



Sustentabilidade
em Debate

Espaços Protegidos Transfronteiriços: Patrimônio Natural e Territórios na Bacia do Alto Paraguai

Gisela A Pires do Rio¹

¹Geógrafa, Pesquisadora do CNPq e Professora Associada
Departamento de Geografia/Universidade Federal do Rio de
Janeiro. Rio de Janeiro. Brasil gprio@globocom

Recebido em 25.02.2011

Aceito em 18.05.2011

Palavras-chave:
Patrimônio Natural,
Território, Área Protegi-
da Transfronteiriça,
Bacia do Alto Paraguai

Key-words: Natural
heritage, Paraguay
watershed, territorial
management,
transboundary
protected area.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é discutir a patrimonialização de espaços, tomando como exemplo a Bacia do Alto Paraguai, aqui considerada espaço transfronteiriço. Assume-se que o processo de integração regional em curso exige apreciação da região como espaço de composição de distintas malhas de gestão, dentre as quais aquelas que definem espaços de preservação. Argumenta-se que o processo de patrimonialização daqueles espaços tende a modificar a estrutura de governança entre países, permitir o aparecimento de novas institucionalidades e pressionar por negociações mais participativas, constituindo esse último aspecto um dos principais desafios para o cenário de integração regional. Para a realização deste trabalho, foram levantadas informações em órgãos internacionais que tratam dos espaços protegidos. A análise empreendida busca evidenciar as diferentes escalas nas quais o patrimônio natural é elemento que atua na constituição de novos territórios. Nos espaços transfronteiriços, a implantação de unidades de conservação pode representar simultaneamente obstáculo e incentivo à integração.

ABSTRACT

The goal of this paper is to analyse the concept of natural heritage in transboundary spaces. After introducing the concept of natural heritage, we discuss its implication in the Paraguay watershed. In fact there is a clash between natural and political spatial unities. We argue that patrimonialisation/territorialisation provide a new institutional framework to the south America regional integration.

Introdução

A Bacia do Alto Paraguai (BAP) localiza-se no centro da América do Sul e abrange parte do território de três países: Bolívia, Brasil e Paraguai. Sua superfície de 496 mil km² compreende vários ambientes, dentre os quais, uma das mais importantes áreas de interesse ecológico, o pantanal. Reserva da Biosfera, Patrimônio Natural da Humanidade, Área Úmida de Importância Internacional são algumas das classificações que incidem sobre determinadas áreas que nela se localizam.

A diversidade é característica dominante para a diferenciação dos pantanais brasileiro, boliviano e Chaco paraguaio. São ambientes singularizados, entre outros traços marcantes, pela biodiversidade, regime fluvial e volume de água doce disponível. Conservação Internacional (IUCN) é uma dentre as organizações internacionais que vêm sistematicamente alertando para o aumento das pressões decorrentes, no lado brasileiro, da ocupação peri-pantaneira: mudança rápida no uso e cobertura da terra, ligadas, principalmente, ao agronegócio, vem provocando ruptura na complementaridade do sistema planície-planalto no qual se desenvolveu a pecuária extensiva. Tal situação alimenta a adoção de ações que buscam assegurar a conservação e preservação dos pantanais, criando, para além do quadro nacional como espaço exclusivo de regulação e governança, distintas malhas de gestão. Essa última característica está presente na determinação de espaços protegidos, sejam aqueles definidos segundo categorias propostas por organizações, como a União Internacional para a Conservação da Natureza, sejam aqueles definidos pelas diferentes convenções internacionais (Patrimônio Mundial e RAMSAR), que se sobrepõem ou não sobre os primeiros.

A ampliação do emprego da noção de patrimônio natural constitui estratégia importante que alimenta as mais diferentes iniciativas de conservação e proteção da biodiversidade por meio da criação de unidades de conservação e espaços protegidos. Notemos de imediato que essa estratégia tem implicações bastante diferenciadas que dizem respeito tanto às condições de apropriação por parte de indivíduos e comunidades, como à construção de cooperação para a gestão compartilhada de espaços e recursos transfronteiriços. Nesses dois casos, percebem-se operações de seleção de espécies e lugares, sejam aquelas determinadas pelo tempo, em urgência ou resistência; sejam aquelas determinadas pelo espaço, isto é no reconhecimento de singularidade dos lugares que passam a ser preservados e conservados. Aplicada aos diferentes espaços transfronteiriços, a noção de patrimônio natural permite discutir, em escalas regionais supranacionais, a formação de superfícies diferenciadas de regulação e gestão (Pires do Rio, 2009), bem como a diversidade de estratégias de apropriação, isto é, os espaços protegidos transfronteiriços como expressão da formação de novos territórios.

Antes de iniciar a discussão proposta, um esclarecimento sobre a construção deste trabalho se impõe. Grande parte das idéias aqui apresentadas originou-se de curso ministrado no Programa de Pós-Graduação em Geografia- PPGG/UFRJ. Entre 1998 e 2000, posteriormente em 2005 e 2006, e mais recentemente, em 2009, foram preparadas apresentações na modalidade de seminários sobre o tema patrimônio natural. Em 2007, participação em projeto de pesquisa exigiu a retomada de rascunhos e esboços inconclusos elaborados quando da preparação daqueles seminários e a realização de trabalho de campo no Pantanal Matogrossense que propiciou, por

meio das possibilidades oferecidas pela empiria, ampliação e aprofundamento de nossa compreensão sobre a temática. No transcorrer desse período, chamou atenção a permanência, atualidade e renovação de algumas das questões com as quais havíamos inicialmente nos defrontado. Contribuiu igualmente o contato com as idéias de Elsa Laurelli, tanto pessoalmente quanto por meio de seus textos. Este trabalho resulta, portanto, de nossa compreensão em torno do *corpus* conceitual sobre patrimônio natural. Em trabalho anterior (Pires do Rio, 2009) nos concentramos na argumentação de que o processo de patrimonialização implica em mudança de natureza regulatória. Neste, propõe-se o exame dos espaços protegidos transfronteiriços como expressão da formação de novos territórios.

