

# GESTÃO PARTICIPATIVA NA RESERVA BIOLÓGICA DO LAGO PIRITUBA (AMAPÁ)

Teresa Cristina Albuquerque de Castro Dias [1]  
José Augusto Drummond [2]



OLAM - Ciência & Tecnologia, Rio Claro, SP, Brasil – eISSN: 1982-7784  
Está licenciada sob [Licença Creative Commons](#)

## Introdução: contexto e escopo

A importância da preservação dos recursos naturais tem sido amplamente discutida ao longo das três últimas décadas e intensificou-se nos anos recentes. A grande questão neste debate é o sucesso ou não da gestão dos recursos naturais, de forma a garanti-los para o usufruto das gerações presentes e futuras. A partir do século XIX, a criação de áreas naturais protegidas tornou-se uma das políticas ambientais mais utilizadas em todo o mundo, inclusive no Brasil, para a proteção de paisagens e da biodiversidade. A criação do Parque Nacional de *Yellowstone*, em 1872, é consensualmente considerada o marco inicial da estratégia de estabelecer sistemas públicos de proteção de áreas naturais (BRITO, 2000, p. 19).

Uma unidade de conservação (UC) ou área natural protegida é definida pela União Internacional de Conservação da Natureza (UICN) como “*uma superfície de terra ou mar consagrada à proteção ou manutenção da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e dos recursos culturais associados, e manejada através de meios jurídicos e outros eficazes*” (UICN *apud* BRITO, 2000, p. 19). No Brasil, de acordo com a Lei 9.985 (2000), a mais recente sobre o assunto, UC é conceituada como:

espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000, p. 1).

As áreas protegidas ou unidades de conservação (UCs) são criadas visando a proteção e conservação dos ecossistemas, das paisagens e das diversas formas de vida. No entanto, a sua efetivação não tem sido simples, pois a atuação do Estado foi por muito tempo marcada por uma visão estritamente preservacionista, focalizada na proteção dos ecossistemas naturais, sem levar em conta os interesses das populações residentes e vizinhas. A intervenção do

Estado na ocupação da terra e no uso e na proteção dos seus recursos, em busca de garantir o direito coletivo a um ambiente natural preservado, tem ocorrido de forma, em geral, desequilibrada. Não existe uma política global unificadora dos componentes social, econômico, ecológico e cultural, embora haja um movimento no sentido de alcançá-la (LEUZINGER, 2007).

Os objetivos básicos da conservação da biodiversidade, expostos no documento *Estratégia Mundial para a Conservação* [1980], são: a manutenção dos processos ecológicos essenciais, a preservação da diversidade genética e a utilização sustentada das espécies e dos ecossistemas (UNESCO, 1980 *apud* DIEGUES, 1993). Contudo, existe um consenso de que a conservação da biodiversidade não pode ser alcançada apenas através da opção pelo não-uso dos recursos naturais, pois não é exequível a criação de áreas que venham a serem, exclusivamente, santuários invioláveis. O conceito adotado pela *United Nations for Education, Science and Culture Organization* (UNESCO) para as áreas protegidas surgiu da compreensão de que a conservação da biodiversidade deve buscar harmonia com as necessidades dos povos que habitam as terras que a hospedam.

A situação atual das áreas protegidas no Brasil é problemática, nesse e em outros aspectos. Grande parte delas ainda não foi implantada e, na prática, muitas não ultrapassaram o estágio de “*unidades de conservação no papel*”. Cerca de 53,4% das UCs federais de proteção integral sofrem variados problemas, como terras incompletamente regularizadas e/ou demarcadas, falta de equipamentos, funcionários em número insuficiente, presença de populações humanas e/ou invasões de diversos tipos e inexistência de planos de manejo e de gerenciamento, a escassez de recursos etc. Mesmo as categorias de UCs que permitem atividades produtivas e/ou a presença de populações sofrem, em muitos casos, com a falta de planos de manejo, de conselhos gestores, de esquemas de gestão compartilhada etc. (BENATTI, 1998; DRUMMOND *et al.*, 2006).

Assim, a existência de populações humanas em UCs de proteção integral tornou-se tema central de discussões em nível nacional e internacional. No Estado do Amapá, esse tipo de problema ocorre em três das cinco UCs de proteção integral federais: Parque Nacional do Cabo Orange, Reserva Biológica do Lago Piratuba e Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque. A pergunta que este artigo busca responder é a seguinte: como compatibilizar as políticas públicas de conservação do ambiente natural (um bem público que requer ações específicas do poder público para restringir certas atividades) com os interesses sócio-econômicos e culturais das populações locais? Uma resposta eficaz exige que os interesses difusos da conservação se compatibilizem com os interesses setoriais de um ou mais grupos sociais locais. A premissa é que precisa haver um modelo integrado e participativo de gestão ambiental sustentável, atendendo a todos os interesses em jogo, mesmo com restrições a alguns desses interesses.

Um passo fundamental para a resolução prática das dificuldades inerentes a essa compatibilização ocorreu, em julho de 2000, com a sanção da Lei nº.

9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A lei foi regulamentada pelo decreto nº. 4.340, de 22 de agosto de 2002 (BRASIL, 2000). Tornou-se a principal peça legal de proteção dos recursos naturais por via de UCs e de garantia dos direitos de cidadania das populações tradicionais afetadas por UCs. Reconhece a existência desses grupos e lhes dá um tratamento digno, ao considerá-los aliados na conservação da natureza. Entretanto, existem alguns pontos frágeis na lei, como, por exemplo, a necessidade de maior clareza no tratamento das questões fundiárias e sociais, em particular no que toca às chamadas populações tradicionais.

O presente trabalho tem como objetivo principal verificar a possibilidade de implantação de um “modelo” de gestão ambiental, que chamamos de “gestão participativa”, capaz de lidar com essas tensões. Isso foi feito através de um estudo de caso, cujo foco principal é a Reserva Biológica do Lago Piratuba - RBLP e o seu entorno, com base em fontes bibliográficas e em coleta de dados primários junto às populações envolvidas (IBAMA, 2002; DIAS, 2003). O texto discute o conceito de “gestão”, enfatizando a gestão participativa no âmbito da questão ambiental, e descreve brevemente algumas experiências de gestão compartilhada em UCs brasileiras. Em seguida, ele traça o perfil da situação atual da gestão da RBLP. A conclusão é que a gestão participativa possibilita uma relação mais harmoniosa entre as populações e as UCs, viabilizando as unidades, desde que todos os atores envolvidos aceitem limitações e compartilhem ações e responsabilidades. A principal barreira registrada é a dificuldade de substituir tecnologias e práticas altamente impactantes da bubalinocultura extensiva (ou de substituir a própria atividade), para propiciar às comunidades alternativas de sustento.

### **Gestão participativa: conceitos**

A partir da década de 1940, o Brasil sofreu profundas transformações em função da modernização de suas bases produtivas, do crescimento demográfico e da urbanização, agravando-se os problemas ambientais, especialmente nas áreas mais industrializadas. Todavia, somente em 1972, por ocasião da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em Estocolmo, a questão ambiental começou a ser incluída nas agendas oficiais internacionais e internalizada no poder público federal do Brasil (ANDRADE *et al.*, 2000; CNUMAD, 1997). Desde o século XIX, quando diversas modalidades de áreas de naturais protegidas foram sendo criadas para conservar espécies, paisagens e ecossistemas, ocorreram muitas reuniões de representantes governamentais e ativistas de diversos países para discutir a necessidade de medidas para controlar a degradação ambiental.

O relatório intitulado *Nosso Futuro Comum*, da Comissão Mundial do Ambiente e Desenvolvimento (1987), deu especial importância à proteção do meio ambiente na realização do desenvolvimento sustentável (CNUMAD, 1991). O conceito de desenvolvimento se desdobrou desde a década de 1950, face às crises financeiras, à incerteza quanto aos rumos do crescimento mundial, às

desigualdades entre as nações e à emergência da preocupação com o ambiente natural. Isso conduziu à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, na qual foi consagrada a dimensão ambiental do conceito de desenvolvimento (MACHADO, 2005).

Segundo Lima (2003, p. 3), na atualidade o termo gestão é empregado comumente no campo das políticas públicas, “*mas historicamente o seu emprego origina-se no domínio do privado, especialmente como um conceito jurídico-administrativo*”. Esse entendimento é registrado nos dicionários correntes de língua portuguesa. Gestão provém do latim *gestione* e significa: “1. *Ato de gerir; gerência, administração. Gestão de negócios. Jur. 1. Administração oficiosa de negócio alheio, sem mandato ou representação legal*” (FERREIRA, 2001).

