

OS SISTEMAS DE GESTÃO TRANSESCALAR DE ÁREAS PROTEGIDAS NO AMAPÁ E NORTE DO PARÁ E AS EFETIVAS OPORTUNIDADES PARA PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA

THE TRANSESCALAR MANAGEMENT OF PROTECTED AREAS IN AMAPÁ AND NORTH OF PARA AND EFFECTIVE OPPORTUNITIES FOR COMMUNITY INVOLVEMENT

LES SYSTÈMES DE GESTION TRANS-SCALAIRES DES AIRES DE PRÉSERVATION EM AMAPÁ ET NORD DU PARA ET LES CHANCES EFFECTIVES DE PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS

Carlos Henrique Schmidt - Universidade Federal do Amapá - Macapá - Amapá - Brasil
carhenschmidt@oi.com.br

Resumo

O objetivo deste artigo é organizar as informações disponíveis sobre as sugestões de gestão de conjuntos (ou arranjos) de áreas protegidas na região do Planalto das Guianas, ou calha norte do Amazonas, especialmente no Amapá e norte do Pará. Trata das oportunidades existentes para que os representantes comunitários, sobretudo aqueles membros de conselhos gestores de Unidades de Conservação, conheçam e em especial compreendam essas questões. O propósito é verificar como as proposições se apresentam à população de modo a possibilitar qualquer influência sociopolítica, pois existem políticas públicas e legislação que poderiam regular e equilibrar estas relações. São analisadas três iniciativas em curso nessa região (corredor, bloco e mosaico). Não são percebidas oportunidades para a inclusão dos representantes comunitários em acepções como as lideradas pelas grandes ONGs conservacionistas. Certifica-se maior inserção destes na proposta de mosaico elaborada por ONG indigenista, com financiamento público, utilizando ferramentas que procuram oportunizar efetivamente essa compreensão e participação.

Palavras-chave: Amapá, áreas protegidas, ecolítica, platô ou escudo das Guianas, gestão participativa.

Abstracts

This paper aims to organize the available information about joint management arrangements for protected areas in the Guyana Plateau Region and in the Northern Corridor of Amazonia, especially in the states Amapá and North Pará. The paper discusses the existing opportunities that allow communities representatives, especially those who are members of Conservation Units management councils to know and to understand those arrangements. The purpose is to analyze if the form those proposals are presented to the population allows any sociopolitical influences, since there exist public policies and laws which could regulate and equalize these relationships. Three ongoing initiatives in this area (corridor, block and mosaic) are analyzed and the conclusion is that there are few opportunities for the inclusion of community representatives on proposals, such as those led by the big conservation NGOs. The greatest inclusion of community representatives can be observed in a mosaic proposal produced by an indigenous NGO with public funding, since there were used tools which seek to create opportunities allowing actually understanding and real participation.

Key words: Amapá, plateau or shield of the Guianas, participatory management, protected areas, ecopolitics.

Resumé

Cet article se donne pour objectif de mettre em ordres informations disponibles concernant les suggestions pour la gestion d'ensembles (ou regroupements) d'aires protégés du Plateau des Guyanes ou nord de l'Amazone,

en particulier en Amapá et nord du Pará. Il aborde les opportunités offertes aux responsables communautaires, spécialement à ceux qui siègent au sein de conseils de gestion d'aires protégées pour qu'ils puissent les connaître et surtout les comprendre. Le but est de vérifier la façon dont les propositions sont présentées aux populations afin de préparer les influences socio-politiques car il existe des politiques publiques et une législation permettant d'équilibrer ces relations. Trois initiatives en cours sont analysées (couloir, bloc mosaïque). Toutefois les opportunités d'inclusion des représentants des communautés par les grandes ONGs qui traitent de la Conservation demeurent rares. Une meilleure insertion de ceux-ci est cependant garantie dans la mosaïque élaborée par une ONG indigéniste financée par des fonds publics et choisissant des outils rendant effectives la compréhension du projet et la participation.

Mots clés: Amapá, zones protégées, écopolitique, plateau ou bouclier des Guianas, gestion participative.

Introdução

A região do Planalto das Guianas (escudo), dentro da qual se destaca a calha norte do Rio Amazonas é uma das últimas regiões tropicais de grande extensão territorial e quase “intocada” no planeta. Suas grandes reservas florestais e de água-doce não contaminadas são cada vez mais cobiçadas para serem incorporadas ao inexorável ciclo de desenvolvimento industrial e geração de energia. Mantida em relativo isolamento, em virtude do número reduzido de rios navegáveis, da ausência de estradas ou ferrovias – logo poucos núcleos urbanos – e de baixíssima densidade demográfica nas áreas rurais. Uma das principais características que ainda mantém sua identidade cultural é ser historicamente habitada por diversos povos indígenas, além de grupamentos remanescentes de povos africanos trazidos na época da colonização.

Preservando seus recursos naturais, a região ostenta rica biodiversidade, com muitas espécies ainda sendo identificadas e várias já reconhecidas como endêmicas, sendo designada por alguns cientistas como “centro de endemismo Guiana” (Silva, 2005). Com área estimada de aproximadamente 250 milhões de hectares, a porção brasileira representa parte significativa. Nela, as grandes unidades de conservação (UCs) de uso sustentável ou de proteção integral, terras indígenas (TIs) e as terras de quilombo (TQs) existentes nos estados do Amapá e Pará da região somam em torno de 32 milhões de hectares ligados de forma contínua e que ainda se estendem ao estado do Amazonas e de Roraima. Nos países fronteiriços – Guiana Francesa, Suriname, Guyana, Venezuela e Colômbia – existem ou são planejadas grandes extensões de áreas protegidas (UNDP Guyana and IUCN NL. 2010, p. 3).

