

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CCMN - INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

ÁREAS PROTEGIDAS NAS ZONAS DE FRONTEIRA INTERNACIONAL  
DA AMAZÔNIA BRASILEIRA

REBECA STEIMAN

ORIENTADORA: PROF<sup>ª</sup>. DR<sup>ª</sup>. LIA OSORIO MACHADO

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS,  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ, COMO PARTE DOS REQUISITOS  
NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM CIÊNCIAS  
(GEOGRAFIA).

## FICHA CATALOGRÁFICA

STEIMAN, Rebeca

Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileira / Rebeca Steiman - Rio de Janeiro, UFRJ, 2008. x, 190 p.

Tese de Doutorado - Universidade Federal do Rio de Janeiro / PPGG, 2008.

Bibliografia: 178-190.

Assunto: 1 – áreas protegidas transfronteiriças; 2 – zona de fronteira internacional; 3 - áreas protegidas.

I – UFRJ/PPGG. II - Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileira.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CCMN - INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

ÁREAS PROTEGIDAS NAS ZONAS DE FRONTEIRA INTERNACIONAL DA  
AMAZÔNIA BRASILEIRA

REBECA STEIMAN

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS,  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO DE JANEIRO - UFRJ, COMO PARTE DOS REQUISITOS  
NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM CIÊNCIAS  
(GEOGRAFIA).

APROVADA POR:

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. LIA OSORIO MACHADO (Orientadora)

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ADMA HAMAM DE FIGUEIREDO (IBGE)

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. ANA MARIA LIMA DAOU (UFRJ)

PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. GISELA AQUINO PIRES DO RIO (UFRJ)

PROF. DR. ROGÉRIO RIBEIRO DE OLIVEIRA (PUC-RJ)

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer às seguintes instituições que tornaram possível esse trabalho: o PPGG/UFRJ, pela oportunidade de realização do curso de doutorado; o CNPq, não só pelo suporte financeiro direto através de bolsa de estudo e taxa de bancada, mas também pelo financiamento do grupo de pesquisa, equipamentos e trabalhos de campo à Amazônia, dos quais me beneficiei diretamente; e a CAPES, que através do Portal de Periódicos, me permitiu acesso ágil e gratuito a inúmeras publicações nacionais e estrangeiras que enriqueceram a minha formação acadêmica e a minha compreensão do objeto de estudo da tese. Sou também grata ao Instituto Socioambiental (ISA) pela cessão de dados cartográficos digitais das Unidades de Conservação e Terras Indígenas da Amazônia Legal (julho de 2006).

Agradeço à professora Lia Osorio Machado não só pela orientação dessa tese, mas pelas inúmeras oportunidades de crescimento que me proporcionou ao longo de mais de 10 anos de colaboração. Uma destas oportunidades foi a participação no Grupo Retis de Pesquisa desde o momento de sua formação. A produção individual e coletiva do grupo de pesquisa subsidiou de muitas maneiras esta tese, em especial por contribuir para uma melhor compreensão da faixa e da zona de fronteira internacional do Brasil com os países vizinhos. Meu agradecimento é portanto extensivo aos atuais e ex-integrantes do grupo de pesquisa e, em particular a Camilla da Rocha Oliveira, pelo apoio na elaboração da tabela síntese sobre as áreas protegidas na faixa de fronteira da Amazônia Brasileira.

Sou grata também às professoras Ana Maria Lima Daou e Adma Figueiredo que fizeram valiosas críticas e sugestões ao meu exame de qualificação, as quais procurei incorporar à tese. Agradeço também aos professores Gisela Pires do Rio e Rogério

Oliveira por não só aceitarem o convite de compor a banca, mas por flexibilizarem as suas próprias agendas para este fim.

Aos avós da Sofia (Marly e Maurício Steiman e Stella e Roberto Teixeira Costa), devo um agradecimento especial pelo apoio incondicional nos cuidados com a neta, especialmente nos momentos finais da redação da tese. Sou também grata à minha amiga Diana Acselrad Gilchrist e ao meu irmão Charles Steiman pela ajuda na formatação de vários elementos gráficos apresentados.

Ao meu marido André, agradeço pelo suporte, carinho, paciência e encorajamento, que foram imprescindíveis para a conclusão desta etapa. E à minha filha Sofia, que lutou bravamente por atenção, agradeço pelos inúmeros sorrisos e beijos que fortaleceram a minha vontade de terminar para me tornar mais disponível.

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

#### **1. PARQUES NACIONAIS E OUTRAS ÁREAS PROTEGIDAS: A DIMENSÃO TERRITORIAL DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA 8**

- 1.1. Internacionalização do movimento de criação de parques nacionais e outras áreas protegidas – o papel da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) 8
- 1.2. A questão classificatória dos parques nacionais e outras áreas protegidas 11
- 1.3. Sistema de classificação e a questão dos povos indígenas 17
- 1.4. Sistema de classificação e a questão da segmentação territorial 19
- 1.5. O papel da biodiversidade nas estratégias de seleção de áreas prioritárias para a conservação 21
- 1.6. A biodiversidade e o valor instrumental das áreas protegidas 26
- 1.7. A emergência de um novo paradigma para a conservação de áreas protegidas: a abordagem biorregional 36

#### **2. FRONTEIRA INTERNACIONAL: UMA VISÃO GLOBAL 47**

- 2.1. A questão da classificação das fronteiras políticas 47
- 2.2. Evolução das concepções de limite e fronteira política internacional 49
- 2.3. Regiões de fronteira: simetrias e assimetrias entre países 56
- 2.4. Zona de fronteira: redes e fluxos multiescalares transfronteiriços 63
- 2.5. Modelagem de interações em zona de fronteira 68

#### **3. ÁREAS PROTEGIDAS EM ZONA DE FRONTEIRA 70**

- 3.1. A fronteira da conservação: a conservação na fronteira 70
- 3.2. Questões sobre a implantação de áreas protegidas transfronteiriças 78
- 3.3. Tipos de áreas protegidas transfronteiriças 83
- 3.4. Modelo da gênese de áreas protegidas transfronteiriças 90

<b>4. CONSERVAÇÃO E GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NOS PAÍSES VIZINHOS</b>	<b>95</b>
<b>5. ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA</b>	<b>123</b>
5.1. Áreas protegidas em <i>regiões</i> de fronteira	126
5.2. Contigüidade espacial entre áreas protegidas	129
5.3. Incidência de tipos de áreas protegidas transfronteiriças	132
5.4. Gênese das áreas protegidas transfronteiriças	139
5.5. Estudos de caso	143
<i>VI - Puinaiwai – Alto Rio Negro</i>	<i>144</i>
<i>I - Tumucumaque – Amazonien</i>	<i>156</i>
<i>III – Grão-Pará – Wai-Wai</i>	<i>172</i>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>176</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>178</b>
<b>APÊNDICE A</b>	<b>191</b>

## ÍNDICE DE MAPAS

1	Os pontos críticos da biodiversidade – Conservation International	31
2	As áreas prioritárias para a conservação segundo a Estratégia Global 200 - WWF	32
3	Seleção de áreas prioritárias para a conservação baseada nas províncias geográficas de Udvardy - 1980	34
4	O Corredor de Biodiversidade do Amapá	35
5	O valor da natureza para a qualidade de vida e o desenvolvimento - CDB	41
6	Áreas protegidas da Guiana	103
7	Áreas protegidas da Guiana Francesa	106
8	Áreas protegidas do Suriname	107
9	Áreas protegidas da Venezuela	110
10	Áreas protegidas da Colômbia (SPNN)	112
11	Presença indígena nas áreas protegidas da Colômbia	114
12	Áreas Protegidas do Peru	116
13	Áreas Protegidas Nacionais da Bolívia	120
14	Áreas protegidas na zona de fronteira da Amazônia Brasileira e países vizinhos	125
15	Localização de áreas protegidas transfronteiriças na América Latina – FAO, 1986	130
16	Áreas protegidas do Alto Purus – WWF, 2004	134
17	Área de atuação da Amazon Conservation Team (ACT)	139
18	Área Protegida Transfronteiriça VI: Puinawai – Alto Rio Negro	145
19	Área de atuação da CANOA	150
20	Área Protegida Transfronteiriça I: Tumucumaque – Amazonien	157
21	Área Protegida Transfronteiriça III: Grão-Pará – Wai-Wai	174
22	Iniciativa do Escudo das Guianas (GSI)	175

## ÍNDICE DE QUADROS

1	Sistema de Categorias de Manejo de Áreas Protegidas - IUCN (1994)	16
2	O novo paradigma de conservação em áreas protegidas	45
3	Níveis de cooperação entre áreas protegidas adjacentes ao limite político internacional	89
4	Áreas protegidas na zona de fronteira da Amazônia Brasileira e países vizinhos	124
5	Área Protegida Transfronteiriça VI: Puinawai – Alto Rio Negro	144
6	Área Protegida Transfronteiriça I: Tumucumaque – Amazonien	156
7	Área Protegida Transfronteiriça III: Grão-Pará – Wai-Wai	173

## ÍNDICE DE FIGURAS

1	Sistema de categorias de manejo de áreas protegidas - IUCN (1978)	14
2	Relação entre o grau de modificação do ambiente e as categorias da IUCN	23
3	Evolução das áreas protegidas sob as categorias da IUCN	26
4	Relevância dos objetivos das áreas protegidas segundo as categorias de manejo da IUCN	27
5	Evolução das áreas protegidas no mundo (em número e área)	42
6	Interações interescares em zona de fronteira	68
7	Classificação de parques internacionais (McNeil, 1990)	84
8	Tipologia de áreas protegidas transfronteiriças	86
9	Gênese de áreas protegidas transfronteiriças	91
10	“Internalização” das principais ONGs conservacionistas nos países da Amazônia Sul-americana	100
11	Esquema de sobreposição de regimes de proteção na área protegida transfronteiriça V	143
12	Repartição dos imigrantes na Guiana Francesa segundo o país de nascimento	161
13	Eixo do Escudo das Guianas (IIRSA)	171

## **ÍNDICE DE TABELAS**

1	Evolução e distribuição regional de áreas protegidas transfronteiriças no mundo	72
2	Evolução do número de áreas protegidas nos países vizinhos à Amazônia Brasileira	98
3	Participação da Guiana Francesa na rede de áreas protegidas da França (2008)	105
4	Origem dos recursos do SINANPE (2002-2005)	118
5	Unidades de Conservação na Amazônia Legal	141

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

1	Distribuição regional das áreas protegidas no mundo - 2003	46
2	Distribuição regional das áreas protegidas transfronteiriças no mundo - 2003	73
3	Número de áreas protegidas por categorias na Amazônia Legal e nos países vizinhos - 2003	122

## INTRODUÇÃO

Ao longo da última década, uma gama de organizações tem ativamente promovido e financiado a criação de áreas protegidas em zonas de fronteira. Tais áreas são entusiasticamente defendidas como capazes de conservar ecossistemas que se espraiam através de fronteiras políticas e como ponto de partida para integrar esforços mais amplos de cooperação regional entre países. Benefícios adicionais da gestão integrada de complexos transfronteiriços de áreas protegidas são igualmente destacados, tais como a possibilidade de conter a perda da biodiversidade, harmonizar práticas de manejo, proteger rotas migratórias de espécies da fauna, estabelecer projetos complementares de turismo e promover o intercâmbio de ‘melhores práticas’ entre países.

A abordagem transfronteiriça da gestão de recursos naturais não é, todavia, um tema novo. Para países adjacentes, há muito tempo é clara a necessidade de gestão conjunta de recursos hídricos, assim como de cooperação no combate a incêndios ou a emissão de gases poluentes. É no entanto mais na possibilidade de enfrentar ameaças transnacionais que se apóiam as recentes iniciativas regionais de conservação transfronteiriça.

Fortemente centradas na criação de áreas protegidas, tais iniciativas partem da premissa de que o atrito entre a continuidade ambiental e a descontinuidade política constitui a maior dificuldade para a conservação da integridade dos ecossistemas que essas áreas se destinam a proteger. Isolados em “ilhas” protegidas, sujeitos a fortes assimetrias de gestão, os ecossistemas transfronteiriços estariam vulneráveis às mudanças climáticas, à degradação ambiental causada pela implantação de grandes vias de comunicação e obras de infra-estrutura e ao avanço, real ou potencial, de frentes de

exploração de recursos. Ressalta-se assim a função negativa da fronteira política, em um raciocínio que explicita seu papel como barreira aos processos ecológicos, à semelhança de outro raciocínio já consagrado, que destaca o papel desta como barreira econômica.

Todavia válida, essa abordagem desconsidera que o papel estratégico atribuído às fronteiras políticas em muitos casos colaborou para manter a relativa integridade dos ecossistemas adjacentes a limites internacionais. Políticas restritivas dentro de uma concepção defensiva do território nacional estabeleceram condições especiais para o uso e a compra de terras e a realização de atividades econômicas, estabelecendo graus reduzidos de permeabilidade às relações de troca e corroborando para um povoamento esparsos das regiões de fronteira. Não raro áreas protegidas foram estabelecidas dentro desta concepção, como zonas-tampão, na tentativa de assegurar a estabilização da linha de fronteira.

A ênfase na fronteira política como obstáculo e em sua não-coincidência com as fronteiras da natureza é invariavelmente o argumento mais mobilizado em prol do estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças. Em decorrência, gera-se alguma confusão entre a necessidade de coordenar a gestão de ecossistemas transpostos por um limite político internacional e a percepção de erosão da competência territorial das unidades soberanas envolvidas ou de ingerência por terceiros países.

Na Amazônia Sul-americana, o rechaço pelo escopo transfronteiriço de atividades de conservação contribuiu para abortar a implantação da Iniciativa de Conservação da Bacia Amazônica (ABCI), um projeto da United States Agency for International Development (USAID) e organizações parceiras que previa intervenções multi-escalares para responder a ameaças transnacionais aos ecossistemas fronteiriços. Igualmente contribuiu para que o termo ‘transfronteiriço’ fosse deliberadamente evitado pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em recente projeto

com o Banco Mundial voltado à identificação de sítios prioritários para conservação em zonas de fronteira.

Nomeadamente transfronteiriços ou não, diversos projetos e iniciativas de conservação em áreas protegidas na zona de fronteira da Amazônia Sul-americana têm se beneficiado de crescente interesse e aporte de recursos, quer para o intercâmbio de experiências entre duas áreas protegidas fronteiriças ou para a implantação de grandes corredores de biodiversidade. A possibilidade de angariar recursos internacionais é, aliás, um dos incentivos para o desenvolvimento de iniciativas desse tipo. Vale citar, por exemplo, o caso dos países da Comunidade Andina, cuja Estratégia Regional de Biodiversidade assinala prioridade aos ecossistemas fronteiriços e ao enfoque ecossistêmico na gestão de áreas protegidas como uma via para se projetarem como um bloco regional andino-amazônico. Detentor dos ‘maiores valores de biodiversidade do mundo’, o bloco teria condições de capitalizar seu patrimônio natural a fim de alcançar liderança global no tema e obter recursos em magnitudes correspondentes.

O vigor renovado com o qual vêm sendo tratadas as áreas protegidas transfronteiriças talvez decorra do fato de que sejam um exemplo emblemático e oportuno de que as questões ambientais transcendem as fronteiras políticas e fogem do escopo de cada soberania nacional, reforçando a dimensão compartilhada dos problemas e responsabilidades.

Mais particularmente na zona de fronteira da Amazônia Brasileira, foram identificadas doze áreas protegidas transfronteiriças, a maioria das quais objeto de iniciativas transfronteiriças de conservação voltadas à criação, consolidação ou cooperação entre áreas protegidas. É o objetivo desse trabalho empreender uma análise comparativa das condições e da gênese de tais áreas ao longo dos limites políticos

internacionais da Amazônia Brasileira com os países vizinhos e os ainda incipientes efeitos espaciais e territoriais de sua criação e consolidação.

A opção pelo termo ‘gênese’ pretende dar conta da ambigüidade característica ao processo, uma vez que as áreas protegidas transfronteiriças são assim como as zonas de fronteira uma impossibilidade jurídica: tornam-se possíveis pela proposição ou instituição legal de áreas protegidas componentes por governos de cada lado do limite político internacional, ao mesmo tempo em que emergem da interação entre habitantes e organizações atuantes em diversas escalas geográficas.