Segundo Andrade *et al.* (2000), a gestão não se limita à ciência da administração pública ou privada, pois abarca questões relacionadas à sociologia, à economia, às finanças, à teoria do Estado, ao direito, ao planejamento e outros. O mesmo autor descreve a gestão ambiental como um processo contínuo e adaptativo por meio do qual uma organização define (e redefine) os seus objetivos e as suas metas de proteção do ambiente, bem como escolhe estratégias e meios para atingir tais objetivos. Godard (1997) filia-se à mesma idéia quando afirma:

A gestão constitui agora o cerne onde se confrontam e se reencontram os objetivos associados ao desenvolvimento e ao ordenamento e àqueles voltados para a conservação da natureza ou para a preservação da qualidade ambiental. Ela está sendo introduzida em todas as áreas: gestão dos equilíbrios naturais, gestão dos povoamentos, gestão dos recursos naturais, gestão do espaço, gestão dos recursos genéticos etc. (GODARD, 1997, p. 214, *apud* LIMA, 2003).

O conceito de gestão ambiental é entendido pelo IBAMA como uma forma de conduzir processos dinâmicos e interativos que se dão entre o sistema natural e o social, partindo-se de modelo padrão de conservação e desenvolvimento que se quer almejar (*Congreso Latinoamericano de Parque Nacionales y Otras Areas Protegidas*, 1997). O conceito tem evoluído para uma perspectiva de gestão compartilhada pelos diferentes agentes e atores envolvidos e articulados em seus diferentes papéis, dentro da perspectiva de que a responsabilidade pela conservação ambiental é de toda a sociedade, e não apenas do poder público, dependendo da postura pró-ativa de todos os atores envolvidos. Embora não haja uma definição que abranja todas as diferentes formas de gestão, é possível destacar as mais usadas no gerenciamento de UCs:

**Gestão bio-regional** (MILLER, 1999) – combinação de aprendizagens e teorias oriundas de várias metodologias de gestão ambiental, utilizadas de forma integrada para a proteção e recuperação de ecossistemas. O adjetivo bio-regional

refere-se a um espaço geográfico que abrange um ou mais ecossistemas, caracterizado por topografia, cobertura vegetal, cultura e história dos habitantes locais. Ela se aplica mais ao que se denomina corredores ecológicos, que são:

porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquelas das unidades individuais (BRASIL, 2000, p. 2).

**Co-gestão** – O IBAMA conceitua o termo como a participação de uma ou mais entidades qualificadas no gerenciamento de UCs, compartilhando com o órgão governamental competente as decisões gerenciais e o planejamento operativo das mesmas, conforme procedimentos especificados nos instrumentos de planejamento – planos de manejo, planos de ação emergencial, dentre outros – aprovados pelo órgão governamental competente (IBAMA, 1994; 1995).

**Gestão participativa** – o conceito seria aplicável às UCs nas seguintes circunstâncias: a) envolvimento das comunidades do entorno, principalmente no que diz respeito às atribuições de proteção; b) envolvimento dos atores interessados, principalmente no referente a atividades produtivas; c) fortalecimento do sistema público responsável pela regulamentação e gerenciamento das UCs; d) criação de novas engenharias institucionais favoráveis a decisões compartilhadas e à transparência; e) comprometimento dos atores, como garantia de continuidade de participação (DRUMMOND; CRESPO, 2000, p. 10). Trata-se de um modelo relativamente recente, que precisa ser lapidado e aperfeiçoado de acordo com as diversas experiências em curso no Brasil e no mundo, considerando-se as peculiaridades regionais.

Independentemente destes conceitos, nos últimos dez anos ocorrem uma maior descentralização e uma crescente participação da sociedade civil organizada na execução de diversas políticas públicas que seriam de responsabilidade primordial do Estado. Isso ocorre sob a égide do princípio constitucional mais amplo de descentralização da execução das políticas públicas. Segundo Pádua (1997), para o tratamento da gestão compartilhada ou participativa é imprescindível ter-se em mente a promoção de um trabalho, que pode e deve ser integrado e participativo. Isso não desobriga o órgão governamental gestor de contar com técnicos qualificados em seus quadros, visando o cumprimento das normas emanadas pelo Poder Público (sobre descentralização e participação em políticas públicas no Brasil contemporâneo, ver TONI, 2006; TONI; PACHECO, 2005; TONI; KAIMOWITZ, 2003; SAYAGO; DUARTE, 2006).

Lima (2003) destaca que a discussão sobre participação não é recente e nem se restringe às questões ambientais. Para que a gestão participativa seja



efetiva, é preciso o engajamento da coletividade em todas as etapas do processo: formulação, tomada de decisão, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de programas, e políticas e projetos. De acordo com o autor, em um levantamento de 121 projetos comunitários relacionados ao abastecimento de água, apenas 3% dos projetos com baixas taxas de participação alcançaram o efeito desejado, enquanto que 81% dos projetos com alta taxa de participação foram altamente eficazes. A participação da comunidade foi a variável que mais explicou o êxito desses projetos. Em outro levantamento de 28 projetos ambientais na América Latina e no Caribe executados entre 1989 e 1994, os seus formatos foram significativamente melhorados com a participação popular e com as consultas às comunidades, aos governos e às ONGs locais. Além disso, a variável mais importante para o êxito inicial dos projetos do *Global Environmental Facility* (GEF) tem sido a efetiva participação dos atores (WEISS, 2000, *apud* LIMA, 2003; NOGUEIRA, 2006).

Lima (2003) ressalta ainda que muitas agências governamentais acreditam na importância da participação social no planejamento e implantação de políticas públicas. Da mesma forma, as agências multilaterais e os organismos financiadores internacionais, multilaterais ou de cooperação internacional, como o Banco Mundial, a *Japanese International Cooperation Agency* (JICA), a Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), consideram a participação não apenas como um princípio desejável, mas como indicador de efetividade e sustentabilidade dos programas por eles financiados.

Abordando o tema sob outro ângulo, é preciso reconhecer que toda participação social pode implicar em atrasos e custos, muitas vezes causados por conflitos entre interesses dificilmente conciliáveis, conflitos esses que, de toda forma, se manifestariam dentro de qualquer modelo de gestão. É um risco inerente à participação. Porém, o presente estudo de caso focalizou um processo nascente de gestão participativa, em que a combinação entre duas dimensões potencialmente conflituosas - os interesses locais e a incorporação do saber científico – se deu sem maiores atritos.

Benatti (1999) considera o envolvimento das populações afetadas por UCs importante na busca de mecanismos de redução dos efeitos sócio-políticos gerados por elas. A busca de alternativas, na sua concepção, deve ser uma tarefa coletiva, possibilitando uma ampla participação de associações comunitárias, administrações municipais e estaduais e outras organizações que contribuam para o fortalecimento das áreas protegidas.

A participação dos atores em programas e políticas que os afetam vem se acentuando positivamente nos últimos anos no país, pois alguns agentes financiadores a colocam como condição *sine qua non* à aprovação de projetos sociais e ambientais. Entre outros exemplos está o da pesquisa que deu origem a este texto, feita com o apoio do Fundo Nacional do Meio Ambiente, em atendimento a um edital focalizado especificamente no tema “gestão participativa” de UCs. Por outro lado, ainda são poucas as UCs federais que fogem do modelo

de gestão tradicional do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Via de regra, os gerentes das UCs temem abrir a outros agentes a possibilidade de participar da gestão das mesmas. Embora pareça a muitos, ser o caminho mais apropriado, a gestão participativa apresenta alguns entraves inerentes à democratização de processos enraizados. Guidon *apud* Pádua (1997) refere-se ao IBAMA como uma entidade estatal muito conservadora e corporativista, pois que resiste às inovações das ONGs que desejam desenvolver atividades conjuntas nas UCs e nos entornos.

No entanto, a situação vem mudando, ainda que lentamente. Segundo dados do IBAMA e do MMA analisados por Drummond e colaboradores (2006), entre as 277 UCs federais existentes em 2006 (excluídas as Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs), 73 tinham conselhos gestores implantados. Entre 1991 e 2005 houve 77 parcerias formalizadas entre o IBAMA e 46 instituições interessadas em co-gerir um número não-informado de UCs federais. Essas 46 entidades incluem universidades, institutos de pesquisa científica, prefeituras, organizações não-governamentais (ONGs) nacionais e estrangeiras, empresas privadas e estatais e uma agência reguladora. Na esfera estadual, 350 UCs tinham conselhos gestores, contra 78 sem conselhos. 71 dentre 428 UCs estaduais mantinham em 2005 parcerias com instituições não-identificadas.

Tudo indica, portanto, que existe um potencial para que tais números se ampliem tanto no que se refere às entidades parceiras quanto às UCs beneficiadas.

