

O CONFLITO DE COMPETÊNCIAS NA GESTÃO PÚBLICA DE UMA APA: O CASO DA APA DA BARRA DO RIO MAMANGUAPE-PB*

THE CONFLICT OF COMPETENCES IN AN APA'S PUBLIC ADMINISTRATION: THE CASE OF THE APA FROM BARRA DO RIO MAMANGUAPE (PB)

Juliana Fernandes Moreira¹
Maristela Oliveira de Andrade²

Resumo

A gestão pública de áreas de proteção ambiental constitui um dos grandes desafios da sociedade contemporânea, especialmente quando ocorre o fenômeno da sobreposição do território protegido com uma terra indígena. No presente estudo, a APA da Barra do Rio Mamanguape na Paraíba além de ter uma sobreposição com a Terra Indígena Potiguara, sofre conflitos socioambientais motivados pela introdução da carcinicultura por empreendedores indígenas em suas terras, e outros empreendimentos não indígenas no interior da APA. O alvo da pesquisa junto aos empreendedores e gestores públicos foi caracterizar o cenário dos conflitos socioambientais, identificando os atores sociais envolvidos. Como resultado, detectou-se que os conflitos de maior significância ocorriam na esfera legal e institucional, em razão da falta de articulação entre os agentes públicos na efetivação da gestão ambiental integrada da APA.

Palavras-chave: Gestão ambiental pública; conflitos socioambientais; proteção ambiental

Abstract

Public management of the areas of environmental protection (APA) constitutes one of the great challenges of contemporary society, especially when the area protected overlaps a territory belonging to Indians. This paper studies an APA – the one containing the mouth of the river Mamanguape, in the state of Paraíba, Brazil – that not only overlaps lands belonging to the Potiguara Indians, but also has been exploited by shrimp producers whose farms have caused environmental impacts and social conflicts. A survey was conducted, in which shrimp producers and public managers were interviewed, to identify the social and environmental conflicts that have taken place in the area and the social actors involved in them. It has shown that the most important conflicts have occurred in the legal and institutional spheres, by reason of the lack of articulation between the public agencies responsible for the environmental management of the APA.

Key-words: Public environmental management; social and environmental conflicts
environmental protection

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente/PRODEMA - UFPB; Docente da Universidade Estadual da Paraíba -UEP e da Faculdade de Direito de Patos – FADIP.

² Doutora em Doctorat de Troisieme Cycle, Universite de Paris III (Sorbonne-Nouvelle); Docente do Departamento de Ciências Sociais/UFPB; Membro do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente /PRODEMA – UFPB e do Programa de Pós-Graduação em Ciências das Religiões - UFPB. E-mail: andrademaristela@hotmail.com

1. Introdução

Esse trabalho é um estudo de caso proveniente de uma dissertação de mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFPB (MOREIRA, J., 2008), que teve como objetivo principal a análise dos conflitos socioambientais decorrentes da carcinicultura praticada por índios Potiguara e por empresários do setor privado no interior da Área de Proteção Ambiental da Barra do Rio Mamanguape-PB. Por envolver comunidades tradicionais e não tradicionais com seus múltiplos interesses e, ainda, pelo fato de existir uma legislação que regulamenta as APA's, uma legislação que regulamenta a Terra Indígena e outra que trata da questão agrária no Brasil, o conflito estudado adquire um caráter complexo e instigante.

Diante de tal complexidade foi feita uma análise da intervenção dos entes governamentais para identificar a aplicação da legislação ambiental aos casos em desacordo, e as formas de encaminhamento encontradas para a superação dos conflitos sócio-ambientais oriundos da carcinicultura na área de estudo. Os choques de interesse em estudo envolvem, de modo particular, os carcinicultores, a população residente e os órgãos de gestão do meio ambiente, com atuação na área definida como de preservação permanente. Trata-se da Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Manguezais da Foz do Rio Mamanguape, declarada como tal em 1985, por meio do Decreto nº 91.890, cujo território se encontra no interior da APA em questão.

Do cenário dos conflitos emergiu um problema gerado pela falta de interação e cooperação entre os órgãos ambientais da esfera estadual e federal, bem como com a FUNAI³, responsável pelos interesses das comunidades indígenas, estando os três envolvidos com a gestão pública deste território. Assim, o intuito deste trabalho foi de dar visibilidade a um problema que envolve tanto populações tradicionais quanto empresários, órgãos governamentais e não governamentais. Os conflitos implicam no confronto entre preservação ambiental, sobrevivência de algumas famílias e expectativa de lucro de empresários, inclusive do segmento indígena, e proprietários fundiários, no caso específico da APA da Barra do Rio Mamanguape.

³ Os órgãos indicados são a Superintendência da Administração do Meio Ambiente SUDEMA, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA e a Fundação Nacional do Índio.

Considerando os diferentes segmentos sociais presentes nesta APA e sua peculiaridade no que concerne a gestão compartilhada do território entre os órgãos citados, parte da análise relativa aos conflitos socioambientais resultantes dos empreendimentos de carcinicultura, incompatíveis com a legislação ambiental, envolveu os problemas decorrentes da desarticulação entre as ações da gestão das três agências governamentais acima mencionadas. O objetivo deste trabalho será dar relevo aos problemas gerados pelo descompasso das atuações das agências envolvidas, que teria se tornado fator de agravamento dos conflitos socioambientais detectados nesta APA.

Utilizou-se, no que diz respeito à metodologia, da pesquisa bibliográfica e documental, relativa à legislação ambiental e aos processos de licenciamentos ambientais referentes à implantação da carcinicultura na área em estudo. Além das fontes secundárias, lançou-se mão da pesquisa de campo junto aos empresários exógenos e nativos. Os moradores dessas localidades além de serem pescadores e catadores de caranguejo e marisco, também servem como mão-de-obra nas fazendas de camarão na época da despesca. A pesquisa de campo realizou-se entre 2006 e 2007, fez-se uso de entrevistas abertas, observação direta e anotações de diário de campo, fotografias, filmagens e gravações de entrevistas, quando permitidas.