Com esses atributos, a formação de arranjos para a gestão integrada, dessas áreas é uma estratégia amplamente defendida e divulgada por

cientistas e organizações conservacionistas, como a proposta da Iniciativa do Escudo das Guianas ou “Guiana Shield Initiative” (GSI). A GSI¹ foi proposta em 1993, e implantada a partir de 2000 com o objetivo de criar “um modelo de gestão ecorregional integrada (política, institucional e financeira), concebido para permitir aos seis países do Escudo das Guianas e suas comunidades locais associadas se beneficiarem dos seus recursos naturais” (2010, p. 3).

Neste contexto, é importante atentar que essas propostas, na maioria das vezes, compõem os *portfolios* de produtos das grandes Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGs Internacionais) conservacionistas. Elas possuem recursos próprios, usam seu poder de articulação e influência sobre os governos locais, suas agências ambientais e junto aos formadores de opinião, inclusive em sociedades locais. Em geral, elaboram as propostas em escalas de macrodesenvolvimento regional de longo prazo, envolvendo mais de um estado ou mesmo outros países, com estruturas criadas e mantidas sob seu controle técnico-científico. Quando se trata de grandes projetos conservacionistas nacionais são decisivas para o aporte de doações dos países desenvolvidos.

Em contrapartida, é interessante saber em que medida elas competem com a concepção brasileira para a gestão de conjuntos de áreas protegidas, tal como disposto na atual legislação ambiental, referindo-se às reservas da biosfera, corredores ecológicos e mosaicos de UCs. As iniciativas nacionais existentes, em geral, são criadas sob estímulos para formar consórcios entre governos das três esferas e a frágil sociedade civil local, a fim de se apropriarem posteriormente no âmbito das políticas públicas oficiais. Essas propostas são financiadas com recursos públicos em projetos de curto e médio prazo e suas perspectivas de sucesso dependem da manutenção de tênues alianças e precários compromissos financeiros.

Ao discutir essas experiências na Amazônia, deve-se perscrutar preliminarmente: quais são as estratégias geopolíticas (ecopolíticas) embutidas nas diferentes iniciativas que se configuram nesse cenário? Dentre as propostas, podem ser identificadas aquelas que tenham concretamente alguma possibilidade de inserção ou mesmo utilidade para as populações locais?

No presente estudo, foram consideradas três propostas na região (Figura 1): o “Corredor da Biodiversidade do Amapá” (Corredor), o “Bloco

de Conservação Tumucumaque” (Bloco) e o “Mosaico de Áreas Protegidas do oeste do Amapá e norte do Pará” (Mosaico).

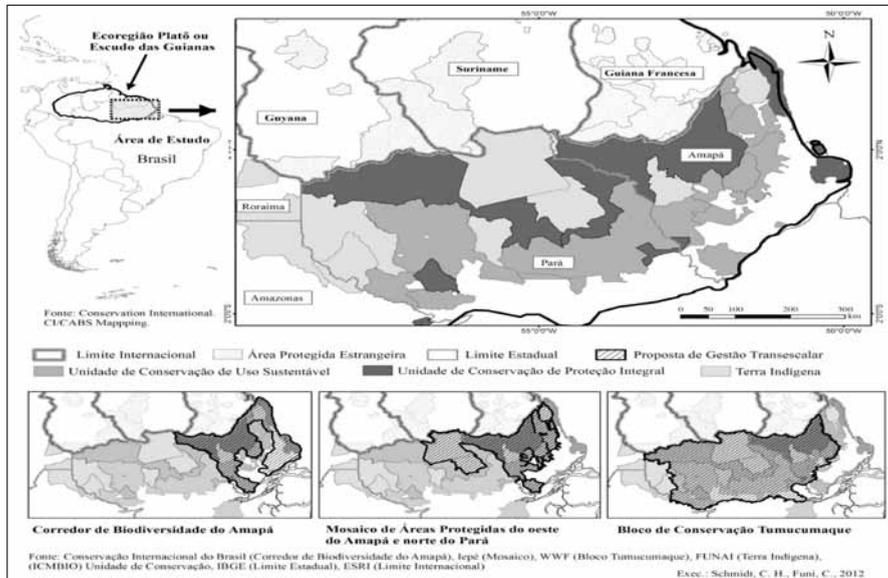


Figura 1 - A Ecorregião do Escudo das Guianas, as áreas protegidas e as três propostas de gestão transescalar de áreas protegidas para a região da calha norte, no Amapá e oeste do Pará

As iniciativas analisadas são propostas por um ator ou conjunto destes, cujas estratégias refletem projetos políticos mais ou menos inclusivos com interesses voltados para o interior desse território ou para obter repercussão externa. As informações coletadas documentalmente ou em observação direta foram analisadas qualitativamente e relacionadas com os resultados da pesquisa de campo de um trabalho anterior sobre os conselhos de UCs em funcionamento no Amapá (Schmidt, 2009).² Na oportunidade, foram entrevistados 28 conselheiros gestores e parte das equipes técnicas de quatro UCs amapaenses: Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú (APA), Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX), Reserva Biológica do Lago Piratuba (REBIO) e o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (PARNA).