Pretendia-se inicialmente descrever e comparar detalhadamente pelo menos parte dos casos encontrados, uma tarefa que se tornou impossível de realizar em parte pela dificuldade de levantar informações correlatas para as diversas áreas protegidas transfronteiriças, mas também pela importância que alguns objetivos secundários foram assumindo no decorrer do trabalho.

Um desses objetivos secundários, cuja necessidade logo se tornou evidente, era conhecer pelo menos em parte as características dos sistemas e das categorias de manejo das áreas protegidas e as condições que possibilitaram que a IUCN se tornasse um norte tão poderoso na estruturação de normas e políticas conservacionistas. Os resultados dessa exploração inicial são apresentados no primeiro capítulo, que ademais situa as áreas protegidas dentro do movimento conservacionista moderno, explicitando as diversas alterações de conteúdo e forma pelas quais essas áreas passaram ao longo de aproximadamente um século de existência. As alterações mais recentes, marcadas pela flexibilidade de gestão e pela grande extensão de áreas, têm efeitos particulares sobre as áreas protegidas transfronteiriças e são também tratadas neste capítulo.

As recentes iniciativas de conservação transfronteiriça não podem ser concebidas fora de um contexto mais amplo marcado por mudanças da abordagem das

fronteiras políticas e limites internacionais; tampouco as interações entre indivíduos e organizações atuantes em ambos os lados da fronteira é peculiar apenas ao tema da conservação. Assim, o segundo capítulo apresenta a evolução desses conceitos e um panorama das tendências mais recentes que envolvem atores e projetos dessa situação geográfica específica.

O crescente interesse pelas áreas protegidas transfronteiriças, assim como as questões que incidem sobre estas em diversas partes do mundo são discutidos no terceiro capítulo, que ademais apresenta critérios e tipologias de tais áreas e um modelo preliminar de sua gênese de elaboração própria.

No quarto capítulo, são apresentados os sistemas e as categorias de manejo vigentes nos países vizinhos à Amazônia Brasileira, além dos principais problemas e desafios que dificultam a gestão de áreas protegidas em cada contexto nacional e que em muitos casos transpõem as fronteiras políticas com implicações para a coordenação de esforços para a gestão de áreas protegidas interpostas por limites políticos internacionais.

Finalmente o quinto capítulo é dedicado à análise comparativa das áreas protegidas transfronteiriças incidentes na zona de fronteira da Amazônia Brasileira. Identificá-las foi *per se* uma das tarefas mais difíceis encontradas na elaboração deste trabalho, pois dependia da disponibilidade de dados e bases espaciais de autoridades ambientais competentes de um elevado número de países (Brasil, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa) e era crucial conhecer a disposição espacial das áreas protegidas para determinar se eram adjacentes ou próximas aos limites políticos internacionais e a outras áreas protegidas.

Tal identificação foi dificultada pela escassez de informações oficiais, pela incompatibilidade de bases espaciais e pelo imperativo de obtê-las remotamente, mas

vale dizer que mesmo no Brasil, não há um cadastro completo de unidades de conservação federais e estaduais e também aqui foi necessário, como nos outros países, recorrer a organizações não-governamentais, para obter informações e mapas de áreas protegidas.

Tais dificuldades impossibilitaram a representação da cobertura total de áreas protegidas dos territórios nacionais envolvidos. Especial atenção foi dedicada, portanto para a representação das áreas adjacentes ao limite político internacional, que são o foco deste trabalho. Para isso, foi realizada uma composição das bases espaciais disponíveis e um processo metódico de consulta a bases de dados e mapas de áreas protegidas de diversas fontes: i) pelas instâncias administrativas responsáveis pelas áreas protegidas em cada contexto nacional (ministérios e órgãos ambientais); ii) por organizações e institutos nacionais e internacionais dedicados à conservação; iii) pelo World Database on Protected Areas, mantido pela UNEP e pela IUCN, com base em informações apresentadas pelos países, além de outros parceiros. Ainda assim, foi necessário representar esquematicamente parte das áreas protegidas, especialmente as áreas propostas. Além de dados, mapas e bases espaciais, foram também pesquisados projetos e iniciativas regionais de criação de áreas protegidas e documentos institucionais das principais organizações relacionadas ao planejamento, criação, gestão e financiamento de áreas protegidas transfronteiriças e de áreas protegidas na Amazônia Sul-Americana. Todas as fontes são expressamente citadas ao longo do texto.

Este trabalho também se beneficiou diretamente das atividades que vêm sendo desenvolvidas pelo Grupo Retis de Pesquisa, no qual a autora se insere. Ao longo da última década, o grupo se dedicou a um intenso trabalho de pesquisa bibliográfica, mapeamento e caracterização da zona de fronteira internacional do Brasil com os países vizinhos, através de pesquisa documental e estatística. Sob os auspícios do CNPq, foram

realizados diversos trabalhos de campo na faixa de fronteira brasileira (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul) e em algumas cidades da faixa de fronteira dos países limítrofes (Guiana Francesa, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai e Argentina), oportunidades em que foram levantados inúmeros dados quantitativos e qualitativos, bem como fotos e documentos, cujo processamento, mapeamento e análise culminaram na elaboração de relatórios, monografias, artigos, dissertações e teses pelos integrantes do grupo.

## **1.1. PARQUES NACIONAIS E OUTRAS ÁREAS PROTEGIDAS: A DIMENSÃO TERRITORIAL DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA**

De forma recorrente na literatura, a criação de áreas protegidas é fundamentada em sua ancestralidade e universalidade – afirmação implícita de que as áreas protegidas são comuns a todos os povos e tempos.

De fato, o estabelecimento de áreas sob algum regime de proteção encontra algum paralelo entre povos antigos, com finalidades distintas em quase todas as partes do mundo: sanções religiosas protegeram montanhas e florestas sagradas, limitando-lhes o acesso por não-iniciados, ou em certas estações do ano; algumas espécies de animais e seus *habitats* foram protegidos por tabus religiosos; vários povos indígenas que praticavam agricultura itinerante preservaram áreas de cultivo por longos períodos como forma de restaurar a fertilidade do solo.

Contudo, são as reservas de caça e de pesca para uso da nobreza, as modalidades mais próximas dos atuais parques e reservas naturais. Ainda que a conservação da natureza não constituísse o objetivo primordial do cerceamento dessas áreas, a interdição de acesso e a fiscalização dos períodos de caça visavam a certo monitoramento e controle da população das espécies-alvo deste esporte. Para proteger os privilégios de seus usuários, mecanismos legais e forças especiais tiveram de ser designados (Thompson, 1987, Fall, 2005). Até as finalidades de recreação e de apazibilidade, mesmo que para usufruto restrito, não são estranhas a algumas categorias de áreas protegidas na atualidade. Não raro tais reservas propiciaram a preservação de ‘paisagens naturais’, modernamente transformadas em áreas protegidas.

Entretanto as primeiras áreas protegidas, da forma como hoje concebidas, remontam a meados do século XIX, com a consolidação e difusão do movimento conservacionista moderno. Nomes como George Perkins Marsh, Gifford Pinchot e Theodore Roosevelt são usualmente citados para situar nos Estados Unidos e no século XIX a origem do movimento (Dasmann, 1973). O artista e autor norte-americano George Catlin é apontado como o primeiro a conceber a idéia de *parques nacionais*, em 1832.

Os parques serviriam ao duplo propósito de preservar a *natureza selvagem* e os indígenas. Escritores e cientistas desenvolveram a concepção e apresentaram novos argumentos para a criação de áreas protegidas. Para o escritor Henry David Thoreau, que se tornou na época um ícone da defesa da vida selvagem, a preservação e a sobrevivência da vida selvagem representavam condição de bem-estar psicológico para a humanidade. Outros nomes não tardaram a se juntar ao movimento, como George Perkins Marsh, a quem se atribui o primeiro livro a versar sobre a conservação da natureza – *Man and Nature* (1864) –, e o naturalista John Muir, ferrenho defensor da vida selvagem na Califórnia, onde se estabeleceu.

A pauta conservacionista assumiu tal vulto que veio a culminar na criação, em 1872, de uma das primeiras áreas protegidas do mundo, o Parque Nacional de Yellowstone – criado no estado de Wyoming por aprovação do Congresso Nacional dos Estados Unidos. Na mesma ocasião, estabeleceu-se um papel para o Estado na proteção e administração de áreas protegidas. Quase dez anos antes, o Congresso havia doado ao estado da Califórnia parte do atual Parque Nacional Yosemite, para uso público e recreação.

A acepção moderna do termo conservação também nasceu nos Estados Unidos. O crédito é atribuído a Gifford Pinchot, que viria a ser o primeiro líder do Serviço

Florestal (National Park Service) na gestão de Theodore Roosevelt. Ambos são apontados como precursores de uma abordagem mais utilitária dos recursos naturais.

No entanto, a imensa influência do movimento conservacionista norte-americano ofuscou o fato de que outras iniciativas de criação de áreas protegidas estavam em curso no mesmo período, na Austrália (1866, 1879), no Canadá (1885, 1887 e 1893), e na Nova Zelândia (1887), muitas vezes sob a chancela do governo colonial britânico (Bishop *et al*, 2004).

A América Latina não representa exceção, uma vez que muito cedo foram aqui estabelecidas áreas protegidas (Andrade, 2003). A proteção da área que hoje constitui o Parque Nacional da Tijuca, implementada em 1861, foi uma das primeiras iniciativas conservacionistas do continente, seguida por diversos outros exemplos, como o da Guatemala, em 1870, com a criação de alguns bosques protegidos (*Astilleros Municipales*); ou o da Argentina, que iniciou em 1903 a preservação do atual Parque Nacional Nahuel Huapi.

Contudo, foi o Parque Nacional Yellowstone o primeiro ícone das áreas protegidas, talvez pelo fato de revelar desde o início escopo e finalidades bem demarcados, sob um *status* legal e um gestor definido. O ato de aprovação estabeleceu o uso para benefício público como finalidade primordial da área, desde que garantida a manutenção de sua condição natural. A ocupação humana e a utilização de quaisquer dos recursos do parque foram destarte proibidas. O modelo inicial foi seguido por diversos outros países. O Serviço Nacional de Parques dos Estados Unidos exerceu e exerce enorme influência na difusão desse modelo, através da promoção de cursos e de apoio técnico e financeiro para sua criação ao redor do mundo, especialmente na América Latina e Caribe.

Em 1920, havia parques nacionais em todos os continentes. Portanto, não é por acaso que os parques nacionais ocupam percentualmente mais área do que outras categorias de áreas protegidas. São também os mais diversificados em termos dos objetivos da conservação, uma vez que finalidades muito distintas operam em áreas protegidas sob a ‘marca’ *parque nacional*.

### **1.1. Internacionalização do movimento de criação de parques nacionais e outras áreas protegidas – o papel da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)**

Os primeiros intentos no sentido de estabelecer padrão e terminologia comuns para os parques nacionais e outras áreas protegidas foram realizados em eventos internacionais em Londres (Conferência Internacional para Proteção da Fauna e da Flora) e em Washington (Convenção para a Proteção da Fauna, da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, 1940). O último encontro resultou no primeiro acordo jurídico internacional dirigido à conservação, de alcance hemisférico (Andrade, 2003). Tais eventos são contemporâneos às primeiras tentativas de elevar a causa da conservação da natureza a um patamar internacional, e de estruturar uma organização capaz de endereçá-la (MacDonald, 2003).

No pós-guerra várias organizações passaram a desempenhar papel importante na arena conservacionista, sem que nenhuma delas prevalecesse. A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) foi formada nesse período. Os nomes sob os quais tal organização ficou conhecida ilustram em parte a evolução da idéia contemporânea de conservação da natureza. Fundada em 1948 sob o nome de International Union for the Protection of Nature (IUPN), a organização em 1956 passou

a se chamar International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, sob a atual sigla IUCN. Em 1990 mudou sua denominação para The World Conservation Union, mas manteve a sigla sob a qual ainda é conhecida. Note-se que a substituição do termo *proteção* pelo termo *conservação* em um primeiro momento aponta uma flexibilização da preservação estrita da natureza. E a transformação em União Mundial pela Conservação eleva a questão da conservação da natureza a um patamar de preocupação, responsabilidade e ação global, sob a liderança *pretendida* desta organização. O fato de este último nome não ter prevalecido<sup>1</sup> pode indicar que semelhante liderança seja realmente difícil de consolidar.

Ainda assim, a IUCN se impôs no cenário conservacionista com um peso político importante. Muitos autores a definem como organização não-governamental (ONG), ou como organização não-governamental operada por governos (GONGO), mas a instituição se apresenta apenas como uma rede ou associação de mais de mil membros<sup>2</sup>, da qual participam cerca de duzentos governos e agências governamentais e oitocentas organizações não-governamentais, nacionais e internacionais.

A comunidade acadêmica, majoritariamente representada pelas ciências naturais, participa de forma voluntária das seis comissões da IUCN, através de projetos executados direta ou indiretamente em todos os continentes. Nos últimos anos, a participação de economistas tem aumentado, em consonância com a maior popularidade da economia ambiental (MacDonald, 2003). A organização é financiada por governos, agências bilaterais e multilaterais, fundações e corporações, além de seus próprios participantes individuais e institucionais. Ademais, a IUCN detém *status* de observador na Organização das Nações Unidas (ONU), e *status* consultivo em algumas de suas

---

<sup>1</sup> O *site* da IUCN na internet informa apenas que o nome World Conservation Union deixou de ser utilizado a partir de março de 2008.

<sup>2</sup> Em março de 2008, eram 1.104 membros: 84 Estados, 111 Agências Governamentais, 874 ONGs e 35 afiliados em mais de 140 países (IUCN, 2008).

agências especializadas, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); a Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura (UNESCO); e o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC).

Oferecer um padrão de comparação entre áreas é parte do motivo de a IUCN ter se tornado grande referência para o desenvolvimento de políticas sobre áreas protegidas. Sua Comissão Mundial de Áreas Protegidas, na época sob o nome de Comissão Internacional de Parques Nacionais, esteve encarregada da elaboração da primeira lista mundial de áreas protegidas em 1961, bem como de listagens subsequentes, em conjunto com diversas agências especializadas da ONU (UNESCO, FAO e UNEP). Mais do que compilar e divulgar as listas, a IUCN acabou se sobressaindo por estabelecer critérios em relação ao que são e para que servem as áreas protegidas por meio do sistema de categorias de manejo.

Majoritariamente denominadas parques nacionais, com áreas despovoadas, características naturais relativamente intactas e excepcional beleza cênica para aprazibilidade humana, as áreas protegidas passam a constituir uma gama de situações com graus diferenciados de intervenção humana, nas quais a preservação estrita pode em tese conviver com o uso indireto de recursos naturais. O sistema de categorias revelou-se certamente como resposta a uma situação *de fato* das diversas áreas protegidas no mundo, onde a presença humana representava – e continua representando – mais a regra do que a exceção; porém o sistema de categorias estabeleceu um marco internacional de legitimidade que vem sendo desde então amplamente utilizado pelos instrumentos legais dos países em seus contextos particulares (Bishop *et al*, 2004).

O sistema de categorias de manejo da IUCN foi publicado em 1978, embora versões preliminares tenham sido apresentadas desde o início da década de 1970. O

sistema previa um total de dez categorias classificadas de acordo com os objetivos de conservação (**FIGURA 1**) e reunidas em três grupos, sendo as do primeiro grupo (**I-V**) de competência direta da Comissão de Parques Nacionais.

O terceiro grupo incluía as recentemente criadas designações internacionais Reserva da Biosfera (1974) e Sítio do Patrimônio Natural Mundial (1972), ambas patrocinadas pela UNESCO. Uma vez que tais designações internacionais poderiam se encaixar em outras categorias, sua inclusão era na verdade uma forma de reforçar-lhes a importância.

**FIGURA 1: SISTEMA DE CATEGORIAS DE MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS - IUCN (1978)**

<b>The protected areas categories system advocated by IUCN in 1978</b>	
<b>Group A:</b> categories for which CNPPA will take special responsibility	
I	Scientific Reserve
II	National Park
III	Natural Monument/National Landmark
IV	Nature Conservation Reserve
V	Protected Landscape
<b>Group B:</b> other categories of importance to IUCN, but not exclusively in the scope of CNPPA	
VI	Resource Reserve
VII	Anthropological Reserve
VIII	Multiple Use Management Area
<b>Group C:</b> categories that are part of international programmes	
IX	Biosphere Reserve
X	World Heritage Site (Natural)

Obs: CNPPA: *Commission of National Parks and Protected Areas*.