2. O conceito de áreas protegidas e de gestão ambiental

A gestão de áreas protegidas constitui um processo dinâmico mediante o qual são implementadas de forma integrada estratégias para um uso sustentável dos recursos naturais articulado às características sócio-culturais e institucionais, visando alcançar a conservação dessas áreas. Como instrumento orientador da gestão foi instituída a Política Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, que define em primeira instância o que são áreas protegidas e as diretrizes para sua gestão. As áreas protegidas são espaços territorialmente demarcados cuja principal função é a conservação e/ou a preservação de recursos, naturais e/ou culturais, a elas associados (MEDEIROS, 2006).

Deve ser destacado, porém que o conceito de áreas protegidas sofreu transformações ao longo do tempo, conforme assinalou Paz e Farias (2008), que teriam inicialmente um interesse ligado exclusivamente a conservação da natureza em seus processos ecológicos e sua diversidade genética. A conceituação formulada cerca de duas décadas mais tarde agrega os recursos culturais

associados aos recursos naturais e os instrumentos jurídicos para garantir a eficácia da gestão. Os autores citados enfatizam que “o Poder Público vem adotando medidas legais no sentido de garantir a integridade das áreas protegidas, ordenar as atividades econômicas, bem como disciplinar a implantação de projetos e obras que possam causar impactos significativos nestas áreas” (PAZ; FARIAS, 2008, pp.21-22).

Em 2000 foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que estabeleceu na forma de lei os procedimentos para a criação de áreas protegidas como unidades de conservação, instituindo duas categorias de UC: a de proteção integral e a de uso sustentável. As áreas de proteção ambiental passaram a constituir um tipo de UC de uso sustentável, devendo ter como instrumento de gestão o zoneamento-econômico ecológico, conforme determina a Resolução CONAMA. Daí o papel preponderante do Estado na criação e disciplinamento dos usos das áreas protegidas, embora a gestão pública aplicada a essas áreas seja objeto de muitas críticas pela sua inoperância, ainda que disponha de instrumentos jurídicos apropriados para um exercício efetivo. Por outro lado, a cooperação entre órgãos ambientais das esferas municipal, estadual e federal na gestão das APAs tem sido problemática, conforme será demonstrado no caso específico estudado.

Dentre as APA's federais criadas, encontra-se a da Barra do Rio Mamanguape, localizada no Estado da Paraíba. Ao analisar os objetivos que embasaram a criação desta APA, observa-se a aplicação, sobretudo, do princípio da prevenção, pois se trata de uma região rica, no que tange à biodiversidade. Trata-se de uma área de manguezal, berçário e morada, dentre outras espécies, do caranguejo-uçá (*Ulcides cordatus*), também ameaçado de extinção. É nela que se encontra o projeto Peixe-Boi, de conservação dos mamíferos aquáticos, espécie ameaçada de extinção.

No que tange à sobreposição de uma Unidade de Conservação em terras já ocupadas pelo homem, surge uma das questões mais polêmicas no contexto dos movimentos sociais e ambientais no Brasil, conforme afirmam os estudiosos do assunto, dentre eles Leitão (2004). Essa questão gira em torno da permanência ou não das populações que já habitavam a região onde foi criada uma UC.

Os que defendem a permanência do homem nas regiões superpostas alegam que ele não deveria ser retirado do local, pois o que se pretende proteger é o que resultou da sua interação com a natureza (DIEGUES, 2008), ou seja, o patrimônio ambiental presente na APA da Barra do

Rio Mamanguape. Entende-se, por essa linha de pensamento, que as áreas de interesse para conservação existentes nas regiões povoadas não são inteiramente naturais ou ‘intocadas’, ao contrário, já sofreram a interferência do homem, acarretando mudanças em relação à situação pré-existente.

Em sentido diametralmente oposto encontram-se aqueles que entendem não ser possível a presença do homem nos locais em que são criadas algumas Unidades de Conservação, como por exemplo, as Unidades de Conservação de Proteção Integral e algumas das UC’s de Uso Sustentado, uma vez que, segundo esta corrente de pensamento, “tais populações e suas práticas de exploração da natureza causam sérios impactos à preservação do meio ambiente nas UCs” (LEITÃO, 2004, p. 17).

Com a criação de uma APA algumas restrições são impostas quanto à utilização dos recursos naturais nela existentes, no texto do decreto de criação encontram-se dispositivos legais que determinam a restrição de determinadas atividades, como, por exemplo, o exercício de atividades que possam vir a causar erosão ou assoreamento das coleções hídricas, bem como as que resultem em despejo nos cursos d’água de quaisquer efluentes, resíduos ou detritos, em desacordo com as normas técnicas oficiais.