### **Experiências de gestão participativa em UCs brasileiras**

No Brasil, as experiências e as discussões relativas à gestão participativa em UCs federais ocorrem há pouco mais de uma década. Em 1995, 1996 e 1997, respectivamente, houve três *workshops* fundadores do assunto, todos promovidos por ONGs. O *workshop* “Políticas de Gestão para as Unidades de Conservação”, promovido pelo Instituto Sócio-Ambiental (ISA), recomendou que o IBAMA adotasse um modelo participativo amplo, multidisciplinar e de equipe para o gerenciamento das UCs. Sugeria-se adotar comitês ou conselhos locais para cada UC. A sua composição deveria ser buscada pelo órgão junto à sociedade civil organizada e a órgãos de governo diretamente afetados. O segundo *workshop* foi promovido pela Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) em 1996, e o terceiro pela Fundação Biodiversitas, em 1997. Esses dois outros eventos discutiram tópicos similares e chegaram a conclusões convergentes (OFICINA SOBRE GESTÃO PARTICIPATIVA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1, 1998; SEMINÁRIO PARCERIAS E CO-GESTÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1, 1996).

Existem profissionais e instituições que tentam avançar um pouco mais que o IBAMA na direção da gestão participativa, mas tanto o IBAMA quanto os demais órgãos ambientais enfrentam dificuldades nessa transição. A publicação do

Decreto 4.340, de 22/8/2002, que regulamentou artigos da Lei do SNUC, foi um novo estímulo para a adoção dos modelos participativos ou compartilhados de gestão.

Já existe no país um considerável repertório de experiências de gestão compartilhada de UCs. Uma amostra de 15 experiências foi descrita e analisada por Crespo e Drummond (2000). Segundo eles, ocorreram até o ano de 2000 pelo menos 15 experiências formalizadas de gestão compartilhada em UCs federais e estaduais, afetando unidades de nove estados (Minas Gerais, São Paulo, Amazonas, Pará, Piauí, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro).

Dois aspectos se destacam na análise de Crespo e Drummond (2000). O primeiro diz respeito às categorias a que pertencem estas 15 UCs: 80% delas são de proteção integral e apenas 20% são de uso sustentável. Assim, a preocupação com as UCs de proteção integral parece ter sido maior na fase inicial de adoção de modelos de gestão compartilhada. Isso talvez se explique por serem elas mais problemáticas, inclusive por causa da necessidade de definição de papéis e competências em unidades que contêm ecossistemas frágeis/ameaçados e que precisam ser bem protegidos. O segundo aspecto a destacar é que foram examinadas apenas as UCs cujas experiências participativas foram registradas em documentos formais/oficiais. Trata-se de contratos ou arranjos de co-responsabilidade, dentre os quais o mais comum é o de co-gestão, firmado através de “Termo de Cooperação Técnica”, alguns com participação de importantes organismos nacionais e internacionais. A co-gestão aparece assim como uma forma de agilizar os processos da gestão pública, sendo uma alternativa de descentralização do gerenciamento das UCs. Pode ocorrer o repasse parcial ou total das atribuições do órgão gestor aos estados, municípios, ONGs e/ou empresas privadas, ficando o IBAMA com o controle político do processo.

O “Convênio” ou “Termo de Cooperação Técnica” é um protocolo que normalmente não prevê o repasse de recursos financeiros pelas partes e que ocorre entre instituições ou entre programas e/ou projetos específicos. Dá base à realização de atividades tanto para a gestão da UC, quanto para a entidade parceira (pesquisa científica, educação ambiental, mobilização de trabalho voluntário, treinamento de profissionais e outros) (CRESPO; DRUMMOND, 2000). Em sua maioria, as UCs examinadas pelos autores sofriam pressões antrópicas agudas (problemas fundiários, invasões ou populações residentes) e tinham necessidade premente de melhorar a ação fiscalizadora, já que o IBAMA carecia de recursos humanos e financeiros.

Em três UCs examinadas pelos autores ocorriam atritos sérios entre os moradores do entorno e a administração da UC. Ocorreram ainda casos de isolamento das instituições gestoras, o que dificultou avanços no gerenciamento. Outras unidades vivenciaram entraves ocasionados por problemas burocráticos, como é o caso do Parque Nacional da Serra da Capivara (PI). No Parque Nacional do Jaú, o arranjo institucional adotado foi o de um “Termo de Cooperação Técnica” entre o IBAMA e a Fundação Vitória Amazônica (FVA), e



não o “Convênio de Co-Gestão”, conforme o inicialmente esperado pela referida fundação, que entendeu a opção do IBAMA pelo termo de cooperação como receio de perda de “poder” ou de “responsabilidades”. O IBAMA tem, aliás, tentado evitar o uso do termo “co-gestão” em suas novas parcerias formais.

A análise dessas 15 experiências demonstra que em torno de 2000 ainda não existia um modelo definido de gestão compartilhada de UCs, e sim experiências relativamente individualizadas de co-gestão ou co-responsabilidade. Ou seja, era um processo em fase de construção.

Outras experiências de gestão participativa nas UCs do Brasil, neste caso apenas em unidades de proteção integral, são examinadas num texto preparado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) em 2002. (SOARES *et al.*, 2002). O estudo teve como objetivo gerar apoio a ações e metodologias bem sucedidas, capazes de associar e envolver as comunidades locais, de gerar emprego e renda e de conservar as áreas protegidas. O estudo incluiu nove unidades (cinco parques nacionais, dois parques estaduais e duas reservas biológicas), distribuídas por dez estados brasileiros, envolvendo 11 entidades (todas elas ONGs sem fins lucrativos). Dessas nove UCs, quatro apareceram também no estudo de Crespo e Drummond (2000), acima citado: Parque Nacional do Jaú (AM), Parque Nacional da Serra da Capivara (PI), Parque Nacional de Aparados da Serra (SC/RS) e Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (MG).

O estudo do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) constatou que todas essas UCs têm problemas fundiários, pois a maioria das unidades de proteção integral tem populações residindo em seu interior, mesmo quando criadas há décadas. Soluções mais diversificadas foram adotadas por instituições que desenvolvem atividades no entorno das UCs, a exemplo da Fundação Museu do Homem Americano (FUMDHAM), que optou por comprar parte das terras do Parque Nacional da Serra da Capivara (PI), em virtude da falta de recursos governamentais para esse fim. O Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia e a Jupará Agroecológico têm auxiliado o IBAMA na execução dos levantamentos necessários à regularização fundiária na Reserva Biológica de Una (BA). As ameaças geradas pelas pendências fundiárias das UCs podem ser agravadas pelos usos dados aos recursos naturais adjacentes a elas.

Problemas fundiários podem ameaçar a integridade do patrimônio que se quer conservar, mas vale ressaltar que, na maioria dos casos, o uso da terra no entorno da área protegida é tão fundamental quanto a situação no interior da unidade e, por isso, assume grande relevância (SOARES *et al.*, 2002, p. 16).

A participação dos parceiros de gestão foi considerada satisfatória neste estudo do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) apresentando, porém, níveis diferenciados. Em todos os casos, participam organizações representativas de algum segmento da população, porém em nenhuma das nove unidades havia conselhos gestores formalizados. Fica clara a necessidade da

existência das organizações locais fortes, para que a sua participação na gestão das unidades e dos seus entornos seja eficaz. Na maioria dos casos, existia parceria entre as ONGs e as UCs, porém em três deles não houve ainda a aproximação com o IBAMA, pelo fato de este não reconhecer a importância do trabalho dos parceiros. Tal descompasso deve-se ao fato de que os gestores das unidades carecem de pessoal e recursos financeiros, ficando sujeitos às políticas institucionais.

As ONGs, por sua vez, apesar de terem dificuldade de conseguir recursos financeiros, têm mais autonomia para aplicar os recursos disponíveis, tomando a iniciativa – às vezes de forma indevida – de ações para o entorno ou mesmo para dentro das unidades, sem consultar os responsáveis por elas. O estudo de experiências no entorno de UCs de Proteção Integral, demonstrou ainda que o sucesso da gestão depende da integração com a população do entorno e dos seus padrões de uso da terra e dos demais recursos naturais, quando for o caso. Todas as entidades que direcionaram os seus esforços a apenas um objetivo específico ou realizaram atividades delimitadas apenas nas circunvizinhanças das unidades sentiram a necessidade da execução de um trabalho mais abrangente. (SOARES *et al.*, 2002).

### **O caso da gestão participativa da Reserva Biológica do Lago Piratuba**

Esta seção se baseia em pesquisa *in loco* realizada na Reserva Biológica do Lago Piratuba (RBLP) para levantar informações bio-físicas e sócio-institucionais originais sobre a UC e o seu entorno. Outros materiais primários e secundários foram reunidos em oficinas de “Diagnóstico e Zoneamento Participativos” realizadas nas comunidades de dentro e do entorno da UC e na leitura de documentos institucionais do IBAMA. Informações e análises novas foram produzidas dessa forma, especialmente no que diz respeito aos aspectos de saúde, educação, transporte, moradia, infra-estrutura e saneamento.

A RBLP é uma UC federal de proteção integral. Como tal, deve ser gerida sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais (BRASIL, 2000).