FONTE: Bishop *et al*, 2004. [Speaking a common language]

O sistema foi amplamente difundido através de guias explicativos e de melhores práticas em vários idiomas. Seminários foram realizados com pessoal técnico governamental e com organizações não-governamentais, no mundo inteiro. As categorias foram igualmente adotadas por outras grandes organizações, como a FAO e o

Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP), além de organizações não-governamentais com atuação global, as quais por sua vez também implementavam projetos e cursos. Além de popularizar o sistema, tais eventos alimentaram sua crítica por intermédio da contribuição dos participantes.

Duas das diversas propostas do relatório que apresentou o sistema foram particularmente bem-sucedidas: a) demonstrar como os parques nacionais poderiam ser complementados por áreas de outras categorias; b) garantir o suporte de bancos e instituições de desenvolvimento, ao apresentar uma gama variada de opções de conservação que se propunham a conciliar conservação e desenvolvimento.

A despeito do sucesso em determinar um padrão de comparação e de ‘diálogo’ entre as diversas categorias de áreas protegidas, a própria IUCN reconheceu posteriormente – quando da revisão do sistema em 1994 – ter ampliado o leque de opções um pouco além de seu universo. Semelhante iniciativa induziu alguma confusão sobre a característica do sistema: proposta de categorizar as modalidades de uso do solo, as áreas protegidas, ou ambas (IUCN, 2004)? A falta de clareza na diferenciação de algumas categorias e dos objetivos primários de conservação também foi reconhecida como limitação para o seu entendimento e aplicação.

O resultado de dez anos de revisão determinou um sistema mais conciso e delimitado, com seis categorias de manejo, que variam desde áreas de preservação estrita (**I** e **II**) a áreas de manejo sustentável (**V**, **VI**). O fato de a categoria **I** se subdividir em dois subtipos implica, na prática, um sistema de sete categorias (**QUADRO 1**). Embora originalmente projetado para descrever o *status* das áreas protegidas e propiciar a comparação e o monitoramento das categorias particulares nos diversos contextos nacionais, o sistema classificatório vem sendo usado para prescrever e proscreever as atividades dentro das áreas protegidas (West e Brockington, 2006).

**QUADRO 1: SISTEMA DE CATEGORIAS DE MANEJO DE ÁREAS PROTEGIDAS - IUCN (1994)**

<b>Categoria</b>	<b>Nome</b>	<b>Objetivo Principal</b>	<b>Descrição</b>
<b>Ia</b>	Reserva Natural Estrita	pesquisa científica e monitoramento ambiental	Área de terra e/ou mar que possui algum ecossistema, aspecto e/ou tipo geológico, importante ou representativo, disponível primariamente para pesquisa científica e/ou monitoramento ambiental.
<b>Ib</b>	Área Natural Silvestre	proteção da natureza selvagem	Grande área de terra e/ou mar não modificada ou pouco modificada, que mantém seu caráter e influência naturais, sem habitação permanente ou significativa, a qual é protegida de modo a preservar sua condição natural.
<b>II</b>	Parque Nacional	conservação do ecossistema e recreação	Área natural de terra e/ou mar, destinada a: proteger a integridade ecológica de um ou mais ecossistemas para a geração atual e as futuras; excluir a exploração ou ocupação hostil aos propósitos indicados para a área; fornecer uma base para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visitação, que devem ser ambiental e culturalmente compatíveis.
<b>III</b>	Monumento Natural	conservação de aspectos naturais específicos	Área contendo uma ou mais características naturais ou naturais/culturais de valor significativo ou único devido a sua raridade, qualidades representativas ou estéticas, ou significado cultural inerente.
<b>IV</b>	Área de Manejo de Habitat / Espécies	conservação de habitats e/ou espécies através de intervenção humana	Área de terra e/ou mar sujeita a intervenção ativa com o propósito de manejo para garantir a manutenção de habitats e/ou satisfazer as necessidades de espécies específicas.
<b>V</b>	Paisagem / Costa Protegida	conservação de paisagens terrestres e marinhas e recreação	Área terrestre, costeira ou marinha, onde a interação entre as pessoas e a natureza ao longo do tempo produziu uma área de caráter distinto com valor estético, ecológico e/ou cultural significativo, geralmente com grande diversidade biológica. Salvaguardar a integridade desta interação tradicional é vital para a proteção, manutenção e evolução de tal área.
<b>VI</b>	Área Protegida com Recursos Manejados	uso sustentável de ecossistemas naturais	Área que contém predominantemente sistemas naturais não modificados, manejada para garantir proteção e manutenção a longo prazo da diversidade biológica, embora suprimindo ao mesmo tempo um fluxo sustentável de produtos naturais e serviços para satisfazer as necessidades da comunidade.

Traduzido do original em inglês.

Fonte: IUCN, 1994 [Protected Areas Management Guidelines].

Considerável apoio técnico tem sido provido pela IUCN e por outras organizações, a fim de adaptar as diversas legislações nacionais às categorias de gestão internacionais da IUCN.

## **1.2. A questão classificatória dos parques nacionais e outras áreas protegidas**

Ainda que a variação de importância dos objetivos primários segundo as categorias constitua o cerne da classificação proposta pela IUCN em 1994, outros elementos distintivos apenas mencionados no sistema original tornaram-se mais explícitos e sofreram alterações substanciais na nova redação: tamanho da área, grau de alteração da paisagem, natureza pública ou privada do agente da conservação, e presença de ocupação ou intervenção humana.

Assim, a ocupação humana e a utilização de recursos naturais, antes tidas como indesejáveis ou inaceitáveis, foram reconhecidas como válidas, embora em graus variáveis, em quase todas as categorias, exceto na categoria **Ia**. Essa alteração representa uma tentativa de responder às críticas severas ao movimento conservacionista no tocante à sua incapacidade de lidar com grupos humanos. Inúmeros eventos de expulsão e deslocamento involuntário de habitantes de áreas protegidas encontraram ativa resistência local, inviabilizando a criação de áreas protegidas, em vários países. Os “refugiados” da conservação (Dowie, 2005), ou seja, os movimentos populacionais resultantes da expulsão ou da proibição de acesso a recursos naturais em determinadas áreas, tornaram-se objeto de vasta literatura, que escapa aos limites desta pesquisa.

As *reservas naturais estritas (Ia)* têm a função de estabelecer uma linha de base para comparação entre a evolução de processos ecológicos em paisagens ‘inalteradas’ e as áreas alteradas por atividades humanas. Tais reservas permanecem como áreas protegidas onde a presença humana é inaceitável, exceto para a realização de pesquisas científicas e monitoramento ambiental, ainda assim sob fortes restrições. Devem constituir, segundo a IUCN, áreas em condição natural intocada, grandes o suficiente para abranger a integridade dos ecossistemas que protegem, os quais demandam apenas ações de proteção por parte de seus gestores. Na prática, dada a dificuldade de criar áreas sob forte restrição de acesso, essa categoria abrange pequenas áreas isoladas, ou zonas dentro de outras categorias mais flexíveis.

É interessante notar que a presença humana e a responsabilidade pública pela gestão variam de forma inversamente proporcional entre as categorias; sugere-se, portanto, que a categoria **I** permaneça sob maior controle do governo nacional, e a categoria **VI** seja gerida de forma compartilhada com a população da área protegida e do entorno. Dados os horizontes temporais muito largos necessários à conservação, os governos nacionais são tidos como mais estáveis em suas ações de gestão (Barborak, 2002), ainda que apoiados por outros níveis de governo, fundações, organizações não-governamentais e conselhos gestores. Aos regimes de propriedade da terra são formuladas recomendações análogas, de forma que variem de acordo com o mesmo gradiente de **I** a **VI**, no qual as últimas categorias são mais flexíveis. Ainda assim, mesmo onde as áreas protegidas constituem mosaicos com finalidades distintas, é expressamente recomendado o controle governamental e a imposição de sanções em propriedades privadas (individuais ou coletivas).

A categoria **Ib** é semelhante à categoria **Ia**, pois também é prevista para áreas onde não ocorra significativa alteração da paisagem. Porém nesse caso a ocupação

humana é tolerada em baixas densidades. Essas áreas não são mantidas prioritariamente para pesquisa científica, e sim para propiciar uma experiência humana presente e futura em face da natureza “intocada”. A visitação é permitida sob condições restritivas, assim como a ocupação por povos indígenas, desde que estes utilizem práticas tradicionais de uso do solo e de recursos naturais de baixo impacto. Por tradicionais aqui se entendem as atividades de baixa intensidade, como caça, pesca e coleta para fins de auto-subsistência, em oposição à manutenção de áreas permanentemente dedicadas à agricultura ou à exploração comercial.

### **1.3. Sistema de classificação e a questão dos povos indígenas**

O reconhecimento da presença indígena em áreas protegidas é outra alteração fundamental que emerge no sistema de categorias de 1994, depois de ter sido objeto de recomendações institucionais em anos anteriores. Na versão de 1994, os povos indígenas, não raro sumariamente excluídos de áreas protegidas, têm sua presença reconhecida explicitamente em quase todas as categorias, não só como habitantes, mas como co-gestores. Em contrapartida, espera-se que assumam um compromisso com as finalidades de conservação e com a manutenção de práticas tradicionais de uso do solo. Esse tipo de apoio condicionado é com propriedade percebido pelos indígenas como limitação à própria autonomia e ao reconhecimento legal de suas terras e de seus direitos de uso sobre os recursos naturais presentes em seu interior. No entanto, em grande parte dos países, a legislação sobre os direitos originários dos povos indígenas às suas terras é hierarquicamente superior à regulamentação sobre a implantação de áreas protegidas, o que inviabiliza a imposição de qualquer condição sobre o uso do solo.

Alguns povos indígenas têm percebido a possibilidade de realizar alianças com organizações não-governamentais conservacionistas como oportunidade de viabilizar melhor proteção e gestão de seus recursos. Grande parte das terras indígenas situa-se em áreas com vegetação primária e alto potencial de biodiversidade – estratégicas para a criação de áreas protegidas. Alianças de povos indígenas com governos e organizações não-governamentais têm sido promovidas para estabelecer práticas conservacionistas em áreas protegidas onde há sobreposição com terras indígenas. Há casos em que povos indígenas já possuidores dos direitos legais sobre as suas terras demandam a inserção destas nos sistemas de áreas protegidas, para assegurar maior controle sobre os recursos, interditando a realização de atividades mineiras, extrativas e turísticas por terceiros, ou assumindo o controle sobre estas atividades.

Grande parte dos conflitos entre povos indígenas e áreas protegidas ocorre na categoria de parques nacionais (II). Por definição, esta última categoria abrange grandes áreas que contenham um ou mais ecossistemas pouco alterados pela ação humana, as quais com frequência constituem terras tradicionalmente habitadas por povos indígenas. Além do mais, os países que ainda mantêm expressivos contingentes populacionais indígenas (na América e na Oceania) mostraram-se particularmente propensos à criação de parques nacionais em detrimento de outras categorias de áreas protegidas. Esses últimos foram geralmente instalados de acordo com o *modelo Yellowstone*, e à revelia de seus habitantes.

A criação de parques nacionais não levou apenas a situações-limite de expulsão e deslocamento involuntário de povos indígenas, mas à interdição de acesso a recursos naturais que formavam a base da subsistência desses povos, criminalizando usos ancestrais. Tampouco são raros os casos em que a implantação de parques nacionais levou a considerável atraso no processo de reconhecimento legal de terras indígenas.

Mesmo quando a permanência de tais povos é assegurada, há conflitos de interesse com a promoção do turismo – um dos objetivos primários para os quais são criados os parques nacionais – e com a exploração de recursos minerais e outros usos das terras. No Brasil, os conflitos que acompanham a homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol estão atualmente em pauta (Fernandes Neto, 2006). Existem outras controvérsias quanto às finalidades da categoria parques nacionais (II), de menor relevância classificatória, mas de grande interesse geográfico.

#### **1.4. Sistema de classificação e a questão da segmentação territorial**

As categorias Monumento Natural (III) e Área de Manejo de Habitat e/ou Espécies (IV) prevêm áreas de tamanho limitado e ativa intervenção humana, onde o maior desafio é conciliar estes critérios com a preservação do patrimônio natural. Na categoria III, por exemplo, destinada a proteger aspectos unicamente naturais ou também naturais e culturais de grande valor para sociedade, as áreas protegidas comumente não ultrapassam 10 km<sup>2</sup>. Trata-se de áreas em geral designadas para preservar cachoeiras; cavernas com inscrições antigas; sítios arqueológicos; formações de corais; e árvores sagradas. Em muitos casos, os monumentos naturais situam-se em paisagens já muito alteradas pela ação humana.

Entretanto, o fato de as categorias acima mencionadas apenas protegerem *fragmentos* de ecossistemas em paisagens degradadas; aspectos naturais não-perenes (árvores); ou áreas de importância cultural (sítios arqueológicos), torna difícil estabelecer a sua importância para os objetivos primários de conservação da natureza. Assim, seu papel no sistema de categorias é considerado, por preservacionistas mais ferrenhos, como muito limitado, embora prevaleça a visão de que essas áreas protegidas

ampliam a base de sustentação e a legitimidade das áreas protegidas como um todo. Juntas, as categorias **III** e **IV** respondem pelo maior número de áreas protegidas do mundo – quase a metade (47%) das existentes em 2003 (Chape *et al.*, 2003).

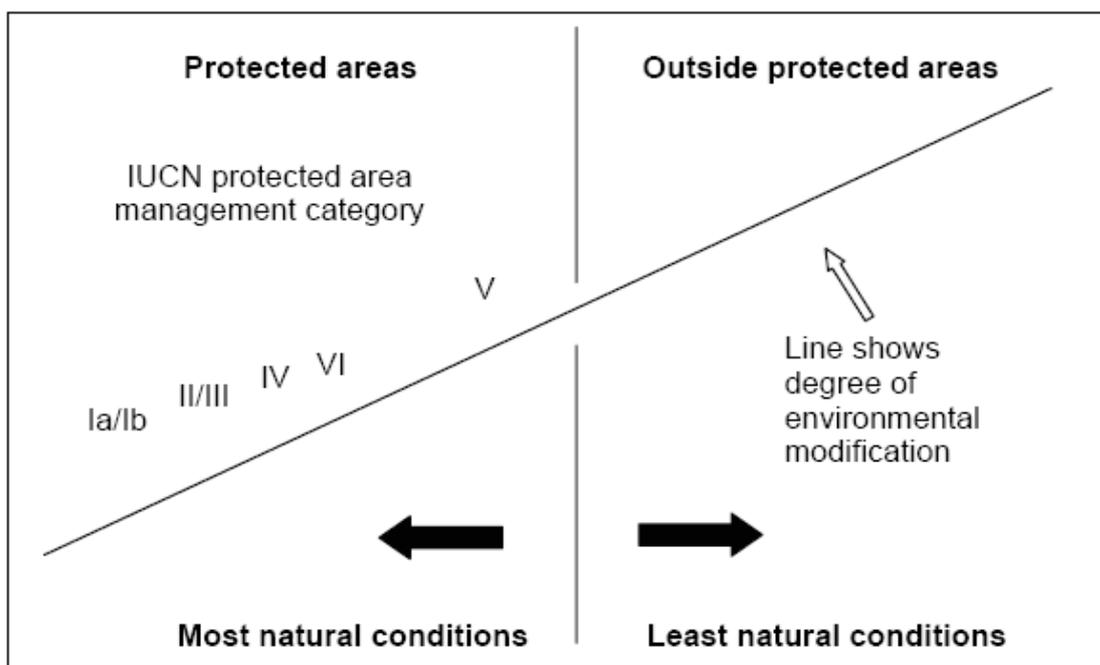
As áreas protegidas da categoria **IV**, que se destinam a proteger os *habitats* e as espécies em extinção ou severamente ameaçadas, também contam com maior apoio em comparação a áreas de outras categorias. Campanhas de sensibilização sobre o destino trágico dessas espécies alcançaram bom êxito no passado recente. Áreas desse tipo são mais propensas a receber doações da iniciativa privada e de pessoas físicas, bem como a se estabelecer como pólos turísticos. Por tal razão, algumas foram particularmente bem-sucedidas em envolver a população local na condição de guardiã dessas espécies e desses *habitats*, mesmo após gerações de uso predatório. A atenção dispensada a determinada espécie em termos de visitação e financiamento muitas vezes possibilita estender a proteção a outras espécies menos populares – numa estratégia conhecida como espécie-guarda-chuva ou espécie-bandeira, acomodando melhor os interesses conservacionistas aos grupos de interesse locais.