Entre seus resultados, foi sinalizado que a capacidade construída para compreender e propor alternativas de gestão territorial continua res-

trita ao contexto local ou, no máximo, em escala microrregional. Os conselheiros representantes comunitários de UCs não são estimulados pelo poder público ou pelas ONGs transnacionais para participar efetivamente das iniciativas de gestão em maiores escalas (mosaicos, corredores, blocos etc.), não tendo, portanto, oportunidades concretas para compreenderem e influírem neste processo.

A importância do Estado do Amapá e região norte do Pará para o planejamento da gestão territorial conservacionista no Planalto das Guianas

O Estado do Amapá tem área territorial de 142.814,59 km², faz fronteiras internacionais com a Guiana Francesa e Suriname, e nacionais com o Pará (Figura 1). Sua população teve o maior crescimento do país na última década, de 40,18%, atingindo no último censo 668.689 habitantes (IBGE, 2010a). A baixa densidade demográfica, 4,68 hab/ km², é explicada pela alta taxa de urbanização, de 97,8% (IBGE, 2010b, p. 41), com a maioria da população concentrando-se na capital Macapá e no vizinho município de Santana.

Não há ligação terrestre com o restante do país e sua economia ainda é incipiente, baseada apenas no extrativismo vegetal e mineral, em serviços públicos e no comércio. Em seu território, existem 27 áreas protegidas, formadas por 19 UCs, cinco TIs e três TQs. Três destas áreas se estendem ao vizinho Estado do Pará, uma TI e duas UCs de proteção integral (Tabela 1).

Tabela 1 - Dimensão em ha das áreas protegidas e % em relação ao Estado do Amapá, por tipo de Área Protegida. Schmidt, 2009.

Item	Área em ha	% em relação ao Estado
Estado do Amapá	14.281.459,00	100
Áreas Protegidas	9.992.604,09	69,9691
Unidades de Conservação	8.798.040,31	61,6046
Terras Indígenas	1.183.498,31	8,2870
Terras Quilombolas	11.065,47	0,0775

Na região oeste do estado do Pará, em que o isolamento é ainda maior e a população bastante reduzida, criou-se em 2006, no âmbito de seu Macrozoneamento Ecológico-Econômico (MZEE), uma série de UCs, que somadas às UCs federais e TIs ultrapassam 22 milhões de hectares. Posteriormente a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA-PA) e a ONG Conservação Internacional (CI-Brasil) anunciaram a proposta “Iniciativa Mosaico da Calha Norte” e com o apoio de outras organizações formaram o Consórcio Calha Norte para implementar a gestão das UCs estaduais (Kinker et al., 2009, p. 1). Esse mosaico insere-se numa estratégia (coordenada pela ONG Conservação Internacional) de formar grandes maciços para conservação, ao ligar o Corredor da Biodiversidade do Amapá com o Corredor Central da Amazônia, no estado do Amazonas.

Os arranjos institucionais transescalares, o SNUC e o PNAP

Tratar de sistemas complexos de áreas protegidas e inclusão social é tema que motiva vários autores, e pode ser destacada a polêmica criada por Garret Hardin, em 1968, ao formular a metáfora sobre a “tragédia dos comuns”. Conforme discussão sintetizada por Macedo (2008), alguns autores aperfeiçoaram e outros levantaram questionamentos acerca dessa teoria e dos diferentes “regimes de apropriação” da natureza, num debate que continua alimentando os fundamentos da ecopolítica internacional.

De forma resumida, a discussão que gira em torno dos direitos e modos de apropriação dos recursos de uso comum continuou evoluindo através dos conceitos referentes aos sistemas de gestão, de cogestão e de cogestão adaptativa, bem como de resiliência institucional³ (Macedo, 2008, p. 43). Para exercer uma gestão cujas estratégias sejam mais diversificadas, Macedo indica uma mudança no foco, “ao invés de atentar somente às estáticas regras e normas, deve observar mais atentamente os processos de gestão, os quais são dinâmicos, visando torná-los mais resilientes” (2008, p. 43).

Na esteira desses avanços teóricos, destacam-se a concepção de instituições transescalares e dos possíveis arranjos para a gestão territorial de áreas protegidas. Na abordagem, são ordenadas as escalas desses arranjos: gestão comunitária, sistemas de gestão regionais, nacionais e internacionais. Atualmente ganha força o conceito adotado neste artigo, de arranjos

institucionais transescalares, que cobrem o nível horizontal (espaço) e vertical (níveis de organização política), segundo Macedo (2008, p. 45).

Nesta lógica, e para tratar desses interesses comuns com o mínimo de equilíbrio, conclui-se que políticos, técnicos e população podem e devem interagir em novos termos, pois, para o autor,

descentralização e “síntese centralizada” devem ser consideradas, portanto, instâncias complementares; não se trata de uma transferência de poder do nível central para o local, e sim de um novo padrão de relacionamento entre as diferentes instâncias, visando ao mesmo tempo a integração entre elas e a promoção da autonomia. (p. 45)

A própria lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), em seu Artigo 26 (BRASL, 2000), reconhece e estimula os mosaicos de UCs e outras áreas públicas ou privadas protegidas. Estes, em certa medida, correspondem ao conceito de arranjos transescalares. Já na sua regulamentação pelo Decreto n. 4.340/2002 (Brasil, 2002), todo o Capítulo III é dedicado aos mosaicos, estabelecendo várias determinações.

Na regulamentação do SNUC, foi criada uma controvérsia, posto que os órgãos ambientais para reconhecerem estes mosaicos colocavam limitações para aceitarem a inclusão de outras modalidades de áreas protegidas (Pinheiro, 2010, p. 29), só reconhecendo aqueles compostos por UCs. Uma nova portaria que institui procedimento para reconhecimento de mosaicos (MMA, 2010) permitiu a resolução de alguns desses impasses.