A RBLP está inserida no Setor Atlântico da Planície Costeira do Estado do Amapá, adjacente à foz do rio Amazonas, na denominada “Região dos Lagos” (IBAMA, 2002) (Figura 1). Criada em 1980 pelo Decreto n.º 84.914, de 16/7/1980 e alterada pelo Decreto nº 89.932, de 10/07/1984, que mudou os seus limites, até 2002 não tinha sido implementada e por isso ainda não havia atingido os seus objetivos. Desde a sua criação, quando moradores já habitavam a área, ocorreram alguns conflitos duradouros, especialmente fundiários. Até hoje, o IBAMA tem problemas de carência de recursos financeiros, de infra-estrutura de pesquisa, de materiais e equipamentos e de funcionários para gerir a unidade. Porém, a partir de 2002, quando a unidade foi contemplada com recursos do



Limita-se a Oeste com a localidade conhecida como Camaleão (Região dos Lagos); ao Sul, com o rio Araguari; a Leste, com o oceano Atlântico e ao Norte com o rio Macarri. As cidades mais próximas são as sedes dos municípios de Cutias e Tartarugalzinho, que ficam a 150 km e 232 km de Macapá, respectivamente. O acesso à unidade pode ser feito por via terrestre e fluvial. Note-se a proximidade de outras UCs, como a Estação Ecológica Maracá-Jipioca, a Floresta Estadual do Amapá e a Reserva Biológica do Parazinho. (DIAS, 2003).

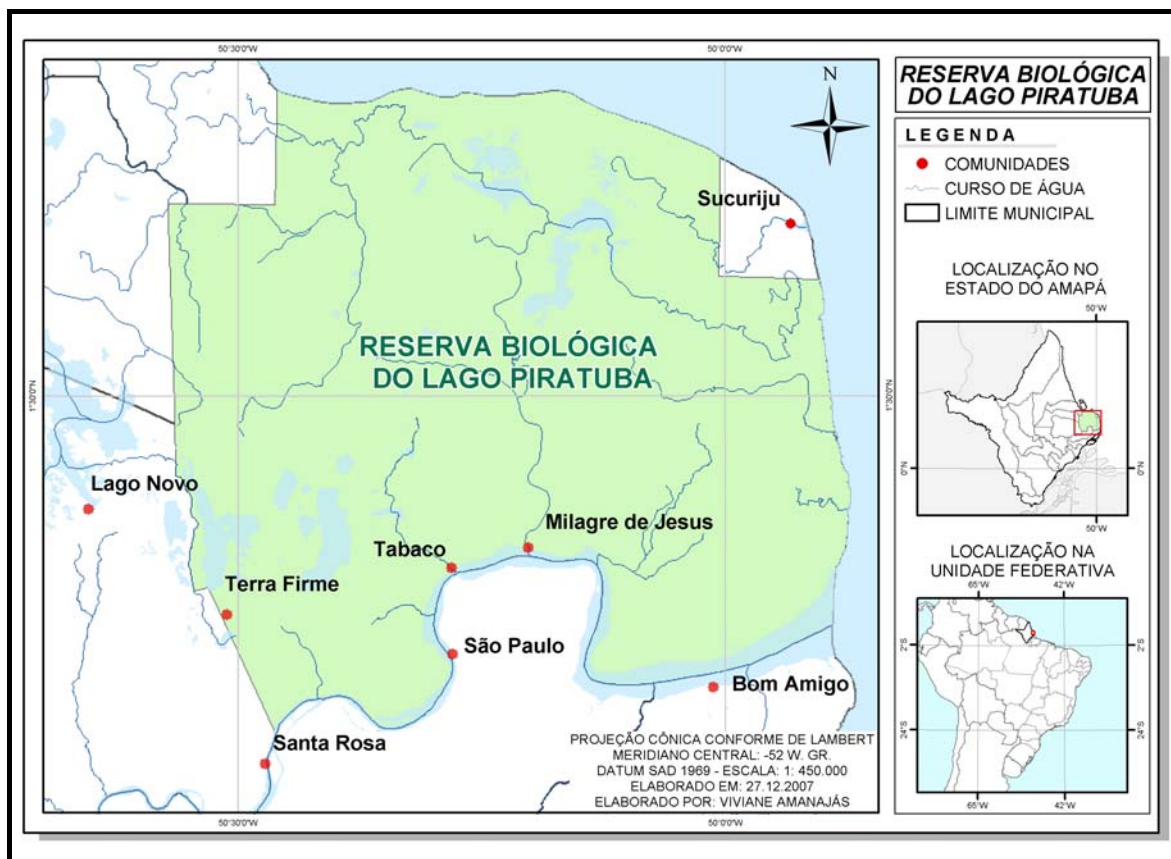


Figura 2 – Mapa da Reserva Biológica do Lago Piratuba e das comunidades situadas dentro e no entorno da RBLP, Amapá.

Fonte: Divisão de Geoprocessamento, Secretaria de Meio Ambiente, Governo do Estado do Amapá (Dezembro 2007).

As origens da RBLP remontam aos anos imediatamente anteriores a 1974, por ocasião da execução do Projeto Radar na Amazônia (RADAM), que incluiu a identificação de áreas propícias à criação de novas UCs. Assim foram selecionadas áreas da RBLP e do Parque Nacional do Cabo Orange, ambas no Amapá. Em 1980, uma equipe de biólogos visitou brevemente as áreas para fazer estudos relativos à criação das duas unidades, sem levar em conta a existência de comunidades e de bubalinos na área da RBLP. As novas UCs foram delimitadas originalmente através de mapas que não permitiam a definição precisa das suas coordenadas geográficas. As duas foram criadas ainda em 1980



pelo IBDF, sem a adoção de procedimentos técnicos rigorosos. Apenas 12 anos após a criação da RBLP é que se fez um levantamento cartorial, em resposta a uma ação indenizatória movida pelo proprietário da fazenda Vista Alegre. Essa ação logrou êxito, o que gerou entre os demais habitantes da reserva grande expectativas, que acabaram não se confirmando, em virtude de entraves burocráticos que se arrastam até os dias atuais. (DIAS, 2003; entrevista dos autores com o engenheiro florestal Rubens da Rocha Portal, Macapá, 25/6/2003).

A situação fundiária da unidade é problemática. Ela é formada em sua maior parte por terras devolutas da União. Foram indenizados apenas 5.000 ha (cerca de 1,77% da unidade). Isso ocorreu porque a propriedade Vista Alegre (única indenizada até hoje) tinha um projeto agropecuário incentivado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Antes que a atividade crescesse e o problema se tornasse mais grave, o IBDF optou por indenizar o proprietário (DIAS, 2003). As populações residentes na unidade e no seu entorno ocupavam a área antes da sua criação, existindo ocupações que datam da década de 1970 (IBAMA, 2002a).

A RBLP abriga hoje cerca de 60 edificações de residentes (proprietários/famílias) em seu interior. Isso gera sérios conflitos, já que algumas fazendas e retiros têm usos agropecuários, ocasionando profundas modificações no ambiente natural. Há alguns moradores "tradicionais", especialmente nas comunidades Bom Jesus do Araguari (Tabaco) e Milagre de Jesus, cujo modo de vida foi alterado pela UC, que limitou os seus usos dos recursos naturais (IBAMA, 2002a). A sua remoção pura e simples, se realizada de forma drástica, causaria graves problemas para diversas famílias humildes estabelecidas na área muito antes da criação da unidade (IBAMA, 1997). O mesmo ocorreu na Reserva Biológica do Rio Trombetas e na Estação Ecológica de Anavilhanas, gerando conflitos que perduram até a presente data e criando resistência entre essas populações a qualquer iniciativa de conservação ambiental (SOARES *et al.*, 2002).

A RBLP não é excepcional neste aspecto, portanto. A regularização fundiária das UCs consiste "*na solução das situações dominiais e possessórias, não no sentido de reconhecê-las e mantê-las intocáveis (...), mas com o objetivo de incorporar as terras ocupadas a justo título ou não ao patrimônio do órgão gestor da unidade*" (BRITO, 2000, p. 95). O direito de propriedade é assegurado pela Constituição (BRASIL, 1988), porém a falta de uma política adequada de implantação de UCs implica na falta de recursos financeiros para regularizar fundiariamente (via indenizações) as UCs de forma coerente com esse direito. Isso contribui para que muitas UCs em todo o país continuem abarcando terras privadas ou estejam sujeitas a apropriações e a usos ilegais.