Se as categorias **I** e **II** são de difícil aceitação nos contextos locais em que se inserem, as categorias **V** e **VI**, por sua flexibilidade intrínseca, enfrentam o descontentamento de parte dos conservacionistas, que não aprovam a sua existência dentro do sistema. Afinal, a segmentação do território e da proteção de determinadas espécies nega o conceito mais geral de ecossistema. Em síntese, o grau de intervenção humana expresso nas categorias de manejo corresponde também a uma gradação da legitimidade da área protegida. Varia em direções opostas, a partir da perspectiva de grupos de interesse distintos (**FIGURA 2**).

A categoria **V** abrange áreas terrestres ou marinhas de grandes extensões, onde a interação humana com o ambiente guarda uma longa história. A categoria sustenta a

premissa de que semelhante interação é capaz de preservar a natureza ainda que os interesses humanos se revelem dominantes na paisagem. Proteger tal tipo de interação é, portanto, o objetivo dessa categoria classificatória. Trata-se de áreas onde as condições naturais se apresentam mais alteradas dentro do sistema classificatório; por conseguinte, implicam o manejo intensivo e constante para a restauração dos ecossistemas onde se inserem. Embora áreas protegidas dessa categoria possam ser encontradas em todos os continentes, a categoria **V** é típica de países europeus, onde representa a maior parte das áreas protegidas.

**FIGURA 2: RELAÇÃO ENTRE O GRAU DE MODIFICAÇÃO DO AMBIENTE E AS CATEGORIAS DA IUCN**



**IUCN protected area categories and degree of environmental modification<sup>1</sup>**

Fonte: IUCN, 1994 [Protected Area Management Guidelines].

Críticos da categoria **V**, Harvey Locke e Philip Dearden (2005) alegam que esta foi originalmente criada para acomodar os parques nacionais do Reino Unido e outras áreas europeias, os quais, embora sob proteção legal, não se encaixavam em quaisquer das outras categorias. De acordo com a principal linha de argumentação dos autores, tais

exceções criaram precedente para seu uso indiscriminado em áreas que se acomodariam melhor fora do sistema de categorias, na qualidade de iniciativas pioneiras de desenvolvimento sustentável – e não dentro do sistema, como categorias de segunda classe. No entanto, Locke e Dearden apontam o fato de que o uso da categoria tem sido encorajado pela IUCN, e seu escopo crescentemente ampliado para abranger paisagens rurais onde a conservação da natureza não é prioridade. Assim, essas áreas estariam drenando expressivos recursos financeiros de outras categorias, contribuindo artificialmente para o aumento da cobertura das áreas protegidas em diversos países.

Em contraste com tal posição, os defensores da categoria **V** ressaltam que, em muitos países, quase toda a extensão de terras está de alguma forma habitada; a categoria **V** constitui nestes casos a única opção política e viável para conservar a biodiversidade (Mallarach *et al*, 2007). Além desse aspecto, a defesa aponta os riscos para diversas espécies de aves que dependem da manutenção de ‘paisagens naturais’, mesmo quando se trata de grandes fazendas.

Locke e Dearden (2005) formulam críticas semelhantes à categoria **VI**, que ademais estaria sendo usada por grupos anticonservacionistas para advogar o fato de que o percentual de áreas sob proteção já teria atingido patamares muito elevados.

A categoria **VI** foi originalmente criada para contemplar esforços conservacionistas em áreas habitadas, sobretudo em países em desenvolvimento. As reservas extrativas brasileiras constituem exemplo clássico dessa categoria, mesmo em publicações internacionais. Trata-se da única categoria nova no sistema lançado pela IUCN em 1994, embora contenha alguns elementos das categorias **VI**, **VII** e **VIII** do sistema precedente.

Sob essa categoria enquadram-se por definição áreas relativamente inalteradas, criadas com o duplo propósito de proteger a diversidade biológica em longo prazo e

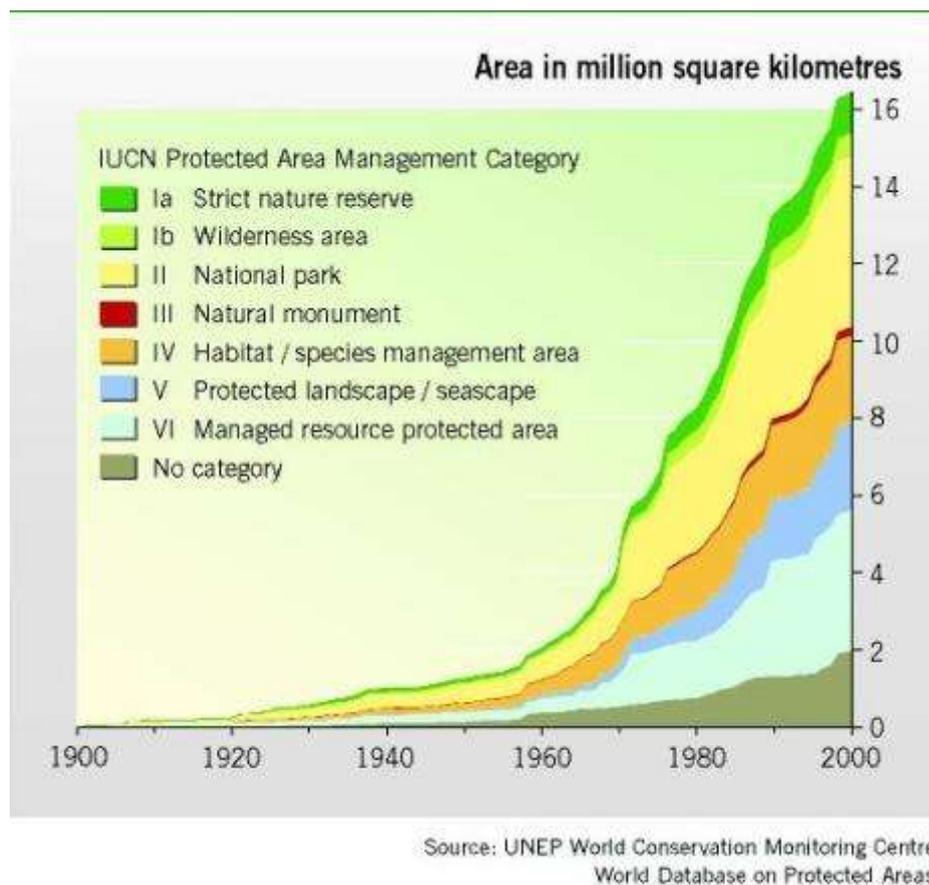
prover um fluxo sustentável de produtos e serviços naturais para atender às necessidades de seus habitantes. A IUCN recomenda que pelo menos dois terços da área devam permanecer em sua condição natural, e o restante seja dedicado ao uso comunitário tradicional.

No entanto, em anos recentes, expressiva quantidade de áreas tem sido classificada sob a categoria **VI**, também em países desenvolvidos. Locke e Dearden (2005) indicam o crescente uso da categoria para designar florestas nacionais nos Estados Unidos, na Europa e no Canadá, mesmo aquelas submetidas à intensiva exploração comercial de madeira, mineração, e extração de óleo e gás. O mais grave, segundo os autores, é que o uso *de fato* dessa categoria com propósitos alheios aos seus objetivos originais venha contribuindo para alargar o seu escopo original e realizar adaptações no sistema. O descontentamento com o grau de proteção da natureza oferecido pelas categorias **V** e **VI** é partilhado por outros autores, sobretudo em face de seu crescimento em número e área nos anos recentes (**FIGURA 3**).

Críticas análogas têm sido formuladas, também em países subdesenvolvidos, por grupos conservacionistas, que apontam no crescimento das áreas protegidas sob a categoria **VI** uma inversão de prioridades. Assim, o objetivo primordial de conservação da natureza estaria dando lugar, áreas e recursos a políticas sociais de geração de renda e de acesso à terra.

O debate em torno da legitimidade dessas categorias e do alargamento de seu escopo não constitui apenas um debate entre visões distintas sobre a conservação da natureza, mas também entre campos científicos de atuação. O crescimento das categorias **V** e **VI** tem propiciado o aumento da participação de pesquisadores das ciências humanas – nomeadamente economistas, antropólogos e advogados – em projetos, organizações e linhas de pesquisa sobre áreas protegidas.

**FIGURA 3: EVOLUÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS SOB AS CATEGORIAS DA IUCN**



Fonte: CBD. Disponível em: <<http://www.cbd.int/protected/needs.shtml>> Acesso em: julho/2006.

### **1.5. O papel da biodiversidade nas estratégias de seleção de áreas prioritárias para a conservação**

A inovação mais significativa, pelo menos do ponto de vista de seus efeitos espaciais para a conservação, foi provavelmente a incorporação da proteção da biodiversidade como princípio fundador das áreas protegidas e um dos objetivos primordiais do manejo destas (**FIGURA 4**). O termo área protegida foi consagrado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) para denominar “uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e à manutenção da diversidade biológica e de recursos naturais e culturais associados, gerida através de meios legais ou

efetivos” (IUCN, 1994). É, portanto, o termo mais abrangente entre os mais de 1.300 utilizados (Green e Paine, 1997) para designar áreas delimitadas para a conservação, nos diversos contextos nacionais e legais em que são instituídas.

**FIGURA 4: RELEVÂNCIA DOS OBJETIVOS DAS ÁREAS PROTEGIDAS SEGUNDO AS CATEGORIAS DE MANEJO DA IUCN**

<b>Management objective</b>	<b>Ia</b>	<b>Ib</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>
Science	1	3	2	2	2	2	3
Wilderness	2	1	2	3	3	-	2
Biodiversity protection	1	2	1	1	1	2	1
Environmental services	2	1	1	-	1	2	1
Natural/cultural features	-	-	2	1	3	1	3
Tourism and recreation	-	2	1	1	3	1	3
Education	-	-	2	2	2	2	3
Sustainable use	-	3	3	-	2	2	1
Cultural attributes	-	-	-	-	-	1	2

1 = Primary objective; 2 = Secondary objective; 3 = potentially applicable objective; - = Not applicable

Fonte: IUCN, 2004 [Speaking a common language].

Não se trata de alegar que a proteção da biodiversidade – termo ainda inexistente quando da elaboração do sistema anterior – não fosse anteriormente de certa forma contemplada pela conservação de espécies, de amostras de ecossistemas e da diversidade genética. A inovação reside mais propriamente no advento do termo e na elasticidade do conceito, bem como no uso normativo de ambos para a conservação da natureza.

O termo biodiversidade foi cunhado em 1985 (Faith, 2007). Em princípio apenas como contração da expressão diversidade biológica, em documentos preparatórios para o fórum mundial organizado pela ONU no ano seguinte; o vocábulo, entretanto, ganhou aceção própria e popularidade graças ao livro de mesmo nome, publicado pelo renomado biólogo Edward Wilson em 1988.

Uma das principais contribuições do trabalho de Edward Wilson foi demonstrar como o surgimento de novas espécies é dramaticamente inferior às taxas de extinção das espécies atuais, e como a extinção de espécies com longo processo evolucionário representa irreversível perda de uma diversidade genética ainda ignorada. Esse senso de urgência e de crise, ao mesmo tempo portador do desconhecido, está associado ao conceito de biodiversidade desde a sua emergência, e é usado de forma instrumental por organizações conservacionistas (Faith, 2007).

A Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) constitui um dos principais resultados da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992 – popularmente conhecida como ECO-92. De acordo com o texto da convenção, biodiversidade

*(...) means the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems.*

A definição fornecida pela CDB figura entre as mais abrangentes de uma longa lista de variações. Inclui todos os organismos vivos e as relações mantidas entre estes, além de considerar os três níveis de diversidade biológica – diversidade genética, diversidade de espécies, e diversidade de ecossistemas. O alcance extremamente largo da definição tem sido criticado por abranger virtualmente todo o campo da biologia (Sarkar *apud* Faith, 2007).

Semelhante elasticidade inerente ao conceito torna sobremodo difícil estabelecer medidas para a biodiversidade. Em geral, as medidas atualmente usadas dão conta apenas de um dos níveis de diversidade biológica. Uma das formas de avaliação mais recorrentes consiste em calcular a riqueza de espécies através do número de espécies

conhecidas em áreas determinadas. Entre os problemas desse tipo de apreciação— antes de tudo parcial e indireto quanto a outros níveis de diversidade biológica — situa-se o fato de que o universo de espécies conhecidas é estimado em apenas 10% das espécies atualmente existentes<sup>3</sup>. Estabelecer o valor de cada espécie representa também um problema, pois inúmeros argumentos são invocados para valorizar, de um lado, as espécies mais raras e únicas em seus gêneros; e de outro, as mais diversificadas, pertencentes a gêneros de centenas de outras espécies com longa história evolucionária.

Quando esses potenciais de biodiversidade são usados para balizar a importância relativa de áreas protegidas a conservar — em face de um universo limitado de recursos — os elementos subjetivos da escolha tornam-se ainda mais complexos.

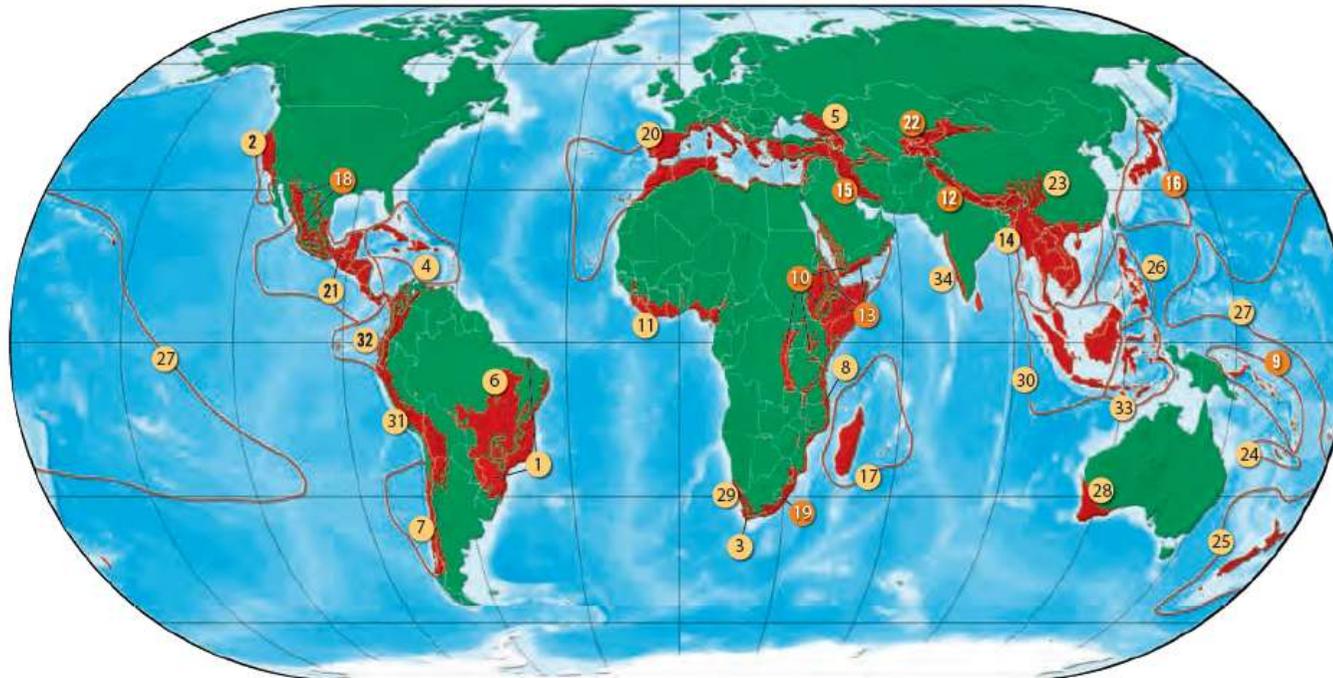
Uma das estratégias mais famosas que orientam a priorização de áreas consiste na identificação de pontos críticos de biodiversidade — *Biodiversity Hotspots* —, ação promovida pela organização não-governamental Conservation International. De acordo com esta última, pontos críticos de biodiversidade constituem as áreas naturais mais ricas e mais ameaçadas do planeta. Para se qualificar como um *hotspot*, uma região precisa atender a dois critérios: presença de pelo menos 1.500 espécies endêmicas de plantas vasculares<sup>4</sup>, e perda de mais de três quartos de sua vegetação original. Na América do Sul, a Mata Atlântica, o Cerrado e os Andes Tropicais constituem exemplos da ocorrência de três de um total de trinta e quatro pontos críticos de biodiversidade identificados no mundo em 2004 (**MAPA 1**).