3. A criação da APA da Barra do Rio Mamanguape

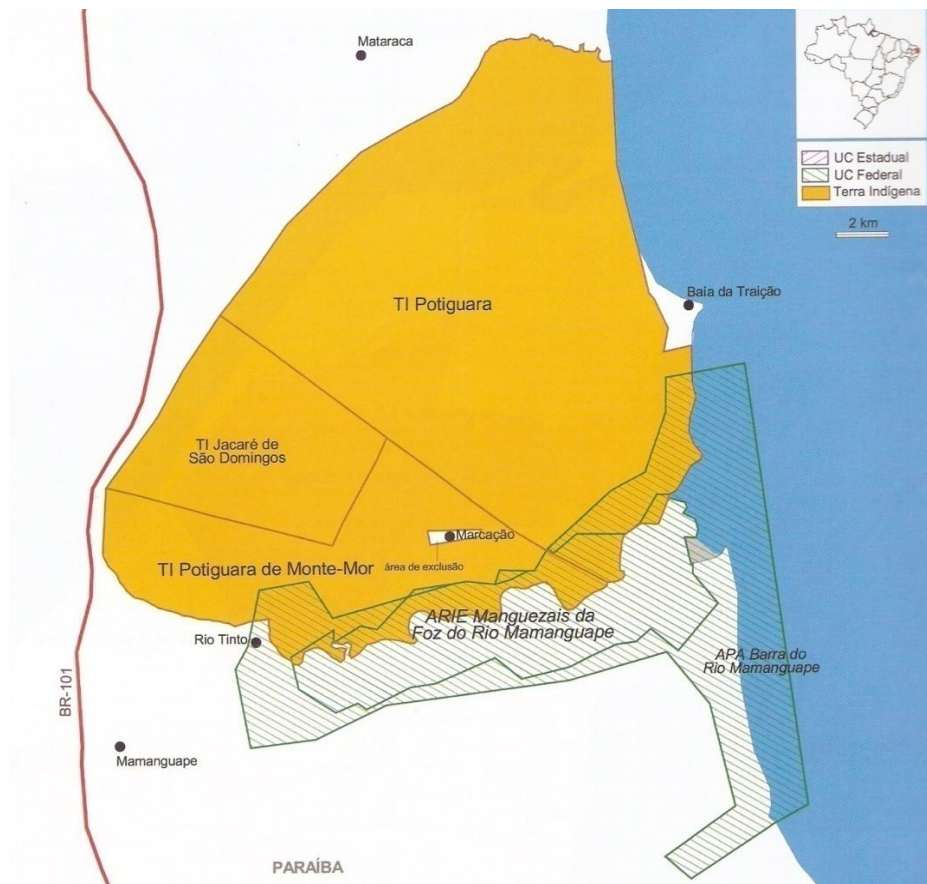
O processo de criação da APA da Barra do Rio Mamanguape foi uma iniciativa de técnicos do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Durante a fase de sua criação, técnicos do Projeto Peixe-Boi Marinho procuraram o apoio da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PRAC) da UFPB através do extensionista Emanuel Falcão, tendo em vista obter o esclarecimento e a adesão das comunidades residentes na área. Tal contato justificava-se pelo fato daquela Pró-Reitoria estar desenvolvendo, na época, vários projetos de extensão tanto em comunidades indígenas como com agricultores posseiros da Praia de Campina. Esse apoio da Universidade era fundamental, tendo em vista a pressão exercida por outros grupos (usineiros, proprietários com projetos de loteamento) contrários à criação da APA.

Conforme Emília Moreira (1988), até meados dos anos 70 do século XX, a ocupação do espaço nessa região se fazia com base na agricultura alimentar desenvolvida nas clareiras da

Mata Atlântica sobre os tabuleiros, na pesca artesanal, na cata do caranguejo e do marisco pelas populações ribeirinhas e na produção canavieira, realizada por unidades agroindustriais e produtores de cana, nas várzeas do rio Mamanguape e de alguns dos seus afluentes.

No início dos anos 90 do século XX, no bojo da crise da atividade canavieira, e movida pela pressão do movimento ambientalista deslanchado a partir da Eco-92, é criada a Área de Proteção Ambiental, numa sobreposição às formas de ocupação pré-existentes no espaço.

A APA da Barra do Rio Mamanguape foi criada através do Decreto nº 924/93 de 10 de setembro de 1993, cujos objetivos atinentes à mesma, conforme o mesmo foram: garantir a conservação de expressivos remanescentes de manguezal, Mata Atlântica e dos recursos hídricos ali existentes; proteger o Peixe-Boi Marinho e outras espécies, ameaçadas de extinção no âmbito regional; melhorar a qualidade de vida das populações residentes, mediante orientação e disciplina das atividades econômicas locais; e, fomentar o turismo ecológico e a educação ambiental. Para melhor visualização segue abaixo a ilustração da área de sobreposição tratada aqui.

Figura 1 – Localização da APA da Barra do Rio Mamanguape.

Fonte: Fany (2004)

A Área de Proteção Ambiental da Barra do Rio Mamanguape localizada no Estado da Paraíba possui uma extensão de 5.619,00 ha, estando inserida nos municípios de Rio Tinto, Marcação, Camurupim, Barra do Mamanguape e Lucena. Observa-se, ainda, no que tange à localização, uma área de sobreposição com a Terra Indígena Potiguara e de Monte-Mor, submetida à gestão por outro órgão federal, a FUNAI. A área sobreposta na TI dos Potiguaras é de 405ha, enquanto a sobreposição referente à TI de Monte-Mor é de 1.145ha, área bem maior que a anterior (FANY, 2004).

De acordo com Antunes et al (2006), são 21 as comunidades existentes na APA e seu entorno. Cinco destas comunidades situam-se em área urbana, algumas são ribeirinhas e outras formadas por pequenos agricultores. Nas terras indígenas localizam-se várias Aldeias indígenas

Potiguara tais como as de Acajutibiró, Caieira, Camurupim, Tramataia, entre outras, tendo sido estas duas últimas objeto da investigação deste trabalho. Essas comunidades e aldeias congregavam em 2004, uma população de 16.381 habitantes de acordo com os dados colhidos por agentes de saúde locais.

As terras onde se encontram as moradias da população da comunidade de Praia de Campina também pertencem à Usina Miriri, mas encontra-se sobre a fiscalização do IBAMA, órgão responsável para tal, uma vez que estão situadas no interior da Unidade de Conservação APA da Barra do Rio Mamanguape.

Com a população indígena da região, ou seja, com os índios Potiguara que vivenciaram o fenômeno da superposição de áreas (APA sobre Terras Indígenas), o processo de criação da APA da Barra do Rio Mamanguape procedeu-se de forma mais traumática. Isso, talvez, pela interpretação da lei de forma não flexível, por parte do IBAMA, gerando conflitos de compreensão legislativa entre aquela autarquia, de um lado, e a FUNAI e alguns pesquisadores da Universidade que atuavam na reserva indígena Potiguara, de outro lado.

4. A carcinicultura na APA e a atuação dos órgãos governamentais

Na década de 90, motivados pela divulgação do êxito econômico alcançado pela produção de camarão em cativeiro no estado vizinho do Rio Grande do Norte, alguns atores sociais inseridos no interior da APA tais como usineiros, proprietários de terra e índios, introduzem esta atividade nas áreas de mangue.

A carcinicultura é uma atividade econômica bastante lucrativa para os proprietários das fazendas de camarões, que no Brasil ocupava o sétimo lugar no ranking dos produtores mundiais de camarão entre os anos 2001 e 2002 (CARVALHO, 2006), mas também em outros países, como o México, Guatemala, Bangladesh, Malásia, China, dentre outros, onde já foram comprovados os impactos ambientais causados ao meio ambiente. (ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, 2003). Todavia, ela continua sendo praticada por esses países cada vez mais.

