

# Estudo de Caso de Consolidação de Sítio: Área de Proteção Ambiental, Brasil

*Paulina Arroyo, maio de 2003*

## Histórico

A Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba é a mais bem preservada do Brasil, com uma extensão de 313.234 hectares de Floresta Atlântica contínua. Guaraqueçaba possui uma ampla variedade de habitats, que incluem: mangues, florestas de restinga das baixadas litorâneas, florestas úmidas de planície e várzeas, florestas úmidas submontana, montana e alto-montana. Os diversos habitats em Guaraqueçaba abrigam e promovem uma imensa biodiversidade. Dentro da área de Guaraqueçaba existe um parque nacional (Superagüi), uma estação ecológica federal, e várias reservas naturais particulares (ex., Reserva Natural de Salto Morato, Reserva Natural de Serra do Itaqui e reservas que foram criadas, mais recentemente, pela Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS). Os esforços de conservação são direcionados à flora e fauna ameaçadas de extinção. As espécies da fauna que correm risco de extinção incluem o papagaio-da-cara-roxa, o jacaré-do-papo-amarelo, a anta, a onça-pintada e o mico-leão-da-cara-preta. As espécies de plantas ameaçadas de extinção incluem a palmeira *Euterpe edulis*, ou palmito, uma espécie fundamental na floresta e que está diminuindo em virtude da extração excessiva.

As principais ameaças à biodiversidade em Guaraqueçaba são cinco: a criação de búfalos (que causa desmatamento, compactação do solo, erosão e a introdução de pastagem invasivas), o uso de áreas protegidas para a agricultura (que resulta em desmatamento, a introdução de pesticidas e de espécies invasivas), o turismo (que estimula a expansão urbana e a construção ilegal de casas de veraneio), a pesca de subsistência nos estuários (que resulta na redução de peixes nativos e nas espécies de caranguejos) e a pesca comercial (que reduz as espécies de peixes nativos, essenciais para a manutenção da biodiversidade).

A Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba é uma unidade de conservação, que controla a utilização direta de recursos naturais para fins econômicos e busca garantir baixos impactos ao meio ambiente. A extração de recursos naturais, a pesca, a pastagem e o desenvolvimento da agricultura são as principais fontes de renda para as comunidades locais. O desmatamento e o tráfico de animais continuam a causar impacto. Uma legislação específica para restringir o uso de terras em áreas protegidas está ainda em fase de implementação, motivo pelo qual, as ameaças existentes não diminuem. Aproximadamente cinquenta e cinco comunidades (5.776 pessoas) vivem na área central de Guaraqueçaba, cerca de 28.415 pessoas vivem nas comunidades circunvizinhas e 146.351 pessoas, no entorno das cidades. As comunidades usam a terra e os recursos naturais de Guaraqueçaba para se envolverem em atividades autorizadas, tais com: pesca de peixes e de caranguejos, expansão do ecoturismo, criação de reservas e desenvolvimento da agricultura orgânica.

O engajamento estratégico da SPVS com órgãos governamentais, possível por meio do Parks in Peril Program – PiP (Programa Parques em Perigo) e de outros projetos complementares, fez com que representantes estaduais e federais buscassem apoio técnico e contribuições da SPVS nas decisões que afetavam Guaraqueçaba. Com o pedido feito pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, IBAMA, a SPVS trabalhou na definição de normas do uso da terra para atividades econômicas em áreas de proteção ambiental. A SPVS forneceu também assistência a órgãos governamentais para a busca de opções para opor-se à construção ilegal de casas de veraneio nas ilhas adjacentes ao Parque Nacional Superagüi, como também, para agir contra à invasão e a conversão de florestas feita pelos fazendeiros no continente.

Em parceria com outros projetos da SPVS na área, o Programa PiP tornou possível àquela sociedade o treinamento de guardas e a criação de uma parceria sólida com instituições governamentais, responsáveis pela fiscalização do sítio. Em 1998, a SPVS foi catalisadora na formação de uma agência coordenadora intitulada Grupo Integrado de Gestão Ambiental (GIGA), adotado pelo IBAMA como um fórum permanente para as questões ambientais.