---

<sup>3</sup> As estimativas do número total de espécies variam de 5 milhões a 30 milhões, embora as estimativas entre 10 milhões e 13 milhões sejam mais recorrentes.

<sup>4</sup> Plantas vasculares são aquelas que possuem tecidos especializados para o transporte da água e da seiva que alimentam as suas células. São consideradas vegetais superiores e adquirem maior porte que as plantas avasculares.

**MAPA 1: OS PONTOS CRÍTICOS DA BIODIVERSIDADE - CONSERVATION INTERNATIONAL**



**Biodiversity Hotspots**

Earth's biologically richest places, with high numbers of species found nowhere else. Hotspots face extreme threats and have already lost at least 70 percent of their original vegetation.

- |   |  |                                 |                                |
|---|--|---------------------------------|--------------------------------|
| 1 Atlantic Forest                           | 9 East Melanesian Islands              | 18 Madrean Pine-Oak Woodlands   | 28 Southwest Australia         |
| 2 California Floristic Province             | 10 Eastern Afromontane                 | 19 Maputaland-Pondoland-Albany  | 29 Succulent Karoo             |
| 3 Cape Floristic Region                     | 11 Guinean Forests of West Africa      | 20 Mediterranean Basin          | 30 Sundaland                   |
| 4 Caribbean Islands                         | 12 Himalaya                            | 21 Mesoamerica                  | 31 Tropical Andes              |
| 5 Caucasus                                  | 13 Horn of Africa                      | 22 Mountains of Central Asia    | 32 Tumbes-Chocó-Magdalena      |
| 6 Cerrado                                   | 14 Indo-Burma                          | 23 Mountains of Southwest China | 33 Wallacea                    |
| 7 Chilean Winter Rainfall-Valdivian Forests | 15 Irano-Anatolian                     | 24 New Caledonia                | 34 Western Ghats and Sri Lanka |
| 8 Coastal Forests of Eastern Africa         | 16 Japan                               | 25 New Zealand                  |                                |
|   | 17 Madagascar and Indian Ocean Islands | 26 Philippines                  |                                |
|   |  | 27 Polynesia-Micronesia         |                                |
- New hotspots

Fonte: Conservation International, 2005.

Áreas onde ocorrem relativamente poucas espécies – ainda que de caráter extremamente raro – encontram às vezes dificuldade em se distinguir nessa paisagem. Curiosamente, o Parque Nacional Yellowstone, o primeiro do gênero no mundo, criado originalmente para proteger a beleza cênica, figura entre essas áreas. O parque protege um número relativamente pequeno de espécies, entre estas a bactéria *Thermus aquaticus*, da qual foi possível isolar uma enzima muito resistente, crucial para uma das técnicas mais utilizadas de duplicação de DNA<sup>5</sup>. Algumas áreas protegidas, criadas nos mesmos moldes, mas ainda sem a mesma sorte, apresentam dificuldade de justificar sua existência e captar recursos.

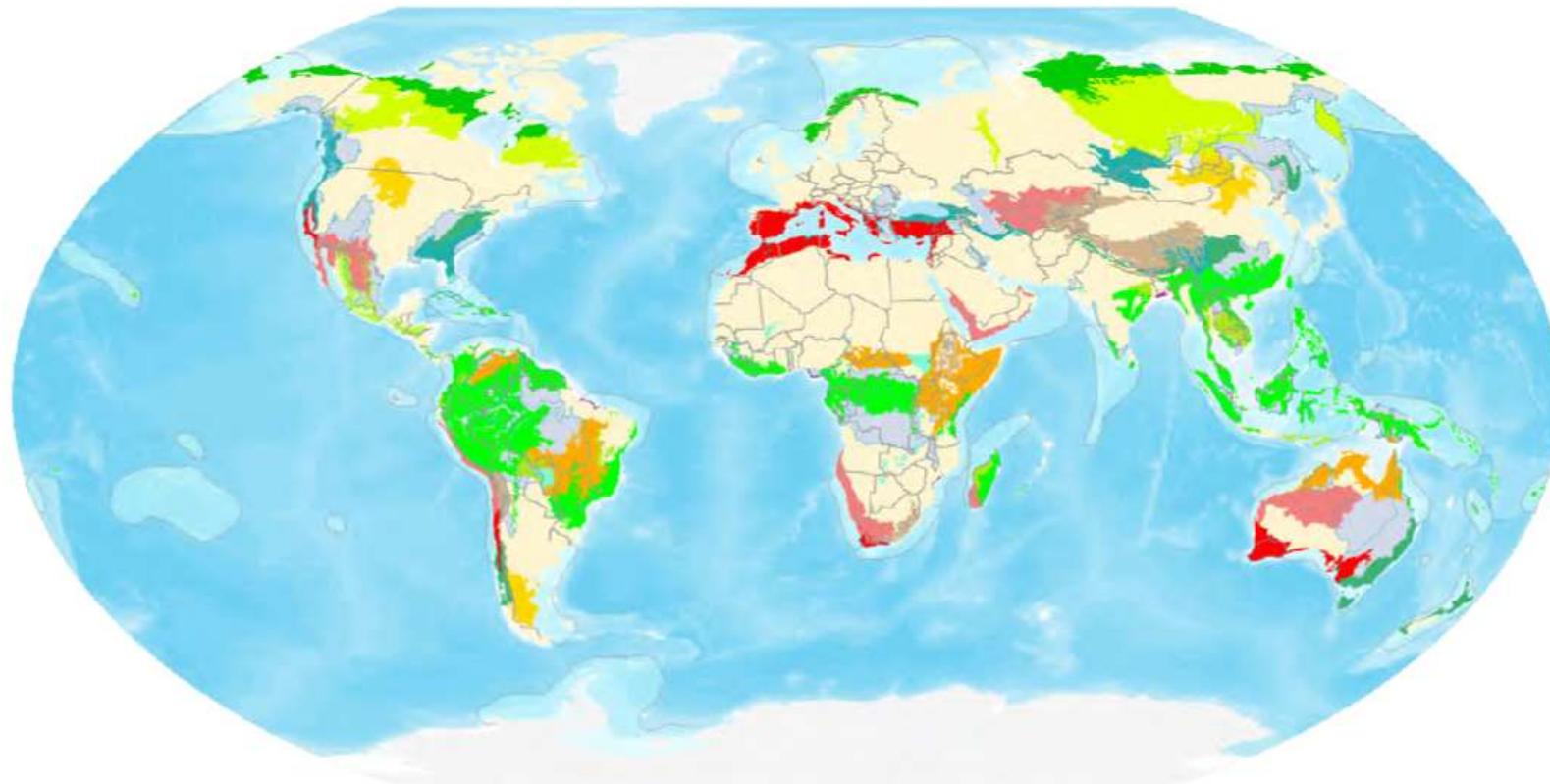
Outro aspecto difícil para a priorização de áreas consiste em qualificar a vulnerabilidade a ameaças. A opção se processa muitas vezes entre ‘paisagens ditas naturais’ cercadas por áreas onde já proliferam elevados índices de desmatamento, estradas clandestinas, incêndios e/ou grandes extensões de lavoura comercial, ou regiões ‘prístinas’ esparsamente povoadas, onde a ameaça é iminente, porém incerta, segundo previsão de grandes projetos de inversão em infra-estrutura.

A estratégia *Global 200* da organização não-governamental World Wild Fund for Nature (WWF) constitui outro exemplo famoso de seleção de áreas prioritárias para conservação (**MAPA 2**). De um total de 867 ecorregiões mapeadas pela WWF, 238 foram selecionadas como prioritárias: 143 ecorregiões terrestres, 53 ecorregiões de água doce, e 43 ecorregiões marinhas. A seleção foi realizada através de sofisticado método de correlação de dois grandes grupos de indicadores: a) taxas de endemismo, riqueza e raridade de espécies; presença de fenômenos ecológicos irregulares ou evolucionários; e presença de *habitats* raros em escala global; b) grau de ameaça à biodiversidade; *status*

---

<sup>5</sup> **Biodiversity**. (2008). In *Encyclopædia Britannica*. Disponível em: <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/558672/biodiversity>>. Acesso em: julho de 2008.

**MAPA 2: AS ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A CONSERVAÇÃO SEGUNDO A ESTRATÉGIA GLOBAL 200 - WWF**



- |  |  |  |
|--|--|--|
|  Tropical & Subtropical Moist Broadleaf Forests |  Tropical & Subtropical Grasslands, Savannas & Shrublands |  Deserts & Xeric Shrublands |
|  Tropical & Subtropical Dry Broadleaf Forests   |  Temperate Grasslands, Savannas & Shrublands              |  Mangroves                  |
|  Tropical & Subtropical Coniferous Forests      |  Flooded Grasslands & Savannas                            |  Freshwater                 |
|  Temperate Broadleaf & Mixed Forests            |  Montane Grasslands & Shrublands                          |  Marine                     |
|  Temperate Conifer Forests                      |  Tundra   |  |
|  Boreal Forests/Taiga                           |  Mediterranean Forests, Woodlands & Scrub                 |  |



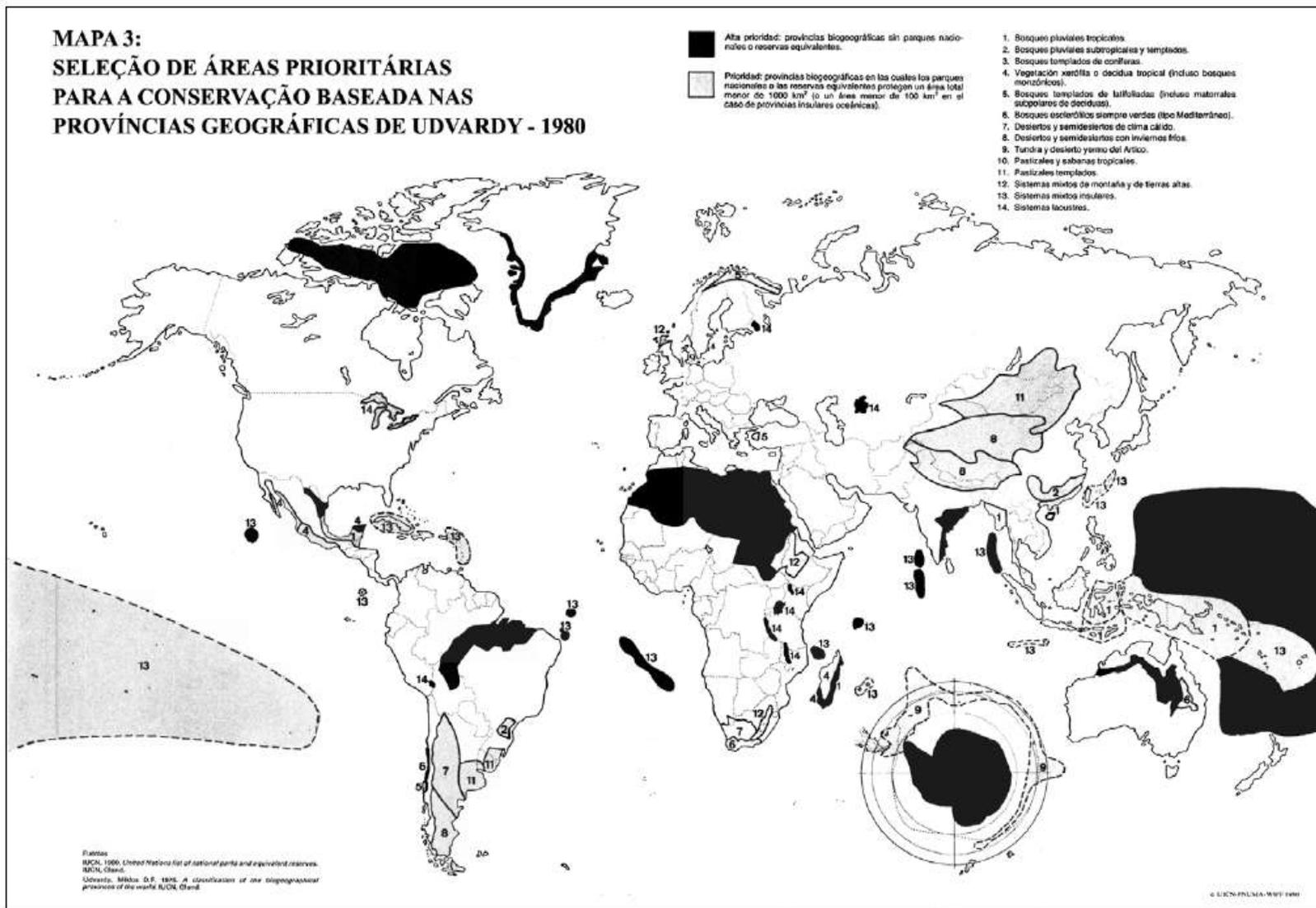
© World Wildlife Fund 2001

de conservação das espécies e dos *habitats*; e grau de proteção a que estão submetidos (Olson et al, 2001).

Além de considerar discrepâncias e equivalências na incidência espacial de taxas de riqueza de espécies e taxas de endemismo, a estratégia *Global 200* também considera a presença de áreas protegidas, sob um ponto de vista diverso de propostas anteriores. Assim, Raymond Dasmann e Miklos Udvardy atribuíram prioridade à criação de áreas protegidas em províncias biogeográficas onde semelhantes áreas fossem escassas ou não existissem (**MAPA 3**). Na perspectiva da WWF, é fundamental primeiro estabelecer as regiões que por sua biodiversidade e representatividade constituem prioridade para a conservação, e nestas determinar se é preciso criar áreas protegidas e/ou fortalecer as existentes (Olson e Dinerstein, 2002).