No Brasil, seu crescimento tem se dado de forma vertiginosa, sendo os principais Estados produtores, na atualidade, o Rio Grande do Norte e o Ceará. De acordo com o Censo da

Atividade de Carcinicultura no Brasil de 2004 divulgado pela Associação Brasileira de Criadores de Camarões - ABCC, a Paraíba encontrava-se em 4º lugar, atrás do estado de Pernambuco⁴.

É nesse cenário de expansão que é introduzida a carcinicultura na APA da Barra do Rio Mamanguape, sendo um grupo de indígenas os primeiros a instalarem-na em suas terras. Ao se observar que a criação de camarão em viveiros é uma atividade bastante lucrativa, empresários locais e não locais sentiram-se atraídos por ela, como foi o caso, da Usina Jacuípe.

Outro empreendimento de carcinicultura existente na APA, situado na margem direita do Rio Miriri é a AquaFer – Aquacultura Fernando Ltda, com 31,93 hectares de área, contendo 7 (sete) viveiros de 3 (três) hectares cada, além do tanque destinado ao berçário das larvas, do tanque de decantação e do sistema fechado de fornecimento de água. Este empreendimento obteve financiamento do BNB. Abaixo a Tabela 1 apresenta os empreendimentos de carcinicultura instalados na APA.

Tabela 1 - Empreendimentos de Carcinicultura na APA da Barra do Rio Mamanguape

Empreendimentos	Início de operação	Área do projeto	Financiamento
T.I.Camurupim, Tramataia e Jaraguá	1998	183,00ha	Programa Cooperar-PB
Usina Jacuípe	2001	31,93ha	
Aquafer	2001	76,29ha	BNB

Fonte: Autoria das autoras.

A aldeia de Camurupim inaugurou esta atividade na área indígena paraibana, no entanto, foi na aldeia de Tramataia que se construiu o maior número de viveiros entre 1997 e 1998, aproximadamente 115. Algumas propriedades foram desativadas por falta de capital, impossibilidade de obter crédito, e por serem embargadas pelo IBAMA. Dentre os vários empreendimentos indígenas de carcinicultura lá existentes, um se destaca, por ser o primeiro a ter solicitado um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) antes de sua implantação. Esse empreendimento, situado na comunidade de Tramataia, entrou em operação em dezembro de

⁴ Para mais informações consultar o site da Associação Brasileira dos Criadores de Camarão. Disponível em: <<http://www.abccam.com.br>> Acesso em: 10 nov. 2009

2005, mesmo sem estar munido, até o momento, da licença de operação que é fornecida pelo IBAMA. Ele foi implantado devido ao apoio do projeto COOPERAR do Governo do Estado da Paraíba, com financiamento pelo Banco Mundial.

Vale ressaltar que a carcinicultura, em si mesma, é uma atividade impactante para o meio ambiente. Essa modalidade de aquíicultura que vem sendo desenvolvida na Área de Proteção Ambiental já citada, desrespeitando o que prevê a legislação ambiental. Dentre os impactos ambientais causados pela carcinicultura, pode-se destacar: o aumento da erosão, da temperatura e da evaporação e perda da biodiversidade; mudança na paisagem com impacto visual; conflito com outros usos, como turismo; contaminação dos corpos hídricos pelo aumento da carga orgânica, substâncias químicas e geração de sedimentos; assoreamento, aumento de turbidez, eutrofização e redução da biodiversidade; dentre outros (CARVALHO, 2006).

Tendo por embasamento jurídico a legislação ambiental brasileira pertinente e sua aplicação pelos órgãos competentes, o jurista Marcos Augusto Romero, deu o parecer jurídico nº 37/91, de 21 de maio de 1991, João Pessoa-PB, referente ao empreendimento LUNA AQUICULTURA Ltda no interior da APA em estudo: “há limitação constitucional ao poder da Administração de licenciar projetos em áreas ou espaços especialmente protegidos, como é o caso dos manguezais” e opina “pela não concessão da Licença para Instalação” (CUSTÓDIO, 2005, p. 641).

Em dezembro de 2007, foi criada a primeira cooperativa de carcinicultores indígenas, localizada em Tramataia, que recebeu a denominação de Cooperativa dos Carcinicultores de Tramataia Altino Figueiredo da Silva (fig. 2), em homenagem ao carcinicultor conhecido por Nato, falecido durante o processo de formação da cooperativa. O Governo do estado da Paraíba, através do Projeto Cooperar, deu assistência aos índios na criação dessa cooperativa com a aplicação de módulos ministrados por seus técnicos, através dos quais foi redigido e aprovado o estatuto da cooperativa, bem como dirimida as dúvidas existentes⁵. O marco comemorativo da instalação da cooperativa indica as parcerias obtidas junto ao Governo do Estado gestor do Programa Cooperar que forneceu apoio técnico em financeiro a carcinicultura. Desta maneira fica demonstrada a desarticulação entre as agências governamentais em que se observa a

⁵ Uma das autoras participou no período da pesquisa do segundo módulo do curso ministrado para esclarecer dúvidas sobre o vocabulário jurídico presente no Estatuto da Cooperativa.

incongruência entre a política ambiental e a política social, no momento em que uma dá suporte a atividades combatidas pela outra.

**Figura 2 – Marco da fundação da Cooperativa dos Carcinicultores de Tramataia
Altino Figueirêdo da Silva**



Fonte: Acervo das autoras.

Não se pode negar que a comunidade indígena, em decorrência do contato intenso com a sociedade envolvente é levada a adquirir e utilizar técnicas e práticas produtivas que causam maior impacto ao ambiente que as suas atividades tradicionais. Todavia, não se pode responsabilizá-los isoladamente por estarem degradando o que outrora protegiam - o meio ambiente (SANTILLI, 2004, p.12-14). É preciso, ao contrário, estabelecer políticas públicas que lhes permitam fazer uso do solo, que é seu por direito, sem que causem tantos impactos ao ecossistema em que estejam inseridos. Assim sendo, é preciso buscar um retorno à consciência ecológica dos antepassados que se encontra esmaecida.