O Programa PiP forneceu recursos que ajudaram no lançamento do primeiro projeto clima-ação na Floresta Atlântica. O projeto permitiu que a SPVS criasse uma reserva particular de 7.000 hectares no meio de Guaraqueçaba e contratasse guardas e funcionários para o projeto. Uma segunda reserva particular, que terá um total de aproximadamente 12.000 hectares, está em andamento. Um total de US\$1.184.918 em recursos complementares foi também investido em Guaraqueçaba.

## **Um Panorama do Programa Parks in Peril – PiP**

De 1998 a 2002, Guaraqueçaba recebeu recursos do Programa PiP, que estabeleceu metas para esta região que envolviam proteção, gestão e financiamento a longo prazo e circunscrição do sítio.

Em primeiro lugar, com relação à proteção da região, os objetivos do Programa PiP abrangiam três aspectos: a criação de um sistema amplo de informação para melhoria da gestão do programa de proteção, o desenvolvimento e a implementação de estratégias para melhoria da aplicação das normas e proteção dos recursos naturais e, por fim, a extinção da caça ilegal e do contrabando dos papagaios-da-cara-roxa, espécie seriamente ameaçada de extinção.

Em segundo lugar, o Programa PiP estabeleceu dois objetivos iniciais para uma gestão a longo prazo de Guaraqueçaba. Um deles era a implantação de um centro de pesquisas de aprendizagem e demonstração na SPVS da Reserva Morro da Mina (o que foi adiado, pois o governo construiu uma estação de polícia florestal próximo do Morro da Mina) e o outro, era o trabalho junto aos funcionários da SPVS, aumentando assim a participação dessas pessoas nos debates a respeito de políticas públicas.

Em terceiro lugar, o Programa PiP envidou esforços para garantir segurança financeira a longo prazo da SPVS e para implementar, de forma bem-sucedida, o Programa de Proteção de Guaraqueçaba, oferecendo assistência técnica, administrativa e financeira. Por fim, o Programa PiP tentou fortalecer o relacionamento da circunscrição do sítio, implementando uma estratégia

de educação ambiental que dá apoio para a proteção de Guaraqueçaba e a implementação de iniciativas de desenvolvimento sustentável com o fim de promover meios alternativos de geração de renda.

Por ser uma Área de Proteção Ambiental, Guaraqueçaba consiste, principalmente, de terras particulares. Um fator externo que prejudicava a implementação do Programa PiP em Guaraqueçaba envolvia a negociação de terras com um órgão federal (Departamento de Patrimônio da União – DPU) e a instalação de infra-estrutura, tais como, centros de visitação e postos para guardas. Embora, em setembro de 2002, um acordo inicial com respeito ao uso da terra tenha sido estabelecido, as negociações e implementações ainda continuam.

## **Consolidação do Sítio, Formulário de Pontuação**

Uma equipe técnica da SPVS atribuiu pontuações ao sítio, considerando a experiência prática que tiveram em Guaraqueçaba durante anos. O Programa PiP foi uma continuação do trabalho da equipe em Guaraqueçaba, que está em andamento desde 1991. A SPVS estabeleceu parâmetros, levando em consideração a experiência da equipe na região. A pontuação baseava-se na percepção da equipe, mas sem desconsiderar o consenso. A equipe da SPVS era formada pelo diretor da SPVS, pelo coordenador do PiP e pelos coordenadores técnicos das SPVS de cada componente. As pontuações eram calculadas anualmente.

O plano de trabalho anual integrado da SPVS (*plano operativo*) feito para toda a instituição, estimulava a coordenação entre os funcionários da área técnica e administrativa da SPVS por meio de programas.

## **Resultados Relevantes do Programa PiP**

### *Proteção*

Com relação ao primeiro objetivo de proteção de Guaraqueçaba e de seus recursos naturais, o Programa PiP obteve vários resultados diretos. Em Guaraqueçaba, a SPVS trabalhou com o Programa Pró-Atlântica para planejar a instalação de oito novos postos policiais, negociou um acordo inicial com o órgão de terras federais (DPU) para a cessão de terras para o IBAMA em que seriam feitas instalações no Parque Nacional de Superagüi e ofereceu cursos de treinamento para guardas e inspetores da Polícia Florestal. Nos cursos, o treinamento abordava o uso de GPS (Global Positioning Systems), o uso de sistemas de informação geográfica (SIG), espécies da flora e da fauna que correm risco de extinção, tráfico de animais e questões de conservação de amplo escopo.