As dificuldades são ainda maiores quando se concebem arranjos que buscam incluir porções consideradas atípicas, tais como a Reserva Legal das propriedades privadas e permitir conexões. A modalidade estabelecida pelo Código Florestal Brasileiro (Brasil, 1965) sofre forte pressão revisionista no Congresso Nacional (Lewinsohn, 2010) para reduzir as obrigações conservacionistas nas áreas rurais, num processo ainda em aberto.

Respondendo a essas expectativas, uma nova política pública proporcionou essa visão articuladora das UCs com as demais áreas protegidas: o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), que tem como objetivo o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em 1992, e no Acordo de Durban em 2003 (Brasil, 2006).

Na gestão das áreas protegidas, o PNAP estimula a inclusão social, governança, os processos participativos e outras perspectivas que fazem parte do ideário e discurso de muitos ativistas e cientistas que se dedicam ao tema. Essas expectativas são também objeto de proposições e deliberações de eventos como as Conferências Nacionais de Meio Ambiente.

No aspecto prático, a contribuição ampliada de conselheiros de UCs seria de grande valia, no âmbito do estabelecimento de um Sistema Nacional de Áreas Protegidas, conforme preconizado pelo PNAP. Poderia até mesmo ensejar um sistema estadual de áreas protegidas, construído de forma gradativa ao articular áreas próximas para troca de experiências e cooperação em questões de interesse comum. O poder público local ainda é falho nesse propósito e não investiu na formação de competências próprias com capacidade para organizar esses processos que ainda não foram incorporados pelos governantes e técnicos em suas atribuições. Pelo contrário, o que se conhece oficialmente são iniciativas protagonizadas por atores externos que buscam parcerias por meio de diferentes estratégias.

Participação popular na gestão de arranjos de áreas protegidas

Ao analisar as possibilidades de participação comunitária na gestão das áreas protegidas, especialmente em maior escala, é fundamental levar em conta as seguintes reflexões: como ocorre sua regulação e seu acompanhamento por parte do poder público? Onde existem efetivas oportunidades para essa participação popular e o que pode ser feito para incentivá-la? Onde elas não existem, quais são as chances de serem propostas alternativas de controle social?

Ainda prevalecem as discussões entre cientistas e as grandes ONGs transnacionais conservacionistas sobre as vantagens de cada modelo proposto para a gestão de grandes áreas naturais, que estão em parte representadas nas experiências aqui analisadas. Essa lógica excludente é ainda timidamente discutida e, de forma gradativa questionada por autores que priorizam uma concepção socioambiental de proteção da natureza (Diegues, 2008).

Cabe verificar como as propostas se apresentam à sociedade e até que ponto elas podem ser apropriadas pelas populações e/ou representações das UCs, TIs e TQs de modo a possibilitar-lhes qualquer influência sociopolítica. O pressuposto é que existem suficientes políticas públi-

cas e legislação para regular e equilibrar essas relações. Como resultado positivo dessa apropriação, a expectativa é que viabilizem articulações entre as populações locais e os poderes públicos, de forma que essas políticas públicas se complementem para ampliar o acesso aos direitos sociais. A discussão embutida no presente estudo, mais do que representar as abrangências geográficas, está construída de forma a evidenciar essas diferenças.

O Corredor da Biodiversidade do Amapá

A proposta que aparentemente melhor articulou-se no aspecto político foi a implantação do Corredor da Biodiversidade do Amapá (CBAP) anunciado em Durban, na África do Sul, durante o Congresso Mundial de Parques, em 2003 (Figura 1). Naquela época, ocorria a substituição do grupo e projeto político local, que durante oito anos de mandato realçava a importância da proteção ambiental por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), um programa de governo estadual que se propunha incorporar à Agenda 21.

Os sucessores do PDSA vieram com um forte discurso “desenvolvimentista”, e seu principal programa denominava-se “Amapá Produtivo”, no qual a excessiva proteção ambiental poderia ser empecilho para a geração de emprego e renda. A solução para contemplar esses compromissos com a sustentabilidade ambiental veio com a proposta do “Corredor” elaborada pela ONG Conservação Internacional (CI-Brasil), que o define (Silva, 2007, p. 18), bem como estabelece seu conceito de gestão (2007, p. 19).

A CI-Brasil afirma que já vinha estudando a região há vários anos, em 1999 participou do *Workshop* realizado em Macapá para a “Avaliação e Identificação de Ações Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade da Amazônia Brasileira”. De sua avaliação dos principais resultados do evento, resultou a criação do PARNA Montanhas do Tumucumaque, em 2002 (Silva, 2007, p. 45).

O “Corredor” também pode ser compreendido como parte da estratégia da CI para o planalto das Guianas, considerando sua influência na definição das áreas prioritárias para a conservação da natureza, como no “Seminário Internacional – Prioridades de Conservação”, realizado em

Paramaribo, no Suriname, em 2002, e que abrangeu toda ecorregião do escudo das guianas (CONSERVATION INTERNATIONAL, 2003).

Mesmo criado em 2003, a sua oficialização demorou quatro anos, por meio de um Decreto (Amapá, 2007a) que justificava a regulamentação de alguns dispositivos da Lei de Ordenamento Territorial do Estado (Amapá, 2005). Nele foi embutida a proposta de “Implantar um sistema de pagamentos por serviços ambientais, definido como Mercado de Créditos Ambientais (MCA)”. Posteriormente foi prevista a formação de um fundo destinado a viabilizar não só a implantação do Corredor da Biodiversidade, como também o funcionamento das atividades meio e fim da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (SEMA-AP) (Amapá, 2007b), criando o Fundo Fiduciário do Corredor da Biodiversidade do Amapá (FUNCBAP).