5. Conflitos decorrentes da superposição da Terra Indígena e a APA

Para os povos indígenas, a terra não consiste apenas em recurso natural com propósito de assegurar a subsistência, ela é um recurso sócio-cultural tão importante quanto aquele, uma

vez que é o suporte que permite a vida social, estando diretamente ligada ao sistema de crenças e de conhecimento patrimônio de todo o grupo (RAMOS, 1995).

O processo de homologação das Terras Indígenas no Brasil ocorre por meio de processo administrativo composto pelas seguintes fases administrativas: estudo, delimitação, declaração, homologação e regularização da área. Este procedimento é imposto pela Legislação indígena, cujo art. 1º do Decreto nº. 1.775, de 08 de janeiro de 1996, determina que as TI sejam administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação da FUNAI.

Vale ressaltar, que apesar de o processo de demarcação ser constituído através de um conjunto de procedimentos necessários para a delimitação da terra indígena, na verdade, este constitui apenas uma das fases do processo demarcatório. Observe-se que o Decreto 1775/96, em seu preâmbulo, “dispõe sobre o procedimento administrativo de **demarcação** das terras indígenas” (grifo nosso), enquanto, efetivamente trata do todo, ou seja, do processo demarcatório.

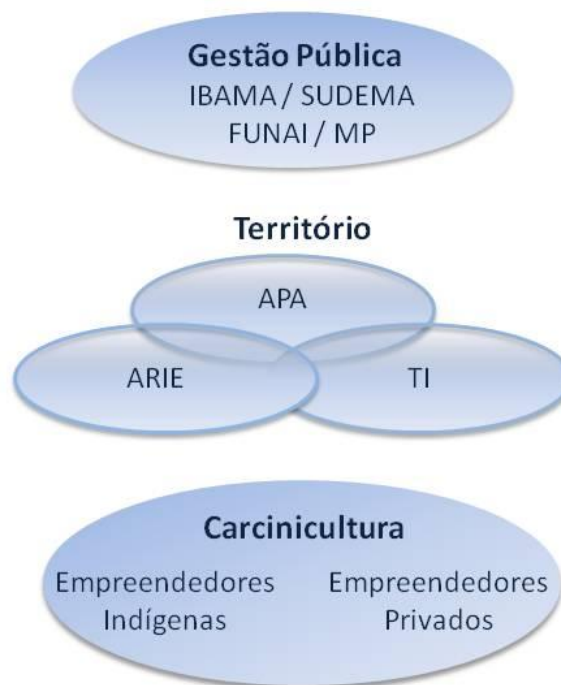
A Terra Indígena (TI) Potiguara, localizada na zona costeira do Estado da Paraíba, foi demarcada em 1983 e homologada em 1991, encontrando-se dividida em três áreas contíguas, quais sejam: TI Potiguara, TI Potiguara de Monte-Mor e TI Jacaré de São Domingos, conforme mostra o mapa “Terras Indígenas Potiguara” (fig.1), possuindo, em sua totalidade, uma área de 33.757,73 ha., da qual cerca de 21.000 ha já se encontra regularizada, ou seja, o processo de demarcação previsto no Decreto 1775/96 já foi concluído. Contudo, novas lutas em favor da continuidade do processo para anexar as outras áreas ao território indígena encontram-se em andamento.

Com a criação da APA da Barra do Rio Mamanguape, em 1993, ocorreu o fenômeno denominado de superposição, ou seja, uma área já existente, com legislação própria (no caso em apreço, a legislação indigenista), passa a ser inserida em outra área que se sobrepõe àquela, onde a legislação que vige é a ambiental. Todavia não foi apenas a superposição da APA citada a ocorrida, apesar de ser a mais importante, mas, também, a da Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), conforme mostrado na figura 1.

Surge em decorrência o conflito sócio-ambiental envolvendo os seguintes atores sociais e setor público: IBAMA, FUNAI, MP (ministério público ou poder judiciário) e organizações em prol do meio ambiente; e o setor produtivo: carcinicultores indígenas e não indígenas. Durante o período da pesquisa foram observados alguns conflitos, tais como: sobreposição da APA nas Terras Indígenas dos Potiguaras; conflito entre IBAMA e FUNAI; Conflito entre os

carcinicultores indígenas e o IBAMA; conflito entre a população residente na APA e a usina Miriri; conflito entre carcinicultores particulares e IBAMA; conflito entre IBAMA e SUDEMA; empresários hoteleiros e IBAMA, dentre outros. Para uma melhor visualização do cenário do conflito foi feito o diagrama abaixo (fig.3) envolvendo apenas os setores diretamente ligados à atividade de carcinicultura no território em questão.

Figura 3 - Arenas do conflito sócio-ambiental na APA



Fonte: Autoria das autoras

Dentre os interesses convergentes entre os produtores de camarão supracitados pode-se citar o interesse em se obter lucro, ou ainda que possibilite o sustento da família e uma reserva para investimentos pessoais, no caso dos indígenas. Todavia, os principais interesses divergentes encontram-se entre aqueles que buscam preservar o meio ambiente e os que buscam explorá-lo sem, até o momento, fazer uso do desenvolvimento sustentável. O mapeamento desse conflito socioambiental é importante para se buscar soluções plausíveis, para que os atores sociais supracitados possam utilizar-se dos recursos naturais disponíveis sem deteriorá-los.

Tal conflito surge, sobretudo, em decorrência dos limites que são impostos àqueles que fazem uso dos recursos naturais existentes na Área de Proteção Ambiental. Limitações essas que não excluem as terras indígenas. Uma dessas limitações, a principal do nosso ponto de vista, é a necessidade de se obter a licença ambiental do IBAMA para poder implantar qualquer que seja a atividade econômica no interior da APA.

