

O PROCESSO DE CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SUA INFLUÊNCIA NA GESTÃO LOCAL: O CASO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ILHA DO COMBU, ESTADO DO PARÁ

Brenda Batista Cirilo, Oriana Trindade de Almeida, Sergio Luiz de Medeiros Rivero

RESUMO

Este artigo analisa os processos de criação e implementação da APA da ilha do Combu, localizada em Belém (Pará), os quais culminaram na sua não consolidação. O trabalho foi baseado em um levantamento realizado pelo Órgão gestor local com base em uma amostra de 100 domicílios, feito em 2010, para sua caracterização geral; e em outro realizado em 2013, para avaliar o nível de envolvimento dos residentes na área com o processo de criação e implementação da referida APA.

Palavras-chave: Unidade de conservação; Gestão; Conservação

THE PROCESS OF CREATING AND IMPLEMENTING CONSERVATION AREAS AND ITS INFLUENCE ON LOCAL MANAGEMENT: THE CASE OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION AREA IN THE COMBU ISLAND, STATE OF PARÁ

ABSTRACT

This article analyzes the processes of creation and implementing of the Environmental Protection Area (EPA) Combu Island, a conservation unit located in Belém, State of Pará (Brazil), which culminated in its non consolidation. The research was based in a survey carried out by the Local Planning and Management Organ with a sample of 100 households in 2010 and in another carried out in 2013, aiming to evaluate the area inhabitants involvement in processes of creation and implementing of the referred EPA.

Key Words: Conservation Unit; Management; Conservation.

Mestre. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS/PA. E-mail: brendacirilo@ufpa.br.

Doutora. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. E-mail: oriana@ufpa.br.

Doutor. Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal. E-mail: rivero@ufpa.br.

INTRODUÇÃO

A Área de Proteção Ambiental (APA)¹ da ilha do Combu, unidade de conservação estadual localizada em região estuarina amazônica, apresenta características que, aparentemente, facilitariam a sua implementação e gestão como unidade de conservação (UC), dentre as quais cita-se: a) a proximidade da APA com a zona urbana do município de Belém, tornando-a, portanto, mais próxima do Órgão gestor e de outras entidades públicas, em relação a outras unidades de conservação estaduais; b) a extensão da ilha, que possui aproximadamente 1.500 ha, tornando-a uma unidade de pequeno porte, se comparada a outras unidades de conservação estaduais no Pará, que podem chegar a 4.960.600 ha (APA do arquipélago do Marajó²); e c) a existência do manejo do açaizeiro (*Euterpe oleracea*) considerada razoavelmente sustentável (RODRIGUES, 2006) antes mesmo da ilha ter sido elevada à categoria de unidade de conservação. No entanto, a unidade não está com a sua gestão consolidada.

A atual legislação brasileira sobre conservação ambiental, a lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000) - que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) - foi implantada após fortes debates ocorridos em reuniões públicas, seminários e câmaras técnicas (FERREIRA *et al.*, 2001), envolvendo a corrente ambientalista clássica, que defende a criação de unidades de conservação voltadas para a preservação da biodiversidade sem a intervenção humana, e a corrente socioambientalista, que se baseia na relação harmônica entre homem e natureza, ao colocar os povos e comunidades tradicionais (PCT) como corresponsáveis na conservação do meio ambiente, o que caracteriza o novo conservacionismo ou a etnoconservação (DIEGUES, 2000; ARRUDA *apud* SANTOS, 2008). Nesse

sentido, a legislação, ainda que recente, avança no sentido de reconhecer a participação democrática da sociedade civil no processo de criação, implementação e gestão das unidades de conservação, e na existência e participação de populações humanas no interior de determinadas categorias de unidade (unidades de conservação de uso sustentável).

Mesmo após a implantação do SNUC, estudos como os de Santos (2008) e Siena, Fachinelo e Maia (2010) tecem severas críticas ao modelo atual de criação de unidades de conservação, que muitas vezes é considerado resultado da pressão exercida por organismos financiadores internacionais como o Banco Mundial; também pela criação de unidades de proteção integral (categoria que não permite a presença humana em seu interior, com exceção da pesquisa científica e visitação) em áreas onde residem populações tradicionais; pelos instrumentos de participação social (como o conselho gestor) que foram criados e institucionalizados para permitir o reconhecimento da população habitante na gestão; e pelas limitações impostas no manejo dos recursos naturais a essas populações.

Mesmo considerando a importância da política de criação de unidades de conservação na contenção do avanço do desmatamento e na manutenção da biodiversidade, especialmente na região amazônica, a experiência tem mostrado que a simples criação de unidades de conservação não garante que os objetivos ambientais definidos para determinada área serão atingidos. É necessário dispor dos recursos materiais, financeiros e humanos para o planejamento e a gestão, e é essencial que seja realizada uma constante e progressiva articulação entre os atores envolvidos com a área. O sucesso na harmonização dos interesses de cada ator em particular com todos os demais e com os objetivos elencados para o território pode representar o sucesso ou o fra-

1 De acordo com o art. 15 da lei federal nº 9.985/2000 a APA é “uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (p. 9).