Patrimônio natural: apropriação e transmissão

Ainda que recente no Brasil como foco de análise para compreender a espacialidade do processo de delimitação e demarcação de espaços protegidos, a categoria patrimônio natural vem sendo, há bastante tempo, objeto de interesse e investigação em outros países, quer nas esferas de formulação de políticas públicas, quer em distintos campos disciplinares (Ollagnon, 1984; 1996; Godard, 1990; Chastel, 1986; Ost, 2003, DiMeo, 1993, 2002). Que condições foram criadas para que a noção de patrimônio pudesse de algum modo migrar do domínio privado e financeiro para o domínio público? Quais as lógicas subjacentes a essas transformações? Que implicações podem ser observadas com a ampliação da utilização da categoria patrimônio para patrimônio natural? Qual sua eficiência nas políticas de proteção e conservação da natureza? Que tensões, disputas e conflitos podem ser encobertos

e desvelados no processo de patrimonialização dos mais diferentes espaços de preservação transfronteiriços?

Uma das respostas possíveis para tais questões diz respeito à gestão patrimonial (Ollagnon, 1984; 1996). Essa perspectiva implica que o termo patrimônio passe a ser considerado como apropriação coletiva do meio e resultado de convenções (Ost, 2003), referenciado, portanto, a um sistema de legitimidade (Godard, 1990). Nessa evolução, duas premissas necessitam ser explicitadas com o intuito de esclarecer a perspectiva do presente trabalho e diminuir ambigüidades e contradições às quais toda construção intelectual está sujeita. A primeira apóia-se na construção de Ost (2003): tudo aquilo que constitui patrimônio é resultado de construção social, não havendo, portanto, característica intrínseca a qualquer objeto, elemento ou ser vivo que o qualifique como patrimônio *em si*. A segunda refere-se às assimetrias nas representações dos interesses de titulares e “herdeiros” do patrimônio que é coletivo (Godard, 1990).

A etimologia da palavra patrimônio indica que esta é composta pelos termos *pater* e *nomos*. Se *pater* é associado ao domínio privado, da família e àquele que exerce poder sobre os membros que dele dependem, o *nomos* implica nos usos, costumes e leis formais que regulam as relações sociais e econômicas. O sentido de *pater* está de todo modo vinculado à posse de bens materiais que podem ser dispostos segundo seu desígnio. Em livre associação à concepção weberiana de legitimidade da dominação tradicional da qual o tipo de autoridade patrimonial deriva da autoridade patriarcal, o processo de patrimonialização dos espaços naturais vem da necessidade e urgência em tornar a relação patrimonial aquela que regula e legitima a apropriação, uso, proteção e conservação. É essa rela-

ção que permite associar funções até então exclusivas das relações de domínio privado ao domínio público. Nesse caso, a inércia ou agilidade de organizações pode determinar a velocidade de utilização ou a ampliação da base patrimonial de seu titular.

O *nomos* diz respeito a ação de localizar, nomear, delimitar e demarcar o espaço, ou seja ações que asseguram domínio e posse e constituem atos essenciais na constituição de territórios. A ausência de demarcação, limite, cultivo da terra podem ser consideradas transgressões originadas por rupturas históricas (Lindebaugh e Rediker, 2000) frente aos imperativos de ordenar o espaço. O *nomos* refere-se ao ato que fundamenta o direito territorial, tanto no sentido da ação de administrar, como no sentido da constituição de territórios como essência de ações e estratégias institucionais (Teisserenc, 2009). A própria definição de área protegida aceita pela UICN, isto é, espaço claramente definido, reconhecido, destinado e gerido por meios eficazes, jurídicos ou outros, a fim de assegurar a conservação da natureza no longo prazo (Dudley, 2008), sublinha a necessidade de um tipo de ordenamento. Como analisado por Dudley a decomposição dessa definição implica em considerar espaço e tempo. *Espaço claramente definido* constitui o *nomos* que delimita o espaço necessário à apropriação e reprodução da natureza-patrimônio; são superfícies reguladas de modo distinto do espaço que a circunda (Pires do Rio, 2009). *Assegurar a conservação no longo prazo* insiste sobre a dimensão temporal: assegurar as condições de transmissão daquilo que se quer legar para as gerações futuras, a ênfase é na transmissão daquilo que foi elegido patrimônio natural. Para tanto somente a utilização de meios eficazes permitem a gestão no longo prazo.

Outro registro da importância do *nomos* como fundamento de determinado território é oferecido pela atual discussão a propósito de dotar as reservas da biosfera de quadro institucional de modo a permitir integrar o conceito de biosfera nas legislações nacionais a fim de lhes atribuir status particular com autoridade e harmonizar, nas escalas regionais, textos legislativos para sua gestão. Com especial foco para o continente africano, essa discussão tenta aproximar reservas naturais e reservas nativas, que contam com populações tradicionais como agentes da conservação¹.

O patrimônio adquire novo status. Como conceito operacional no domínio da gestão ambiental, distancia-se relativamente das concepções que privilegiam o acúmulo de bens e objetos no tempo, isto é patrimônio natural como “conjunto de recursos depositados num dado meio” (Moraes, 2004). Sua operacionalidade pode significar, como já sugeriu Godard (1990), a redução de tensão entre dois pólos analíticos: sincrônico e diacrônico. Preservação de lugares, ambientes, paisagens, língua e costumes constituem referências para a formação de identidade. Em termos sucessivos, patrimônio para legar para futuras gerações, constituição de reservas para necessidades ainda desconhecidas, atribui finalidade futura ao conjunto de bens materiais e imateriais no presente (Godard, 1990). Regular e controlar, ao mesmo tempo, o uso atual e assegurar a transmissão, optar entre o que será transmitido, respeitando a diversidade selecionada, esse parece constituir o paradoxo da natureza-patrimônio.

A própria tradução e equivalência do termo patrimônio nos documentos oficiais de organismos internacionais refletem essas ambigüidades e paradoxos. Observadas as versões em espanhol, francês e inglês o emprego do termo pa-

patrimônio predomina nas línguas latinas, enquanto a expressão *heritage* consta na versão anglofônica. A ambigüidade reside, ainda que considerados os múltiplos significados que cada país, cultura ou região possa atribuir aos termos herança e patrimônio, nas práticas e estratégias de apropriação, controle e seleção de objetos que possam sofrer transmissão intergeracional, na constituição de identidades relacionadas ao meio (Ollagnon, 1984), ao território (Di Meo et al, 1993) e também nos modelos que tentam disciplinar o uso dos recursos naturais (Ostrom, 2003). Herança e patrimônio, embora interligados, podem representar distintas práticas e escalas de proteção e preservação como fundamento de regulação econômica, política e social: construção jurídica, de um lado; alianças históricas, de outro (Di Meo et al, 1993).