6. O Conflito legal na gestão pública da APA

Com a superposição de áreas ocorre, conseqüentemente, superposição de competências de agências governamentais, de leis e de interesses, o que gera novos conflitos, dentre eles o conflito de leis. Assim a gestão pública da APA regulamenta as atividades no seu interior através de mecanismos como o licenciamento prévio pelos órgãos competentes, cabendo a responsabilidade de fiscalizar e administrar a AP ao Estado da Paraíba, a SUDEMA, ao IBAMA ao Batalhão de Polícia Florestal do Estado da Paraíba, às Prefeituras dos Municípios de Rio Tinto e de Lucena e seus respectivos órgãos de meio ambiente, e organizações não-governamentais interessadas (art. 3º, Dec. 924/93).

Quanto à carcinicultura praticada nas TIs Potiguara não há discussão sobre a incompetência do órgão ambiental estadual, SUDEMA, na fiscalização da área e conseqüente competência do IBAMA, pois, como depreende-se do artigo 20 da Constituição Federal de 1988, as terras indígenas são bens da União, competindo ao órgão federal controlá-la e fiscalizá-la.

O Estatuto do índio, Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, em seu artigo 2º, inciso IV, é claro ao determinar que:

Cumpra à União, aos Estados e aos Municípios, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação de seus direitos:

IV - assegurar aos índios a possibilidade de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, por sua vez, em seu artigo 231, *caput*, prescreve que:

São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam,

competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (BRASIL, 2005).

Ora, mas como se pode dizer que os Potiguara têm direitos sobre as terras e a escolha dos seus meios de vida e subsistência, como preceituam os dispositivos legais transcritos acima, se para desenvolver atividades econômicas nas mesmas necessitam de autorização do IBAMA, uma vez que sobre elas foi criada a Área de Proteção Ambiental da Barra do Rio Mamanguape, bem como a Área de Relevante Interesse Ecológico?!

Esta é realmente uma situação delicada, uma vez que a lei indigenista permite que os índios tenham o direito de escolher livremente o que desejam desenvolver a título de subsistência. Por outro lado, a Resolução Conama nº 312, de 10 de outubro de 2002, veda a atividade da carcinicultura em áreas de manguezal, atividade esta escolhida por alguns índios Potiguara como fonte de sustento de várias famílias indígenas, que é realizada nas áreas de mangue.

Portanto, de acordo com esta Resolução os empreendimentos de criação de camarão em viveiro na ARIE existente no interior da Área de Proteção Ambiental da Barra do Rio Mamanguape não seriam sequer permitidos. Todavia, surge o questionamento sobre o que fazer quando tal atividade aquícultora já estava em funcionamento antes da publicação desta Resolução.

É preciso que o legislador use do bom senso ao aplicar a lei, afinal será necessário analisar em que medida a atividade está impactando o meio ambiente, cabendo acrescentar que o ser humano é parte do meio ambiente e este é constituído também pelas ações humanas. Assim sendo, de acordo com a Resolução supracitada, em seu artigo 3º, tem-se que:

Art. 3º A construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de empreendimentos de carcinicultura na zona costeira, definida pela Lei nº 7.661, de 1988, e pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, nos termos desta Resolução, dependem de licenciamento ambiental.

Parágrafo único. A instalação e a operação de empreendimentos de carcinicultura não prejudicarão as atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais (BRASIL, 2002).

Assim sendo, o que se observa, na prática, é a exigência legal do licenciamento ambiental para que a atividade de criação de camarões em viveiros seja realizada legalmente, ou seja, sem que haja a aplicação de sanções administrativas ou judiciais por parte do órgão

competente. Mas qual é o órgão competente para aplicar as sanções administrativas na APA da Barra do Rio Mamanguape? O IBAMA ou a SUDEMA?

A resposta a essa indagação gira em torno da pessoa jurídica de direito público que seria competente para autuar os empreendimentos, bem como fornecer o licenciamento ambiental. Há, aqui, duas óticas a serem analisadas, uma delas refere-se aos viveiros de camarão no interior das Terras Indígenas Potiguara, e a outra às fazendas de camarão situadas também no interior da APA, mas em terras privadas.

Art. 20 – São bens da União:

(...)

XI – *as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.*” (grifo nosso) (BRASIL, 2005).

Contudo, esse entendimento gera discussões quanto aos empreendimentos de carcinicultura existentes nas terras privadas localizadas na APA Federal, situada no Estado da Paraíba (Área de Proteção Ambiental da Barra do Rio Mamanguape). Há o entendimento de ser tal competência concorrente, competindo tanto ao IBAMA quanto à Superintendência de Desenvolvimento e Meio Ambiente o controle e fiscalização da região, do qual um dos procuradores da SUDEMA coaduna.

O IBAMA, por sua vez, possui entendimento contrário. Afirma ser sua a competência para controlar e fiscalizar essa APA, uma vez que é ela Federal, diferentemente das demais Áreas de Proteção Ambiental existentes no Estado da Paraíba, que são estaduais. Desta feita, as atividades econômicas que façam uso dos recursos naturais e as que acarretem impactos ambientais situadas nessa APA são de responsabilidade do IBAMA. O Decreto que criou a Unidade de Conservação “Área de Proteção Ambiental da Barra do Rio Mamanguape” prevê que:

Art. 3º A APA da Barra do Rio Mamanguape será implantada, supervisionada, administrada e fiscalizada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), *em articulação* com a Superintendência de Defesa do Meio Ambiente (Sudema) e com o Batalhão de Polícia Florestal, do Estado da Paraíba, as Prefeituras dos Municípios de Rio Tinto e de Lucena e seus respectivos órgãos de meio ambiente, e organizações não-governamentais interessadas (BRASIL, 1993).

7. O conflito institucional e a gestão pública da APA

Na APA objeto do nosso estudo destaca-se a existência de inúmeros viveiros em plena atividade sem que possuam as licenças ambientais necessárias, quais sejam: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO). A inexistência de uma dessas licenças implica na não autorização da realização dessa atividade econômica, pois significa dizer que o empreendimento não se encontra regular, de acordo com as exigências legais. Essas licenças são emitidas pelo IBAMA, órgão competente para tanto.