A gestão do Corredor esperada a princípio, por meio de um Conselho Consultivo, resultou num formato pouco claro conforme apresentado no Decreto. Nele estavam previstas duas instâncias de aconselhamento, uma de caráter político (Conselho Superior) e outra técnico-executiva (Conselho Executivo). Ambos os conselhos seriam formados por instituições selecionadas pelo Governo do Estado e teriam o Secretário de Meio Ambiente na presidência.

Conforme pode ser constatado na prática, essas iniciativas tiveram apenas caráter simbólico, e o Corredor não foi regulamentado; portanto, não se estruturou para alcançar funcionamento regular. Durante o segundo mandato daquele governo, não houve divulgação pública de iniciativas efetivas a fim de avançar na proposta do Corredor e, portanto, das eventuais oportunidades de participação popular.

Atualmente as principais fontes de informações estão em páginas eletrônicas como da CI-Brasil que, desde meados de 2007, está assessorando a empresa *Walmart* (2010) num projeto com investimentos dirigidos à Floresta Nacional do Amapá.

O “Bloco de Conservação Tumucumaque”

Conforme “análise de contexto” elaborada por Funi e Lima (2009), a *World Wildlife Foundation* (WWF-Brasil) também apresentou sua proposta de gestão transescalar incluindo grande parte da área territorial do Amapá. É o chamado “Bloco Tumucumaque” (Figura 1), o maior dos seis

blocos que faziam parte da sua estratégia institucional para a gestão de grandes áreas protegidas na Amazônia brasileira.

A WWF-Brasil defende, em seu discurso, a criação das áreas protegidas como solução para deter mudanças climáticas, e vem apoiando e assessorando o governo federal em grandes projetos, como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) (WWF, 2010). Adicionalmente trata de prestar apoio técnico e científico ao governo local, como bem evidenciado no texto do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento no Estado do Amapá (PPCDAP) (Amapá, 2010).

O conhecimento e a compreensão da proposta do “bloco” ainda são restritos a círculos específicos (e reduzidos) nas áreas política, acadêmica e da gestão ambiental no Amapá. Sua primeira oficina foi realizada em abril de 2009, visando a estabelecer “o escopo do trabalho, a visão do projeto, os objetos ou alvos de conservação, assim como são analisados o contexto e os atores sociais envolvidos no projeto” (Drumond, 2009, p. 6). Ela buscava não só definir os “alvos de conservação” e obter informações para o planejamento estratégico, mas uma maior aproximação com alguns dos formadores de opinião local (*stakeholders*).

Teria assim maior evidência e aceitação da proposta, um diferencial positivo em relação ao Corredor proposto pela CI-Brasil. No entanto, a WWF-Brasil teve um recuo nessa iniciativa e deixou de ter a visibilidade anteriormente pretendida, pois não ocorreu novo evento e a proposta não figurava em seu relatório anual de 2009 (WWF, 2010). As restrições financeiras, a partir da crise do capital iniciada em 2008, afetaram o volume de doações para os projetos das ONGs transnacionais e podem ter motivado essa retração.

O projeto de mosaico para o oeste do Amapá e norte do Pará

ONGs nacionais também estabelecem estratégias para articular regionalmente seus interesses na região, como o Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepé) criado em 2002 para atuar no Amapá e norte do Pará, com a finalidade de estender atividades para toda a “Guiana Brasileira”. Esta ONG indigenista foi criada com a colaboração de antropólogos e educadores que atuavam na região, ligados especialmente à Universidade de São Paulo (USP) e ao Centro de Trabalho Indigenista (CTI).

Com financiamento do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), através do Edital 001/2005, o Iepé elaborou e executou o projeto “Unidades de Conservação e Terras Indígenas: uma proposta de mosaico para o oeste do Amapá e norte do Pará” (Figura 1). Nessa iniciativa, contou com a parceria de duas organizações indígenas: o Conselho das Aldeias Wajãpi (APINA) e a Associação dos Povos Indígenas Tiriyó, Kaxuyana e Txikuyana (APITKAXI). Também houve outras parcerias importantes para o projeto como a SEMA-AP, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) e a WWF-Brasil.

O projeto teve o objetivo de fortalecer e articular as ações de gestão territorial de interesse dos indígenas, das comunidades extrativistas e de agricultores por meio da criação de um conselho consultivo e da elaboração de um plano de desenvolvimento regional (IEPÉ, 2010). Nesse exercício de planejamento, foi usada a metodologia de Desenvolvimento Territorial de Base Conservacionista (DTBC), proposta por Weigand Jr. (2008, p. 9), que foi adotada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e também recomendada em outros editais do FNMA.

Seu produto principal é uma proposta de mosaico de áreas protegidas, envolvendo inicialmente duas UCs e duas TIs, aproximando para a discussão os atores relevantes à gestão. Entre suas ousadias, além de articular populações indígenas com as de usuários das UCs, proporcionaram a inclusão das representações de colonos de três dos Projetos de Assentamento (PAs) criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na região da Perimetral Norte. Também dialogaram, mas não conseguiram concretizar essa articulação com os conselhos dos Territórios da Cidadania apoiados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que também são orientados a exercitar a metodologia do DTBC.