Segundo os dados mais recentes, válidos para 2005, de 231 UCs federais que exigem dominialidade pública integral, 157 (70%) carecem de qualquer regularização fundiária, 50 estão parcialmente regularizadas e apenas 24 estão totalmente regularizadas. Em fins de 2005, nenhuma das 27 reservas biológicas federais constava como integralmente regularizada em termos fundiários



(DRUMMOND *et al.*, 2006). A situação não é muito diferente nos estados e municípios, que por isso tendem a preferir a criação de unidades de uso direto, que não exigem desapropriações e indenizações (PÁDUA, 1997). Segundo Rocha (2002), ainda são grandes as dificuldades da administração pública de lidar com as questões ligadas à regularização fundiária de terras destinadas às UCs, especialmente quando a situação inclui o componente social, na forma da presença de populações tradicionais ou outras

A RBLP abriga uma valiosa riqueza natural (IBAMA, 2002a; DIAS, 2003). Com relação à vegetação, ela ocupa terrenos da faixa litorânea (oceânica) e de planícies de inundação (rio Araguari), extensas áreas planas sujeitas a inundações periódicas. A composição florística é dominada por formações em fase de sucessão, denominadas “*formações pioneiras*”. Ocorrem ainda manchas de floresta ombrófila densa. As formações pioneiras, em função da influência marinha, são divididas em manguezal ou formação de mangue, em que o fator salinidade seleciona as espécies vegetais. Há também os chamados “*campos da planície do Amapá*”, sem influência marinha, mas sujeitos a inundações permanentes ou temporárias (IBAMA, 1989). A fauna é numerosa e diversificada, apesar da inexistência de levantamentos abrangentes ou sistemáticos. A variedade faunística segue o potencial proporcionado pela grande diversidade dos habitats.

A RBLP sustenta a reprodução de numerosas espécies de animais e plantas ameaçados de extinção e recebe populações de várias espécies de aves migratórias (ver Figuras 3 e 4). A unidade é classificada como uma área prioritária, segundo o documento *Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade das Zonas Costeira e Marinha* (MMA, 2002), conforme Quadro 1, a seguir:

**Quadro 1 – Significância da Reserva Biológica do Lago Piratuba para a Conservação da Biodiversidade**

Área protegida	descrição	municípios abrangidos	significância	ecossistemas	ameaças
da foz do rio Amapá Grande à foz do rio Araguari	área sob influência do sistema de dispersão amazônica	Tartarugalzinho e Amapá	extrema importância biológica, com a presença de ninhais, aves migratórias, peixes demersais, espécies raras e esclamo-brânquios	manguezais, estuários, lagos, planícies lamosas e áreas inundáveis	pressão antrópica causada por extrativismo vegetal, pesca predatória e criação de bubalinos, além da erosão natural

Fonte: IBAMA (1997, 1999) e MMA (2002).



Figura 3: Filhotes de *Casmerodius albus* (garça branca grande), ocorrentes na unidade de conservação nos levantamentos de avifauna realizados em 2002, Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP, Centro de Pesquisas Aquáticas do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá (CPAQ/IEPA), maio/2002. Fonte: IBAMA (2002e).



Figura 4: Concentração de aves *Eudocimus ruber* (guarás), reunida em ninhal formado situado em frente à comunidade Milagre de Jesus, rio Araguari, limite natural da Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP, Centro de Pesquisas Aquáticas do Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá (CPAQ/IEPA), maio/2002. Fonte: IBAMA (2002e).

Até agosto de 2007, a RBLP esteve subordinada administrativamente à Superintendência do IBAMA no Estado do Amapá – Núcleo de Unidades de

Conservação (NUC), e tecnicamente à Diretoria de Ecossistemas (DIREC) do IBAMA nacional. Em 28 de agosto de 2007 foi sancionada a Lei nº 11.516/2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. A partir de então, a RBLP ficou subordinada ao novo Instituto, ainda em fase de implementação.

Até o ano de 2003, as atividades desenvolvidas pela equipe lotada na UC se limitavam à manutenção das bases físicas, à vigilância e à fiscalização. Não havia se iniciado a elaboração do Plano de Manejo da unidade. Nenhum projeto amplo e consistente que contemplasse as funções ecológicas da unidade e os interesses sócio-econômicos das comunidades vizinhas fora implementado na RBLP (DIAS, 2003).

A RBLP conta em 2007 com quatro funcionários do quadro do IBAMA e cinco funcionários terceirizados. Apenas três desses funcionários do IBAMA têm nível superior. Se contarmos apenas os funcionários do IBAMA em exercício na unidade, a relação é de um funcionário para 44.625 ha. O atual chefe da unidade tem formação em Engenharia Florestal e assumiu o cargo em outubro de 2003. Antes disso, a unidade foi gerenciada por funcionários com formação técnica (nível médio). Quanto à infra-estrutura, a unidade dispõe de quatro casas de madeira: a sede, na comunidade do Tabaco, duas em Vista Alegre e uma casa flutuante no interior dos lagos. Havia uma base no Igarapé Piranha, mas ela foi incendiada. No que diz respeito aos equipamentos, há três motores de popa, quatro lanchas voadeiras, uma *pick-up Ranger* e uma *pick-up D-20* (DIAS, 2003; comunicações pessoais, agosto 2007).

Em seguida, discorreremos sobre diversas dimensões das comunidades afetadas pela RBLP, com base principalmente em informações obtidas a partir dos resultados das oficinas de Diagnóstico e Zoneamento Participativos (DZP) realizadas em todas as comunidades do interior e entorno da Reserva. Elas permitiram traçar perfis específicos e atualizados da situação de cada uma das comunidades locais e da sua relação com a RBLP, já que os poucos dados secundários disponíveis não permitiam uma sintonia fina dos quadros locais.

A metodologia do DZP é participativa e flexível, podendo adaptar-se a diferentes situações. É considerado um método de pesquisa/ação – o ponto de partida de um processo contínuo de análise, planejamento e monitoramento, baseado no compromisso mútuo entre as partes envolvidas. É uma metodologia interdisciplinar que associa técnicas de autodiagnóstico, entrevistas e verificação *in loco*, permitindo confrontar várias informações e reuni-las em um só nível. As Oficinas de DZP tiveram como principal objetivo estabelecer um diálogo entre as diferentes partes envolvidas no manejo da área e dos seus recursos naturais, permitindo que a população local expressasse as suas visões a respeito da sua situação. Assim, foram realizadas sete oficinas, uma em cada uma das comunidades focalizadas: Santa Rosa do Araguari, Bom Jesus do Tabaco, Milagre de Jesus, Bom Amigo, Sucuriju, Lago Novo e Terra Firme. Foram feitas ainda entrevistas com pessoas-chave na comunidade de São Paulo e localidades Natal e Paratur.

Em 2002, a população residente na UC e no seu entorno deveria chegar a pelo menos 1.700 pessoas, de acordo com os resultados das oficinas de DZP (IBAMA, 2002d). Esta população se divide por oito comunidades e/ou localidades, todas abordadas no presente estudo (ver Figura 2). A sua distribuição é irregular, dentro e no entorno da reserva, com exceção da comunidade de Sucuriju, toda concentrada em uma única vila. Os principais traços geográficos das oito comunidades enfocadas estão listadas no Quadro 2, a seguir. Apesar de estarem fora dos limites do entorno, as comunidades de Lago Novo e Terra Firme foram incluídas no presente estudo, em virtude de usarem os recursos da RBLP. A Lei do SNUC, cap. 1, art. 2. inc. XVIII e a Nota de Rodapé nº 02 do Edital 003/01 dizem o seguinte: “Será considerada comunidade do entorno aquela localizada na Zona de Amortecimento da UC ou que afetar diretamente a biodiversidade nela contida” (FNMA, 2001, p. 7).

**Quadro 2 – Dados sobre as comunidades existentes na área de dentro e entorno da Reserva Biológica do Lago Piratuba (2002)**

comunidade	localização	coordenadas geográficas	situação em relação à UC	município a que pertence
Santa Rosa	margem esquerda do rio Araguari	01° 07'16.39910" 50° 28'19.71585"	entorno	Cutias
São Paulo	margem direita do rio Araguari	01° 14'02.1" 50° 16'45.1"	entorno	Cutias
Bom Amigo	margem direita do rio Araguari	01° 12'0,477" 50° 00'43,8"	entorno	Cutias
Sucuriju	nordeste da reserva, no litoral atlântico	01° 40'40.05512" 49° 55'57.54790"	entorno	Amapá
Lago Novo	Região dos Lagos	01° 23'02.87019" 50° 40'51.44656"	entorno	Tartarugalzinho
Terra Firme	Região dos Lagos	01° 16'31" 50° 30'38"	entorno	Tartarugalzinho
Milagre de Jesus	margem esquerda do rio Araguari	01° 20'38.9" 50° 12'05.2"	dentro	Amapá
Tabaco	margem esquerda do rio Araguari	01° 19'24.06734" 50° 16'49.57022"	dentro	Amapá

Fonte: IBAMA (2002a); IBAMA (2002e)

A organização social dessas comunidades, para além das famílias e grupos de vizinhança, é de incipiente a inexistente. Os moradores de Lago Novo e Terra Firme estão filiados à Colônia de Pescadores do Município de Tartarugalzinho, onde existe ainda a Associação de Produtores Rurais do Apezal da Terra Firme. A única comunidade formalmente organizada é a de Sucuriju, que



conta com a Associação de Moradores da Vila e a Colônia de Pescadores Z-4, à qual se filiam 168 pescadores.