Apesar de não haver sido emitida a LO para os empreendimentos de carcinicultura na região, a atividade carcinicultora continua em plena atividade. Isso ocorre devido a existência da sobreposição de leis indígenas e ambientais na região em apreço, bem como de liminares que permitem que os empreendimentos localizados na outra margem do rio, ou seja, pertencentes a proprietários privados, continuem a funcionar. Observe-se, desta feita, que são vários os atores sociais envolvidos no conflito sócio-ambiental do local, quais sejam: a FUNAI, órgão tutor dos índios; IBAMA; Organizações não governamentais (ONG'S); Organizações Governamentais, e os produtores privados.

Portanto a carcinicultura nesta APA encontra-se em condição de irregularidade, uma vez que não dispõem de licenciamento, embora um dos empreendimentos privados tenham obtido uma licença através de liminar. Vale salientar ainda a necessidade de realização de EIA-Rima, como exigência atendida por esses empreendimentos não indígenas, em que um dos dois foi alvo de parecer negativo para atividade de carcinicultura.

O IBAMA, na qualidade de fiscalizador, realiza visitas de vistorias, tendo detectado a ocorrência de desmatamento de uma área do mangue, no interior da TI Potiguara, localizada no interior da APA em apreço, para o fim de construção de um viveiro de camarão. provocou alguns embargos de empreendimentos indígenas na TI como também nas empresas não indígenas, além da aplicação de sanções ou penalidades. Assim sendo, fazendo-se cumprir o princípio do poluidor-pagador, foi aplicada uma multa bem como a determinação de que fosse replantado no local a flora nativa do mangue, e assim foi feito (fig. 4).

Figura 4 Mangue replantado na TI em conformidade com a determinação do IBAMA



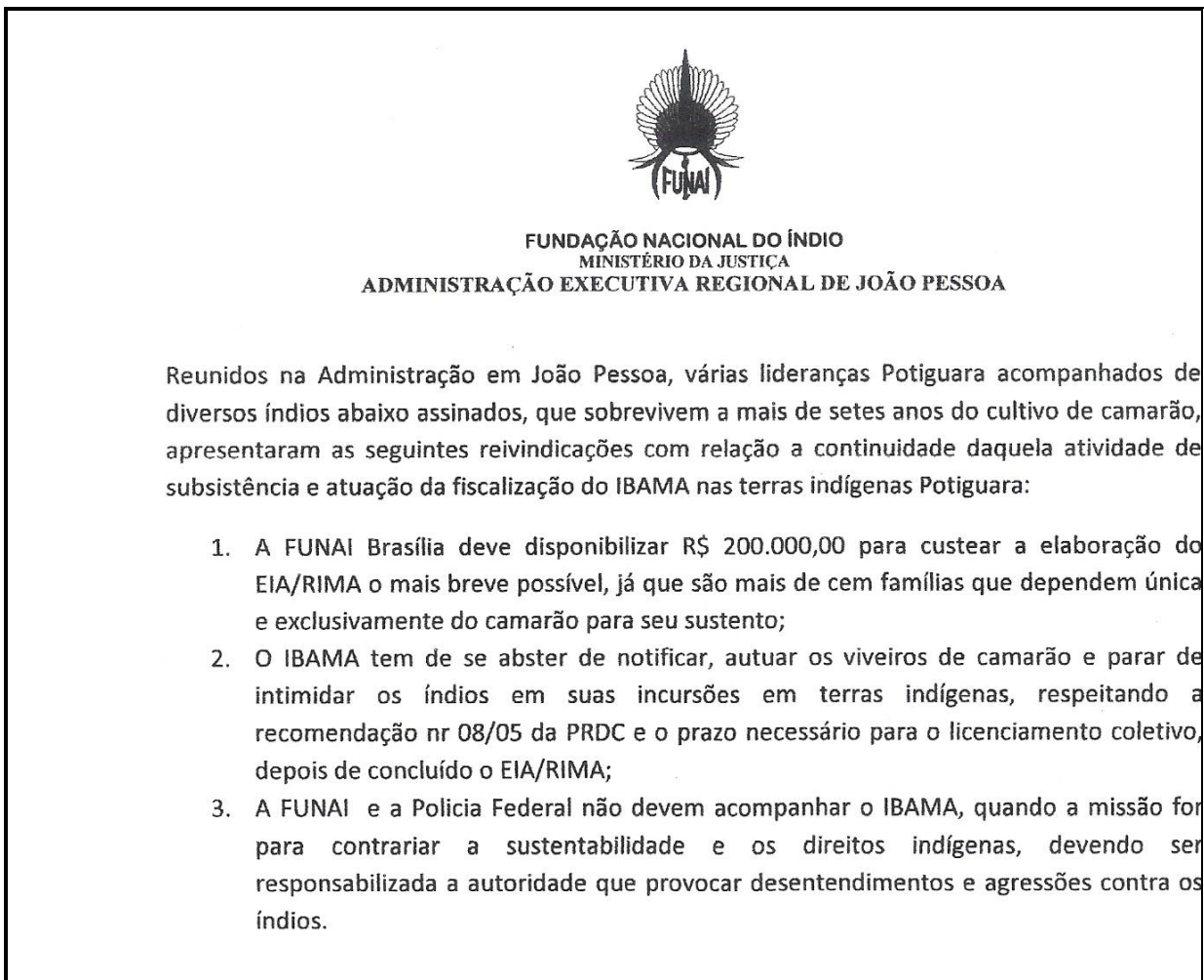
Fonte: Acervo de Juliana Moreira

Desta feita, não apenas o princípio poluidor-pagador foi utilizado como embasamento para a aplicação das sanções administrativas, mas também o princípio da reparação. O IBAMA exigiu ainda que os índios Potiguara carcinicultores providenciassem o Estudo de Impacto Ambiental, bem como o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), para que possam dar continuidade à criação de camarão em viveiros em suas terras. Todavia, surge outro questionamento: como realizar um EIA-RIMA se para isso se requer recurso financeiro significativo, valor esse que os índios não dispõem, situação oposta àquela que ocorre com as fazendas de camarão localizadas na outra margem do Rio Miriri, pertencentes à usina Jacuípe.