Algumas proposições do mosaico sofreram retardo, como a inserção da Floresta Estadual do Amapá (FLOTA-AP), o que foi dificultado pela falta de regularização fundiária e de cadastro junto ao MMA. Também a FUNAI demorou a responder à proposta de sua adesão oficial. Mesmo assim a composição atual do Mosaico atinge praticamente o dobro da proposta original e atualmente abrange seis UCs e cinco TIs.

As atividades do projeto financiado pelo FNMA foram finalizadas em 2010, com a criação do conselho consultivo do mosaico, composto por 32 assentos, e, posterior à criação houve duas reuniões, a última em outubro de 2011. À oportunidade, finalizaram a proposta de Regimento

Interno e, na terceira reunião, já em 2012, apresentaram o Plano de DTBC finalizado.

Uma das maiores dificuldades foi obter o reconhecimento oficial do mosaico pela Diretoria de Áreas Protegidas (DAP) do MMA, pois antes da Portaria n. 482 (14/12/2010) ela só reconhecia mosaicos de UCs, o que excluía as demais áreas (PAs e TIs). Outra dificuldade se refere à manutenção dos custos de funcionamento do mosaico, o que só foi assumido claramente pelo ICMBio especialmente em razão do alinhamento metodológico com a equipe técnica do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque.

A percepção de comunitários engajados na construção dos arranjos transescalares no Amapá e norte do Pará

Na pesquisa de campo sobre o tema, realizada por Schmidt (2009), dos 22 entrevistados de quatro das UCs amapaenses, apenas os conselheiros de uma UC envolvida no projeto Mosaico afirmaram ter participado de reuniões para discutir a integração com outras UCs. Seja lembrando uma visita de intercâmbio à RDS do Rio Iratapuru, ou mesmo em entrevistas durante o intervalo de uma das reuniões do referido projeto. Na época já ocorriam eventos relacionados ao Corredor e ao Bloco Tumucumaque, mas não os envolviam.

Excluídos os entrevistados já envolvidos com o Mosaico, quase todos os conselheiros representantes comunitários foram favoráveis à necessidade da integração. Quanto ao que deveria ser discutido, em geral, manifestaram o interesse de conhecer outra realidade, tratar das dificuldades em comum e discutir sobre alternativas e projetos para superá-las. Segundo Schmidt (2009), a importância desses intercâmbios ficou clara neste depoimento de um representante comunitário do Conselho Consultivo da APA do Rio Curiaú: “Só o fato de conhecer um pouco do trabalho deles lá já é tudo. Talvez eles trabalhem igual, melhor ou pior do que a gente”.

Limitações e perspectivas para a gestão integrada de áreas protegidas no Amapá e norte do Pará

Aparentemente o cenário local é mais favorável em relação a outras regiões da Amazônia, como no Estado do Amazonas, em que foram anali-

sadas por Creado et al. (2008) as negociações de direitos em duas unidades de conservação. O resultado inicial mostrou que se por um lado certos grupos podem ganhar vantagens com políticas públicas voltadas para essas populações tradicionais e uma valorização da coesão social, por outro ocorre a fragmentação da ação política (2008, p. 266). O choque maior foi o dos setores conservacionistas em relação aos quilombolas e aos indígenas, já que ocorreram disputas entre eles e os ribeirinhos.

No decorrer da presente pesquisa, ficou evidente que existem poucas oportunidades para a participação comunitária na gestão transescalar de áreas protegidas no Amapá e norte do Pará. Um dos indicadores desta exclusão é que, durante as entrevistas, nenhum dos comunitários conseguiu lembrar-se da existência do “Corredor da Biodiversidade” que fora amplamente divulgado pela imprensa local. Quanto à iniciativa “Bloco do Tumucumaque”, faltou publicidade para as organizações comunitárias locais, o que deixou espaço para especular se não as julgavam “relevantes” para essa gestão, ou não conseguiram identificar e atrair para os eventos interlocutores com as características desejadas.

Tanto a CI como a WWF incluem organizações indigenistas em suas atividades (Iepé, 2008) ou se relacionam diretamente com aquelas populações para promover ações conservacionistas. A pesquisa não pôde envolver todas as representações indígenas, já que poucas participam de conselhos de UCs no Amapá, mas sabe-se que seus representantes estão capacitados e motivados para contribuir com esse debate de gestão territorial. Contribuição que pode ser dada por aqueles que vêm se qualificando na participação em eventos que as próprias organizações indígenas promovem na Pan-amazônia.

Nesse contexto, é necessário estabelecer algumas conexões resultantes da atuação da ONG Iepé, que vem articulando e promovendo Encontros Transfronteiriços dos Povos Indígenas na região do Planalto das Guianas.⁴ Já foram realizados quatro encontros: 2008, em Macapá; 2009 em Saint-Georges de l’Oyapock (Guiana Francesa); 2010, em Galibi (Suriname) e, em 2011, no Oiapoque (Iepé, 2011a, p. 4).

Outro grupo ainda não devidamente considerado e nem sequer citado nestes três arranjos são os quilombolas e seus representantes. As organizações que se dedicam às causas dos afrodescendentes no Brasil têm conquistado notáveis resultados por meio de políticas públicas específicas. Em virtude dessa atuação, o reconhecimento das TQs está em franca

expansão no país, e deve ser considerada sua importância nessa região, em especial na Guiana Francesa e no Suriname, onde existem grupos bem expressivos como os “Samaracás”; assim, a tendência é alcançarem maior destaque nos futuros arranjos.

Considerações finais

A ocorrência de demandas desta natureza (iniciativa, corredor, bloco ou mosaico) que intervém no contexto internacional do Platô das Guianas representa um desafio para a sociedade local. Seu enfrentamento pode ocorrer se se apropriar da proposta enquanto política pública para gestão territorial e quiçá governança territorial (Dallabrida, 2007, p. 6).