Do ponto de vista da SPVS, os recursos trazidos pelo PiP, por um período de tempo relativamente curto, foram responsáveis pela conquista de resultados relevantes em toda a grande Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba. O Programa PiP obteve um resultado importante, pois ajudou a fortalecer o trabalho da SPVS na região. Todavia, a conservação da biodiversidade em Guaraqueçaba, uma área grande e complexa, evolui lentamente, já que é necessário um

trabalho de conscientização entre as comunidades e nas instituições de pesquisa que trabalham na região. Os projetos precisam ter uma duração de 10 a 30 anos, pois somente com mudanças duradouras haverá bons resultados.

Um impacto sustentável proporcionado pelo Programa PiP foi a nova cooperação desenvolvida entre o IBAMA e a SPVS rumo a um objetivo comum de proteção de Guaraqueçaba. O diretor da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba freqüentemente se aconselhava com a SPVS e também pedia sua assistência. Um trabalho de mútua cooperação realizado por um longo período de tempo produz um impacto sustentável, gerando assim resultados positivos.

### *Gestão a Longo Prazo*

Quanto ao segundo objetivo da criação de uma gestão a longo prazo de Guaraqueçaba, o Programa PiP obteve extraordinários progressos no zoneamento e na regulamentação do uso ilegal de terras. O resultado direto mais importante teve início quando o órgão estadual para o desenvolvimento social e econômico (IPARDES) apresentou uma proposta formal de zoneamento da área. Essa proposta possibilitava que a SPVS e o IBAMA utilizassem a proposta de zoneamento estadual como um referencial básico e trabalhassem em busca da regulamentação do zoneamento de Guaraqueçaba. Um segundo resultado direto do Programa PiP foi o ajuizamento de um proprietário de uma casa de veraneio, construída ilegalmente na Ilha das Peças, sendo que a justiça ordenou a demolição da casa. Embora esse resultado não seja representativo, o processo que culminou na demolição da casa foi um acontecimento sem precedentes, o que cria jurisprudência para se lidar com questão semelhante no futuro. Um terceiro resultado direto do Programa PiP foi o treinamento formal de funcionários do órgão governamental gestor de Guaraqueçaba. O órgão governamental oficial responsável pela administração de Guaraqueçaba, IBAMA, recebeu treinamento e obteve melhores resultados, tanto na orientação técnica quanto na capacitação técnica da gestão. A melhoria na capacitação da agência continuará a trazer benefícios à gestão de Guaraqueçaba a longo prazo.

O apoio na área institucional e na área de treinamento são essenciais em Guaraqueçaba, pois ambos produzirão resultados a longo prazo. Um fator que poderá limitar os resultados sustentáveis tem relação com a falta de um plano de desenvolvimento sustentável para Guaraqueçaba. A SPVS esboçou um plano de desenvolvimento em 1991; no entanto, a iniciativa não foi adotada pelos membros do governo.

### *Financiamento a Longo Prazo*

Com referência ao terceiro objetivo de obter segurança financeira a longo prazo para a SPVS e proteção bem-sucedida de Guaraqueçaba, o Programa PiP alcançou extraordinários progressos. Primeiro, o projeto intitulado "Conservação e Proteção da Biodiversidade no Estado do Paraná" foi aprovado para receber recursos do governo estadual e do Fundo para o Meio Ambiente Mundial – FMAM (Global Environmental Facility – GEF). Os recursos para a primeira fase cobrirão as áreas de planícies do Paraná e, possivelmente, estarão disponíveis no início de 2003 (US\$ 8 milhões). Embora Guaraqueçaba possa não receber recursos na primeira fase, o projeto apresenta progressos. Esse é o primeiro grande projeto no plano estadual direcionado à biodiversidade. Segundo, o PiP instituiu um plano de auto-suficiência para a SPVS que ajuda a angariar recursos e garante a segurança financeira desta Sociedade. A Fundação Avina ofereceu apoio institucional e recursos para os três anos do projeto. Da mesma forma, o projeto permitiu

que a SPVS firmasse parcerias com cinco diferentes empresas, que contribuíssem com serviços, propaganda e materiais para fortalecer a imagem institucional da SPVS. Materiais como um atlas de Guaraqueçaba e um portfólio para SPVS foram elaborados e distribuídos nas escolas e nas empresas locais em um esforço para captação de recursos. Finalmente, o projeto PiP viabilizou a criação de três projetos de sequestro de carbono dentro e nas adjacências da Área de Proteção Ambiental. Além de criar novas reservas particulares totalizando 20.000 hectares, os três projetos instituíram fundos permanentes, para pagamento dos guardas no parque da SPVS e funcionários que prestam serviços dentro da área de Guaraqueçaba, de forma contínua. Os três projetos juntos trouxeram um investimento de US\$18.4 milhões ao projeto PiP na área.