O conflito existente entre os índios Potiguara criadores de camarão no interior da APA da Barra do Rio Mamanguape e o IBAMA, finda por gerar, também, um conflito entre os índios e a Polícia Federal. A título de ilustração, relembremos o que ocorreu em outubro de 2001, quando funcionários do IBAMA foram mantidos reféns pelos índios, ao tentarem impedir a continuidade dessa atividade nas Terras Indígenas Potiguaras. Esse fato foi bastante veiculado pelos meios de comunicação na época.

O motivo de não aceitarem o ingresso dos policiais federais em suas terras se deu em decorrência de que todas as vezes que houve o ingresso de tais agentes nas TIs estavam eles munidos de armas de fogo. Esse comportamento é repudiado pelos índios que se sentem ameaçados em suas próprias terras, conforme se depreende do documento produzido como abaixo assinado pelos índios, que se encontra a seguir:

Figura 5 - Abaixo assinado realizado pelos índios Potiguara à FUNAI Brasília.



Fonte: FUNAI-PB

Apesar de o recurso financeiro ter sido disponibilizado, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental só serão realizados no primeiro semestre de 2008, em virtude de não ser possível o início e término dos mesmos ainda no ano de 2007.

8. Considerações finais

O conflito gerado pela prática da carcinicultura na APA da Barra do Rio Mamanguape, enquadra-se no que se convencionou denominar de conflito “socioambiental”. Isto na medida em que ele envolve interesses diversos que extrapolam os interesses de classe (ambientais, legais, econômicos), múltiplos atores sociais (indígenas, proprietários de terra, usineiros, ONGs) e o próprio Estado através dos organismos de proteção ao meio ambiente, do seu aparato judicial e até mesmo policial e o meio ambiente, lidando assim, simultaneamente com as dimensões social e biofísica assinaladas por Little (2006).

A disputa por frações desse território pelos diversos atores sociais envolvidos nos diferentes conflitos identificados, embora convirja para um mesmo objetivo, a liberação da atividade carcinicultora numa área de preservação ambiental, incorpora intenções diversas. O conflito socioambiental envolvendo as comunidades indígenas potiguara no interior da APA da Barra do Rio Mamanguape, pode ser também considerado como uma manifestação da luta pela construção de novas “territorialidades étnicas”, no caso a territorialidade dos potiguara na Paraíba.

O ponto central do conflito entre os carcinicultores indígenas e o IBAMA, consiste na percepção que aqueles têm de que o uso da terra é a fonte de sua sobrevivência e que esse princípio teria precedência sobre os demais, inclusive sobre o da preservação do meio-ambiente, embora não desconsiderem a importância da preservação como ficou evidenciado em várias entrevistas realizadas.

A gestão pública no tocante a APA da Barra do Rio Mamanguape necessita desenvolver de forma urgente estratégias de governabilidade, devendo abrir um processo de gestão compartilhada entre setor público, setor privado e sociedade civil. Cabendo uma conciliação quanto às competências de cada segmento, através de uma negociação, pautada no desenvolvimento de uma nova mentalidade entre empreendedores, agentes financeiros, bem como agentes públicos da FUNAI envolvidos no conflito.

Os interesses defendidos pelo Estado assumem a aparência de interesses coletivos, materializados na busca de preservar uma área de manguezais e de produção de espécies animais em processo de extinção. Desta forma, eles se contrapõem aos interesses privados de pessoas ou

grupos que regidos por objetivos imediatistas, não levam em consideração a preservação do meio-ambiente, bem inter-geracional por excelência.

9. Referências:

ANTUNES, Luciana Rocha et al. Gestão sustentável da biodiversidade na APA da Barra do Rio Mamanguape (PB). In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL CIÊNCIA E TECNOLOGIA NA AMÉRICA LATINA - A UNIVERSIDADE COMO PROMOTORA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 3, 2006, Campinas. **Anais...** Campinas: UniCamp, 2006. Disponível em: <<http://www.cori.unicamp.br>>. Acesso em: fev. 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIADORES DE CAMARÕES – ABCC. Disponível em: <<http://www.abccam.com.br>> Acesso em: 10 nov. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Obra coletiva da autoria da Ed Saraiva, colaboração de Antonio Luís de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Luís Eduardo Alves de Siqueira. 35. Ed atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2005.

_____. Decreto n.924, de 10 de setembro de 1993. Cria a Área de Proteção Ambiental da Barra do Rio Mamanguape no estado da Paraíba e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 28 out. 2005.

_____. Resolução Conama nº 312, de 10 de outubro de 2002. Dispõe sobre licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na zona costeira. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/conama/>>. Acesso em: 03 nov. 2006.

CARVALHO, Sulamita Bezerra Pacheco de. Carcinicultura e Meio Ambiente. In.: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Direito Ambiental em Evolução**. Curitiba: Juruá, 2006. v.4.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millennium, 2005.

DIÉGUES, Antonio Carlos. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec NUPAUB/USP, 2008.

ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION. *Smash & Grab: conflict, corruption & human rights abuses in the shrimp farming industry*. London: EJFct, 2003.

FANY, Ricardo (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

LEITÃO, Sérgio. Superposição de leis e de vontades: Por que não se resolve o conflito entre Terras Indígenas e Unidades de Conservação? In: RICARDO, Fany (Coord.) **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, pp.17-23.

LITTLE, Paul Elliot. Ecologia Política como Etnografia: um guia teórico e metodológico. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 12, n. 25, pp. 85-103, jan./jun. 2006.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v.IX, n.1, jan./jun. 2006.

MOREIRA, Emília. **Evolution et transformations recentes de l'organisation agraire de l'état de la Paraíba**. 1998. Tese (Doutorado) - Université de Paris III. Paris, 1988.

MOREIRA, Juliana Fernandes. **Legislação ambiental e conflitos socioambientais: o caso da carcinicultura na APA da barra do rio Mamanguape**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – UFPB, 2008.

PAZ, R.; FARIAS, T. (Orgs.) **Gestão de áreas protegidas: processos e casos particulares**. João Pessoa: UFPB, 2008.

RAMOS, Alcida Rita. **Sociedades Indígenas**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1995. (Série Princípios)

SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: FANY, Ricardo. (org.) **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

* Submissão: 10/11/2009
Aceite: 22/01/2010