A inclusão de comunitários neste tipo de intervenção, que sempre foi considerada privativa dos planejadores de alto escalão de governo ou ONGs transnacionais, foi oportunizada apenas para aqueles diretamente envolvidos no projeto “mosaico”. O método e as práticas empregadas naquele projeto foram determinantes para avançarem na “compreensão” do processo (Bindá, 2010, p. 12) e sobretudo das limitações apresentadas para essa integração na gestão. A possibilidade de contribuir qualitativamente com o necessário debate depende também do amadurecimento, da capacidade de gestão das subunidades, as áreas protegidas, especialmente as UCs e seus conselhos gestores e, em última análise, de seus conselheiros.

Quanto às populações locais e seus representantes, o mais importante é que conheçam e “compreendam” os processos, seus papéis e, em especial, a finalidade concreta das iniciativas de gestão transescalar de áreas protegidas. Um tratamento ético e responsável na construção dessas compreensões requer investimentos específicos, respeito ao tempo de assimilação e novas formas de relacionamento.

Essa conjuntura apresenta oportunidades para que representantes daqueles grupos e dos poderes públicos utilizem os instrumentos da legislação, como o PNAP e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Brasil, 2007). Desse modo, o conjunto articulado das áreas protegidas cumprirá efetivamente a sua função socioambiental, beneficiando também o restante da população.

Notas

1. A GSI se refere a uma proposta (e compete com outras) para alcançar escalas favoráveis e estar apta a se beneficiar de possíveis compensações ou pagamentos de serviços ambientais, como na redução de emissões por desmatamento e degradação (REDD). Em 2010 transformou-se no Guiana Shield Facility (GSF), que pretende consolidar-se como um mecanismo de financiamento com vários doadores para continuar as ações sob a forma de um fundo regional (UNDP Guyana, 2011, p. 1)
2. Dissertação de Mestrado intitulada *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação do Amapá: percepções sobre as potencialidades e limitações para a efetiva participação de representantes comunitários*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Biodiversidade Tropical (PPGBIO) da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), em setembro de 2009.
3. Sobre resiliência, também foram geradas formulações, parte delas por alguns pesquisadores reconhecidos, que formaram uma rede de pesquisas dedicada a explorar suas aplicações, a Resilience Alliance (2012).
4. Uma demonstração desses resultados ocorreu por meio de dois documentos formulados ao final do Quarto Encontro Transfronteiriço dos Povos Indígenas do Planalto das Guianas, na cidade de Oiapoque, realizado em novembro de 2011: a Carta dos Povos Indígenas do Planalto das Guianas (Iepé, 2011b), e a Declaração Conjunta Sobre os Direitos dos Povos Indígenas (Iepé, 2011c).

Referências

AMAPÁ. Lei n. 0.919 de 18/8/2005. Dispõe sobre a política de gestão e ordenamento territorial do Estado do Amapá, e dá outras providências.

AMAPÁ. Decreto n. 4.566 de 7/11/2007a. Regulamentação dos dispositivos da Lei n. 0919, de 18 de agosto de 2005, definindo a criação, implementação e gestão do Corredor da Biodiversidade do Amapá (CBAP) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*. Páginas 4 a 6-7/11/2007.

AMAPÁ. Lei n. 1.163, de 21/12/2007b. Dispõe sobre a criação do Fundo Fiduciário do Corredor da Biodiversidade do Amapá (FUNCBAP) e dá outras providências.

AMAPÁ. *Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento no Estado do Amapá (PPCADAP): contexto e ações*. 2010. 126 p. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/export/sites/default/site_pt/Galerias/Arquivos/Publicacoes/Plano_Estadual_do_Amapa.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2012.

BINDÁ, N. H. *Relatório da Reunião do Conselho Consultivo do Mosaico de Áreas Protegidas no oeste do Amapá e norte do Pará: encaminhamentos para reconhecimento do Mosaico*. Mimeo. Macapá, 2010. 13 p.

BRASIL. Lei n. 4.771 de 15/9/1965. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/103345/codigo-florestal-lei-4771-65>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

BRASIL. Lei n. 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*.

BRASIL. Decreto n. 4.340 de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e dá outras providências.

BRASIL. Decreto n. 5.758 de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, n. 73, Seção I, páginas 1 a 5, de 17 de abril de 2006.

BRASIL. Decreto n. 6.040, de 7/2/2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Acesso em: 2 abr. 2012.

CONSERVATION INTERNATIONAL. *Prioridades de Conservação para o Escudo das Guianas*: Consenso 2003. Disponível em: <http://www.guianashield.org/site/en/docman/doc_details/6-prioridades-de-conservacao-para-o-escudo-das-guianas-consenso-2002>. Acesso em: 2 abr. 2012.

CREADO et al. Entre “tradicionais” e “modernos”: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira. *Ambiente & Sociedade*, v. 11, n. 2, p. 255-271, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a04.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, v. XI, n. 245, p. 20. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>>. Acesso em: 5 set. 2009.

DIEGUES, A. C. (Org.). *A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB-USP, 2008. 193 p.

DRUMOND, M. A. *Planejamento estratégico do bloco de conservação Tumucumaque – Primeira oficina de planejamento - Relatório (P9)*. WWF-Brasil. Belo Horizonte, 2009. 30 p.

FUNI, C. e LIMA, D. dos S. *Relatório técnico: sistematização de informações de contexto e de atores no bloco Tumucumaque*. WWF-Brasil. Macapá, 2009. 356 p.