Patrimonialização dos espaços naturais

A noção de patrimônio natural com implicações institucionais foi difundida a partir da 17ª Conferência das Nações Unidas para Educação e Cultura, realizada em 1972, que classificou, em seu artigo segundo, patrimônio natural como: a) os monumentos naturais constituídos por formações físicas e biológicas ou por grupos de tais formações que têm valor excepcional do ponto de vista estético ou científico; e b) as formações geológicas ou fisiográficas e as zonas estritamente delimitadas que têm valor universal excepcional do ponto de vista da ciência, da conservação ou da beleza natural (UNESCO, 1972).

Vinte anos mais tarde, a Convenção da Biodiversidade, contribuiu para ampliar a noção de patrimônio natural quando reconhece o valor intrínseco da diversidade biológica, que sua conservação é preocupação comum da humanidade

e que os signatários estão determinados a conservar e a utilizar a diversidade biológica em favor das gerações futuras. Contribuiu ainda para instituir a demarcação de áreas associadas à proteção da natureza por meio da criação de zonas geograficamente delimitadas que são designadas, ou regulamentadas e administradas tendo em vista os objetivos específicos de conservação²². Há nessa Convenção foco nas questões de repartição da renda de exploração de recursos, gestão local (Cormier-Salem e Bassett, 2007), assim como a imposição da delimitação e demarcação da zona no interior da qual encontra-se a natureza-patrimônio.

Antes mesmo da Conferência de 1972, a noção de patrimônio da humanidade foi empregada nos textos preparatórios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Até essa data, outras duas reuniões para tratar do tema patrimônio haviam sido realizadas: Genebra, em 1958, e Malta, em 1967. O que nos interessa particularmente é o fato que, desde o início dos anos de 1970, o termo “patrimônio comum da humanidade” era empregado, sem estar, naquele momento, associado à malha institucional específica, seja administrativa, seja política. Houve uma mudança importante em relação a esse período. Wolmer (2003), por exemplo, considera como desafio a gestão de áreas protegidas, isto é, o fato de que essas áreas estejam sendo delimitadas através de fronteiras administrativas e internacionais. Tal mudança implica em novas lógicas de atuação e de tomada de decisão assim como novas tensões emergem no campo científico (discussão sobre a cientificidade da ecologia), geopolítico (soberania nacional e controle sobre os espaços protegidos transfronteiriços) e na adoção de sistemas de governança e tomada de decisão de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom up*). De nosso ponto de

vista, a discussão sobre a proteção da natureza-patrimônio é influenciada por esse tipo de tensão.

A noção de patrimônio da humanidade expandiu-se, assim, abarcando os mais diferentes objetos. Patrimônio genético, cultural, ecológico, natural, industrial, gastronômico e tantas outras qualificações representam, nos termos de Chastel (1986), evolução que se traduz pela perturbação da consciência coletiva diante de ameaças mais ou menos precisas ou mais ou menos obscuras para sua integridade. O mesmo processo de seleção de paisagens contribui para forjar a promoção identitária a partir de sítios emblemáticos (Di Meo, 2002). Enquanto as paisagens são, com frequência cada vez maior, passíveis de serem consideradas patrimônio natural e cultural da humanidade, as áreas úmidas e os cursos d'água apenas recentemente começaram a despertar interesse serem incluídos na categoria patrimônio natural, a biodiversidade é considerada o próprio patrimônio.

Espaços protegidos transfronteiriços: trançando novos limites?

Transfronteirização, compreendida como processo de valorização de fronteiras por meio do qual indivíduos conseguem imprimir dinâmica distinta daquela dominada pelos limites impostos ou herdados (Guibert e Librone, 2006), remete à construção de regiões de fronteira por meio de estratégias de contato social que transgridem os limites impostos, mesmo aqueles de ordem natural: se o rio constitui a linha que separa um território do outro, as pontes os aproximam. A elaboração de propostas de formação de áreas transfronteiriças de proteção obedece a outro registro: podem ser consideradas como entidades quase-ecológicas servindo a interesses

econômicos centralizadores (Wolmer, 2003). Essa perspectiva requer ir além da discordância entre divisão natural e divisão política³.

Os espaços transfronteiriços estão, por excelência, associados à dinâmica dos câmbios institucionais (Laurelli, 2004 c; Laurelli e Schweiter, 2005). No contexto da integração sul americana, sua revalorização decorre de processos que intensificam relações, fluxos de pessoas, mercadorias, capital, e da consolidação de cooperação intermunicipal, em diversas escalas, desses processos que são, por definição, ao menos binacionais (Laurelli e Schweiter, 2005). A idéia de transfronteiriço envolve, na concepção desses autores, tanto aqueles processos como os territórios que deles resultam. Margens, barreiras, corredores e mosaicos são formas concretas de políticas e práticas de preservação e conservação; são superfícies de regulação e podem constituir territórios em nível supranacional. No plano internacional, duas ou mais áreas contíguas separadas por limites internacionais consistem no espaço de referência para a criação de unidades de conservação como parques ou reservas a fim de formarem zonas ou áreas protegidas transfronteiriças. Trata-se de criar condições para a circulação da fauna e assegurar a integridade dos ecossistemas para sua reprodução. São espaços com relativa autonomia em relação às instituições exclusivamente nacionais. A recomposição de ecossistemas em espaços transfronteiriços confronta duas lógicas. Sem a constituição de estrutura específica de gestão, os espaços protegidos permanecem como prerrogativa dos respectivos sistemas estatais. Como estratégia espacial de organizações de diversos tipos pode afetar, influenciar, determinar e/ou condicionar a apropriação e exploração de recursos, o tráfego de animais, indivíduos e mercadorias; em uma palavra: a construção de territórios (Sack, 1986).

Para a União Internacional para a Conservação da Natureza, Área Protegida Transfronteiriça (APT) é definida como aquela “porção terrestre e/ou marítima que abarca uma ou mais fronteiras entre Estados, unidades infranacionais (províncias e regiões, regiões autônomas e/ou zonas extra jurisdição nacional) cujas partes constitutivas são especialmente voltadas para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais que lhes são associados, e geridos em cooperação por meio de disposição jurídica”⁴. As áreas Protegidas Transfronteiriças constituem, portanto, um tipo particular de área protegida. Formulada em 1994, essa definição foi suficientemente ampla para abarcar unidades de conservação transfronteiriças já existentes. Os Parques da Paz, por exemplo, foram incorporados como tipo específico de área protegida transfronteiriça. Oficialmente destinados à proteção e à conservação da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais, assim como à promoção da paz e da cooperação, tal “missão” pode contribuir, em alguns lugares, a perpetuar lógicas de dominação ou fazer emergir conflitos entre reservas naturais e nativas (Guyot, 2006).