Não existem dados confiáveis sobre a renda das famílias. Sabe-se apenas que muitas pessoas não têm renda monetária, mantendo-se apenas com os recursos da biodiversidade explorados para a subsistência e para trocas em escala local. Os fazendeiros comercializam gado, porém não existem dados sobre os rendimentos obtidos ou sobre como isso afeta a renda dos moradores do entorno.

A situação educacional dessa população é precária, pois ela tem poucas oportunidades de acesso ao ensino formal. Boa parte é analfabeta e aqueles que freqüentam ou freqüentaram a escola tem poucos anos de escolaridade. Praticamente, existe apenas o ensino de 1ª à 4ª série, pois o ensino modular de 5ª à 8ª série ocorre em apenas cinco comunidades. Há em média um professor por escola, contratado pelo município ou pelo Estado, acumulando as atividades docentes e as de direção. A comunidade de Terra Firme, além do ensino de 1ª à 4ª série, chegou a contar com o programa de Alfabetização Solidária. De um modo geral, as condições dos prédios escolares são satisfatórias, quando se considera o contexto amazônico. A exceção é a da escola de Milagre de Jesus, bastante deteriorada.

As condições de saúde são regulares. Os comunitários não citaram incidência de qualquer doença grave. No entanto, na maioria das comunidades inexistente posto médico; os que existem estão fechados ou praticamente fechados. As doenças mais comuns são gripe, diarreia, febre, verminoses e vômito, que refletem condições sanitárias precárias e hábitos de higiene inadequados. Possivelmente, existe uma considerável incidência de cárie dentária e crianças com deficiência nutricional, em virtude dos hábitos alimentares (Ver Figura 5)



Figura 5: Posto de Saúde situado na comunidade de Sucuriju, comunidade situada no entorno da Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP. Foto: Teresa Cristina Albuquerque de Castro Dias (junho/2002). Fonte: IBAMA (2002e)



Os moradores utilizam plantas medicinais nativas para tentar a cura de doenças comuns. Em casos graves, o acesso aos serviços de saúde exige longos deslocamentos até os centros urbanos próximos. O trabalho dos agentes de saúde ainda é insatisfatório. A cada seis meses um agente de saúde visita as comunidades às margens do rio Araguari. Porém, ele atende somente as comunidades do município de Cutias, ignorando outras (Milagre de Jesus e Tabaco), por pertencerem ao município de Amapá, cuja Prefeitura Municipal não lhes dá qualquer assistência. No que se refere aos nascimentos, quando os partos não são feitos na própria comunidade, por parteiras tradicionais, as gestantes precisam ir à sede municipal mais próxima ou mesmo a Macapá. Destaque-se que não há meio de transporte regular para atender as comunidades, cujos residentes dependem de caronas em barcos e caminhões particulares dos seus vizinhos, parentes ou amigos.

As habitações de um modo geral são construídas em madeira, em locais inundados esporadicamente de acordo com o movimento das marés e cheias. Porém, a maioria não oferece segurança para crianças pequenas. As casas de madeira são cobertas de material resistente, como o zinco e o amianto que, apesar de inadequados ao clima, são preferidos pela durabilidade. O tamanho das casas independe do número de moradores, contando com apenas um dormitório para toda a família. A grande maioria não tem sanitários adequados e tem sanitários externos (retrete) para o despejo dos dejetos humanos, posteriormente levados pelas águas.

Não há energia elétrica de rede em qualquer das comunidades pesquisadas. Todas utilizam geradores a diesel, que funcionam em média por apenas três horas, à noite. Nem sempre as comunidades conseguem fazer a manutenção dos geradores. Algumas casas usam lamparinas a querosene. Quatro comunidades não têm meios de comunicação; as outras quatro têm telefones públicos a energia solar.

Nenhuma comunidade conta com o abastecimento de água tratada. Todas utilizam água de rio. Na comunidade de Sucuriju não há condições de consumo nem da água de rio, pois ela é salobra (pela influência do oceano Atlântico). A comunidade coleta e armazena água em cisternas no período chuvoso, para se abastecer no período mais seco. A escassez da água causa conflitos entre os moradores. Lago Novo e Terra Firme usam “poços amazonas” (nome regional dado a uma cavidade funda, aberta na terra, a fim de atingir o lençol de água), mas nenhuma delas trata a água com hipoclorito. Não há destinação adequada para o lixo doméstico. Em Santa Rosa, é a própria escola (alunos e professora) que recolhe e guarda o lixo até conseguir um transporte para levá-lo à sede do município de Cutias. A maioria das pessoas queima ou enterra o seu lixo, ou simplesmente o joga nos rios.

Todas as comunidades estudadas situadas às margens do rio Araguari têm como atividade produtiva principal a criação extensiva de bubalinos. Praticam ainda agricultura, pesca e caça de subsistência, além de pequenas criações de outros animais domésticos. As comunidades de Sucuriju e Lago Novo, além das

atividades de subsistência, praticam a pesca semi-industrial, com fins comerciais. A comunidade de Terra Firme se dedica principalmente à agricultura (mandioca, milho, arroz e frutas) e à pesca. A bubalinocultura extensiva causa grandes impactos ambientais. A situação atual da unidade retrata o descaso do poder público com os impactos da bubalinocultura, pois desde que ela foi criada, em 1980, a atividade só se expandiu, sem que fosse tomada qualquer iniciativa visando minimizar os prejuízos (Ver Figura 6).



Figura 6 – Búfalos encontrados na RBPL e no seu entorno. Foto: Teresa Cristina Albuquerque de Castro Dias (agosto/2002). Fonte: IBAMA (2002e)

O que se poderia chamar de “consciência ecológica” das comunidades de dentro e do entorno da UC é fruto do perfil de suas demandas relativamente modestas sobre o ambiente, das ações isoladas de educação ambiental e da constatação empírica da redução da oferta de alguns recursos naturais. Ela vem trazendo para as comunidades uma nova percepção de sua própria problemática. Fica cada vez mais claro para as comunidades que a destruição dos recursos naturais limita as suas opções de sobrevivência e ameaça a sua qualidade de vida. (DIAS, 2003).

Apesar dessa consciência emergente, os habitantes das vilas muitas vezes usam os recursos naturais da unidade de forma desordenada. Isso se expressa principalmente em atividades ligadas ao mercado, como a caça e pesca predatórias e a criação de búfalos. A faixa da margem esquerda do rio Araguari ocupada por essas famílias tem aproximadamente 6 km de largura, ou seja, invade substancialmente a área da reserva. Essa faixa encontra-se bastante alterada, pois o pisoteio dos búfalos cria grandes valas e drena a água dos lagos, formando novos campos de pastagem. Isso às vezes causa grande mortalidade de peixes, a exemplo dos pirarucus (*Arapaima gigas*) que ficam aprisionados nos canais que secam no período do verão, não conseguindo voltar ao rio. A irresolvida questão fundiária contribui para que as comunidades persistam nas

práticas predatórias, pois que se consideram ameaçadas de serem retiradas dos seus locais tradicionais de moradia a qualquer hora.

Na Região dos Lagos e na costa atlântica, o principal problema constatado na RBLP é a pesca predatória feita pelas comunidades do Lago Novo e Sucuriju, respectivamente. Além disso, moradores do município de Amapá pescam na área da reserva. As espécies mais procuradas são o pirarucu e o tucunaré (*Cichla* sp). Alguns pescadores invadem a unidade para capturar a pirapema (*Megalops atlanticus*), utilizada como isca na pesca de tubarões.

Nos anos de 2000 a 2007 ocorreram queimadas criminosas na RBLP e nas suas imediações, causadas por pescadores. Os incêndios foram detectados pelo Centro de Sensoriamento Remoto do IBAMA, em Brasília, e controlados, com grande dificuldade, pela equipe do IBAMA no Amapá, com ajuda dos Corpos de Bombeiros do Pará e Amapá, do Batalhão Ambiental da Polícia Militar do Estado do Amapá (PMAP) e do Exército Brasileiro. Depois dos incêndios particularmente graves de 2001, o Amapá foi incluído no Programa de Prevenção e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais na Amazônia Legal (PROARCO), do MMA. Ainda assim, em 2002 ocorreram novos e graves incêndios florestais na RBLP. No ano de 2003, o Programa de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (PREVFOGO), em parceria com o IBAMA/AP, efetuou um treinamento e deslocou 20 brigadistas mobilizados para combater novos incêndios florestais. A partir daí, todos os anos, brigadistas são contratados para atuar na prevenção, controle e combate a incêndios na RBLP.