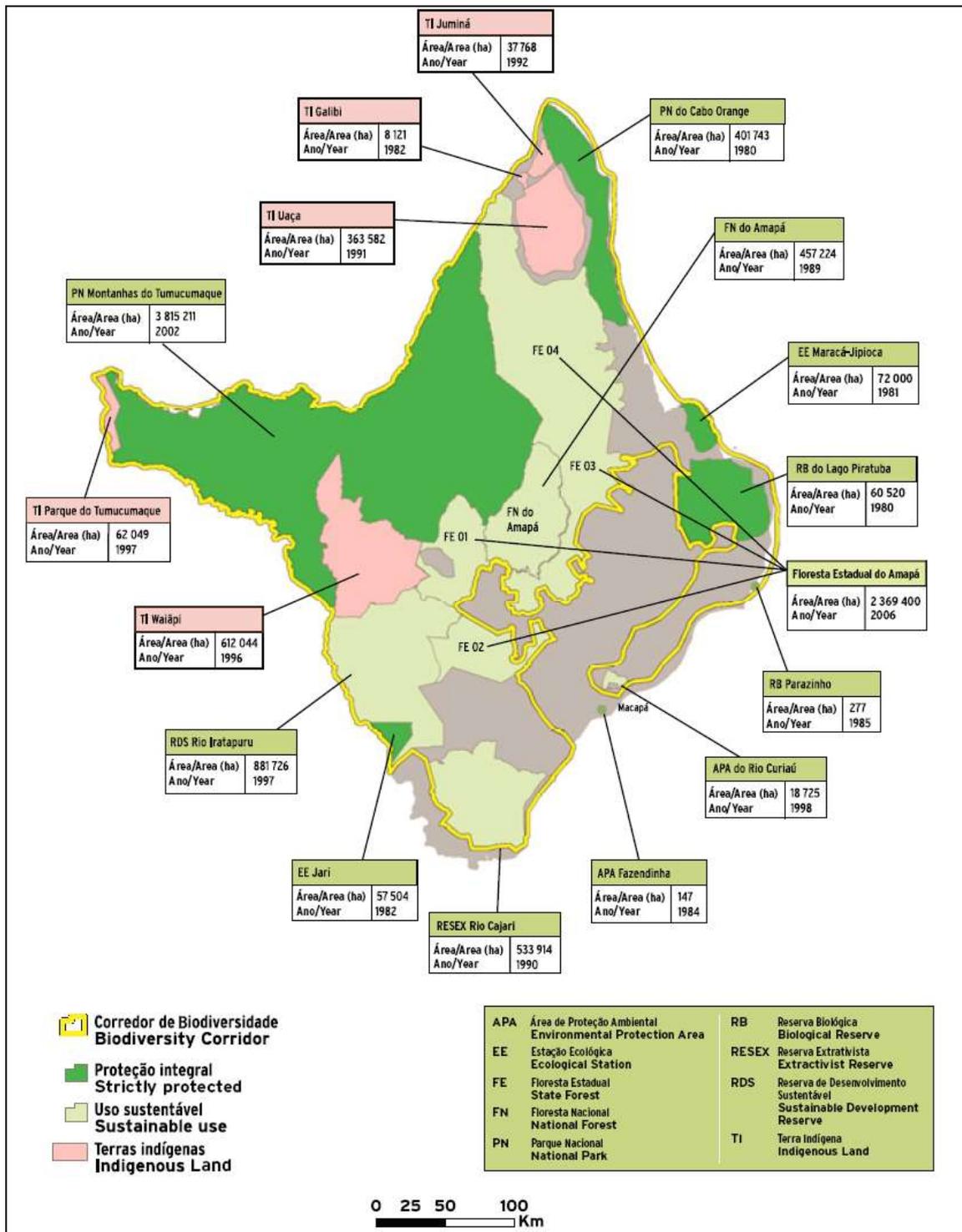
Esse tipo de argumento tem contribuído para a formação de *clusters* de áreas protegidas de categorias diversas, situados em áreas consideradas de alta prioridade para a conservação – configuração espacial da qual constitui bom exemplo o Corredor de Biodiversidade do Amapá (**MAPA 4**), com cerca de 10 milhões de hectares de áreas protegidas contínuas. O elemento central da estratégia consiste, entretanto, em estabelecer a importância da preservação de amostras de todos os ecossistemas do planeta em seus contextos regionais, nas iniciativas globais de conservação da biodiversidade. Trata-se de uma tentativa de ampliar o foco, atualmente concentrado em atenção e aporte financeiro às florestas tropicais úmidas, onde se estima que habite metade das espécies do planeta. De acordo com a WWF (2001), as iniciativas de conservação deveriam adicionalmente contemplar a outra metade das espécies, bem como os ecossistemas onde estas vivem, sob pena de perder uma parte extremamente rara e significativa da diversidade biológica.

**MAPA 3:  
SELEÇÃO DE ÁREAS PRIORITÁRIAS  
PARA A CONSERVAÇÃO BASEADA NAS  
PROVÍNCIAS GEOGRÁFICAS DE UDVARDY - 1980**



Fonte: IUCN, 1980 [World Conservation Strategy].

## MAPA 4: O CORREDOR DE BIODIVERSIDADE DO AMAPÁ



Fonte: Conservation International do Brasil, 2007, p. 41.

A despeito das dificuldades de obter consenso sobre o conceito de biodiversidade e as formas de mensurá-la, trata-se certamente de algo que se deseja

conservar ou – nos termos em que correntemente a questão tem sido colocada – algo cuja perda se pretende deter.

### **1.6. A biodiversidade e o valor instrumental das áreas protegidas**

A criação de áreas protegidas tornou-se, em anos recentes, uma das principais estratégias para reduzir de forma significativa as atuais taxas de perda da biodiversidade. Em 2004, as partes da Convenção da Diversidade Biológica estabeleceram um Programa de Trabalho de Áreas Protegidas, reconhecendo o papel central destas áreas para alcançar a meta de redução da perda de biodiversidade até o ano de 2010 (*Biodiversity Target 2010*):

*Protected areas are a central part of the Convention in that the Parties themselves have consistently identified that their efforts to develop and maintain their national protected area system is the central element of their strategy to implement the Convention. Experience shows that a well designed and managed system of protected areas can form the pinnacle of nation's efforts to protect biological diversity. Such a system compliments other measures taken to conserve biological diversity outside protected areas.<sup>6</sup>*

Áreas protegidas não são fáceis de criar, em especial porque competem com outros projetos e usos do território, mas não implicam necessariamente uma implantação efetiva dos objetivos de manejo para os quais foram criadas – esta é uma crítica que os movimentos conservacionistas não se cansam de reiterar. E em claro contraste com as dificuldades de mensurar a própria biodiversidade, em grande parte ainda desconhecida, a criação de áreas protegidas constitui de certa forma uma das estratégias cujo desempenho é mais fácil de medir, estabelecendo indicadores de

---

<sup>6</sup> Programme of Work on Protected Areas of the Convention of Biological Diversity. Disponível em: <<http://www.cbd.int/protected/intro.shtml>>. Acesso em: junho de 2007.

quantidade de áreas protegidas existentes ou de cobertura do território de determinado país ou bioma sob proteção.

Ademais, na medida em que muitas outras estratégias passam pela criação de áreas protegidas, a centralidade destas é continuamente reforçada. A proteção de espécies ameaçadas, diretamente dependentes da proteção do *habitat*, é talvez a mais conhecida e certamente a mais divulgada das práticas conservacionistas. Outros exemplos incluem a proteção de nascentes e do solo; a proteção de recursos genéticos *in situ*; o manejo de recursos naturais; e a educação ambiental – ainda que algumas destas iniciativas não sejam exclusivamente praticadas em áreas protegidas.

A meta de proteção da biodiversidade não apenas contribuiu para acrescentar um senso de urgência e conferir um papel central às áreas protegidas, como também permitiu agregar os anteriormente dispersos objetivos da conservação, tornando-os de certa forma tributários da proteção da biodiversidade. Nesse sentido, o conceito de biodiversidade tornou possível reunir distintas e freqüentemente conflitantes visões de natureza, presentes nas diferentes categorias de manejo de áreas protegidas. Mesmo as controversas paisagens protegidas da categoria V, intensamente criticadas por não abrigarem a ‘natureza selvagem’, passam a usufruir maior legitimidade quando a importância da biodiversidade domesticada é destacada. Esse aspecto é particularmente ressaltado em um dos relatórios dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Millenium Ecosystem Assessment, 2005:28):

*Sometimes biodiversity is presumed to be a relevant feature of only unmanaged ecosystems, such as wildlands, nature preserves, or national parks. This is incorrect. Managed systems—be they plantations, farms, croplands, aquaculture sites, rangelands, or even urban parks and urban ecosystems—have their own biodiversity. Given that cultivated systems alone now account for more than 24% of Earth’s terrestrial surface, it is critical that any decision concerning biodiversity or ecosystem services address the maintenance of biodiversity in these largely anthropogenic systems.*

De maneira análoga, o conceito de biodiversidade contribuiu para estabelecer um nexos entre as políticas de conservação em áreas protegidas e políticas mais amplas de redução da pobreza e uso sustentável dos recursos naturais. Esse nexos, no meio conservacionista, parte da constatação e da experiência de que as áreas protegidas não terão chance de sucesso sem prever ou contemplar os diversos interesses em jogo nas regiões onde são implantadas; acrescenta-se o fato de que os custos da implantação destas áreas são absorvidos justamente pelos segmentos mais pobres das sociedades em desenvolvimento. Trata-se, por exemplo, da conclusão de recente estudo de 12 casos empíricos na Bacia do Congo, no qual os autores argumentam (Cernea e Schmidt-Soltau, 2006:1808, grifo nosso):

*(...) that the park-establishment strategy predicated upon compulsory population displacement has exhausted its credibility and compromised the cause of biodiversity conservation by inflicting aggravated impoverishment on very large numbers of people. They recommend that the concerned Governments should desist using the eviction approach. The alternative course, proposed by the authors, is to replace forced displacements with a pro-poor strategy that pursues “double sustainability,” to protect both the biodiversity and people’s livelihoods at the same time.*

A premissa básica para estabelecer o nexos entre as políticas é que o papel fundamental da biodiversidade para o funcionamento e a resiliência dos ecossistemas propicia uma gama de produtos e serviços ambientais que contribuem em última instância para a existência e o bem-estar da humanidade.

Na escala local, as áreas protegidas seriam provedoras de segurança ambiental, concorrendo para a manutenção dos ecossistemas dos quais depende o modo de vida de grande parte da população local; paralelamente promoveriam novas alternativas de sustento através de atividades ligadas ao turismo sustentável, à produção e à comercialização de produtos com a marca sustentável, ao mercado de créditos de

carbono, etc. Outras contribuições adviriam da própria participação das comunidades locais no planejamento e na gestão dessas áreas, bem como da valorização de conhecimentos tradicionais e hábitos culturais, e da aquisição de novas habilidades. Em termos mais concretos, tais práticas teriam lugar nas áreas protegidas das categorias **V** e **VI**, e nas zonas de amortecimento de áreas protegidas de categorias mais restritivas.

Essa relação consta do texto da Convenção da Diversidade Biológica, das recentes publicações da IUCN, e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. E se traduz em políticas de conservação pelo fato de ter sido adotada como princípio pelas grandes agências e bancos financiadores dos projetos conservacionistas.

As políticas de salvaguarda sociais e ambientais do Banco Mundial, por exemplo, prevêem uma série de condicionantes, dentre os quais a garantia de que os projetos não afetem negativamente o meio ambiente; assegurem a participação da população afetada ou beneficiária; respeitem os direitos das populações; e adotem transparência nas informações. Tais condicionantes foram em grande parte responsáveis pelo atraso na implementação do Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), que visa proteger 10% da Amazônia através da criação e consolidação de áreas protegidas. Originalmente o ARPA previa a criação exclusivamente de ‘áreas protegidas de proteção integral’; porém em 2002 passou a incluir também as áreas protegidas de uso sustentável como beneficiárias do projeto, numa proporção de meio a meio. Ademais, o projeto adotou por princípio fundamental: “evitar a criação de áreas de proteção integral onde houver populações tradicionais, com vistas à implementação de mosaicos de Unidades de Conservação de Proteção Integral, de Uso Sustentável e Áreas Protegidas, como Terras Indígenas ou Terras de Quilombolas” (BRASIL/MMA, 2002).

O valor instrumental das áreas protegidas é promovido também através da divulgação de outros serviços ambientais, tais como a garantia de segurança alimentar

(espécies selvagens de plantas cultivadas e “berçários” da fauna); a manutenção de estoques pesqueiros; a bioprospecção para elaboração de medicamentos; o controle de doenças e epidemias; o suprimento de água para consumo e irrigação através da proteção das nascentes; a mitigação dos efeitos de desastres naturais; e a regulação climática (Mulongoy e Gidda, 2008). Tais serviços ambientais constituem hoje os argumentos mais mobilizados para a proteção de áreas protegidas (**MAPA 5**). Em razão da instabilidade das doações de agências externas e da limitada dotação orçamentária governamental, uma expressiva corrente do movimento conservacionista procura atualmente estabelecer valor monetário para esses serviços. Iniciativas de cobrança pela sua prestação já estão em curso em várias partes do mundo<sup>7</sup>.

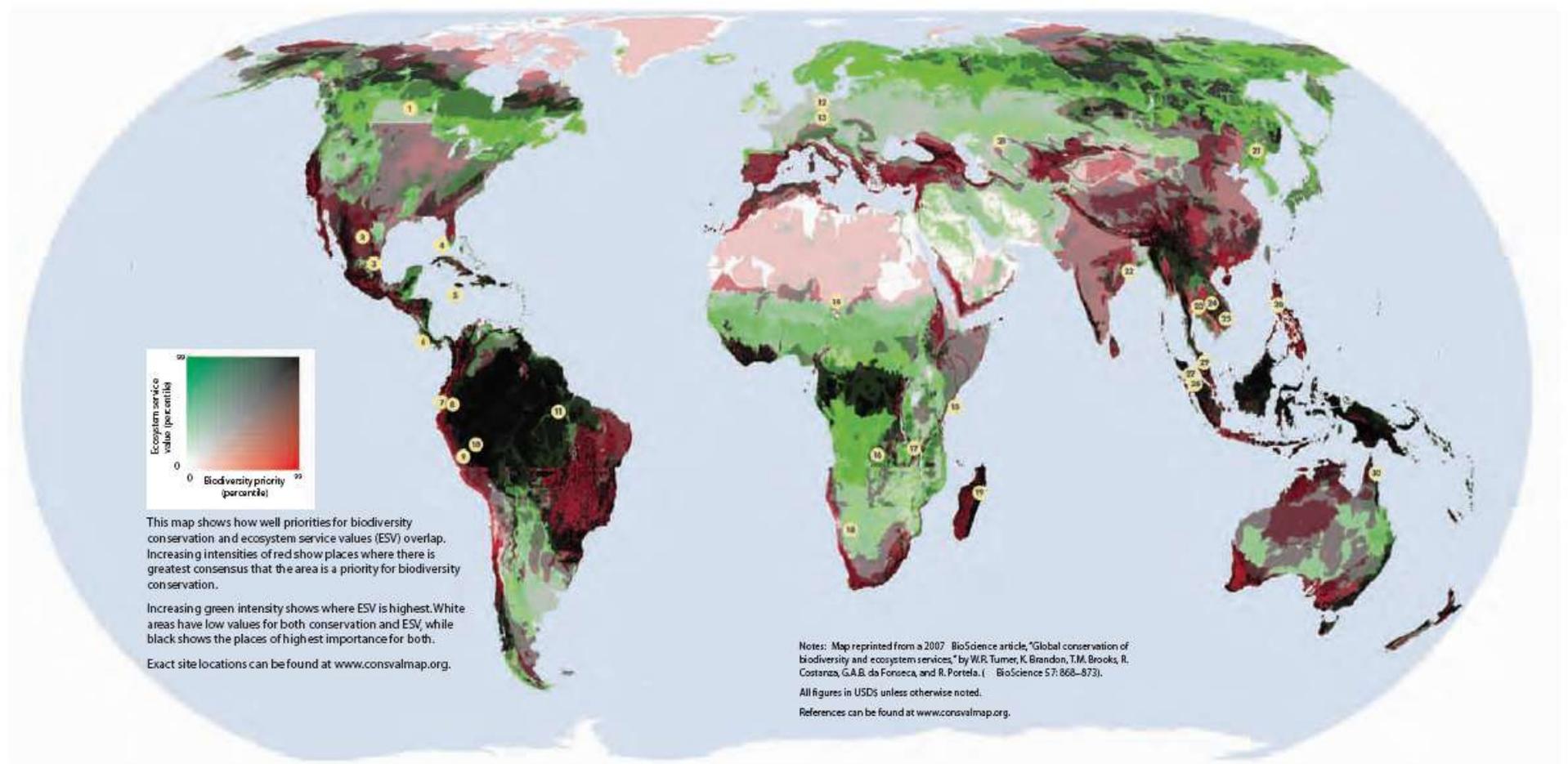
### **1.7. A emergência de um novo paradigma para a conservação de áreas protegidas: a abordagem biorregional**

Estudos empíricos têm mostrado, no entanto, a ausência de relação linear entre a criação de áreas protegidas e a efetiva conservação da biodiversidade. Grande parte das áreas consideradas prioritárias em diversos biomas permanece fora de áreas protegidas, e o papel limitado das áreas protegidas na conservação de paisagens mais extensas tem sido constantemente criticado. Muitas áreas protegidas, embora legalmente instituídas, carecem de um funcionamento *de fato*, e são hoje conhecidas como *parques de papel* (Hayes e Ostrom, 2005). Diversos fatores são usualmente responsabilizados pela falta de eficácia das áreas protegidas: a ineficiência da instância administrativa responsável – na maioria das vezes o Estado – pela gestão da área protegida; a morosidade na criação

---

<sup>7</sup> No Peru, 8 operadoras de turismo aceitaram pagar 10.000 dólares ao ano pela preservação da beleza cênica do Parque Nacional Manu, próximo à fronteira com o Acre, a partir de 2003. Este e outros casos são apresentados pelo Programa Dimensões Humanas da Conservation International, em um mapa *online* disponível em: <<http://www.consvalmap.org/>>. Acesso em: agosto de 2007.