### *Circunscrição do Sítio*

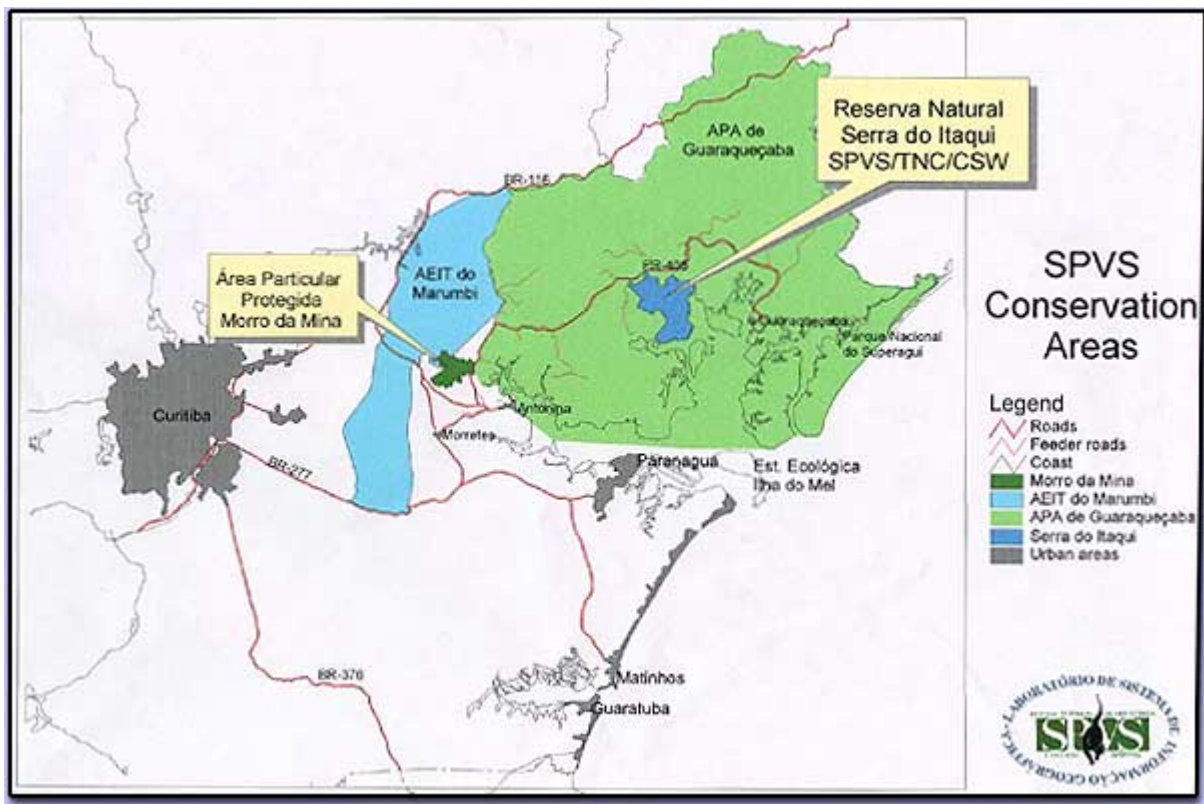
Quanto ao quarto objetivo que intensifica o relacionamento com a circunscrição do sítio, o Programa PiP alcançou um sucesso moderado. Primeiro, os recursos do PiP foram cruciais para o desenvolvimento de modelos de tratamento biológico dos esgotos que foram construídos na Ilha Rasa. Atualmente, o sistema de tratamento de esgoto na Ilha Rasa está em funcionamento e pode ser copiado por toda a Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba. Quinze novos sistemas de tratamento estão sendo planejados para instalação durante o novo ano fiscal. Segundo, o programa de educação ambiental desenvolvido para Guaraqueçaba permitiu que 70% dos professores da Área de Proteção Ambiental recebessem treinamento. O programa foi tão bem-sucedido que os recursos foram doados à SPVS para aplicar o mesmo tipo de programa em Paranaguá (onde 100 professores já foram treinados e mais 645 serão treinados) e Antonina (onde 50 professores serão treinados). Além de treinar professores, os programas educacionais chegaram a mais de 500 crianças e as conscientizaram a respeito do papagaio-da-cara-roxa. Em 2002, uma reserva particular foi fundada por um pescador local de Guaraqueçaba em parceria com um técnico em agricultura de nacionalidade Italiana, voltada ao ecoturismo e à educação ambiental.