No entorno da unidade ocorrem fenômenos parecidos - caça e pesca predatórias, captura predatória do caranguejo na ilha do Sucuriju, bubalinocultura extensiva e queimadas. A inexistência de Plano de Manejo na RBLP significa que ainda não estão sendo disponibilizadas alternativas econômicas sustentáveis para garantir a sobrevivência da população do entorno.

## **Planos e projetos para a RBLP**

Nesta seção, damos destaque a como as comunidades com o perfil aqui exposto participaram da elaboração de planos e projetos para a RBLP, ajudando a inserir os seus interesses e saberes nesses instrumentos, em cooperação com cientistas e técnicos. Esses saberes e interesses foram sistematizados nas oficinas de planejamento participativo, anteriormente citadas, e em seguida levadas em conta na redação dos textos dos instrumentos de gestão.

Durante a realização das oficinas de DZP, comunidades locais, técnicos e cientistas tiveram a oportunidade de compartilhar e discutir os diversos problemas inerentes à gestão da RBPL. A participação ativa das comunidades locais foi fundamental em todo o processo, podendo-se afirmar que a gestão participativa, na sua implantação na RBLP, permite confirmar a hipótese de que trabalhar com cuidado a relação entre as populações locais e a unidade de conservação é o caminho mais adequado para a consolidação da UC.

Constatou-se então, a necessidade de definir critérios que conduzam à sustentabilidade dos recursos naturais e contribuam para a mudança da situação da RBLP. Verificou-se ainda outra necessidade, a de fazer de estudos mais detalhados e específicos para compreender, principalmente, as mudanças sazonais, de hidrologia e de hidrodinâmica dos lagos e rios da RBLP.

Tendo em vista o diagnóstico resumido na seção anterior, foi constatada a necessidade de elaborar dois instrumentos de planejamento da RBLP: o zoneamento do entorno e o plano de manejo. Segundo Benatti (2000), o zoneamento ambiental é um dos instrumentos preconizados pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81). É definido como a instituição de “zonas de atuação especial, onde se regulamenta a apropriação dos recursos naturais e o uso do solo, prevendo em cada zona uma atuação especial a fim de atender as suas peculiaridades ecológicas e sociais”.

Para Benatti (2000), o zoneamento ecológico-econômico organiza espacialmente a produção, aloca recursos, interdita áreas. É uma forma de ordenamento territorial de uma área, devendo ser a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ambiental. Para que ele funcione, deve-se levar em consideração a existência de múltiplos fatores e poderes de decisão, individuais e institucionais, que influenciam a organização do espaço. O propósito do ordenamento territorial é conciliar estes fatores e poderes da forma a mais harmoniosa possível, para melhorar a qualidade de vida, propiciar o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, além de estimular a gestão responsável dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e a participação das populações. Um zoneamento mal estruturado pode ter conseqüências negativas para o meio ambiente e as comunidades envolvidas.

O zoneamento proposto no presente artigo focalizou o entorno da RBLP. O entorno foi dividido em três zonas, de acordo com as atividades econômicas desenvolvidas em cada uma delas, além das potencialidades, limitações e indicações para o uso (IBAMA, 2002a). Os dados levantados ao longo da nossa pesquisa serviram também para subsidiar a redação do plano de manejo da RBLP, atualmente em fase de conclusão, prevista para 2008. O plano de manejo tem grande importância para a gestão das UCs, sendo seu principal papel, dar uma base ao planejamento do conjunto de ações de gestão. Este planejamento se baseia no estudo pormenorizado dos recursos naturais e dos fatores antrópicos, estabelecendo, consolidando o zoneamento e definindo os programas e objetivos de gestão para cada zona (WWF, 1994 *apud* BENATTI, 2000). O plano de manejo deve conter uma descrição detalhada de como gerenciar adequadamente uma área protegida específica. É elaborado com base em um “roteiro metodológico” proposto pelo IBAMA (IBAMA, 1996). Apesar de sua importância para a gestão das UCs, em toda a Amazônia são poucas as unidades contam com plano de manejo concluído. Uma delas é o Parque Nacional do Jaú, que foi a primeira UC de toda a bacia do rio Negro a ter o seu plano de manejo concluído, com a participação da população residente (FVA, 1998).

## Conclusões e considerações finais

A pergunta que este artigo busca responder é a seguinte: como compatibilizar as políticas públicas de conservação do ambiente natural (um bem público que requer ações específicas do poder público para restringir certas atividades) com os interesses sócio-econômicos e culturais das populações locais? Conflitos ou zonas de sombra entre interesses privados e públicos existem em quase todos os setores da atividade humana, e a conservação dos recursos naturais não é exceção. Soluções eficazes – mesmo que não definitivas e mesmo incapazes de aplinar todos os conflitos – exigem que os interesses difusos da conservação se compatibilizem com os interesses setoriais de um ou mais grupos sociais. No caso de UCs, um modelo integrado e participativo de gestão ambiental sustentável parece ser um requisito. Dentro desse modelo é que ocorrem as melhores possibilidades de atender a todos os interesses em jogo, mesmo com as inevitáveis restrições a alguns desses interesses.

Os principais achados sobre a situação e as perspectivas futuras de gestão da RBLP foram os seguintes:

- a situação fundiária indefinida prejudica muito a gestão da RBLP; por ser uma UC de grande extensão territorial, é impraticável que o IBAMA a gerencie com exclusividade, impondo-se a necessidade de parcerias com as populações residentes e vizinhas e com outros atores;
- as atividades de pesquisa praticamente inexisteram até o ano de 2004 na maioria das UCs do Amapá; os poucos projetos realizados não interagiam uns com os outros; isso dificultava a acumulação de dados e achados úteis para o seu manejo e planejamento;
- a falta de pessoal e equipamentos dificulta a fiscalização, a educação ambiental e o controle da área pelo IBAMA;
- a dificuldade de acesso a alguns setores da RBLP prejudica a fiscalização, expondo-os a queimadas e à pesca predatória;
- a bubalinocultura extensiva causa impactos negativos e mudanças significativas na integridade ecossistêmica da unidade;
- a caça e a pesca predatórias contribuem para a redução dos recursos faunísticos, com destaque para a captura indiscriminada do caranguejo no Sucurijú e para a pesca ilegal do pirarucu;
- a gestão participativa, em fase de implantação na RBLP, mostra que a atuação das populações locais na gestão UC é o caminho mais adequado para a sua consolidação (a íntegra das conclusões e recomendações de nosso estudo se encontra em IBAMA, 2002b, IBAMA, 2002c; DIAS, 2003).



Nesse sentido, diversas ações gerenciais têm logrado êxito, demonstrando o acerto da decisão de inserir as populações locais no processo de gerenciamento da RBPL. Convém ressaltar que grandes avanços ocorreram em função do apoio do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), a partir do ano de 2003. Esse apoio viabilizou a compatibilização dos interesses em jogo, anteriormente difusos ou desarticulados, de todos os atores envolvidos no processo. A situação tende para a gradativa elevação dos níveis de proteção da biodiversidade nos diferentes ecossistemas da UC. Dentre as atividades relevantes destacam-se:

- realização de oficinas em todas as comunidades do interior e no entorno da RBPL, visando a criação do Conselho Consultivo da UC. Nessa ocasião, foram identificadas mais quatro comunidades usuárias dos recursos da biodiversidade da RBPL, desconhecidas para o IBAMA até 2003: Araquçuá, Paratu, Ponta do Socorro e Andiroba;

- realização de cursos de capacitação para os comunitários e de 11 (onze) oficinas participativas nas comunidades (2005). O diagnóstico gerado serviu de insumo para a elaboração do Programa de Educação Ambiental da RBPL;

- realização de quatro expedições científicas (2005 e 2006). A mais recente, em novembro de 2006, percorreu a parte norte da unidade. As equipes alcançaram lugares totalmente inacessíveis até então, eram. A expedição teve o apoio do Núcleo de Operações Aéreas (NOA/IBAMA) e foi composta por 90 (noventa) pessoas, sendo, 40 pesquisadores de diversas instituições de pesquisa do Amapá, Pará, Amazonas e Maranhão. 30 comunitários participaram ativamente como pilotos, guias, práticos e responsáveis pela alimentação. Foi a maior expedição científica já ocorrida no Estado e abrangeu o maior número de áreas temáticas já pesquisadas;

- assinatura, em novembro de 2006, de um termo de compromisso entre o IBAMA e a Comunidade do Sucuriju. O termo contribuiu para: diminuição dos conflitos entre o IBAMA e a população local; cumprimento dos objetivos de criação da Unidade, mesmo com a utilização de parte da RBPL pelos pescadores; e comprometimento da Comunidade com a conservação da unidade. A sua oficialização foi uma iniciativa pioneira e formalizou o reconhecimento do direito histórico da comunidade do Sucuriju, assim como a sua contrapartida de participação na conservação da RBPL;

- realização de oficinas participativas, objetivando subsidiar a elaboração do Plano de Manejo da unidade.