A comparação das superfícies ocupadas por Áreas Protegidas Transfronteiriças varia significativamente entre os diferentes continentes (Gráfico 1). No total são 188 APTs que correspondem a aproximadamente 4,6 milhões de km². O Parque Internacional da Paz Waterton-Glacier abrangendo área de cerca de 450 mil ha na fronteira entre Canadá (província de Alberta) e Estados Unidos (estado de Montana) permanece como exemplo primeiro. Em contexto bastante distinto, parques e reservas naturais na África do Sul foram instrumentalizados por diferentes grupos de poder desde o período da colonização britânica (Guyot, 2006) ou como aponta Hughes (2002) em determinados países do continente africano a conservação constitui mais discurso do que prática. Essas ressalvas suscitam interrogações sobre a coerência da construção natureza-patrimônio e sobre os múltiplos contextos de valorização e proteção dos espaços.

Sem levar em conta a formação de APTs, mas apenas áreas protegidas em sentido amplo, a Convenção para a Proteção da Fauna, Flora e de Belezas Cênicas, assinada em 1940, representou um dos marcos internacionais para implementar políticas de conservação no continente sul

Gráfico 1. Áreas protegidas transfronteiriças: superfície ocupada em 2007.

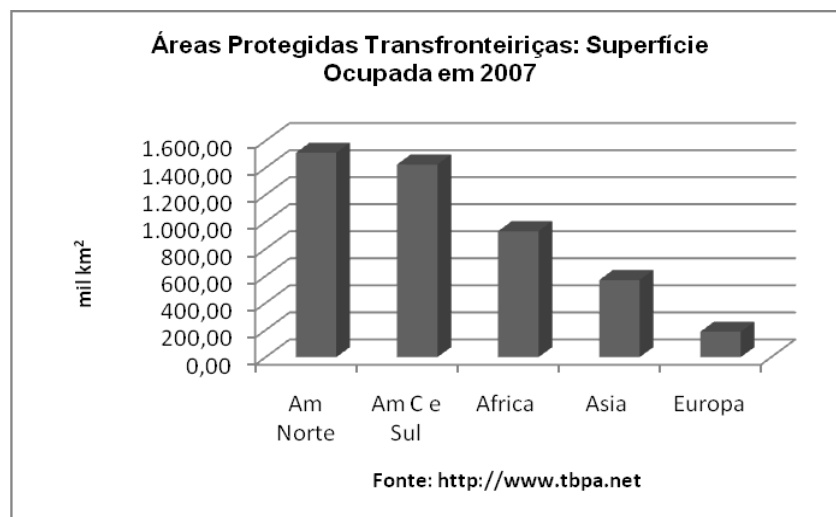


Gráfico 2. América do Sul: número de sítios internacionais, 2005.



americano (IUCN Sur, 2003). A diversidade biológica e paisagística aí observada constitui característica importante e valorizada assim como representação que justifica os esforços de preservação que aí são realizados (IUCN, 2003). O número de espaços patrimonializados aumentou de modo significativo principalmente na década de 1980, período durante o qual formou-se a rede latino americana de cooperação técnica de parques nacionais e outras áreas protegidas (IUCN Sur, 2003). Somente na América do Sul, as áreas protegidas por convenções internacionais em ambientes terrestres correspondem a 139 sítios num total de 185.356.806 hectares (WCPA, 2005) (Gráfico 2)

Em número de sítios protegidos por convenções internacionais, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Peru e Paraguai destacam-se no contexto sul americano. Os dados, mesmo que de 2005, ilustram dois aspectos principais. O primeiro reside nas características dos ecossistemas predominantes em determinado país: condições geográficas explicam o número de sítios RAMSAR no Paraguai em contraposição ao Chile, por exemplo. O segundo aspecto refere-se às respectivas políticas de inclusão e valoriza-

ção dos diferentes ecossistemas e monumentos passíveis de serem elegidos à categoria de patrimônio mundial, sítio RAMSAR ou reserva da biosfera. Nesse aspecto a comparação Argentina e Brasil ilustra as opções de cada país. Patrimônio Natural e Reserva da Biosfera resultam em proposições relativamente menos restritivas em termos de extensão, uso e ocupação e de gestão autônoma. Notemos que algumas Reservas da Biosfera podem ser formadas por conjunto de unidades de conservação com restrições bastante diferenciadas.

A esses sítios internacionais não são, por exemplo, aplicadas as categorias da UICN¹. Todavia, tanto para UICN como para a Convenção RAMSAR, as áreas protegidas são definidas em função de objetivos de gestão. A separação é, em parte, explicada por níveis mais estritos de preservação e conservação nos critérios estabelecidos pela UICN. Sítios e áreas protegidas por convenções internacionais permitiriam utilização dos recursos neles encontrados, ou mesmo a exploração turística. No que diz respeito à classificação como patrimônio mundial da humanidade, há implicações em dupla dimensão temporal: transmissão e reprodução, que, todavia, não sig-

nifica, no caso de sítio elegido a patrimônio natural, impossibilidade de uso como aqueles transformados em unidades de conservação classificadas como de uso restrito².

A Convenção RAMSAR estabelece critérios fundamentados na representatividade, raridade e singularidade do tipo de área úmida, na biodiversidade das espécies que as habitam, no nível de ameaça de extinção de comunidades ecológicas em áreas úmidas e conta com organizações não governamentais, como BirdLife International, WWF Internacional, International Water Management Institute, União Internacional para Conservação da Natureza e Wetlands International, para aplicação da Convenção. Com base em resolução sobre cooperação internacional de 1999, os sítios RAMSAR transfronteiriços formam unidades de gestão recente: do total de 12 sítios registrados pela Convenção, todos são posteriores a 2001³.