Outro resultado direto do programa PiP foi a criação do GIGA, que trabalha com organizações dentro do governo do Estado. Atualmente, o GIGA é uma entidade oficial dentro do Sistema Nacional de Áreas de Conservação. Além desses resultados, uma nova lei foi criada há três anos, visando a formação de conselhos de gestão com a finalidade de atuar na conservação das Áreas de Proteção Ambiental. (Entrevista Clóvis Borges).

## **Lições Aprendidas e Recomendações**

Várias lições foram aprendidas com o uso do cartão de pontuação na Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba. O cartão de pontuação, por si só de grande utilidade, foi uma ferramenta para o projeto PiP e foi utilizado para apresentar o plano de trabalho. No entanto, Guaraqueçaba é uma Área de Proteção Ambiental (APA), e não simplesmente um parque. A região é composta de uma série de áreas de proteção com categorias diferentes, abrangendo áreas onde as pessoas vivem e trabalham. Portanto, muitas vezes o uso do cartão de pontuação se tornou difícil em Guaraqueçaba, pois foi desenvolvido para um sítio de conservação específico como um parque. No Brasil, seria melhor ter um cartão de pontuação para cada parque e outro para toda a região. O cartão de pontuação regional poderia ser modificado para lidar com a abrangência dos amplos objetivos da área.

Existem muitos resultados e impactos alcançados em Guaraqueçaba que poderiam ser utilizados em outros sítios e sistemas. Uma observação inicial feita pelos participantes em Guaraqueçaba foi a de que, após três anos, fazendo parte do Programa PiP era difícil quantificar os resultados. Mesmo que três anos desse programa já tenham sido benéficos para a Área de Proteção Ambiental, um período de dez anos permitiria mais tempo para desenvolver e medir os impactos sustentáveis a longo prazo. Segundo, o Programa PiP facilita o desenvolvimento adicional de projetos de conservação. Em Guaraqueçaba, o Programa PiP complementou os esforços da iniciativa ProBio. Um esforço coordenado entre o PiP e os recursos técnicos e financeiros existentes permitem resultados mais substanciais. Finalmente, o PiP é um programa de repercussão relativamente alta, que atrai a atenção para os sítios participantes. O alto grau de propaganda tem potencializado a consciência com a preocupação ambiental nos sítios e atrai recursos financeiros adicionais para os sítios. Em Guaraqueçaba, a participação no Programa PiP tornou possível a captação de recursos adicionais a longo prazo para os projetos de conservação.



Em 1990, foi criado o Parks in Peril Program – PiP (Programa Parques em Perigo) a partir de um esforço emergencial para proteger os ecossistemas naturais, as comunidades ecológicas e as espécies mais ameaçadas na América Latina e na região do Caribe. Com os recursos da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), administrados pela The Nature Conservancy (TNC), o Programa PiP trabalhou com 30 organizações parceiras não-governamentais, a fim de conduzir um esforço em colaboração com órgãos governamentais e principais interessados na consolidação dos recursos técnicos, humanos e financeiros, necessários à manutenção da conservação desses sítios no futuro. Até 2002, o Programa PiP tinha incrementado a proteção, a gestão, o financiamento e o apoio local de 37 áreas protegidas em 15 países, cobrindo uma extensão de 11,4 milhões de hectares.

Dez estudos de caso foram desenvolvidos pela TNC e por parceiros para fundamentar e ilustrar as lições aprendidas e as recomendações sobre o progresso feito em direção à consolidação dos sítios do PiP, de 1990 a 2002. Este documento apresenta um desses casos.

Este documento foi possível graças ao apoio do Escritório de Desenvolvimento Regional Sustentável, Divisão de América Latina e Caribe, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), conforme as condições da Doação No. EDG-A-00-01-00023-00 para o programa Parks in Peril. As opiniões aqui expressadas pertencem ao autor (ou autores) e não refletem necessariamente as da USAID.