2 Informações retiradas do site da SEMAS/PA (www.sema.pa.gov.br) em 2012.

caso da gestão participativa que o SNUC preconiza. Cada unidade de conservação guarda características próprias, sejam elas econômicas, socioculturais e ambientais, devendo ser planejadas, geridas e avaliadas levando-se em consideração essas singularidades.

A APA da ilha do Combu foi criada em novembro de 1997, através da lei estadual nº 6.083, e de acordo com a interpretação da lei, teve como propósito principal o ordenamento do uso dos recursos naturais de maneira sustentável, como o extrativismo do açaí e do palmito. Até a finalização deste artigo, no ano de 2014, a gestão da APA da ilha do Combu era de competência da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA), através da Gerência da APA da ilha do Combu, presente na Diretoria de Áreas Protegidas (DIAP). Em 2015, a gestão das unidades de conservação estaduais passa a ser de competência do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (Ideflor-Bio).

Este trabalho teve como objetivo central analisar como o processo de criação e implementação da APA da ilha do Combu influenciou a sua gestão. A análise do caso foi complementada com outros estudos que também tratam do tema: Dergan (2006), Matta (2006), Rodrigues (2006) e Ribeiro (2010), além da consulta de outros estudos de caso existentes no Brasil, como as experiências que ocorreram em unidades de conservação no vale do Ribeira e litoral Sul em São Paulo (FERREIRA et al, 2001); em unidades de conservação na região norte de Minas Gerais (SANTOS, 2008); em unidades de conservação no Rio de Janeiro (DIEGUES; NOGARA, 1994); e em unidades de conservação no município de Tucuruí, no Pará (ARAUJO; ROCHA, 2008).

1. METODOLOGIA

O trabalho aqui desenvolvido fez um levantamento da história da criação da APA da ilha do Combu através dos estudos, documentos, legislação e entrevistas com *stakeholders*. O trabalho foi dividido em três seções: a pri-

meira apresenta uma contextualização da ilha do Combu, com base em dados secundários cedidos pela SEMAS/PA no ano de 2010, que se constitui de um levantamento com 100 famílias residentes na ilha. O levantamento é composto por dados da família, uso da terra, nível de escolaridade e outras informações que permitem caracterizar o perfil das famílias residentes. A segunda seção apresenta uma síntese da gestão da APA no período de 2007 a 2014. Foram utilizados para análise os Planos Operacionais Anuais (POA), Relatórios Anuais de Gestão (RAG) e atas de reuniões do conselho gestor produzidas pela SEMAS/PA, além de entrevistas com o gerente da APA e com toda equipe técnica da gerência ao longo do ano de 2012.

A terceira seção apresenta a trajetória histórica de criação das unidades de conservação na Amazônia e no Pará, além da história de criação da APA da ilha do Combu. São apresentadas as entrevistas realizadas com os pesquisadores que participaram direta ou indiretamente no processo de criação da APA da ilha do Combu, e uma com um morador da ilha, da comunidade Igarapé Combu, considerado representante comunitário, e que teve conhecimento dos trabalhos desenvolvidos na ilha, na década de 1980, considerados essenciais para a criação da APA. Posteriormente, foi realizado um levantamento de campo sobre o nível de conhecimento que a população residente da ilha tinha sobre a existência da APA. Foi montado um questionário semi-estruturado com quatro questões abertas e cinco fechadas, que foi aplicado em 2013 para as mesmas 100 famílias que participaram da pesquisa que a gerência da APA promoveu em 2010 para produção do levantamento socioeconômico.

2. CARACTERÍSTICAS DO LOCAL ESTUDADO

2.1 CARACTERIZAÇÃO AMBIENTAL

A ilha do Combu é a quarta maior ilha do município de Belém (DERGAN, 2006) e está situada na foz do rio Guamá, a 1,5 km ao sul da capital (Mapa 1). A área da ilha do

do açaí (65% da população). Os extrativistas também praticam outras atividades como plantio e extração de cacau (*Theobroma cacao L.*) e cupuaçu (*Theobroma grandiflorum*), extração do palmito (proveniente do açazeiro), extração da pupunha (*Bactris gasipaes*), pesca (peixe e camarão) e artesanato. Os moradores também são proprietários de pontos comerciais, trabalham como carpinteiros (construções de barcos), pedreiros, domésticas, mendeiras e barqueiros. Cerca de 48% da população cria animais domésticos para alimentação e comercialização, como porcos, as galinhas e os patos. Outras fontes de renda estão relacionadas às transferências condicionadas de renda com cerca de 60% dos entrevistados recebendo auxílios governamentais, principalmente a Bolsa Família.

Em torno de 95% dos entrevistados recebe, em média, o equivalente ao valor de um a dois salários mínimos. O baixo nível salarial pode ser explicado principalmente em razão da diminuição do tamanho dos lotes das famílias na ilha, que limita o terreno disponível para manejo e extrativismo. Esse é um fator que explica também a procura por atividades secundárias, que geralmente não dão grandes retornos financeiros.

3. A GESTÃO DA ILHA DO COMBU COMO UNIDADE DE CONSERVAÇÃO

O território da ilha do Combu é constituído de terras públicas, de domínio da União, onde a população moradora usufrui dos recursos naturais através de concessão de uso. A lei do SNUC estabelece a necessidade da existência de um conselho gestor, que auxilie o Órgão gestor na administração da unidade. O conselho gestor da APA foi criado através da portaria de nº 1.945, de 14 de outubro de 2008, com caráter deliberativo. O gerente da APA era o presidente do conselho, e a primeira composição foi de 19 instituições, sendo oito entidades públicas e nove representativas da sociedade civil.

O SNUC estabelece que o plano de manejo, principal instrumento de planejamento da unidade, deve ser desenvolvido no prazo de até 5 anos após a criação da unidade. Até o ano de 2015, esse plano ainda não tinha sido desenvolvido para a APA da ilha do Combu, o que significa um atraso de 13 anos. O plano de manejo demonstra as potencialidades e desafios da unidade e deve apresentar as diretrizes do planejamento baseadas no desenvolvimento racional e sustentável.

3.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DA APA NO PERÍODO DE 2008 A 2014: ANÁLISE DOS DOCUMENTOS DA GESTÃO.

No período de 1997 até 2006, a ilha do Combu, como unidade de conservação, existia apenas através da lei. A partir do ano de 2008 se iniciaram os projetos e as ações em direção ao processo de implantação da unidade.

As ações da gerência da APA até o final do ano de 2014 aconteceram sem o plano de manejo e nem um plano emergencial de uso, que poderia contemplar a realização de um zoneamento da área e levantar suas potencialidades, desafios e problemáticas. Para realizar projetos e ações na unidade, a gerência recorreu aos conhecimentos obtidos através de pesquisa bibliográfica e às demandas que eram apresentadas pelos moradores nas reuniões do conselho gestor.

Atividades como a elaboração do plano de manejo, a construção de uma base administrativa da gerência da APA na ilha, a implantação de estrutura de apoio para a realização de atividades turísticas e a elaboração de programas de educação ambiental e de fiscalização – que foram planejadas desde o ano de 2008 – não tinham sido concluídas até 2015.

Um fator que certamente dificulta a organização do processo de gestão da APA é a interferência dos três níveis de poder público no território da ilha. O poder público municipal exerce influência no território em virtude da sua localização em região insular no município de Belém: existem três unidades pedagó-

gicas de ensino e um posto de saúde na ilha, todos implementados por Órgãos municipais. O poder público estadual exerce a sua influência através da existência da unidade de conservação estadual. E o poder público federal também controla o território por este estar localizado em terreno de marinha. Além disso, a comunicação entre os três níveis não é eficiente, o que pode ser explicado pela divergência de prioridades políticas.

O conselho gestor da APA é outro instrumento de gestão que também não se mostrou eficiente no período estudado, segundo informações obtidas nas atas das reuniões. Instituído há praticamente doze anos da criação da APA, até 2015 não se encontrava plenamente consolidado, possuindo os mesmos problemas da época de sua instituição. O problema mais comum era a falta de presença dos membros nas reuniões, o que impediria grande parte das instituições componentes de fazer parte do conselho, e portanto, de sua atuação.

Por outro lado, os membros do conselho estavam insatisfeitos com a falta de planejamento das reuniões e com a própria gestão do conselho. Os membros representantes das comunidades da ilha do Combu eram os que mais manifestavam sua insatisfação, alegando que a gestão não apresentava os resultados do que foi planejado, como a resolução dos problemas de situação fundiária e segurança pública, altamente demandados pela população moradora.

Os problemas existentes na gestão da APA da ilha do Combu refletem, de um modo geral, as problemáticas em torno da gestão das unidades de conservação no Brasil e na Amazônia como um todo: quantidade de funcionários no Órgão gestor e de membros no Conselho Gestor para a gestão, em desacordo com o porte e tipo de unidade; as limitações da representação da sociedade civil nos processos decisórios (MELLINGER; FLORIANI, 2015); dificuldades para aquisição e manutenção da infraestrutura (sede, transporte, maquinário, etc); ações de fiscalização insuficientes; baixa utilização de instrumentos de monitoramento da qualidade da gestão e de captação de recursos financeiros; localiza-

ção de acesso difícil de algumas unidades e situação dos seus entornos; falta de maior interesse governamental na pauta da conservação da natureza. Além destes problemas estruturais visíveis, que dificultam o processo de gestão das unidades de conservação no Brasil, autores como Araújo (2007) e Freitas (*apud* IBAMA, 2007), procuram explicar a ineficiência da gestão nas unidades de conservação através da análise de traços da cultura nacional.

Freitas (*apud* IBAMA, 2007), ao estudar um conjunto de unidades de conservação em Minas Gerais, conclui que embora a quantidade de recursos humanos e financeiros seja um fator crítico a comprometer a eficiência da gestão, as unidades de conservação que apresentam mais recursos não necessariamente apresentam os melhores resultados nos requisitos avaliados.

De acordo com a interpretação de Araújo (2007), as unidades de conservação são organizações de sistemas abertos, revelando a interdependência do microsistema (organização) ao macrosistema (o meio social que circunda a organização). As análises de outros autores afirmam que a cultura brasileira que rege a gestão dos recursos nacionais é marcada por fortes traços de personalismo, concentração de poder, falta de iniciativa, paternalismo, clientelismo, lealdade às pessoas (não aos princípios), e excesso de burocracia e flexibilidade (PRATES *apud* ARAUJO, 2007).

Estes traços estão praticamente presentes em todo o sistema de gestão do país, e principalmente no setor público. A gestão da APA da ilha do Combu apresentou os dois principais problemas: de infraestrutura e cultura organizacional. Em relação ao primeiro problema, o número de servidores era reduzido para a gestão da unidade; faltava equipamentos de expediente e para execução de outras atividades correlatas, como computadores; os meios de transporte (carro e lancha) para a unidade eram poucos, ou estavam necessitando de manutenção e reparos, ou faltava liberação para combustível; a maioria das aquisições necessárias para gestão passavam por processo licitatório, também igualmente moroso; não havia po-

lítica de valorização para os servidores: a remuneração era baixa, não havia plano de cargos e salários, o apoio para a capacitação do servidor era baixa, e não havia outros benefícios para os servidores, como seguro de vida, etc.

Em relação à cultura organizacional existiam alguns fatores positivos: o gerente da APA era servidor público de carreira, bacharel em Biologia, e se mantinha no cargo desde que o processo de implantação da APA se iniciou. Apesar da baixa quantidade de pessoal, a maioria dos funcionários da equipe eram de servidores concursados.

O grande gargalo relacionado à cultura organizacional se referia principalmente às prioridades de governo e à vontade política. Havia uma grande dificuldade para se executar o que foi planejado ou mesmo para propor projetos novos, caso não estivessem dentro do que é considerado prioridade governamental. A liberação para aquisição de recursos humanos, materiais e financeiros dependia de uma série de atividades excessivamente burocráticas. Devido à mudança de partido político no governo, as atividades que estavam executadas eram suspensas, à espera do planejamento e das novas ações que seriam definidas de acordo com as prioridades do novo governo.

4. O PROCESSO DE CRIAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ILHA DO COMBU

Com base em entrevistas abertas realizadas com atores envolvidos nas pesquisas do final da década de 1980 que mais tarde iniciariam o processo de criação da APA, foi observado que a origem do processo aconteceu com a realização do projeto de um pesquisador do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), e que tinha como objetivo fazer um levantamento florístico da ilha do Combu, com enfoque nos componentes biológicos da floresta de várzea (ANDERSON, 1991).

Na época da realização desses estudos existiam 110 famílias na ilha que a mantinham bem conservada, mesmo com a intensificação

da exploração madeireira que ocorreu nos arredores de Belém, em décadas anteriores. A população residente vivia basicamente do extrativismo de dois recursos florestais: o açaí, e em menor quantidade, o cacau. Com base nessa pesquisa, a renda média por família da ilha do Combu naquela época era de aproximadamente US\$ 3.000 anuais, uma média considerada muito alta para os padrões de famílias extrativistas na região amazônica naquele período.

A equipe também notou que as famílias da ilha trabalhavam apenas quatro vezes na semana, e tiravam da floresta apenas aquilo que era necessário para a sua sobrevivência utilizando uma forma de manejo dos açazais e 'cacuais' própria, vendo maiores vantagens em manter a floresta conservada, em vez de derrubá-la. Outra descoberta era que a vocação natural da floresta de várzea da ilha do Combu era realmente o extrativismo do açaí e do cacau, uma vez que o solo, extremamente argiloso e frágil, impedia a prática agropecuária.

Com base nessas pesquisas, a equipe de pesquisa propôs que a ilha do Combu fosse transformada em uma reserva extrativista (RESEX) em seu relatório final de pesquisa.

Técnicos do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), à época, informaram que esse relatório foi determinante para a escolha da ilha do Combu como área a ser conservada, em razão da importância da manutenção de áreas protegidas em regiões metropolitanas, que não estavam inicialmente previstas no projeto do IDESP (LOBATO, 1992).

Apesar dos estudos do MPEG considerarem a categoria de RESEX mais adequada para a ilha do Combu, os técnicos do IDESP consideraram que como a ilha estava localizada na região metropolitana de Belém, transformá-la em APA seria mais viável, uma vez que possibilitaria a realização de outras atividades, como o turismo, que já era realizado no local. Outra característica observada pelos técnicos do IDESP era de que as famílias da ilha percebiam os benefícios da atividade extrativista com base em suas próprias atividades. Na RESEX, há possibilidade de ocorrer

um modelo comunitário de caráter cooperativista, onde os benefícios são percebidos de maneira coletiva. Além disso, na ilha do Combu já está instituída uma cultura de propriedade individual da terra.

A despeito de alguns moradores entrevistados informarem que a comunidade tinha conhecimento do processo de criação da APA, Ribeiro (2010) comenta que apenas alguns moradores da ilha do Combu souberam e apoiaram a iniciativa pois não foi realizada uma consulta pública com a população (moradores, instituições governamentais e não governamentais, setor privado, etc), que não era uma exigência legal na época. O apoio à criação da APA se deu através de conversas individuais entre técnicos da SECTAM (Órgão gestor no período) e alguns moradores da ilha, não acontecendo um encontro ou uma reunião de fato com os moradores. Ribeiro (2010) também pontua que a escolha da categoria de APA, entre outros motivos, se deu em razão da menor quantidade de restrições que essa categoria imporia aos habitantes locais, o que poderia facilitar a adesão dos moradores para a criação da unidade de conservação, caso tivesse havido ampla consulta.

4.1 AVALIANDO OS CONHECIMENTOS DA POPULAÇÃO RESIDENTE SOBRE A CRIAÇÃO DA APA DA ILHA DO COMBU

As entrevistas com as 100 famílias residentes da ilha do Combu sobre seu conhecimento em relação à APA mostraram que mais de dois terços dos entrevistados não sabia o que é uma unidade de conservação e nem sabia da existência da APA da ilha do Combu (Quadro 1). Com o tempo de criação que possui, e pelos anos que a SEMAS/PA atuou oficialmente na área (desde 2008), esperava-se que boa parte dos entrevistados tivesse algum conhecimento básico sobre o tema, como poder explicar o que é uma unidade de conservação, qual é a categoria de unidade da ilha do Combu e qual era o Órgão responsável pela gestão.

QUADRO 1 - RESUMO DOS RESULTADOS DO LEVANTAMENTO EM JANEIRO DE 2013 NA ILHA DO COMBU.

QUESTIONAMENTO	RESULTADOS	RESPOSTAS QUE MAIS SE DESTACARAM
Se o entrevistado sabia o que era uma unidade de conservação.	21% respondeu que sim; 79% respondeu que não.	Não há.
Se o entrevistado sabia definir o que era uma unidade de conservação.	21% respondeu que sim; 79% respondeu que não.	“é uma área protegida, os seus habitantes podem usufruir dos bens naturais sem degradar” (entrevistado n° 11) “é uma área protegida pelos moradores e Órgãos do governo, onde você não pode destruir, e sim cuidar...” (entrevistado n° 71)
Se o entrevistado sabia que a ilha do Combu era uma unidade de conservação.	21% respondeu que sim; 79% respondeu que não.	Não há.
Se o entrevistado sabia a que categoria de unidade a ilha pertencia.	17% respondeu que sim, sendo que: 12% disseram ser uma APA; 5% disseram ser uma “área de subsistência” 83% respondeu que não.	Não há.
Se o entrevistado sabia qual Órgão do governo realizava a gestão da APA da ilha do Combu.	21% respondeu que sabia, sendo que: 17% responderam que era a SEMA; 4% responderam que era a SESMA. 79% respondeu que não.	Não há.
Se o entrevistado tinha participado ou sido consultado sobre o processo de criação da APA da ilha do Combu.	12% respondeu que sim; 88% respondeu que não.	Não há.
Se o entrevistado concordava que a ilha do Combu fosse uma unidade de conservação.	21% respondeu que concordava; 69% respondeu que não teria conhecimentos para responder; 10% pediu uma breve explicação do que seria uma unidade de conservação, e depois concordou.	“é uma chance de ter um meio ambiente bem cuidado. A mata cuidada traz muitos benefícios como a produção de frutos que para a maioria dos moradores sai o sustento” (entrevistado n° 12). “sim, porque no futuro essa área servirá para nossos filhos e netos” (entrevistado n° 83)
Se o entrevistado aprovava a atuação da SEMA na ilha	31% concordou com a atuação da SEMA; 69% respondeu que não teria conhecimentos para responder.	“sim, apesar de deixar a desejar quanto à fiscalização, mas realiza um trabalho de informação, conscientização e educação ambiental” (entrevistado n° 11). “sim, porque ela é uma aliada na preservação ambiental, mas ela deveria trabalhar mais. Aqui ela quase não aparece” (entrevistado n° 12)

Fonte: Elaborado pelos autores (2013).

Segundo Ribeiro (2010), a criação da APA da ilha do Combu, na visão dos moradores por ela entrevistados, se deu de forma dividida. Para alguns moradores, foi vista como uma reivindicação de algumas lideranças, em virtude da retirada de recursos naturais sem manejo, como foi o caso do palmito, da madeira e do pescado. Para os poucos moradores que participaram do processo, isso partiu de uma indicação científica, proveniente dos estudos realizados pelo MPEG, e não dos próprios moradores. Algumas lideranças comunitárias entrevistadas dizem que após a criação da APA não aconteceram mudanças significativas na vida da população. Algumas dizem que a proibição da extração do palmito e de alguns tipos de madeira teria sido a mudança mais percebida, mas que não era completamente seguida, uma vez que a SEMAS/PA não realizava ações de fiscalização frequentes na ilha.

As lideranças reconheceram que a SEMAS/PA começou a realizar algumas atividades na ilha a partir do ano de 2008, mas que essas ações não produziram efeitos expressivos na qualidade de vida da população e na conservação ambiental.

5. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

Muitos problemas existentes no processo de criação e gestão das unidades de conservação foram identificados e aprofundados por Gonçalves (2000). Entre eles, a adoção do modelo internacional de parques nacionais em países como o Brasil - que possuem extensos territórios de ecossistemas já anteriormente ocupados por populações que desenvolveram uma série de interações com o meio ambiente - resultou em conflitos, especialmente na criação de unidades de proteção integral onde a presença humana é considerada ilegal. Esses conflitos são relacionados a problemas de regulação fundiária, construção e reforma de residências e afins, atividades extrativas, desmatamento, invasão de áreas proibidas, caça e pesca, problemas com a adminis-

tração e fiscalização da unidade, criação de animais, etc.

Diegues (2000) coloca que a importação do modelo preservacionista norte americano, impulsionou a formação em escala mundial de uma nova corrente de pensamento para a conservação da natureza: a etnoconservação, considerada por ele como um novo ecologismo social e político advindo dos movimentos populares tradicionais indígenas e não indígenas, que valoriza os conhecimentos dessas populações no uso sustentável dos ecossistemas em que residem. Muitos dos territórios em que unidades de conservação de proteção integral foram implantadas eram territórios habitados por populações tradicionais, que acabaram expulsas. O autor considera que a existência dessas populações nestes locais representou, durante gerações, a conservação do ecossistema.

Antes da instituição do SNUC - que na sua legislação reconhece a existência das populações tradicionais e obriga as unidades de uso indireto a constituírem conselhos gestores - muitas populações tradicionais foram excluídas dos processos de criação de unidades de conservação em suas áreas de moradia ou de subsistência, sem direito à participação ou tomada de decisão.

Apesar de todos os avanços nesse sentido, ainda existem diversas críticas referentes ao SNUC, como a feita por Diegues (2000), que considera que o sistema reflete uma visão extremamente conservadora da política de conservação ambiental no país. A crítica continua ao considerar que o SNUC se trata de um sistema 'fechado' e, portanto, isolado da realidade brasileira.

Pádua (*apud* VALLEJO, 2002) também critica o processo de criação de unidades de conservação quando se refere ao aumento de unidades que não possuem base técnica (estudos preliminares, consultas públicas, recursos previstos para a gestão) sendo motivadas por interesses políticos. O autor destaca ainda a existência de unidades com categorias de manejo inadequadas, que não consideram as características sociais e econômicas locais.

Alcántara (2010) reconhece os avanços democráticos trazidos pelo SNUC, como a exigência da participação da sociedade civil nos processos de criação e gestão das unidades, mas destaca que a divisão das categorias das unidades em uso direto e indireto é característica das correntes preservacionistas que participaram do processo de criação do sistema, conferindo uma importância maior às unidades de proteção integral e fazendo com que as de uso sustentável sejam, na realidade, uma complementação às primeiras. Um dos maiores exemplos é a obrigatoriedade das unidades de proteção integral serem consideradas medidas compensatórias para a instalação de projetos de considerável impacto ambiental. As unidades de uso sustentável não estão incluídas nessas medidas e existem diversos casos em que essas unidades de proteção integral são implantadas em regiões distintas das que são implantados esses projetos.

O tardio reconhecimento do modo de vida e dos direitos das comunidades tradicionais pelo SNUC não foi, no entanto, um direito simplesmente oferecido pelas autoridades às populações locais, pelo contrário: esse direito foi conquistado através de intensas movimentações dessas camadas. Na década de 1980, as populações desfavorecidas por essa política de conservação, especialmente as tradicionais e indígenas, começaram a se mobilizar, e apesar de todas as suas deficiências materiais, questionaram a sua expulsão ou exclusão de áreas que pertenceram aos seus antepassados.

Alegretti (1997) e Gonçalves (2000) consideram a política de criação de unidades de conservação de uso sustentável uma importante conquista dos movimentos das populações tradicionais, com destaque para o movimento dos seringueiros em prol da criação das RESEX. Tais movimentos contribuíram para a minimização de problemas fundiários, de contenção do desmatamento e da permanência de modos tradicionais de uso da terra.

A trajetória de criação das unidades de conservação no Brasil nem sempre obedeceu a critérios científicos, seja na definição do local, tamanho da área ou ecossistemas a serem

preservados. Suas dimensões foram consideradas em alguns casos como arbitrárias, baseadas em critérios que atendessem a interesses políticos e econômicos de uma minoria. Alguns autores, como Brighenti (2005), consideram as unidades como instrumentos disponíveis à disseminação do modelo de crescimento econômico que “beneficia a busca individual do lucro e da acumulação sem limites” (p. 20), uma vez que se procura preservar áreas de menor interesse comercial, permitindo a intensa exploração do restante. Desta forma paradoxal, as unidades de conservação poderiam colaborar com a destruição ambiental. Para o autor, de nada adianta ter 10% do território preservado, se apenas uma minoria se beneficiar das riquezas produzidas.

CONCLUSÃO

Através do levantamento de campo e das entrevistas, é possível concluir que a criação da APA da ilha do Combu aconteceu à revelia do conhecimento da maioria da população moradora. Se por um lado, técnicos da SEMAS/PA afirmam que a criação da APA da ilha do Combu era também uma reivindicação de núcleos familiares residentes, que se engajaram no processo, por outro lado, a pesquisa de campo e as entrevistas realizadas em 2013, assim como o trabalho de Ribeiro (2010) colocam que apenas poucos moradores participaram deste processo, o que não representa uma adesão significativa da população. O levantamento de campo revelou que apenas 9% dos entrevistados participaram diretamente do processo de criação da APA da ilha do Combu. Essa porcentagem é considerada baixa em relação ao nível de participação da sociedade civil em tomadas de decisão como essa.

A falta de conhecimento sobre a APA é surpreendente, bem como presumir que a maioria dos moradores provavelmente só tivesse esse conhecimento após a sua criação. De um modo geral pode-se dizer, com base nas informações anteriores, que a criação da APA da ilha do Combu aconteceu sem a anuência e real participação da população re-

sidente. Não há prova concreta de que tenha sido realizada alguma consulta ou reunião formal com a população, e mesmo que tenha se mantido contato com algumas pessoas da ilha, elas podem não representar a vontade de toda ou de boa parte da população.

A indicação da ilha do Combu como unidade de conservação partiu de uma pesquisa científica, que segundo os moradores entrevistados, não analisou todos os aspectos da produção das comunidades residentes, como é o caso do manejo e extração do palmito, impedindo que os moradores da ilha de comercializar esse produto, o que trouxe prejuízos para a renda familiar.

O IDESP, com base nesse trabalho, resolveu transformar a ilha do Combu em uma unidade de conservação, não mais uma RESEX, e sim uma APA, que foi criada em 1997. Porém, o seu processo de criação não foi acompanhado de incentivos ao planejamento e à gestão.

Até 2014 observou-se que a gestão da APA da ilha do Combu não tinha se consolidado, mesmo dezessete anos após a sua criação. Pode-se dizer que não houve implantação de um processo de gestão, uma vez que é sabido que o plano de manejo não tinha sido produzido até 2015.

Há, em primeiro lugar, a ausência do Órgão gestor, durante praticamente dez anos de existência da unidade. Em segundo lugar, existem também os problemas próprios enfrentados pelos Órgãos gestores das unidades de conservação existentes no país: recursos humanos, materiais e financeiros insuficientes para executar o que foi planejado, pouca experiência no planejamento e gestão de unidades de conservação, incompatibilidade com as prioridades governamentais, e aspectos culturais, como o clientelismo e paternalismo.

Porém existe um entrave essencial que comprometeu e ainda pode comprometer a gestão da APA da ilha do Combu em sua base: a falta de apoio da população residente,

que, em razão do desconhecimento da maioria, não reconhece o território da ilha como uma APA. Como foi demonstrado na pesquisa de campo, 79% dos entrevistados não sabia que a ilha do Combu é uma unidade de conservação. Os 21% restantes são os poucos que conheciam essa realidade e/ou aqueles que já tiveram contato com alguns trabalhos da SEMAS/PA na ilha. Esse, entre outros fatores próprios da comunidade, como a falta de organização comunitária e a descredibilidade com o governo, dificultam a realização de uma gestão participativa, que é um aspecto considerado essencial na legislação vigente.³ Esse problema de criação de unidades de conservação sem o conhecimento da população local é comum e foi analisado também por Diegues e Nogara (1994) no início da década de 1990, demonstrando que a população também tinha desconhecimento da criação da Reserva Ecológica Estadual do Saco do Mamanaguá, no Rio de Janeiro.

De todos os problemas que dificultam a gestão da APA da ilha do Combu, o desconhecimento e a conseqüente falta de participação e interesse da população são os obstáculos que mais influenciam. Uma vez que a população não compreenda, não aceite ou não se interesse pelo fato do território de sua residência ser uma unidade de conservação, ela não irá colaborar com o planejamento e a gestão. A população local, em unidades de conservação de uso sustentável é, ao lado do Órgão gestor, a principal fomentadora da conservação sustentável, porque ela reside e se reproduz no local. Se ela possui formas tradicionais e sustentáveis de uso dos recursos entre as suas manifestações culturais, essa importância aumenta, uma vez que a conservação do local de reprodução será uma necessidade para elas.

É possível que, com a realização de atividades que envolvam a divulgação permanente de informações sobre o planejamento e gestão da APA, e com projetos que aliem a conservação ambiental com a melhoria da quali-

3 Ver art. 5º, inciso III da lei federal nº 9985/2000.

dade de vida da população, seja alcançada gradativamente uma maior aceitação da população à realidade já instalada, e espera-se que isso futuramente culmine no apoio das comunidades às atividades de planejamento e gestão na unidade, promovidas por seu Órgão gestor.

Recebido em: 27/10/2015

Aprovado em: 18/03/2016

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCÁNTARA, Leonardo Alexandre Gomide. Sobre cultura tradicional e práticas legitimadas em espaços territoriais protegidos: Uma reflexão acerca da exploração da madeira, mineração da Bauxita e populações tradicionais na Floresta Nacional Saracá-Taquera e na Reserva Biológica do Rio Trombetas - PA. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, n. 5, 2010, Florianópolis. *Anais...* Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>>. Acesso em 16 ago. 2012.
- ALEGRETTI, Helena. Ambientalismo Político y Reforma Agrária: de Chico Mendes al movimiento de los sien tierra. *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 150, p. 57-68, jul.-ago. 1997.
- ANDERSON, Antony. Forest management strategies by rural inhabitants in the Amazon estuary. In: GOMEZ-POMPA, A.; WHITMORE, T.C.; HADLEY, M. (org.) *Rain forest regeneration and management*. Paris: UNESCO/Parthenon Publishing/Man and the biosphere series, 1991. v. 6. p. 351-360.
- ARAÚJO, Aline Reis. Oliveira.; ROCHA, Gilberto de Miranda. Unidades de Conservação em Tucuruí/PA como instrumento de Gestão Territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, n. 4, 2008, Brasília. *Anais...* Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro4/index.php?p=gt#gt1>>. Acesso em 16 ago. 2012.
- ARAUJO, Marcos Antônio Reis. *Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial*. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.
- BRIGHENTI, Clovis Antonio. Necessidade de Novos Paradigmas Ambientais: implicações e contribuição Guarani. Universidade de São Paulo. *Cadernos PROLAM*, São Paulo, v.2, n.7, p.33-56, 2005.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. *SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação: texto da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 e vetos da presidência da República ao PL aprovado pelo Congresso Nacional. Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica: Série conservação e áreas protegidas*. São Paulo, 2000. 73p.
- DERGAN, João Marcelo Barbosa. *História, memória e natureza: as comunidades da ilha do Combu-Belém (PA) – 1980-2006*. Belém, 2006. Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, 2006.
- DIEGUES, Antonio Carlos e NOGARA, Paulo José. *O nosso lugar virou parque: estudo socio-ambiental do saco de Mamanguá, Parati, Rio de Janeiro*. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, Centro de Culturas Marítimas, Universidade de São Paulo, 1994. 187 p.
- DIEGUES, Antonio Carlos. *Etnoconservação da natureza: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: Hucitec, 2000.
- FERREIRA, Lúcia da Costa. et al. Conflitos sociais em áreas protegidas no Brasil: moradores, Instituições e ONG's no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP. *Revista Idéias*, Curitiba, v. 8., n. 2, p.115-149, 2001.
- GONÇALVES, Gilberto Lamoglia. *Modelos de gestão participativa para Unidades de Conservação de uso indireto: o caso do Parque Nacional da Tijuca*. Rio de Janeiro, 2000. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil*. Brasília: WWF-Brasil, 2007.

JARDIM, Mário Augusto Gonçalves. *Aspectos da biologia reprodutiva de uma população natural de açaizeiro (Euterpe oleracea Mart.) no estuário amazônico*. São Paulo, 1991. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 1991.

LOBATO, Crisomar. Conservação ambiental no Estado do Pará. *Revista Pará Desenvolvimento: Amazônia Eco-Visões*, Belém, edição especial, p. 28-41, jun. 1992.

MATTA, Raimundo Alberto de Athayde. *Espacialidade e sustentabilidade na ilha do Combu: um olhar sobre a interface urbano-insular como forma de contribuir para a conservação do espaço na construção da sustentabilidade local*. Belém, 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, 2006.

MELLINGER, Larissa and FLORIANI, Dimas. Democratic participation in the management of common natural resources and the native populations in the Southern Coast of Paraná. *Revista Ambiente e Sociedade* [online]. v.18, n.2, p. 1-22. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEX01V1822015en>> Acesso em 13 ago. 2016.

QUEIROZ José Antônio Leite de. *Fitossociologia e distribuição diamétrica em floresta de várzea do estuário do rio Amazonas no estado do Amapá*. Paraná, 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) - Universidade Federal do Paraná, 2005.

RIBEIRO, Jocilete de Almeida. *Área de proteção ambiental da Ilha do Combu, Belém/PA: desafios de implantação e de gestão de uma unidade de conservação*. Belém, 2010. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, 2010.

RODRIGUES, Eliana Teles. *Organização comunitária e desenvolvimento territorial: o contexto ri-*

beirinho em uma ilha da Amazônia. Belém, 2006. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2006.

SANTOS, Fabio Dias dos. As unidades de conservação e o encurralamento das populações locais no Norte de Minas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, n. 4, 2008, Brasília. *Anais...* Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/index.php?p=gt#gt1>>. Acesso em: 16 ago. 2012.

SIENA, Osmar.; FACHINELO, Dirlei Terezinha. T.; MAIA, Daniele da Silva. Constatações sobre reservas extrativistas no Estado de Rondônia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, n. 5, 2010, Florianópolis. *Anais...* Disponível em <<http://www.anppas.org.br/encontro5/index.php?p=gt>> Acesso em 16 ago. 2012.

VALLEJO, Luiz Renato. Unidade de conservação: Uma discussão teórica à luz dos conceitos de Território e Políticas Públicas. *Revista Geographia*. Niterói, v.4, n.8, p. 57-78, 2002.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação Amazônia Paraense de Amparo à Pesquisa (FAPESPA) pelo apoio logístico e financeiro. Agradecemos ainda à população moradora da ilha e aos entrevistados, que gentilmente nos forneceram as informações que embasaram nossa pesquisa. Agradecemos aos dois revisores que contribuíram para melhoria da qualidade do trabalho.