MAPA 5: O VALOR DA NATUREZA PARA A QUALIDADE DE VIDA E O DESENVOLVIMENTO - CBD



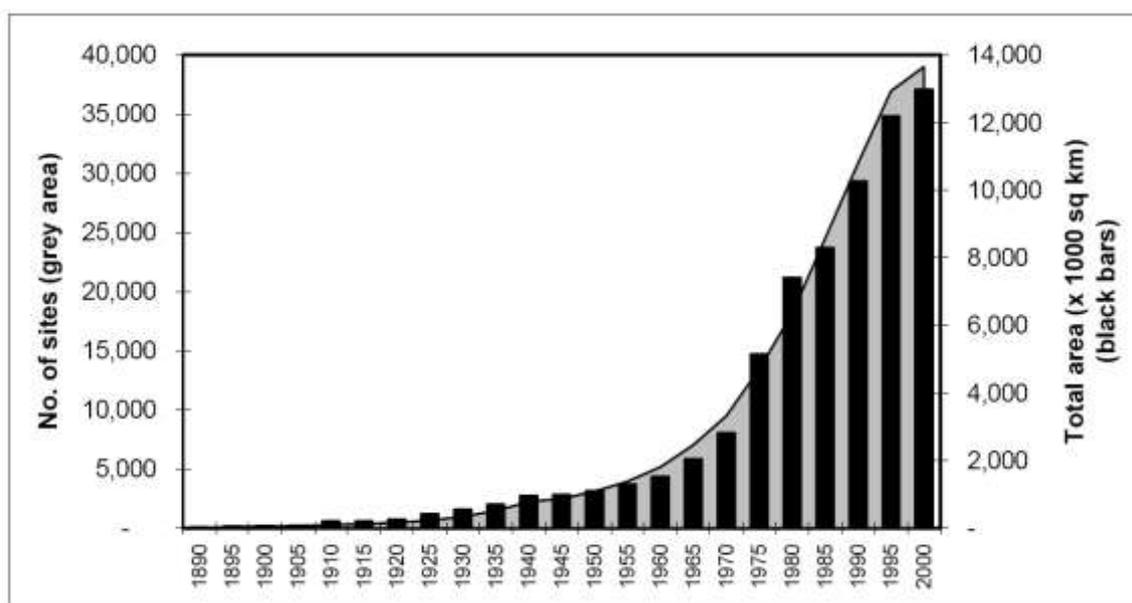
Fonte: Mulongoy and Gidda, 2008 [The Value of Nature].

de novas áreas; a utilização de critérios de seleção indiscriminados que não levam a aumento da representatividade dos ecossistemas; a falta de qualidade e quantidade dos recursos humanos envolvidos; e a escassez de recursos financeiros.

Maior destaque, no entanto, tem recebido a fragmentação dos ecossistemas como fator fundamental para a falta de efetividade das áreas protegidas. Na avaliação dos conservacionistas, as áreas protegidas estão se tornando ilhas em regiões intensamente alteradas pelas atividades humanas.

O aumento das interações entre as áreas protegidas e as áreas utilizadas de forma produtiva para outras atividades humanas é geralmente apresentado como desdobramento da expansão do povoamento, da fronteira agrícola e de projetos de infraestrutura e de extração de recursos naturais. Essa abordagem ocorre especialmente nos chamados países em desenvolvimento, desconsiderando o impressionante crescimento do número e da cobertura de áreas sob proteção nos últimos trinta ou quarenta anos (FIGURA 5).

**FIGURA 5: EVOLUÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO MUNDO (EM NÚMERO E ÁREA)**



Fonte: IUCN, 2004 (p. 43).

Apoiados em estudos realizados no campo da biologia da conservação, os conservacionistas alegam que o tamanho das áreas protegidas é demasiadamente reduzido para que essas áreas por si só possam sustentar em longo prazo populações viáveis de espécies, além de torná-las mais vulneráveis à invasão de espécies exóticas em suas bordas e a perturbações naturais e antrópicas. A falta de conectividade entre áreas preservadas, por sua vez, reduz as possibilidades de migração de espécies e de fluxo genético, afetando a capacidade de adaptação dos ecossistemas.

Inspirada no enfoque ecossistêmico, no biorregionalismo, e no Programa o Homem e a Biosfera (1972) da UNESCO, a resposta das principais organizações conservacionistas para lidar com esses desafios tem sido expandir a escala geográfica de suas iniciativas, mudando seu escopo tradicional para abranger a integridade dos ecossistemas (Miller, 1996). Para a conservação das áreas protegidas, tal proposta significa partir da proteção de áreas isoladas para o planejamento integrado do uso do solo nas regiões em que estas se inserem – estratégia usualmente chamada de abordagem biorregional, abordagem ecossistêmica, ou conservação da paisagem.

A abordagem biorregional situa as áreas protegidas como âncoras ou áreas-chave, cercadas por zonas de amortecimento e conectadas em rede por corredores, no interior dos quais são incentivados outros usos produtivos considerados compatíveis com a conservação da biodiversidade. Idealmente, a implantação de áreas protegidas nesses corredores deve utilizar o amplo espectro de categorias recomendado pela IUCN, formando um padrão espacial de áreas protegidas intercaladas com terras indígenas, em uma matriz de diversos outros usos e propriedades.

Amplamente difundida, a estratégia recebe nomes diversos de acordo com as organizações que a promovem: conservação ecorregional pela WWF; planejamento biorregional pelo World Resources Institute (WRI); conservação planejada pela The

Nature Conservancy (TNC); entre outros. Em comum, todas reconhecem que a escala ampliada de ação requer: implementação de novas soluções de design espacial das áreas protegidas; flexibilização da preservação estrita; captação e geração de mais recursos; e adoção de processos adaptativos e participativos de gestão de áreas protegidas.

Para Adrian Philips (2003), ex-presidente da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN (1993-2000), tais princípios não são particularmente novos se considerados isoladamente, pois resultam de extensos debates e alterações do pensamento e da prática conservacionista, empreendidos ao longo dos últimos trinta anos; entretanto, considerados coletivamente, constituem *novo paradigma para as áreas protegidas* (QUADRO 2).

As novas práticas têm lugar nas chamadas biorregiões. Existem inúmeras propostas entre as organizações conservacionistas sobre o que vem a ser uma biorregião, e as implicações decorrentes do seu tamanho, seus limites e seus componentes. Para os propósitos deste trabalho é particularmente interessante que a definição se determine “*não pelas fronteiras políticas, mas pelos limites geográficos das comunidades humanas e dos sistemas ecológicos*” (WRI, IUCN e UNEP, 1992:97; grifo nosso). A ênfase na falta de coincidência entre os limites dos ecossistemas e os limites políticos internacionais, presente nessa definição e em todas as suas derivadas, veio não só a conferir impulso vigoroso a uma idéia antiga – as áreas protegidas transfronteiriças – como também a estabelecer a abordagem biorregional como via prioritária para a conservação da biodiversidade nestas áreas.

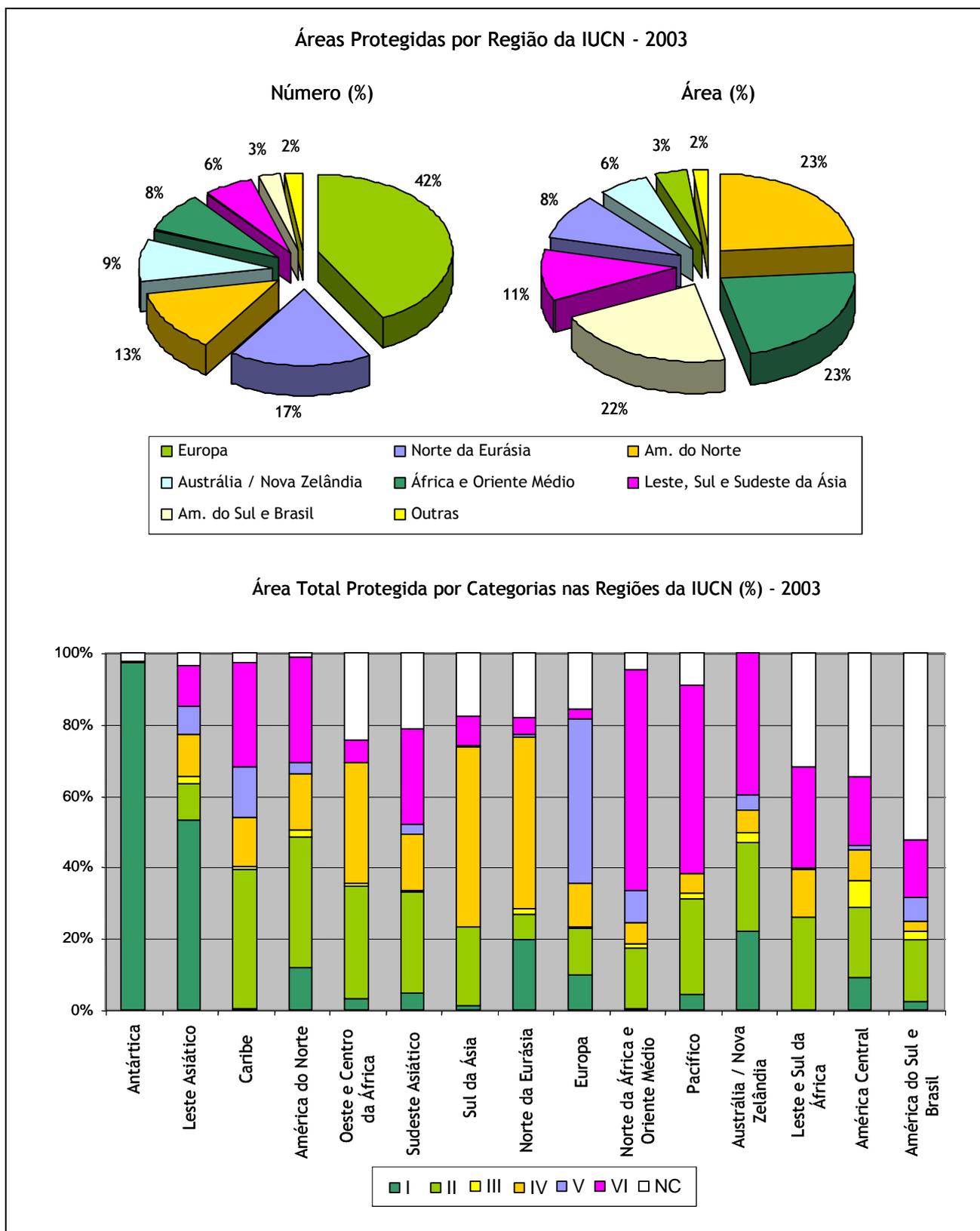
**QUADRO 2: O NOVO PARADIGMA DE CONSERVAÇÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS**

<i>Princípios / Idéias</i>	<i>Dominantes 1960 / 1970</i>	<i>Emergentes 1990 / 2000</i>
<i>Objetivos</i>	cercar para proteger  beleza cênica  valor intrínseco da natureza intocada para turistas e visitantes  proteção	preservação aliada a metas sociais e econômicas  razões científicas, culturais e econômicas  valor cultural da natureza (intocada)  comunidades locais  proteção, restauração (cat V IUCN)
<i>Gestão</i>	governo central	gestão compartilhada, vários parceiros
<i>População Local</i>	planejamento e gestão contra população local  “inimiga” da conservação  ignorar opiniões e demandas locais	com, para e pela população local  contemplar necessidades (legitimidade)
<i>Contexto Regional</i>	áreas protegidas isoladas  “ilhas”	áreas protegidas em redes e conectadas por corredores  parte de um sistema de áreas protegidas (regional, nacional e internacional)
<i>Abrangência</i>	problema / responsabilidade nacional	problema / responsabilidade local, nacional e internacional
<i>Gestão</i>	reativa; curto prazo; tecnocrática	adaptativa; longo prazo; política
<i>Financiamento</i>	Estado	Estado + várias fontes (agências bilaterais ou multilaterais, fundações privadas, ONGs, empresas)
<i>Conhecimento</i>	ciências naturais; <i>expertise</i>	multidisciplinar; conhecimento local

Adaptado e traduzido do original em inglês.

Fonte: Philips, A., 2003.

**GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO MUNDO - 2003**



Organização e elaboração: Rebeca Steiman.  
 Fonte: Chape et al, 2003 [United Nations List of Protected Áreas].

## 2. FRONTEIRA POLÍTICA INTERNACIONAL: UMA VISÃO GLOBAL<sup>1</sup>

### 2.1. A questão da classificação das fronteiras políticas

Na literatura sobre limites e fronteiras políticas internacionais é possível encontrar inúmeras classificações para diferenciar os tipos de fronteiras-limite e suas peculiaridades. A mais conhecida – a classificação das fronteiras políticas em naturais e artificiais<sup>2</sup> – foi discutida durante toda a primeira metade do século XX, mesmo depois de Robert Sieger ter afirmado que “as fronteiras, mesmo as chamadas naturais, são resultado de convenções (bilaterais) ou de imposição (unilateral)” (Sieger, 1937 *apud* Backheuser, 1948).

O que parece um traço comum a todas as classificações (naturais e artificiais; boas e más; lineares e zonais; etc.) é o intuito de estabelecer a superioridade de determinado conceito de fronteira sobre outros – superioridade claramente relacionada à função que o autor atribui a este conceito. Por exemplo, as discussões sobre a conveniência dos rios ou das montanhas como limites entre Estados estão relacionadas à função prioritária da fronteira como fator de assimilação ou fator de defesa, respectivamente.

Esse embate é bem ilustrado pela contraposição dos pontos de vista de Thomas H. Holdich e Lionel W. Lyde, que tinham em mente a divisão do continente europeu no contexto da Primeira Guerra Mundial. Para Holdich (1916), a melhor maneira de

---

<sup>1</sup> Esta seção é em grande parte fundamentada em pesquisa anterior, realizada para a elaboração da dissertação de mestrado da autora (Steiman, 2002).

<sup>2</sup> O texto clássico e principal referencia dos esquemas classificatórios de fronteiras em naturais e artificiais é *Frontiers*, escrito por Lord Curzon of Kedleston (1907), vice-rei da Índia (1898-1905) e responsável pela pasta de Relações Exteriores da Grã-Bretanha (1919-1924).

preservar a paz entre as nações seria dividi-las com a mais forte e definitiva barreira física que pudesse ser encontrada, geralmente as cadeias montanhosas. Para Lyde (1915), no entanto, o limite político ideal seria uma feição natural que de fato encorajasse um intercâmbio internacional pacífico, papel desempenhado vantajosamente pelos rios; estes últimos, pelo fato de reunir os habitantes de suas bacias, ofereceriam o máximo de possibilidades de associações pacíficas.

Quase cem anos depois, a proposta de Lyde parece ser a vencedora, sem dúvida porque as montanhas já não representam nenhuma defesa, em virtude das novas tecnologias de guerra. O valor defensivo da faixa de fronteira perdeu importância durante a Segunda Guerra Mundial, à medida que os ataques aéreos passaram a atingir pontos muito distantes do *front* da batalha, transformando a guerra em operação tridimensional (Spykman, 1942).

Richard Hartshorne (1936) introduziu a importância do contexto histórico e cultural na gênese e evolução dos limites (*boundary*) internacionais. Para o autor (com a colaboração dos geógrafos norte-americanos, Derwent Whittlesey e Stephen Jones), os limites internacionais podem ser classificados de acordo com a paisagem cultural no momento de sua formação. O estudo de suas mudanças ao longo do tempo, bem como a análise das etapas de delimitação e demarcação em relação ao povoamento da fronteira, levaram esses autores a sugerir uma classificação que levasse em conta o fato de o limite político ter sido estabelecido antes (*antecedent boundary; pioneer boundary*) ou depois (*subsequent boundary*) do desenvolvimento da maioria dos aspectos da paisagem cultural. Haveria também casos em que o limite político estaria ainda presente na paisagem cultural, mesmo que já abandonado de fato (*relict boundary*), ou ainda o limite estaria em conformidade ou não com uma série de aspectos desta paisagem (*superimposed boundary*).