De modo distinto da convenção precedente que não é afiliada aos acordos multilaterais sobre meio ambiente das Nações Unidas, as Reservas da Biosfera estão associadas ao Programa Homem e Biosfera/ UNESCO/ONU que confere status de proteção internacional a determinado conjunto de unidades de conservação. Há certo ordenamento territorial que parte de zona núcleo formada por uma ou mais unidades de conservação das mais restritivas, circundadas por zonas de amortecimento com baixa densidade de ocupação e, finalmente zonas de transição nas quais pode haver maior densidade. Conservação e desenvolvimento sustentável são os princípios definidores dessas áreas que não dispõem de status jurídico específico, exceto os previstos pelos sistemas nacionais de unidades de conservação⁴. Podemos perceber a disputa pela influência nas legislações dos países. Tomar como quadro de referência uma ou outra instância tem implicações na gestão dessas unida-

des. Bolívia e Brasil, por exemplo, têm posicionamentos distintos em relação às reservas da Biosfera. Enquanto no primeiro essas não constituem categoria específica, no segundo, há legislação que permite a existência de conjunto de áreas protegidas no interior da reserva da biosfera, constituindo-se como modelo de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações, conforme texto da Lei 9985 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O traçado de fronteiras imprime descontinuidade normativa [mas não exclusivamente] em toda unidade natural definida como de interesse para sua conservação e proteção. O limite estabelecido entre a colônia britânica da África do Sul e a colônia portuguesa de Moçambique em 1875, seguindo o paralelo 26° 52', representou descontinuidade na região, até então considerada bastante homogênea, seja pela extensão da savana subtropical, seja pelo domínio do povoamento thonga (Guyot, 2006). Foi nesta zona de fronteira que, em 1925, foram criadas respectivamente as reservas Ndumo, do lado sul africano, e Maputo, do lado moçambicano e que hoje constituem um dos exemplos de APT.

A contigüidade do ecossistema de um lado e de outro da fronteira constitui a segunda característica na formação desses espaços. Área de Conservação Transfronteiriça foi inicialmente definida como agrupamento de uma ou mais áreas protegidas cuja integridade teria sido rompida pelo traçado de fronteiras internacionais. Ao contrário do que sugere o exemplo africano já mencionado, esse tipo de área não é, obrigatoriamente,

te, definido pela sincronicidade das ações de seleção e delimitação de ambos os lados da fronteira. O próprio Parque Internacional da Paz Waterton-Glacier formou-se a partir de decisão unilateral do Canadá que, em 1895, criou o Parque Nacional Waterton Lakes. Somente em 1910, os Estados Unidos instituíram o Parque Nacional Glacier e em 1932 os dois países decidiram criar o Parque Internacional Waterton-Glacier.

Esses exemplos corroboram o fato de que algumas configurações naturais interessam mais do que outras; o apelo à sua proteção é resultado do sucesso obtido em cada momento pela coalizão de interesses que asseguram o caráter de excepcionalidade de cada uma delas. O crescimento mundial do número de áreas protegidas bem como o aumento da extensão de terras com esse tipo de uso, que passou de 1 milhão de km² para 18,8 milhões de km² entre 1962 e 2003 (IUCN, 2005), indicam o avanço considerável da estratégia conservacionista. É possível notar nessa expansão mudança na orientação das abordagens para áreas protegidas. A UICN vem desde meados da década de 2000 enfatizando a necessidade de adotar abordagens inovadoras inscritas em escalas mais amplas, como os corredores ecológicos, redes ecológicas, áreas protegidas transfronteiriças que não poderiam ser consideradas isoladamente (IUCN, 2005).

Ainda que não seja possível definir os contornos de um projeto territorial preciso, o esboço de mosaicos e corredores constituídos por Áreas de Proteção Transfronteiriça em suas diversas modalidades e com apoio e interferência de organizações internacionais, WWF (*World Wide Fund For Nature*), TNC (*The Nature Conservancy*), IUCN (*International Union for Conservation of Nature*), entre outras, parece pressionar, no plano empírico, para a construção de novos modelos de gestão e governança que não

são necessariamente correspondentes àqueles que traduzem integração regional.

Bacia do Alto Paraguai: os contornos da natureza-patromônio

Antecede a este trabalho as observações de Wolmer (2003) a respeito das áreas transfronteiriças protegidas como entidades políticas de planejamento regional que abrangem diferentes arranjos institucionais e com distintos graus de colaboração entre estado, setor privado e sociedade organizada, fazendo emergir questões sobre poder, soberania, legitimidade e responsabilidade compartilhada em várias escalas. Compreensão essa que difere da construção de visão regional, proposta pela UICN (2003), a qual abriga, em certo sentido, o pressuposto de que a fragmentação dos ecossistemas é uma das causas de redução da biodiversidade, porque separa e isola as unidades funcionais. Donde a insularidade característica das áreas de proteção, manifestas nas diversas modalidades de unidades de conservação é, no caso da APTs, superada pela formação de corredores ecológicos e/ou mosaicos em nível supranacional.

Nessa modalidade de promoção da gestão e uso sustentável de ecossistemas que ultrapassam as fronteiras nacionais escondem-se situações de tensão e contradições. Conflitos de interesses fazem parte da própria delimitação das áreas transfronteiriças de conservação: integridade ecológica e autoridade política são sobrepostas ao complexo e controvertido mosaico de apropriações, usos da terra e regimes de exploração, incluindo os diferentes tipos de propriedade (pública, privada e comunitária) (Wolmer, 2003). Na África, por exemplo, a constituição desses espaços transfronteiriços tem relação direta com os espaços de exploração de recursos

por comunidades tradicionais. Ignorar o poder e a política no desenho institucional pode resultar na captura desses espaços por aqueles que dispõem de poder e recursos (Wolmer, 2003).

A constituição de APT remete a vários níveis de negociação e atuação. Após a seleção dos espaços e espécies que podem ser patrimonializados, a aquisição de terras para implantar, como no caso brasileiro, Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), e implantação de Unidades de Conservação de acesso mais ou menos restritivo representa outro nível de negociação. Inicialmente, as categorias de áreas protegidas que integravam programas internacionais eram, como ainda são, grupo específico na classificação da IUCN, conforme anteriormente assinalado.

Em que pese suas especificidades, os Sítios RAMSAR Transfronteiriços, correspondem a categorias de gestão para áreas úmidas. São definidos quando as partes interessadas transformam sítios já categorizados como áreas úmidas de relevante interesse em sítios transfronteiriços. Constituem, portanto, zonas úmidas ecologicamente coerentes que se estendem de um lado e de outro de fronteiras cujas autoridades responsáveis por cada um dos sítios, de ambos os lados da fronteira, decidem unificar a gestão e o notificam ao Secretariado da Convenção RAMSAR. O ponto central consiste na gestão compartilhada e não na criação de novo status jurídico distinto daquele precedente. No entanto, do total de 1890 sítios RAMSAR no mundo, apenas 12 satisfizeram, até o presente, os critérios de gestão compartilhada e notificação ao Secretariado. Desses doze, apenas um único sítio está localizado no continente africano, na fronteira entre Gambia e Senegal: sítio Niuni-Saloum, cujo protocolo de gestão compartilhada data de 2008⁵. Os demais SRT estão localizados no continente

européu, como, por exemplo, o sítio RAMSAR Trilateral das planícies de inundação na confluência dos rios Moravia- Dyje-Danúbio que envolve Áustria, República Tcheca e Eslováquia. Essa constitui uma das referências patrimoniais para a Bacia do Alto Paraguai.

No conjunto dos países que integram a Bacia do Alto Paraguai, 24 sítios constam da lista do patrimônio da UNESCO: 8 como patrimônio natural e 16 como patrimônio cultural (Gráfico 3). O pantanal constitui patrimônio natural da humanidade, mas apenas do lado brasileiro. A fraca representação das áreas úmidas patrimonializadas na Bolívia e no Paraguai revela o conteúdo seletivo e processual que qualifica sítios, áreas e espécies elegidas à categoria de patrimônio. Por essa convenção, os espaços patrimonializados do lado brasileiro congregam quatro unidades de conservação: Parque Nacional do Pantanal e três Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) Penha, Acurizal e Estância Derochê, todas de propriedade da Fundação de Apoio à Vida nos Trópicos (ECOTRÓPICA)⁶.

Além dos 190.000 hectares nas 3 reservas pertencentes à Fundação de Apoio à Vida nos Trópicos, a *Conservation International* do Brasil (CI-Brasil) possui a RPPN Fazenda Rio Negro, localizada no município de Aquidauana, MS, com aproximadamente 8.000 hectares dos quais 7.647 hectares compõem a RPPN de mesmo nome. Essa fazenda, mantida pela CI-Brasil desde 1999, foi transformada em RPPN em 2001 e desde 2002 abriga o Centro de Pesquisa para a Conservação da Biodiversidade¹. Do lado paraguaio, na área de transição do Parque Nacional do Rio Negro, próximo à fronteira entre Paraguai, Brasil e Bolívia, 27.000 hectares foram classificados como Área de Proteção Permanente após a aquisição dessas terras pela Guyra Paraguai, organização não governamental que traba-

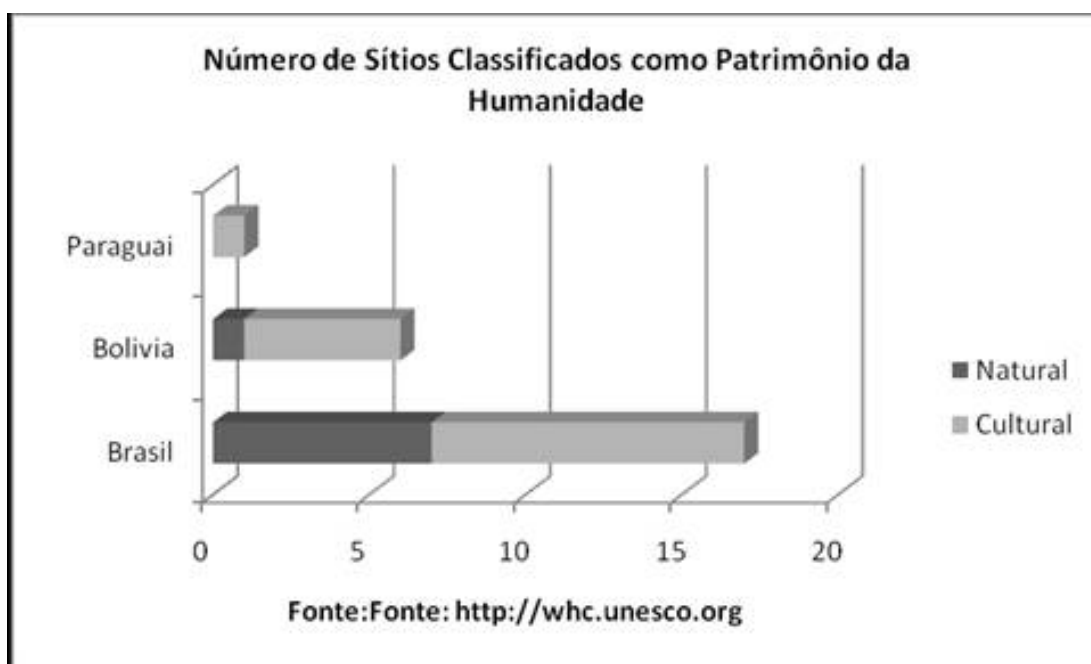
lha em associação com a *The Nature Conservancy*². A localização geográfica dessas terras sugere a possibilidade de formação de área de proteção transfronteiriça nos limites sul da BAP (Mapa 1).

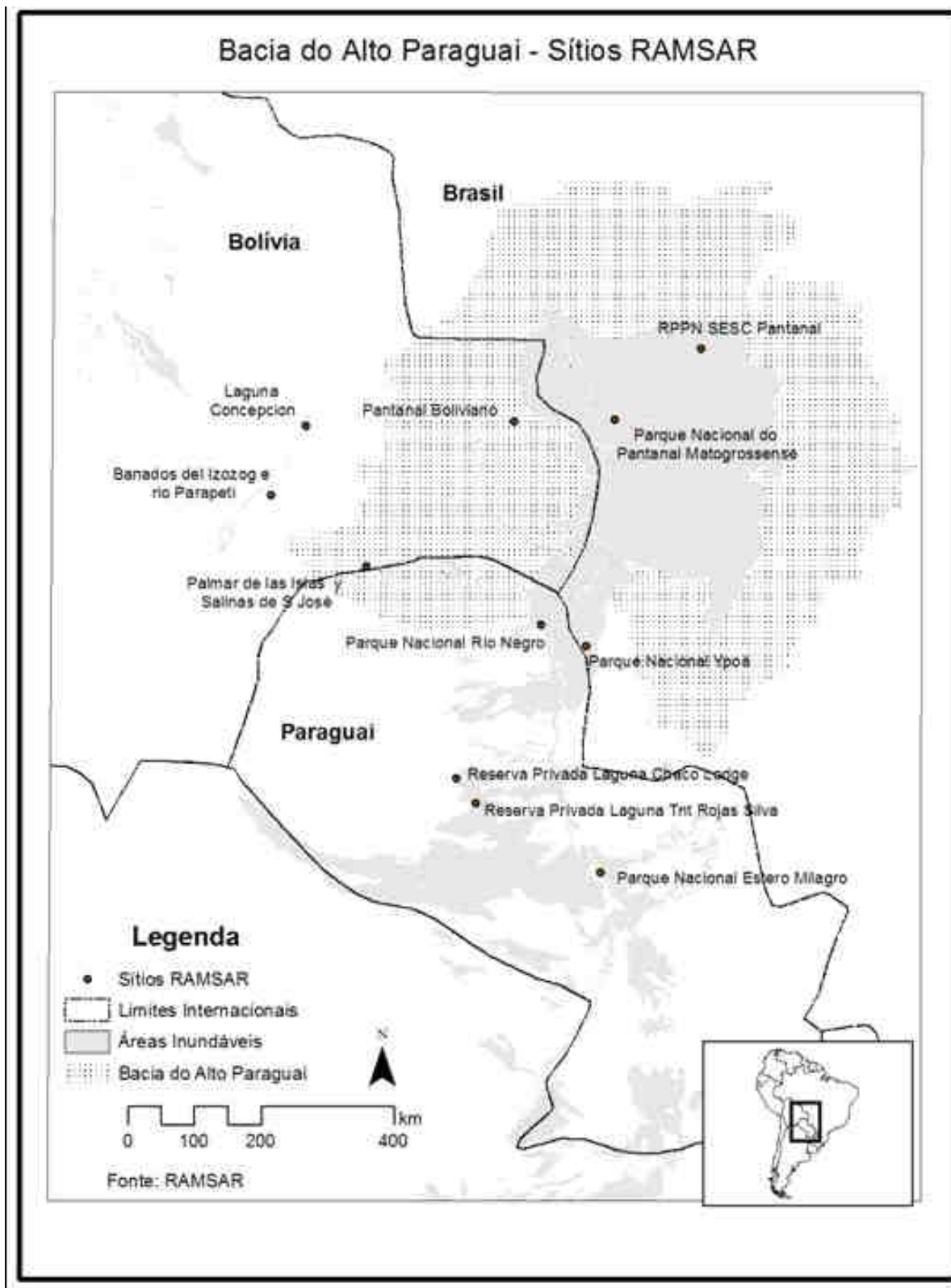
Um dos pontos centrais na classificação dos sítios como patrimônio da humanidade reside na compatibilidade entre a dimensão patrimonial e a propriedade das áreas de proteção. No caso do pantanal brasileiro, a Fundação de Apoio à Vida nos Trópicos é reconhecida como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e declara como missão “contribuir para a conservação e preservação dos recursos naturais e a manutenção da qualidade de vida nos ecossistemas tropicais brasileiros”³. Implícito nessa declaração está a idéia governança como capacidade e habilidade para ação e transparência (Borrini- Feyrabend, 2003; Graham, Amos e Plumtre, 2003) e o reconhecimento de que os atores sociais locais são gestores legítimos das áreas protegidas. Seriam eles efetivamente atores locais e representantes legítimos dos titulares do patrimônio natural?

Considerações Finais

As ações internacionais em zonas transfronteiriças objetivam, no quadro de desejável sustentabilidade- ainda que esta última seja precariamente definida-, preservação e conservação do patrimônio natural. Área Protegida Transfronteiriça, Área Transfronteiriça de Conservação, Reserva Transfronteiriça da Biosfera e Sítio RAMSAR Transfronteiriço são algumas das classificações que incidem sobre os mais diferentes espaços que vêm recebendo atenção especial da parte de organismos como a União Internacional para a Conservação (IUCN), entre outros. O princípio da argumentação da Conservação Internacional (IUCN) é desenvolver e aprofundar a cooperação entre nações ou autoridades para a gestão de áreas transfronteiriças que adquirem status particular. Trata-se, de perspectiva de gestão compartilhada não só de recursos, mas de espaços aos quais são conferidas características superlativas de excepcionalidade.

Gráfico 3. Número de sítios classificados como Patrimônio da Humanidade





A ação de diferentes organizações, movimentos ambientalistas e demais agentes que participam da gestão ambiental estão de fato atuando na criação de “territórios-piloto” para atender aos objetivos de desenvolvimento sustentá-

vel. A designação de áreas protegidas transfronteiriças implica em utilizar o espaço como objeto de intervenção para determinada finalidade condicionada aos procedimentos de negociação e gestão em escala regional. Resta, contudo, en-

contrar um sistema de legitimidade de para institucionalidades transfronteiriças, ou seja, o próprio projeto de território transfronteiriço. Restam muitos pontos de interrogação. Um deles reside nas implicações da noção de patrimônio natural definir e fundar esses territórios.

No caso da Bacia do Alto Paraguai, os desafios são consideráveis. Espaço transfronteiriço que contém as velhas marcas dos limites estatais sul americanos, o processo de patrimonialização, bem como a incipiente implantação de unidades de gestão transfronteiriças está, como já havia assinalado Laurelli em vários artigos, reinscrevendo-o em novos limites. Patrimonializar a natureza constitui estratégia efetiva de sustentabilidade? Tratar-se-ia o binômio preservação- espaço transfronteiriço de projeto de sociedade?

Referências Bibliográficas

- BORRINI-FEYRABEND, G Governance of Protected Areas- Innovation in the Air. World Parks Congress. IUCN, 2003. <http://www.earthlore.ca/clients/WPC/English/sessions.htm>
- CHASTEL, A La notion de Patrimoine. In: NORA, P (dir) *Les Lieux de Memoire*, La Nation, Vol.II, Paris: Gallimard, 1986.
- CORMIER-SALEM, M-C e BASSETT, T Nature as local heritage in Africa : longstanding concerns, new challenges. *Africa* 77 (1) 2007.
- DI MEO, G et al Territoire, patrimoine et formation sócio-spatiale. *Annales de Géographie* n 573 : 472-502 set-out, 1993.
- DI MEO, G L'identité : une médiation essentielle du rapport espace/société. *Géocarrefour* 77(2) : 175-184, 2002.
- DUDLEY, N. (ed) *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*. Gland, Suíça : IUCN, 2008.
- GAY, J-C Les discontinuités spatiales. Paris : Economica, 2004.
- GODARD, O Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité: analyse de la catégorie de patrimoine naturel. *Revue Économique* 41 (2) mar 1990.
- GRAHAM, J, AMOS, B e PLUMPTRE, T Governace Pirnciples for Protected Areas in the 21st Century. World Parks Congress. IUCN, 2003 http://www.earthlore.ca/clients/WPC/English/grfx/sessions/PDFs/session_1/Amos_plenary.pdf.
- GUIBERT, M e LIBRONE, P Transfronteirizacion In BIAGINI, H e ANDRES, A Diccionario Del pensamiento alternativo. Buenos Aires, 2006.
- GUIBERT, M La Cuenca Del Plata: um espacio regional transfronteirizo em El Mercosur? Reflexiones preliminares sobre los resultados Del Programa Cuenca Del Palta. *Revista Pampa*. Santa Fé/Montividéu, 2005.
- GUYOT, S Géopolitique des parcs (trans)frontaliers en Afrique Australe. *Cahiers d'Outre-Mer* n 234 abr-jun. 2006 p. 215-232.
- HUGHES, D.M Going transboundary: scale-making and exclusion in southern African conservation, 2002. <http://hdgc.epp.cmu.edu/misc/>
- LAURELLI, E Dinámicas mundiales e integración regional em espacios periféricos em los umbrales Del siglo XXI. In ZARATE, R e ARTESI, L (org) (2004): *Dinámicas Mundiales, Integracion Regional y Patrimonio em Espacios Periféricos* Rio Gallegos: UNPA, 2004a
- LAURELLI, E e SCHWEITZER, A La formacion de regiones transfronterizas en el espacio de la Patagonia Austral *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo* 1 :71-94. SIMEL-CEUR, Buenos Aires, 2005.

- LAURELLI, E *El Encuentro de las identidades en un contexto de crisis en una región transfronteriza. Colóquio de fechamento do programa “La Cuenca del Plata ou l’émurgence d’un espace transfrontalier”*, Julho 1—3, Toulouse, s.n. 2004 c.
- LAURELLI, E *Nuevas territorialidades: desafíos para América Latina frente al siglo XXI*. La Plata: Ediciones Al Margen, 2004 b
- LAURELLI, E *Reestructuración Económica en America Latina: integración o fractura de los territorios fronterizos*, In: CASTELLO et alli: *Fronteiras na América Latina: Espaços em transformação*, Porto Alegre, Ed. Da Universidade/UFRGS, 1995.
- LINEBAUGH, P e REDIKER, M *A hidra de muitas cabeças: marinheiros, escravos e a história oculta do Atlântico Revolucionário*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- MORAES, A C R *Valor, Natureza e Patrimônio Natural*. Ciência e Ambiente. Santa Maria, 2004.
- OLLAGNON, H *Acteurs e patrimoine dans la gestion de la qualité des milieux naturels. Amenagement et natures* 74, 1984.
- OLLAGNON, H *Estratégia Patrimonial para a gestão dos recursos e meios naturais. Enfoque integrado da Gestão do meio rural*. In VIEIRA, Paulo F e WEBER, J (org) (1996) *Gestão dos Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*, [1990] 1996.
- OSTROM, E. *Governing the commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, [1990] 2003.
- PIRES DO RIO, G A e GALVÃO, M C C “*Gestão Ambiental: apontamentos para uma reflexão*”. *Anais do Instituto de Geociências* 19: 35-44, 1996.
- PIRES DO RIO, G A *Espaços de regulação em regiões vulneráveis: uma nova malha de gestão no Pantanal Matogrossense*, 53 Congresso Internacional de Americanistas. Cidade do México. s.n., julho, 2009.
- SACK, R *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge University Press, 1986
- STEIMAN, R *Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileira*. Tese. Programa de Pós Graduação em Geografia/UFRJ, 2009.
- TEISSERENC, P *Le territoire de l’action publique*. In ROCHA, G et al (org): *Territórios de desenvolvimento e ações públicas*. Belém: EDUFPA, 2009.
- UICN *Bénéfices par-delà les frontières. Procès-verbaux du V Congrès mondial des parcs de l’UICN*, 2005. http://www.nature-worldwide.info/downloads/iucn/benefits_beyond_bounderies-fr.pdf.
- UICN SUR *Áreas Protegidas en Latinoamérica de Caracas a Durban. Un vistazo sobre su estado 1992-2003 y tendencias futuras*, 2003. <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2003-060.pdf>.
- UNESCO (1972): *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*. <http://whc.unesco.org>.
- WOLMER, W *Transboundary Protected Area governance: tensions and paradoxes*. Disponível em <http://www.tbpa.net/docs/WPCGovernance/WilliamWolmer.pdf>

Notas

¹ Informações extraídas de <http://www.unesco.org/mab>. Acesso em junho de 2010.

² Conforme Convenção da Biodiversidade: <http://www.cbd.int>

³ No caso de áreas protegidas nas zonas de fronteira internacional da Amazônia Brasileira não foram observadas a formação de APTs ainda

que tenha sido detectada sincronicidade na criação de áreas protegidas nessas zonas (Steiman, 2009).

⁴ Definição e demais informações extraídas do sítio da UICN: <http://www.iucn.org>. Último acesso em junho de 2010.

⁵ Todos esses tipos de áreas protegidas estão na atualidade sendo objeto de discussão sobre a dimensão daquilo que podem abarcar: tipologia de gestão de espaços aos quais é atribuído valor em termos de biodiversidade ou, ao contrário sistema de gestão específico para a conservação (Dudley, 2008).

⁶ No Brasil, as áreas de proteção integral incluem as Unidades de Conservação (UCs) mais restritivas: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre. A categoria Unidades de Uso Sustentável engloba: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

⁷ Informações disponíveis em <http://www.ramsar.org/cda>. Acesso em julho de 2010.

⁸ A pertinência de se dotar as reservas da biosfera de existência jurídica vem sendo objeto de discussão no quadro do Programa MAB. Informações extraídas de <http://www.unesco.org/mab/>. Acesso em julho de 2010.

⁹ Informações extraídas de <http://www.wetlands.org>. Acesso em outubro de 2009.

¹⁰ <http://www.ibama.gov.br>

¹¹ Cf. <http://www.conservacao.org/programas/index.php?id=70>, acesso em janeiro de 2009.

¹² <http://www.guyra.org.py/memoria/memoria.pdf>, acesso em janeiro de 2009

¹³ Disponível em <http://www.ecotropica.org.br>. Último Acesso em junho de 2010.