constituição de 1988**. Vitória: 2008. 148 p. Dissertação (Mestrado em História). Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo.