

Legislação ambiental e processos participativos de criação de Unidades de Conservação: avanços e desafios - o caso da Floresta Estadual do Amapá

Environmental legislation and processes protected areas of creation of participatory: advances and challenges - the case of the State Forest Amapá

Euryandro Ribeiro Costa¹, Nathalie Elisabeth Cialdella² e Mário Vasconcellos Sobrinho³

¹ Mestrando do Programa de Pós-graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM/NUMA/UFPA). Auditor de Concessão e Outorga Florestal (IEF/AP), Brasil.

² Pesquisadora do Centro internacional de pesquisa em Agronomia para o desenvolvimento (Cirad), atuando na Embrapa Amazônia Oriental (Pará), Brasil. Engenheira em Agronomia e Gestão do Meio Ambiente (ENSAT – Toulouse) e PhD em Ciências Agrárias e Desenvolvimento (Agroparistech – Paris).

³ Coordenador e Docente do Programa de Pós-graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia (PPGEDAM/NUMA/UFPA), Brasil. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento (NAEA/UFPA) e PhD em Estudos do Desenvolvimento (CDS/University of Wales Swansea).

Resumo: Este artigo aborda a questão da evolução da legislação ambiental e dos processos de criação e implementação das Unidades de Conservação no Brasil, destacando o caso da Floresta Estadual do Amapá (FLOTA/AP), uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável do Estado do Amapá. Apresenta-se, a partir do estudo de caso, um histórico da legislação ambiental com ênfase para o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), o histórico de criação e implementação da FLOTA/AP e discutem-se os pontos positivos e os obstáculos ainda a serem vencidos para chegar ao objetivo do poder público estadual de ordenar e desenvolver o setor florestal no Estado.

Palavras-chave: Legislação Ambiental. Unidades de Conservação. Processos participativos. Plano de Manejo. Floresta Estadual.

Abstract: This article presents the evolution of environmental legislation and the processes of creation and implementation of protected areas in Brazil. It highlights the case of the State of Amapá Forest (FLOTA/AP), which is a Conservation Unit of sustainable use in this state. This case study is analysed from an historical point of view. It brings a history of environmental law with emphasis on the National System of Nature Conservation Units (SNUC), the process of creation and implementation of FLOTA/AP. The authors finally discuss the positive aspects and obstacles still to be overcome in order to achieve the state government's goal to organize and develop the forest sector in the State of Amapá.

Keywords: Environmental Laws. Conservation Units. Participatory Process. Management Plan. State Forest.

Sumário: 1 Introdução 2. O histórico da política de preservação e conservação no Brasil; 3 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); 4 A criação e a implementação da Floresta Estadual do Amapá (FLOTA/AP): avanços e desafios de um processo participativo; 5. Considerações finais; Referências.

1 Introdução

O Brasil se posiciona na liderança mundial da gestão e da preservação ambiental desde o final da década de 1990, com a assinatura da emblemática Convenção da Biodiversidade (CDB) no Rio de Janeiro, em 1992 (Ferreira *et al*, 2014). Porém, essa posição inovadora iniciou-se anteriormente na década de 1930, com a criação e manutenção dos primeiros territórios denominados de Unidades de Conservação (UC). Assim, o Brasil construiu uma estratégia para conciliar a conservação e a proteção de florestas com o desenvolvimento humano, que se apoiou em grande parte num quadro legislativo específico.

Deste modo, teve-se até a década de 1980, uma predominância na criação de áreas protegidas no Brasil dentro da esfera federal. Contudo, a partir da década de 1990, houve forte expansão na criação de áreas protegidas estaduais, sobretudo, após o processo de descentralização das competências políticas e econômicas apoiado pela Constituição Federal de 1988 (RYLANDS e BRANDON, 2005).

O Estado do Amapá, que atualmente conta com mais de 95% do seu território em bom estado de preservação, apresenta um grande potencial para atuar na área da conservação da Amazônia (AMAPÁ, 2012). Com o surgimento dos mecanismos de REDD+¹; o Amapá se destacou como um provedor de serviços ambientais e o lugar mais indicado para criação de UC. Porém esta região precisa dinamizar também a sua economia, contando com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) variando de médio a baixo na maioria dos municípios do Estado (PNUD, 2010). Assim, desde a sua criação, o Estado está na busca de alternativas e estratégias de desenvolvimento sustentável e a criação de áreas protegidas faz parte dessas estratégias.

Assim, o Estado destinou cerca de 73% do seu território às áreas protegidas, tornando-se o Estado com maior percentual de áreas protegidas do Brasil (AMAPÁ, 2012). Dentre essas áreas protegidas foi criada por intermédio da Lei Estadual nº 1.028/2006, a Floresta Estadual do Amapá (FLOTA/AP) que se enquadra, segundo a Lei nº 9.985/2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), no grupo de Unidade de Conservação de Uso Sustentável e se tornou a segunda maior UC do Estado, logo após o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque.

Os estudos que antecederam a sua criação identificaram alta relevância para com

¹ **REDD+**: Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal, mais Conservação dos Estoques de Carbono Florestal; mais Manejo Sustentável de Florestas; e, mais Aumento dos Estoques de Carbono Florestal (FONTE: Ministério do Meio Ambiente, MMA).

servação da biodiversidade e um imenso potencial florestal passível de utilização sustentável (AMAPÁ, 2014). Contudo, a definição da área desta UC considerou o remanescente de terras públicas não destinadas em processo de transferência de domínio da União para o Estado do Amapá, conforme apontado no Decreto Presidencial nº 6.291/2007, transformando esse território em um campo de possibilidades para o desenvolvimento econômico, social e sustentável do Estado.

A FLOTA/AP criada em 2006, teve até 2010 poucas ações realizadas para a sua efetiva implementação, conforme preconiza o SNUC. Isso acarretou um processo de ocupação desordenada, especulação fundiária, e até mesmo a contestação por órgãos ligados ao Governo Federal da existência desta Unidade (AMAPÁ, 2014). A partir de 2011, entretanto, o Governo Estadual, por meio dos órgãos gestores da Unidade, iniciaram a formação do seu Conselho Gestor e a elaboração do Plano de Manejo considerando os processos participativos com os principais atores envolvidos com a Unidade.

Como o foco deste estudo é a FLOTA/AP, metodologicamente foi dada ênfase para análise documental da Lei Estadual nº 1.028/2006, além de outros instrumentos legais e documentos técnicos e jurídicos que foram consultados para dar suporte no contexto do trabalho e na análise dos dados. Dentre eles, o Plano de Manejo da UC, o Programa Estadual de Florestas do Amapá e relatórios e peças técnicas referente à FLOTA/AP.

Este artigo questiona evolução da legislação ambiental e dos processos de criação e implementação das UC no Brasil, finalizando com o estudo de caso da FLOTA/AP até a construção do seu Plano de Manejo. Assim, o trabalho segue estruturado em 03 seções subsequentes a 1 Introdução: 2) O histórico da política de preservação e conservação no Brasil com o intuito de relatar como a política de preservação foi evoluindo dentro da legislação ambiental brasileira até chegar na criação dos diferentes tipos de UC; 3) O SNUC dando ênfase na categoria de UC específica que se enquadra a Floresta Estadual objeto deste trabalho; 4) A criação e a implementação da FLOTA/AP: avanços e desafios de um processo participativo, detalha o processo de criação até a sua implementação, efetivamente construídos de forma participativa e mostra que este é um caminho longo, começando com a identificação e relevância da área, passando pela promulgação da lei que irá instituir a Unidade, até o momento que se inicia a elaboração do seu Plano de Manejo, com prazo previsto em lei, mas que diversas vezes os órgãos gestores os ultrapassam. Finalmente, as Considerações Finais apresentam, que apresenta algumas reflexões da observação participante sobre a criação e o processo de implementação da FLOTA/AP e os próximos grandes desafios a enfrentar.

2 O histórico da política de preservação e conservação no Brasil

O Brasil, apesar de iniciar timidamente, foi um precursor na preocupação com a

preservação da natureza ainda no século XIX, com as primeiras declarações da Coroa Portuguesa sobre a contenção da devastação florestal como forma de garantir recurso florestal para a construção naval portuguesa (DIEGUES, 1994). Entretanto, essa preocupação passou a ser relevante a partir do século XX, na década de 1930, quando o Brasil participou da “Convenção para a Preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural” que ocorreu em Londres, em 1933. A partir daí, o país se inseriu na filosofia conservacionista pregada mundialmente e instituiu o Código Florestal Brasileiro com a publicação do Decreto Federal nº 23.793/34, que foi o primeiro a tratar das florestas, estabelecendo competência privativa da União para legislar sobre o tema. Pouco tempo depois foram surgindo as primeiras UC no Brasil, como os Parques Nacionais de Itatiaia (1937), Serra dos Órgãos (1939) e Iguaçu (1939).

A principal função do Código Florestal de 1934 era racionalizar o uso dos recursos naturais existentes, porém, houve conseqüentemente um aumento indiscriminado do desmatamento e irracionalização dos recursos naturais. Tal fato se justificou pelo considerável crescimento na cadeia industrial e na modernização agrária brasileira, entre as décadas de 1930 e início da década de 1960, contribuindo assim para o aumento da exploração das florestas brasileiras (BARRETO, 2012).

Em 1965, um novo Código Florestal entra em vigor no país promulgado com a publicação da Lei Federal nº 4.771/65, sob o regime da Constituição Federal de 1946, segundo a qual competia à União legislar sobre florestas, cabendo aos Estados instituir normas supletivas ou complementares (GANEM e TORRES, 2009). Nesse novo Código, os objetivos das florestas protetoras foram ampliados ao estabelecer as Áreas de Preservação Permanente (APP) nas propriedades rurais privadas, para garantir “a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. E também foi estabelecida as áreas de Reserva Legal como forma de limitar a exploração de áreas situadas no interior das propriedades rurais privadas, sendo necessárias para garantir o uso sustentável dos recursos naturais, os processos ecológicos, a biodiversidade e servir como abrigo e proteção à fauna e flora nativas.

Na década de 1980, foi instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), por meio da Lei Federal nº 6.938/81, e que também estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). O objetivo principal dessa política foi definir padrões que possibilitassem “o desenvolvimento sustentável do país, por meio da adoção e do desenvolvimento de mecanismos e instrumentos capazes de conferir maior proteção ao meio ambiente nacional” (VILLARROEL, 2012). Diante disso, o art. 9º desta Lei, traz os instrumentos da PNMA e dentre eles destaca-se a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual ou municipal já prevendo a descentralização governamental na criação de áreas protegidas (THOMAS e FOLETO, 2013).

Como resultado dessa política, no mesmo ano, foi criada uma lei específica para as UC estabelecendo-se as Áreas de Proteção Ambiental (APA) e Estações Ecológicas (ESEC), com a publicação da Lei Federal nº 6.902/81. Nos anos seguintes, outras leis foram determinando novas categorias de UC, como exemplo, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico – ARIE (1984), as Reservas Extrativistas (RESEX), em 1990 e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), em 1996.

Dentro desse histórico da política de preservação ambiental, também destacamos a nova Constituição Federal de 1988, tendo um capítulo que estabelece os direitos e deveres dos cidadãos perante o meio ambiente, quando determinou que

[...] todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, Art. 225).

Nesse contexto, como forma de assegurar o dever do Estado e do cidadão na preservação dos bens naturais e no manejo adequado de ecossistemas, o poder público também trouxe nesse capítulo da nova Constituição Federal as bases para a criação de espaços especialmente protegidos ao

[...] definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988, Art. 225, § 1º, III).

Posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, a década de 1990 foi marcada por mobilizações da sociedade civil brasileira. Os movimentos sociais se destacaram, principalmente por meio de populações da Amazônia que reivindicaram o reconhecimento dos seus saberes e práticas como sendo parte integrante da preservação das florestas. Nesta perspectiva, os movimentos sociais apoiados por uma mobilização internacional (sobretudo Organizações não governamentais ambientalistas) e um contexto favorável com a assinatura da Convenção da Biodiversidade (CDB), em 1992, permitiu a multiplicação da criação de UC de Uso Sustentável (RESEX e RDS) voltadas para populações que tradicionalmente utilizam os recursos naturais.

Diante desta proliferação de categorias de UC, o Governo Federal criou por meio da Lei Federal nº 9.985/00, o SNUC, como forma de organizar e normatizar a criação dessas áreas, vindo a se tornar também, o principal marco político na criação e gestão de UC em qualquer esfera governamental - federal, estadual ou municipal (THOMAS e FOLETO, 2013).

Posteriormente, com o objetivo de desenvolver novas estratégias de conservação capazes de fazer frente aos problemas relacionados às áreas protegidas e diminuir os empecilhos ao funcionamento adequado do SNUC, em 2006, o Governo Federal san-

cionou o Decreto Federal nº 5.758/06, que instituiu o chamado Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). Assim, o PNAP veio como resultado de um compromisso assumido pelo Brasil na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) com o objetivo de estabelecer um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente planejado, integrando paisagens terrestres e marinhas, até 2015 (MMA, 2011).

3 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

A Lei Federal nº 9.985/2000 que institucionalizou o SNUC apresenta conceitualmente, em seu art. 2º, as UC como sendo

[...] espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelos Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (BRASIL, 2000).

Com a aprovação desta lei surgiram alguns avanços em relação às UC, dentre eles: a elaboração de um plano de manejo/gestão, para todas as categorias de unidades, no prazo de cinco anos a partir da sua criação; o reconhecimento e respeito às populações tradicionais que vivem nessas áreas², reconhecendo-as como possíveis parceiras para prática de conservação; descentralização do sistema público em relação à conservação, envolvendo assim estados e municípios; participação da sociedade por meio de conselhos consultivos e deliberativos; e estabelecimento de um prazo de 180 dias para apresentar propostas para conflitos de sobreposição com terras indígenas (LINO, 2000).

Outro avanço referente ao SNUC foi o agrupamento de 12 categorias de UC divididas em dois grupos com características específicas: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos, embora contribuam todos, para que os objetivos nacionais de conservação sejam atingidos.

O primeiro grupo possui regras e normas restritivas, pois tem como objetivo a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, fazendo parte deste grupo as seguintes UC: ESEC, Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PARNA), Monumento Natural (MN) e Refúgio de Vida Silvestre (RVS). E o segundo grupo concilia a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais e contempla as demais categorias de UC: Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional (FLONA), Reserva de Fauna (RF), RDS, RESEX, APA e RPPN.

² Em três categorias de UC de Proteção Integral não pode haver ocupação humana: ESEC, REBIO e PARNA.

Assim, os principais objetivos do SNUC aplicando-se a todas as categorias de UC, tais como³:

- A conservação das variedades de espécies biológicas e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- A preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- A promoção da utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- Proporcionar meio e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- Favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental e a recreação em contato com a natureza;
- Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Entretanto, para o contexto deste trabalho destacamos, dentre as diversas categorias desses grupos, a FLONA que integra o grupo das unidades de Uso Sustentável. Onde no artigo 17, da lei referente ao SNUC, menciona que “Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”. O Art. 17 estabelece ainda, no inciso 6º, que a unidade desta categoria, quando criada pelo Estado, será denominada Floresta Estadual (FLOTA).

As áreas de Floresta Estadual são de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei. E a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, é permitida, desde que em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

Assim, a partir da próxima seção apresenta-se o estudo de caso da FLOTA/AP por meio de uma leitura crítica do processo de criação e implementação desta UC, afim de entender que se a evolução do quadro legislativo permitiu tomar em conta as populações locais nos planos de proteção ambiental, o caminho é longo e complexo.

4 A criação e a implementação da Floresta Estadual do Amapá (FLOTA/AP): avanços e desafios de um processo participativo

Até meados de 2005, o setor florestal no Estado do Amapá apresentava um cenário de grandes entraves com a falta de garantia do suprimento de matéria prima para a indústria madeireira. Tal fato estava atribuído à falta de propriedades tituladas ou com documentação de justa posse que são exigências legais para implementação de

³ Fonte : <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/sistema-nacional-de-ucs-snuc>

Planos de Manejo Florestal Sustentável. Como consequência, o governo estadual, observou uma pressão do setor madeireiro em relação ao pequeno produtor rural, mais especificamente sobre os Projetos de Assentamentos, causando aumento nos índices de desmatamento, comercialização de lotes e redução na produção de alimentos (AMAPÁ, 2005).

4.1 O longo processo para criação e implementação de uma Unidade de Conservação

Assim, com vistas a ordenar e desenvolver o setor florestal do Amapá, o Governo do Estado buscou implementar uma política florestal baseada nas aptidões regionais. Deste modo, ainda no ano de 2005, o governo estadual apresentou para a União o relatório técnico denominado "Proposta de Repasse de Terras para a Criação de Florestas Estaduais de Produção". Neste documento, o Governo do Estado do Amapá demonstrou o desejo e a necessidade de arrecadação de terras da União, como forma de permitir maior autonomia na definição de políticas produtivas locais com a condição de proporcionar a legitimação de uso de terras públicas mediante a implantação de uma Política Estadual Florestal ordenada e comprometida com a valorização social e com o uso sustentável dos recursos naturais (AMAPÁ, 2014).

Considerou-se nessa proposta estudos técnicos até então realizados para destinação de áreas para a criação de Florestas Estaduais de Produção e o processo de repasse das terras para o domínio do Estado do Amapá as terras pertencentes à União, por meio da Lei Federal nº 10.304/2001, alterada pela Lei Federal nº 11.949/2009⁴, repasse este que até o momento não foi efetivado. Desta forma, para garantir uma destinação adequada ao desenvolvimento e conservação do território esta lei apresentou, em seu art. 3º, a seguinte redação

[...] Art. 3º As terras transferidas ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá deverão ser preferencialmente utilizadas em atividades agrícolas diversificadas, de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, de colonização e de regularização fundiária, podendo ser adotado o regime de concessão de uso previsto no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967" (BRASIL, 2009).

Dado esses fatos, a FLOTA/AP foi criada por meio da Lei Estadual nº 1.028, de 12 de julho de 2006, tendo como um dos seus objetivos principais o ordenamento do setor madeireiro por intermédio da promoção do manejo florestal sustentável. Entretanto, as características naturais e o próprio histórico econômico do Estado apresentavam que, além da cadeia produtiva madeireira, a FLOTA/AP também se destacaria no desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais como a exploração de

⁴ Lei Nº 11.949, de 17 de junho de 2009, que dá nova redação à Lei Nº 10.304, de 05 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá as terras pertencentes à União e dá outras providências.

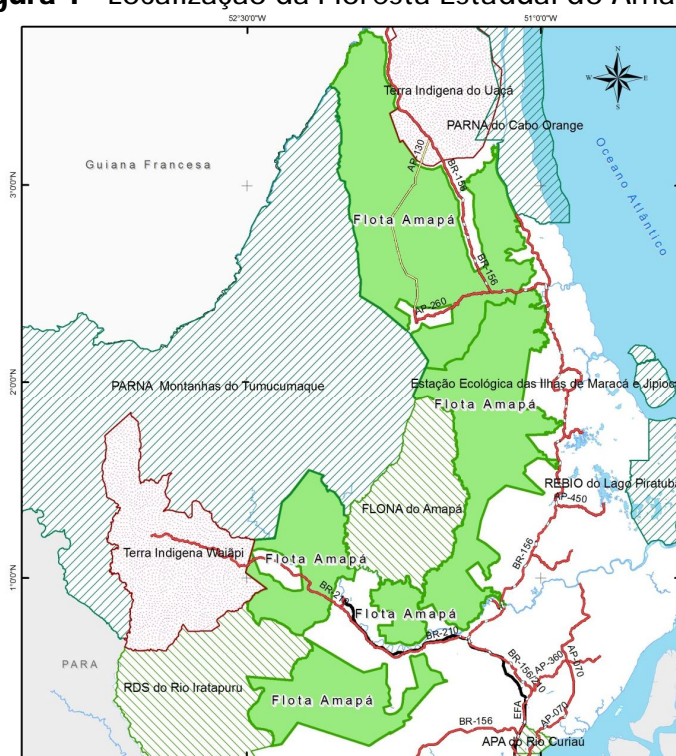
produtos não-madeireiros (açai [*Euterpe oleracea* Mart.], cipó-titica [*Heteropsis* spp.], entre outros), ecoturismo.

Outra parte da FLOTA/AP também poderia ser contemplada com os mecanismos financeiros de compensação ambiental, tal como os financiamentos via as reduções evitadas de desmatamento e degradação (REDD+) ou outros tipos de pagamentos por serviços ambientais. A mineração, setor de atividade lucrativo, também estaria possível baseando-se com métodos de extração de baixo impacto no meio ambiente entre outras (AMAPÁ, 2014).

A FLOTA/AP possui um diferencial dentre todas as UC brasileiras, pois está constituída em quatro (04) módulos fisicamente distintos que compreendem uma área descontínua estimada em 2.369.400,00 ha e representam 16,5% da área do Estado do Amapá. Com essa distinção dos módulos, o Estado já pensava em conceber uma gestão e planejamentos distintos e adequados ao contexto social e biofísico de cada módulo.

Assim, a FLOTA/AP possui seu território englobando parte dos municípios de Mazagão, Porto Grande, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Pracuúba, Amapá, Calçoene e Oiapoque e apresenta os seguintes limites geográficos: ao Norte a Reserva Indígena Uaçá; ao Sul a RDS do Rio Iratapuru e o Assentamento Agroextrativista do Maracá; a Leste a BR-156; a Oeste com o PARNA Montanhas do Tumucumaque e a FLONA do Amapá (Figura 1).

Figura 1 - Localização da Floresta Estadual do Amapá



Fonte: AMAPÁ, 2014.

Outra característica peculiar da Unidade é a sua gestão compartilhada entre dois órgãos da esfera estadual, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), conforme prevê o art. 4º da sua lei de criação.

[...] Art. 4º A Floresta Estadual do Amapá vinculada ao Órgão Estadual Gestor de Floresta, terá gestão compartilhada com o Órgão Estadual de Meio Ambiente competente, cujo Conselho Consultivo, presidido na forma estabelecida na Lei nº 9.985/07/2000, que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, será constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes. (AMAPÁ, 2006).

Esses órgãos, respectivamente IEF e SEMA, a partir de 2011 iniciaram a efetiva implementação da UC por meio da elaboração do Plano de Manejo, também chamado de Plano de Gestão da UC, e a formação do Conselho Gestor, instrumentos fundamentais no processo de governança de uma UC.

4.2 Plano de Manejo: um processo participativo envolvendo atores sociais da FLOTA/AP

Para a efetiva construção do Plano de Manejo da FLOTA/AP, ainda no decorrer do ano de 2011, o IEF submeteu e aprovou na Câmara Técnica de Compensação Ambiental (CTCA/COEMA) um projeto para aquisição de recursos financeiros para a execução de quatro (04) etapas previstas na elaboração deste Plano: (1) Sensibilização e Mobilização; (2) Diagnósticos; (3) Planejamento e Zoneamento da UC; e, (4) Submissão e Aprovação do Plano ao Conselho Gestor.

A primeira e segunda etapas foram executadas diretamente pelo IEF por meio do seu corpo técnico juntamente com parcerias de diversas instituições estaduais e federais que atuam no Estado. E para a execução da terceira etapa, consolidação das informações do documento final do Plano de Manejo e participação na quarta etapa o IEF contratou, mediante processo licitatório, uma empresa especializada na elaboração de Planos de Manejos.

Todas essas etapas que subsidiaram a construção do Plano de Manejo da FLOTA/AP são previstas no Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo de FLONA (ICMbio, 2009) e estão respaldadas pela Lei Federal nº 9.985/2000 que institucionalizou o SNUC. Ressalta-se, também que as ações para alcançar as etapas do Plano de Manejo foram executadas por meio de processos participativos com a sociedade.

Ao longo desse processo houve a participação de servidores públicos estaduais e federais, pesquisadores, consultores e colaboradores de mais de 15 instituições (governamentais e não governamentais). Além da participação direta de cerca de 2000

atores sociais, distribuídos nas ações onde ocorreram reuniões de sensibilização e mobilização, excursões de campo para levantamento de dados biológicos e socioambientais, mapeamento de uso e ocupação dos recursos naturais, oficinas participativas, seminários e capacitações (AMAPÁ, 2014).

Cabe destacar que durante o período de levantamento de dados para o diagnóstico socioambiental do Plano de Manejo, as equipes técnicas percorreram os dez (10) municípios que abrangem a FLOTA/AP, identificando 63 comunidades que fazem parte do território que corresponde ao interior da Unidade e/ou do seu entorno considerando um raio de 10 quilômetros dos limites da UC, totalizando um registro de aproximadamente 5.270 famílias residentes nessas comunidades (AMAPÁ, 2014).

Dentre o número total dessas comunidades apenas cinco (05) foram identificadas integralmente dentro dos limites da Unidade e 58 comunidades distribuídas no entorno, onde algumas destas se destacam com parte do seu território dentro e outra parte fora dos limites da UC e outras comunidades possuem seu território totalmente fora dos limites da FLOTA/AP.

A dificuldade para identificação dessas sobreposições de áreas entre comunidades e a FLOTA/AP se deve ao fato de não existir o georreferenciamento e materialização do território da Unidade. Em decorrência disso os avanços em loteamentos de Projetos de Assentamentos e comunidades de posses fundiárias limítrofes para o interior da UC foram aumentando no decorrer dos últimos anos. Veremos que estas sobreposições e a legitimação da ocupação humana junto ao território da Unidade representou um dos maiores desafios para construção do Plano de Manejo da FLOTA/AP.

Pode-se observar também que as modalidades de Projetos de Assentamentos criados para Reforma Agrária são os principais vetores de influência populacional no entorno da FLOTA/AP, sendo um total de 19 Projetos de Assentamento⁵ e 01 Projeto de Desenvolvimento Sustentável⁶ e que engloba 29 das comunidades levantadas. As demais foram identificadas de acordo com outras formas de ocupação de territorialidade, sendo 32 comunidades agrupadas por posses fundiárias, 01 território quilombola e 01 área militar.

Os levantamentos biofísicos, sociais e as diferentes consultas à população com integração dos conhecimentos científicos e empíricos levaram a concepção e publicação do Plano de Manejo da UC, que além de apresentar um amplo diagnóstico da

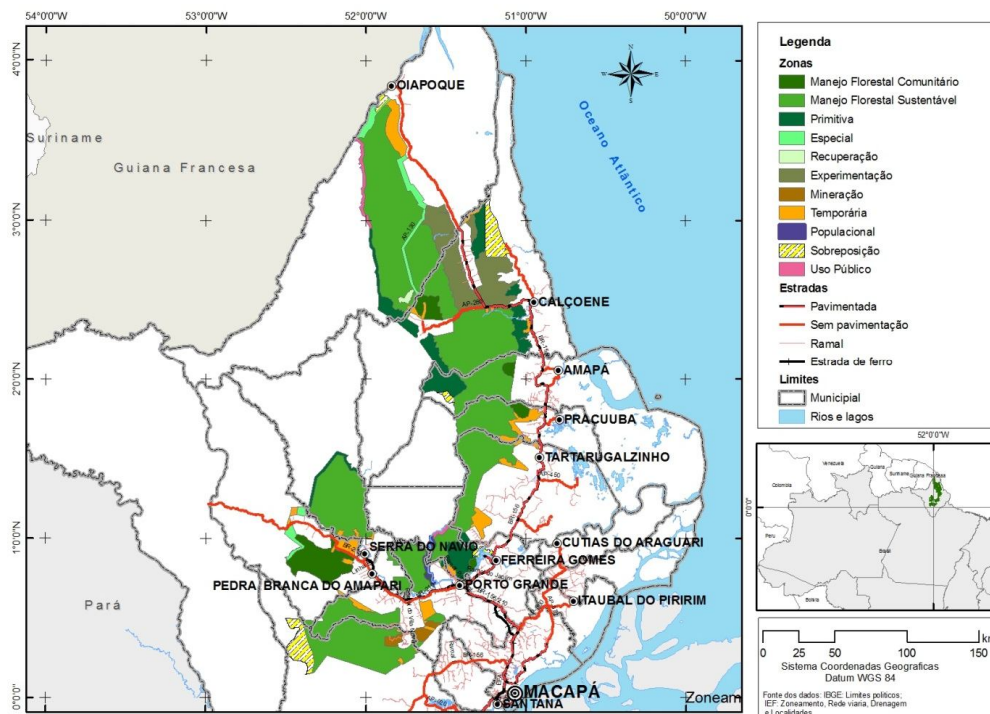
⁵ Projeto de Assentamento: Consiste num conjunto de ações, em área destinada à reforma agrária, planejadas, de natureza interdisciplinar e multisetorial, integradas ao desenvolvimento territorial e regional, definidas com base em diagnósticos precisos acerca do público beneficiário e das áreas a serem trabalhadas, orientadas para utilização racional dos espaços físicos e dos recursos naturais existentes, objetivando a implementação dos sistemas de vivência e produção sustentáveis, na perspectiva do cumprimento da função social da terra e da promoção econômica, social e cultural do(a) trabalhador(a) rural e de seus familiares.

⁶ Projeto de Desenvolvimento Sustentável: Modalidade de projeto criada para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas, destinado às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental. Nesta modalidade também não há a individualização de parcelas (Titulação coletiva – fração ideal).

FLOTA/AP também foi construído o planejamento de uso e o zoneamento⁷ da UC. Essa construção partiu das informações do diagnóstico aliado a participação coletiva dos atores sociais que se deu em uma oficina de pesquisadores e seis oficinas de planejamento participativo realizadas em municípios estratégicos (Mazagão, Pedra Branca do Amapari, Tartarugalzinho, Oiapoque e Macapá) que contemplassem os demais municípios que compõem a FLOTA/AP.

Foram definidas 11 zonas para a FLOTA/AP, com normas específicas e regulamentos que estabelece diferentes usos na Unidade (Figura 2).

Figura 2 - Zoneamento da Floresta Estadual do Amapá.



Fonte: AMAPÁ, 2014.

Dentre as zonas, pode-se destacar a zona de Manejo Florestal Sustentável a mais expressiva representando 60,98% do território da FLOTA/AP e onde ocorrerão as Concessões Florestais⁸, principal atividade econômica na Unidade voltada para o manejo sustentável dos recursos florestais, cumprindo assim o objetivo principal no or-

⁷ Zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz (art. 2º, inciso XVI, Lei 9.985/2000).

⁸ Concessão Florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 3º, inciso VII, Lei 11.284/2006).

denamento do setor florestal do Estado. Além desta, cabe ressaltar a zona populacional (0,02%) e uma zona provisória denominada de zona temporária (7,56%), onde em ambas foram identificadas a presença de comunidades que residem ou desenvolvem atividades econômicas (agricultura, extrativismo, exploração madeireira, pesca, caça e garimpo) dentro dos limites da FLOTA/AP.

A zona temporária não faz parte das zonas propostas pelo Roteiro Metodológico (ICMBio, 2009), entretanto, o Plano de Manejo definiu essa zona como provisória onde se diagnosticou as principais tensões e reivindicações de ocupação fundiária e de usos dos recursos da floresta. Para esta categoria de UC se permitiu definir zonas alternativas onde estudos posteriores deverão ser realizados a fim de situar e incorporar a zona temporária nas outras zonas permanentes ou servir para redefinir os limites da FLOTA/AP.

Por fim, paralelo a construção do Plano de Manejo, a SEMA assumiu a formação do Conselho Gestor da FLOTA/AP, por meio de recursos próprios e parcerias institucionais, sendo concluído e homologado ao final do ano de 2013. Assim, com a finalização do Plano de Manejo no início de 2014, o mesmo foi submetido e aprovado pelo recém-empossado Conselho Consultivo e homologado pelos gestores que representam a UC, IEF e SEMA.

5 Considerações finais

O Amapá é hoje um dos Estados mais protegidos dentro da Amazônia e do Brasil. Esta situação se deu com uma estratégia de desenvolvimento sustentável por da criação de UC. Porém, vemos que o caminho é longo e sinuoso para chegar a desenvolver atividades economicamente viáveis e legalmente adequadas dentro das normas específicas das UC.

De fato, o demorado processo abre portas para conflitos socioambientais que estão relacionados à posse e a exploração da terra. Podemos ponderar também que a existência de múltiplos poderes de decisão, tanto externos como internos ao processo de ordenamento territorial, como no caso das UC, devem ser considerados, pois estes fatores induzem a um desgaste do processo que envolve o território em questão.

Corroborando com Vargas (2007), a resolução destes conflitos aumenta a confiança da sociedade nas instituições, melhorando a governança de um modo geral. Este argumento se coloca em favor de processos participativos, apesar de serem demorados e complexos para implementar efetivamente. Temos o entendimento que todos os conflitos são solucionáveis, dependendo da magnitude do problema socioambiental e da capacidade institucional do Estado de fiscalizar e sancionar o cumprimento das normas de uso dos recursos naturais.

Assim, as UC podem ser entendidas como uma maneira especial de ordenamento territorial e não como um entrave ao desenvolvimento econômico e socioambiental,

uma vez que reforça o papel sinérgico das UC no desenvolvimento econômico e socioambiental local. Entende-se que os usos e o manejo dos recursos naturais permitidos dentro de cada UC variam conforme sua categoria, definida a partir da vocação que a área possui. Em outras palavras, e concordando com Oliveira (2010), é importante que a escolha da categoria de uma UC considere as especificidades e potencialidades de uso que a área oferece, a fim de garantir a promoção do desenvolvimento local.

Por fim, ressalta-se que desde o início do processo de estudos prévios para criação da FLOTA/AP, até a reconfiguração do território dado com o zoneamento para adequar normas de uso para a área, procurou-se assegurar uma gestão responsável do ambiente, articulando o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

Referências

- AMAPÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. **Lei nº 1.028, de 12 julho de 2006**. Dispõe sobre a criação e gestão da Floresta Estadual do Amapá, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Amapá, 2006.
- _____. Instituto Estadual de Florestas do Amapá. **Plano de Manejo da Floresta Estadual do Amapá**. Macapá: STCP Engenharia, 2014.
- _____. Secretaria de Estado do Meio Ambiente / Coordenação Geoprocessamento e Tecnologia da Informação Ambiental–CGTIA. **Áreas protegidas do Estado do Amapá**. Macapá, 2012.
- _____. Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico / Secretaria de Estado de Agricultura, Pesca, Floresta e do Abastecimento. **Proposta de Repasse de Terras para Criação de Florestas Estaduais de Produção (Relatório Técnico)**. Macapá, AP: 2005.
- BARRETO, E. **Ecologia e desenvolvimento: Leis ambientais e o código florestal**. Revista Geografia, Ed. 42, 2012. Disponível em: <
<http://conhecimentopratico.uol.com.br/geografia/mapas-demografia/42/artigo252509-1.asp>>. Acesso em 25 nov. 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o Código Florestal que com este baixa. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 1934.
- _____. **Decreto nº 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. Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 2006.
- _____. **Decreto nº 6.291, de 07 de dezembro de 2007**. Transfere gratuitamente ao domínio do Estado do Amapá terras pertencentes à União, nos termos do art. 5º do Decreto-Lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, e dá outras providências. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Brasília, 2007.

_____. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal Brasileiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1965.

_____. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Brasília, 1981.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Brasília, 1981.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho 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, República Federativa do Brasil, Brasília, 2000.

_____. **Lei nº 10.304, de 05 de novembro de 2001.** Transfere ao domínio do Estado de Roraima terras pertencentes à União e dá outras providências. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Brasília, 2001.

_____. **Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Brasília, 2006.

_____. **Lei nº 11.949, de 17 de junho de 2009.** Dá nova redação à Lei nº 10.304, de 5 de novembro de 2001, que transfere ao domínio dos Estados de Roraima e do Amapá as terras pertencentes à União e dá outras providências. Diário Oficial da União, República Federativa do Brasil, Brasília, 2009.

CORREA, S. de A.; CASTRO, E. M. R. de; NASCIMENTO, S. M. de. **Política florestal e conflitos socioambientais na rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163).** In: CARNEIRO, M. S.; NETO, M. A.; CASTRO, E. M. R. (Orgs.). **Sociedade, floresta e sustentabilidade.** Belém: Instituto Internacional de Educação do Brasil; NAEA, 2013.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: NUPAUB/Edusp, 1994.

FEIREIRA J., et al. **Brazil's environmental leadership at risk Mining and dams threaten protected areas,** SCIENCE sciencemag.org. v. 346, n. 6210 p. 706-707, 2014.

GANEM, R. S; TORRES, A. V. da S. **Legislação concorrente em meio ambiente.** / Ilídia da Ascensão Garrido Martins Juras, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, organizadoras. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009. 599 p.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Florestas Nacionais.** Brasília, 2009.

LINO, C. F. Apresentação. In: **SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação**: Texto da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2000. p. 7-10.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 1ª Ed., 2011. 220p.

OLIVEIRA, J. C. C. **Roteiro para criação de unidades de conservação municipais** / João Carlos Costa Oliveira, José Henrique Cerqueira Barbosa, organizadores. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2010. 68p.

RYLANDS, A; BRANDON, K. **Brazilian protected areas**. Conservation Biology, v. 19, n.3, p. 612-618, 2005.

THOMAS, B. L, FOLETO, E. M. **A evolução da legislação ambiental no âmbito das áreas protegidas brasileiras**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 8, Edição Especial, p. 723-733, 2013.

VARGAS, G. M. **Conflitos sociais e socioambientais: proposta de um marco teórico e metodológico**. Sociedade & Natureza, 2007, v.19, n.2, p. 191-203.

VILLARROEL, L. C. L. **A evolução da política de criação de Unidades de Conservação no Estado do Amazonas no período de 1995 a 2010**. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2012. 161 p.

Artigo recebido em 30 de agosto de 2015.

Aprovado em 15 de dezembro de 2015.