Nos últimos dois anos (2006 e 2007), a capacitação da população local, o funcionamento do Conselho Consultivo (criado em 2004 e atuante) e a elaboração do plano de manejo da UC vêm aproximando o poder público das comunidades locais, desmistificando a idéia pré-concebida pela maioria de que a criação e a gestão de UCs significam “*intervenção e repressão*” aos modos de vida dessas comunidades. Essa quebra de paradigma permitiu uma conscientização coletiva a partir do entendimento comum de que a gestão participativa é instrumento indispensável para a proteção da RBLP

Em suma, os primeiros e ainda recentes passos na implementação de uma gestão participativa ou compartilhada da RBLP nos parecem representar grandes avanços na qualidade da gestão de uma UC de grande valor biológico e que passou mais de 20 anos praticamente sem uma administração ativa. Se essa modalidade de gestão persistir e se forem incorporadas sugestões geradas por ela, a gestão renovada da RBLP poderá se constituir em um modelo replicável em outras UCs amazônicas, ainda que seja apenas para impedir que a falta de ação gerencial se instale e se prolongue.

## Referências

ANDRADE, R. O. B. de; TACHIZAWA, T.; CARVALHO, A. B. de. **Gestão ambiental: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Makron Books, 2000.

BENATTI, J. H. A criação de unidades de conservação em áreas de apossamento de populações tradicionais: um problema agrário ou ambiental? **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 1, n. 2, p. 33-49. dez. 1998.

BENATTI, J. H. Unidades de conservação e as populações tradicionais: uma análise jurídica da realidade brasileira. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 2, n. 2, p. 107-125, dez. 1999.

BENATTI, J. H. Populações tradicionais e o manejo dos recursos naturais Renováveis no Parque Nacional do Jaú: uma análise jurídica. *In*: **REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA**, n. 23, 2000, Brasília.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 9.985, de 18 de junho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III, e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 18 junho 2000.

BRITO, M. C. W. de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: FAPESP, 2000.

CNUMAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1997. **Agenda 21**. Curitiba: IPARDES, 1997.

CNUMAD – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONGRESO LATINOAMERICANO DE PARQUE NACIONALES Y OTRAS AREAS PROTEGIDAS, n. 1, Santa Maria, Colômbia, 1997. **Diagnóstico regional y estrategias de desarrollo de las áreas protegidas de America Latina**. Ministerio del Medio Ambiente.

CRESPO, S.; AUTOR. O Parque Nacional da Tijuca: contribuição para a gestão compartilhada de uma unidade de conservação urbana. **Série Comunicações do ISER**, n. 54. Rio de Janeiro: ISER, 2000.

DIAS, T. C. A. C. **Gestão participativa**: uma alternativa de ecodesenvolvimento para a Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP. 2003. 135 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

DIEGUES, A. C. S. Populações tradicionais em unidades de conservação: o mito moderno da natureza intocada. In: VIEIRA, P. F.; MAIMON, D. (orgs.). **As ciências sociais e a questão ambiental: rumo a interdisciplinariedade**. Rio de Janeiro: Associação de Pesquisa e Ensino em Ecologia e Desenvolvimento, 1993, p. 217-249.

DRUMMOND, J. A. *et al.* O estado das áreas protegidas do Brasil – 2005. Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável – Universidade de Brasília, 2006. Disponível em <<http://www.unbcds.pro.br/pub/?CODE=01A&COD=48&X=219>>. Acesso em: 30 set. 2007.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário Aurélio eletrônico século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001. Versão Eletrônica 1.0.

FNMA – FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Edital n. 3/2001**. Trata da utilização sustentável de recursos da biodiversidade nas áreas de entorno de unidades de conservação de proteção integral localizadas em ecossistemas abertos. Brasília, julho de 2001.

FVA – FUNDAÇÃO VITÓRIA AMAZÔNICA. **A gênese de um plano de manejo: o caso do Parque Nacional do Jaú**. Manaus: FVA, 1998.

IBAMA. **Roteiro técnico para elaboração/revisão de planos de manejo em áreas protegidas de uso indireto** - 2ª versão. Brasília: IBAMA, 1994.

IBAMA. **Avaliação de experiências de co-gestão em unidades de conservação federais** - relatório final. Brasília: PNMA, 1995.

IBAMA. **Em busca de um novo equilíbrio**. Brasília: IBAMA, 1997.

IBAMA. **Unidades de conservação - reservas biológicas**. Brasília, fevereiro 2003. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/siucweb/mostraUc.php?seqUc=54>>. Acesso em: 22 fev. 2003.

IBAMA. **Roteiro metodológico para o planejamento de unidades de conservação de uso indireto**. Brasília: IBAMA/GTZ, 1996.

IBAMA. **Parques nacionais, reservas biológicas estações ecológicas**. Brasília: IBAMA, 1999.

IBAMA. **Plano de desenvolvimento sustentável para o entorno da Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP**. Macapá: IBAMA, 2002a.

IBAMA. **Projeto de uso sustentável para o entorno da Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP**. Macapá: IBAMA, 2002b.

IBAMA. **Proposta de gestão participativa**: uma alternativa de ecodesenvolvimento para a Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP. Projeto em resposta à chamada II, Edital 003/2001 – FNMA/PROBIO. Macapá: IBAMA, 2002c.

IBAMA. **Relatório das oficinas de diagnóstico e zoneamento participativo da área de entorno da Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP**. Macapá: IBAMA, 2002d.

IBAMA. **Relatório fotográfico do projeto gestão participativa**: uma alternativa de ecodesenvolvimento para a Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP. Macapá: IBAMA, 2002e.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e cultura**: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidade de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais. 2007. 357 f. Tese de Doutorado (Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LIMA, R. B. **O princípio da participação em gestão ambiental**: a fronteira entre gerir e gestar. Brasília: CDS/UnB, 2003.

MACHADO, V. F. **A produção do discurso do desenvolvimento sustentável**: de Estocolmo à Rio-92. 2005. 315 f. Tese de Doutorado (Desenvolvimento Sustentável) Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://200.130.0.16/biblioteca/VilmaMachado.pdf>>. Acesso em 30 set. 2007.

MILLER, K. Evolução do conceito de áreas de proteção: oportunidades para o século XXI. CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, n. 1, 1999, Curitiba. **Anais do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba, 1999, p. 3-21.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade das zonas costeira e marinha**. Brasília: MMA/SBF, 2002.

NOGUEIRA, M. **Quando o pequeno é grande: uma análise de projetos comunitários no cerrado**. São Paulo: Annablume, 2005.

OFICINA SOBRE GESTÃO PARTICIPATIVA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1, 1998, Belo Horizonte. **Anais...** Editado por Maria Auxiliadora Drumond. Belo Horizonte: Fundação Biodiversitas, 1998.

PÁDUA, M. T. J. Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: de onde viemos e para onde vamos? CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, n.1, 1999, Curitiba. **Anais do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba, 1997, p. 214-136.

ROCHA, L. G. M. **Os parques nacionais do Brasil e a questão fundiária: o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. 2002. 167 f. Dissertação de Mestrado (Ciência Ambiental), Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002.

SAYAGO, D.; DUARTE, L. Dinâmicas associativas e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. **Cadernos do CEAM**, Brasília, v. 6, p. 205-220, 2006.

SEMINÁRIO PARCERIAS E CO-GESTÃO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1, 1996, Brasília. **Anais...** Brasília: FUNATURA – FUNDAÇÃO PRÓ-NATUREZA, 1996.

SOARES, M. C. S.; BENSUSAN, N.; FERREIRA NETO, P. S. (coordenadores). Entorno de unidades de conservação: estudo de experiências com UCs de proteção integral. **Série Estudos FUNBIO**, n. 4. Rio de Janeiro: FUNBIO, 2002.

TONI, F. **Gestão florestal na Amazônia brasileira: avanços e obstáculos em um sistema federalista**. Ottawa e Bogor: IDRC e CIFOR, 2006. v. 1.

TONI, F.; KAIMOWITZ, D. (orgs.). **Municípios e gestão florestal na Amazônia**. Natal: AS Editores, 2003. v. 1.

TONI, F.; PACHECO, P. **Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.



### Informações sobre os autores:

[1] Teresa Cristina Albuquerque de Castro Dias –

<http://lattes.cnpq.br/8883372963770513>

Mestra em Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília/Universidade Federal do Amapá. Analista Ambiental do Núcleo de Unidades de Conservação da Superintendência do IBAMA no Estado do Amapá.

Contato: [teresa.dias@ibama.gov.br](mailto:teresa.dias@ibama.gov.br)

[2] José Augusto Drummond – <http://lattes.cnpq.br/4600608830046292>

Ph. D. em *Land Resources*, *University of Wisconsin, Madison*. Professor Adjunto, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

Contato: [jaldrummond@uol.com.br](mailto:jaldrummond@uol.com.br)