IEPÉ. *Relatório da Oficina de Caça – Terra Indígena Wajãpi* – 19 a 24 de maio de 2008. Iepé, Macapá, 2008. 43 p.

IEPÉ. *Relatório de Cumprimento do Objeto Final – RECOF*. Projeto: “Unidades de Conservação e Terras Indígenas: uma proposta de mosaico para o oeste do Amapá e norte do Pará”. Iepé, Macapá, 2010. 40 p.

IEPÉ. *Exposição Articulação Transfronteiriça dos Povos Indígenas*: Brasil, Suriname e Guiana Francesa. Oiapoque, nov. 2011a. Disponível em: <<http://www.institutoiepe.org.br/infoteca/materiais-de-divulgacao/190.html>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

IEPÉ. *Carta dos Povos Indígenas do Planalto das Guianas*. Oiapoque, nov. 2011b. Disponível em: <http://www.institutoiepe.org.br/media/docs_indigenas/2011%20Carta%20dos%20Povos%20Indigenas%20do%20Planalto%20das%20Guianas.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2012.

IEPÉ. *Declaração Conjunta Sobre os Direitos dos Povos Indígenas*. Oiapoque, nov. 2011c. Disponível em: <http://www.institutoiepe.org.br/media/docs_indigenas/2011_Declaracao%20sobre%20os%20direitos%20dos%20povos%20indigenas.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2010*: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. 29 de novembro de 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766>. Acesso em: 15 dez. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de Indicadores Sociais – uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2010*. IBGE. 2010b. 317 p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2010.

KINKER, S. et al. Planejamento Integrado das Unidades de Conservação Estaduais da Calha Norte: o Pará Unindo Esforços para o Planejamento de 12 Milhões de Hectares do Bioma Amazônico. VI Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2009, Curitiba. *Anais do VI Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*, 2009.

LEWINSOHN (Org.). *Impactos potenciais das alterações propostas para o Código Florestal Brasileiro na biodiversidade e nos serviços ecossistêmicos*. Programa BIOTAFAPESP e ABECO. São Paulo, 2010, 12 p. Disponível em: <<http://quipronat.files.wordpress.com/2010/10/biota-fapesp-abeco-sintese-cfb-e-biodiversidade.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

MACEDO, H. S. *Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil*. Dissertação (Mestrado) CFCH – UFSC, Florianópolis, 2008. 204 f. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PSOP0324-D.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Portaria n. 482, de 14/12/2010. Institui procedimento para reconhecimento de mosaicos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, conforme o art. 8º do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. DOU de 15/12/2010 (n. 239, seção 1, p. 163).

PINHEIRO, M. R. (Org.). *Recomendações para reconhecimento e implementação de mosaicos de áreas protegidas*. Brasília: GTZ, 2010. 82 p. Disponível em: <http://www.micoleao.org.br/ptg/como_trabalhamos/divulgando/livros/recomendacoes_mosaicos_areas_protegidas.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2012.

RESILIENCE ALLIANCE, 2012. *AdaptiveCo-management*. Disponível em: <http://www.resalliance.org/index.php/adaptive_comanagement>. Acesso em: 2 abr. 2012.

SCHMIDT, C. H. *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação do Amapá: percepções sobre as potencialidades e limitações para a efetiva participação de representantes comunitários*. Dissertação (Mestrado) – PPGBio-UNIFAP, Macapá, 2009. 232 p. Disponível em: <<http://saojose.unifap.br/wp-content/plugins/downloads-manager/upload/Carlos%20Henrique.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

SILVA, J. M. C.; A. B. RYLANDS & G. A. B. da FONSECA. O destino das áreas de endemismo da Amazônia. *Megadiversidade 1*: p. 124-131, 2005. Disponível em: <http://www.conservacao.org/publicacoes/files/17_Silva_et_al.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2012.

SILVA, J. M. C. *Corredor de Biodiversidade do Amapá*. Belém: CI-Brasil, 2007. 54 p.

UNDP Guyana and IUCN NL. *Ecological and financial sustainable management of the Guiana Shield eco-region: a multi-donor initiative to conserve ecosystems and sustain human livelihood*. Final Report. Georgetown: Guyana, 2010, 140p.

UNDP Guyana. *Guiana Shield Facility: Project Document*. 2011. Disponível em: <undp.org/gu/web/pdf/gsi/GSF%20PRODOC.doc>. Acesso em: 2 abr. 2012.

WALMART BRASIL LTDA. *Relatório de Sustentabilidade 2010*. 2010. 86 p. Disponível em: <<http://www.walmartsustentabilidade.com.br/pdf/relatorios/walmart-relatorio-de-sustentabilidade-2010.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

WEIGAND Jr., R. *Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista: a conservação da natureza pode ser base da economia e do desenvolvimento econômico e social de um território*. 2008. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7597282/Weigand-Ronaldo-Desenvolvimento-Territorial-Com-Base-Conservacionista#download>>. Acesso em: 2 abr. 2012.

WWF. *Relatório Anual - WWF-Brasil 2009*. Brasília, 2010. 64p. Disponível em: <http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/wwf_brasil_relatorioanual2009.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2012.

Carlos Henrique Schmidt - Mestre pela Universidade Federal do Amapá. Professor do Governo do Estado do Amapá, onde é coordenador do curso de técnico em meio ambiente do Centro de Educação Profissional Graziela Reis de Souza.

Recebido para publicação em janeiro de 2012

Aceito para publicação em maio de 2012