Julian Minghi (1963), em clássica revisão bibliográfica sobre o tema das fronteiras internacionais na primeira metade do século XX, chama a atenção para o vínculo entre as idéias sobre fronteira e o meio histórico e geográfico em que estas são elaboradas. Segundo o autor, a variedade metodológica resultante produz com frequência conceitos contraditórios entre si. As classificações e tipologias de fronteira-limite evoluíram da simples divisão natural-artificial para outras, que descrevem a base da fronteira como física ou antropogeográfica, até chegar àquelas com base na paisagem cultural. Minghi registra também as idéias então em surgimento, que enfatizavam, de um lado, a importância das similaridades e diferenças entre comunidades sociopolíticas, divididas pelo limite político; de outro, a importância das zonas de circulação na descrição da intensidade de movimento em regiões de fronteira. Avaliando essas diferenças, Minghi considera absolutamente necessário realizar pesquisas empíricas a fim de validar qualquer intento de generalização.

No entanto, anos depois, já em outro contexto de pensamento geográfico e de questões estratégicas, o geógrafo franco-suíço Claude Raffestin (1993) criticou os estudos sobre a natureza e função das fronteiras internacionais, afirmando que essas abordagens teriam negligenciado a importância das concepções de fronteira, bem como suas funções e efeitos, sobre a organização espacial.

## **2.2. Evolução das concepções de limite e fronteira internacional**

Para grande parte dos geógrafos políticos, diferentes princípios serviram ao propósito de delimitação de fronteiras ao longo do tempo e em contextos geográficos diversos (Jones, 1959; Guichonnet e Raffestin, 1974). A existência de limites precisos para os territórios de povos antigos, por exemplo, foi por longo tempo desconsiderada

pelos modernos geógrafos políticos. Aceitava-se que os antigos tivessem alguma noção de limite, mas o desconhecimento e a generalização indiscriminada levaram muitos pesquisadores a pensar que povos primitivos deveriam guardar costumes primitivos e noções primárias de fronteiras e limites.

Essa é a opinião do positivista Albert P. Brigham (1919), ao postular que as concepções sobre limite territorial obedeciam a um esquema evolutivo-civilizatório. A evolução teria partido de um estágio primitivo ou tribal, no qual as linhas não existiam; passando a um segundo estágio, misto ou de transição, no qual as demarcações, embora volúveis, abarcam o planeta; para atingir então o terceiro estágio, o ideal, no qual as linhas são fixas e de pouca importância, salvo para conveniências administrativas. Segundo Brigham, o mundo encontrava-se no segundo estágio, sem nenhuma garantia de chegar ao terceiro.

A influência dos estudos antropológicos sobre a geografia política rompeu de vez com as teses do ‘primitivismo’ das sociedades tribais, e com a idéia de que os homens primitivos não conheciam as fronteiras-limite lineares, concebendo somente zonas vinculadas ao território de caça. De fato, Stephen Jones (1959) assinala que antropólogos identificaram, em várias partes do globo, práticas de sociedades tribais que faziam uso não apenas de linhas fronteiriças, mas também de demarcação e patrulhamento.

A idéia subjacente à tese do primitivismo considerava os laços de parentesco como único princípio a gerar a coesão social desses grupos; é fato, porém, que mesmo entre os povos antigos o princípio territorial constituía parte importante da formação de sua identidade, convivendo e disputando com a predominância dos critérios de parentesco (Lowie, 1927 *apud* Jones, 1959).

Owen Lattimore (1937) foi outro geógrafo norte-americano que estudou as relações entre fronteira e civilização; suas conclusões, entretanto, enfatizam a complexidade dos fundamentos sociais e culturais que regem as concepções políticas de fronteira. Para os impérios chinês e romano, a fronteira teve o sentido de limite de civilização. Mas se no caso chinês, pelo menos ao norte do Império, ocorreram inúmeras tentativas de cristalizar a fronteira por meio da construção de rígidas muralhas; no caso romano, estabelecer fronteiras fixas significava limitar a expansão de seus domínios, o que não lhes interessava – donde o longo período que levaram para definir seu sistema de fronteiras. A rigidez perseguida pelos chineses, na interpretação de Lattimore, expressava seu desejo de exclusão de povos que consideravam bárbaros e não desejavam absorver. Transpor a fronteira não implicava apenas dominar esses povos bárbaros, mas dominar o espaço das estepes e da atividade pastoril – estrutura vista, sob todos os aspectos, como inferior à chinesa. A muralha da China não só separava duas grandes regiões, mas dois modos de organização espacial: as bacias hidrográficas chinesas, onde se praticava uma agricultura intensiva e irrigada, e as estepes do norte, com sua pecuária extensiva (Lattimore, 1937). Situações desse tipo levaram Guichonet e Raffestin (1974) a afirmar que a fronteira constituiu não só um meio de diferenciação territorial, mas também um meio de diferenciação temporal.

Há um consenso na literatura de que é com o advento do Estado Moderno que a fronteira linear, precisamente delimitada e demarcada, vai se tornar imprescindível, uma vez que, para se impor, o Estado precisou inicialmente lançar as bases de sua soberania territorial. Essa visão, no entanto, já parte da concepção moderna de fronteira como limite dos Estados Nacionais. A relação entre limite e soberania territorial não foi imediata, pois no mundo feudal (europeu) os argumentos que embasavam o poder dos reis sobre o reino eram de tipo feudal, e não nacional.

Para uma parte da literatura consultada, é no período entre os séculos XIII e XV que surge a palavra ‘fronteira’ na maioria das línguas européias, derivada do latim ‘*frons-frontis*’. Não foi originalmente aplicada a uma linha, e sim a uma área. Na Europa medieval, a zona/região de fronteira constituía uma área, ou seja, possuía largura (e não só extensão, como é o caso do limite), de modo que cumprisse o objetivo de separação, e não de contato. No entanto, o desenvolvimento desse expediente político surgiu anteriormente, no período da Alta Idade Média (século VII e VIII). No período em questão, os reis francos e germânicos constituíram os ‘*marks*’, ‘*marches*’ (francês), ‘*marcas*’ (espanhol), territórios especiais, usualmente objeto de projetos de colonização, com a função de proteger as fronteiras do Império contra eslavos e outros povos com os quais não queriam relação. Cada marca tinha um administrador próprio (os ‘*markgrafs*’, ‘*margraves*’, ou marqueses); muitas deram origem mais tarde a reinos e estados independentes. Mais ou menos com a mesma função, os romanos empregavam os ‘*marcomanni*’.

No que concerne ao sistema territorial, a característica marcante na Europa medieval era a herança dos feudos por indivíduos ligados por laços de vassalagem. Nem o parentesco nem a territorialidade representavam os princípios originais. Porém a evolução do próprio sistema acabou por atribuir aos feudos uma natureza hereditária e territorial. Tantos eram os feudos cujas relações de lealdade ultrapassavam os domínios territoriais dos reinos e impérios, que o mosaico de fronteiras políticas resultante negava, na prática, o poder dos reis no sistema de monarquia feudal. As bases do sistema assentado nos direitos hereditários e históricos, até então prevaletentes na delimitação de fronteiras, foram gradualmente sendo rompidas pela emergência do Estado Moderno.

A idéia de fronteira natural teria surgido na França no século XVI, e já seria um indicativo da nova função dos limites, relacionada à fundamentação da base territorial do Estado, segundo Norman Pounds (1951). O debate despontado entre franceses e alemães sobre a soberania francesa na Alsácia e no vale do Reno (a ‘fronteira natural’ da França) deu margem ao conceito de fronteira fundamentado no princípio de que a base territorial do Estado deveria ser lingüística ou racial – posição defendida pelos humanistas alemães (1951:154). Ainda para Pounds (1954), a busca de uma fundamentação racional para a idéia de ‘limite natural’, sustentada pelos filósofos políticos franceses (e ingleses) no âmbito da Ilustração, levou à associação desta idéia à noção de “lei natural”, no sentido de que respeitar os limites *naturelles* dos Estados nada mais seria do que obedecer à lei da natureza. Cada Estado teria seu ‘limite natural’; defendê-lo era certo e apropriado, mas anexar-lhe território externo seria ofender a lei natural. Contudo, a contribuição dos filósofos ilustrados foi eminentemente teórica, claramente voltada para a definição das bases do sistema de Estados soberanos, sem preocupação com sua aplicação prática, como a definição de regras para identificação dos limites no terreno. É interessante notar que, no período revolucionário francês, as discussões sobre limites raramente mencionavam a história como justificativa, e sim a ‘lei da natureza’ como base lógica da divisão do território.

A literatura geográfica anglo-saxônica e francesa costuma ignorar a contribuição dos ibéricos na moderna concepção de limites e fronteiras políticas. Sem dúvida a longa e complexa evolução das fronteiras entre mouros e cristãos na Península Ibérica representou fonte de ensinamento para o trato político da questão (Silva, 2001). O Tratado de Madrid (1750) faz menção à necessidade de levantamentos expeditos no terreno, para a efetiva demarcação de limites; estabelece separação entre os conflitos que pudessem ocorrer na Europa (entre as potências signatárias) e os conflitos

americanos (Artigo XXI); faz uso do desenho das redes hidrográficas como melhor opção de limite; e desloca o princípio romano do Direito Civil, denominado *uti possidetis* (consagrado ao direito de propriedade e posse sobre terras), para o campo do Direito Público (Artigo III), o que permitiu lidar com a questão da expansão das fronteiras de povoamento (Machado, 1989).

No início do século XIX surgiu – não entre os franceses, mas entre os alemães – nova doutrina de fronteira-limite vinculada à identidade nacional. Usualmente toma-se por marco dessa doutrina o Discurso à Nação Alemã, de J. Fichte (1807). A reação alemã à doutrina das fronteiras naturais dos franceses levantou o conceito de fronteira baseado no princípio da nacionalidade. Fazendo uso de uma idéia mística de “povo”, Fichte defende a unidade territorial do Estado e a idéia de que os limites deste sejam derivados da existência (histórica) de língua e cultura comuns. Diversos autores apontam o fato de que, no século XX, uma das principais conseqüências da doutrina de fronteira baseada na identidade nacional foi o conceito de autodeterminação dos povos.

Contudo, em grande parte do século XIX dominou a concepção imperial de fronteira e limite, desenhada no âmbito da hegemonia da Grã-Bretanha no sistema mundial. Tanto a existência quanto os interesses de coletividades envolvidas eram negligenciados em favor do balanço de poder entre as principais potências. É nesse contexto que surgem as noções de ‘Estado-tampão’ (reavivando a noção da antiga marca, só que agora na forma de Estado protegido por grandes potências) e de ‘esfera de influência’. A maior parte dos limites políticos da África e da Ásia foi desenhada pelas potências coloniais, tendo em vista à estabilização do poder, ainda que momentâneo, dentro do próprio âmbito (Curzon, 1907).

Engana-se, portanto, quem imagina que a Terra foi dividida por limites políticos tão precisos como o são hoje, desde o início da ‘era moderna’. Para Globet (1934), tal

situação só teria acontecido de forma mais generalizada no século XIX. Uma das razões principais apontadas por esse autor seria a pouca importância dos negócios realizados em escala internacional. Havia inicialmente apenas pontos de inspeção, onde as mercadorias podiam ser examinadas para efeito de tarifas. Teria sido a necessidade de ajustar as relações entre os Estados ao crescimento do comércio mundial, o motivo principal para a demarcação exata dos territórios. A segunda razão apontada por Globet é o fato de que somente no século XIX os Estados se tornaram suficientemente organizados e capazes de garantir a definição de suas áreas de jurisdição. As observações de Globet remetem à tese de Giovanni Arrighi, segundo a qual o sistema de Estados Nacionais foi englobado e funcionalizado pelo sistema de acumulação capitalista.

Até hoje prevalece em muitas arenas de política internacional uma concepção fortemente contratual de fronteira internacional. O princípio geral da fronteira contratual reza que sua delimitação seja resultado de uma negociação bilateral em que as partes não utilizam outros recursos para fazer prevalecer seus pontos de vista. Os inúmeros conflitos de fronteira atualmente observados indicam, contudo, o fato de que a fronteira contratual é na verdade extremamente rara. Muitos tratados se revelaram, na prática, artifícios para ganhar tempo e consolidar velhas conquistas.

A atual tendência de formação de blocos econômicos regionais e as diásporas de povos com nacionalidade compósita provocaram, em escala sem precedentes no passado, uma mudança fundamental na abordagem das fronteiras e dos limites internacionais. Para muitos países já não importam tanto os efeitos da existência dos limites internacionais, mas os efeitos da sua remoção – ou, pelo menos, da redução das discontinuidades que estes representaram por muito tempo – para a vida econômica e social, para a circulação de idéias, mercadorias e serviços (House, 1980).

Claude Raffestin (1993) afirma que as recentes abordagens, sobretudo na Europa, estão dando lugar a uma nova mitologia, uma mitologia de abolição das fronteiras-limite, coincidente com uma vontade ainda difusa de torná-las sem sentido, também em outros domínios da sociedade (Raffestin faz uso de ‘limite’ e ‘fronteira’ como sinônimos). É interessante notar que primeiramente institucionalizada na Europa, é também lá que a abolição ou não dos limites internacionais está sendo intensamente questionada, mais do que em qualquer outro lugar na atualidade. A mitologia de abolição dos limites estaria apoiada na idéia de que estes constituem um obstáculo e um entrave à liberdade individual ou coletiva, dentro de uma tradição de longa data, que atribui apenas funções negativas às divisões entre Estados.

Para Raffestin, essa mitologia não faz o menor sentido, uma vez que o limite é uma necessidade incontornável, um mecanismo de regulação que garante a existência contra os perigos do caos. Mesmo quando parecem estar de todo ultrapassados e aparentemente sem efeitos sobre o cotidiano vivido, os limites internacionais continuam a sublinhar tanto diferenças legais, quanto o princípio da identidade territorial, promovendo a separação entre “nacionais” e “não-nacionais” através de impedimentos jurídicos, políticos e ideológicos.

### **2.3. Regiões de Fronteira: simetrias e assimetrias entre países**

Uma importante característica do tratamento conferido às regiões de fronteira na atualidade consiste no fato de o foco ter se deslocado do campo estritamente político para o campo econômico (Machado, 2000). O caso da fronteira entre o México e os Estados Unidos é paradigmático. Apesar de o problema imigratório ser muito antigo e constituir fonte de antagonismo de parte a parte, os primeiros protocolos de cooperação

entre os dois países surgiram em função da questão hídrica<sup>3</sup>. A tendência de criar comissões e empresas de gestão de recursos hídricos em zonas de fronteiras internacionais, e de administrá-los de forma compartilhada, confirma-se, aliás, em outras partes do mundo, inclusive no Brasil (caso da Hidrelétrica de Itaipu, no início da década de 1970). Na fronteira Mexico-EUA, a importância política (negativa) que estes últimos atribuem aos fluxos migratórios mexicanos não impediu a criação de diversos organismos de cooperação e monitoramento da zona de fronteira entre os dois países, incluindo até um boletim diário, por *e-mail*, com as notícias mais importantes sobre vários aspectos da vida de fronteira.

É certo que os estudos atuais sobre as regiões de fronteira se concentram nos casos da fronteira EUA-México (NAFTA) e das fronteiras da União Européia. De modo geral, no entanto, a escassez de estudos sobre outras regiões de fronteira internacional pode ser explicada pela situação duplamente marginal que as tem caracterizado. De um lado, grande parte dessas regiões está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte e de comunicação, quer por seu menor peso político e econômico. De outro lado, as regiões de fronteira estão também formalmente isoladas dos Estados vizinhos, pelo papel disjuntor dos limites políticos. Sem instituições para instrumentá-la, a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira tem sido feita informalmente, e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços.

---

<sup>3</sup> Criada em 1944, a *International Boundary and Water Commission* atua em prol da cooperação bilateral no que tange a disputas de limites fluviais, controle de enchentes, controle da qualidade e do armazenamento da água, entre outros. Para tanto, concedeu imunidade diplomática e liberdade de movimento aos oficiais das duas nacionalidades, na finalidade de que estes inspecionassem problemas de poluição ou de falta de água (Anderson, 1997:39). Foi precedida pela *International Boundary Commission*, comissão também bilateral, criada em 1889 para resolver conflitos sobre os limites fluviais (Coelho, 1992:47).

Para Paul Ganster e co-autores, esse quadro tende a mudar. Em primeiro lugar, pela maior importância atribuída às cidades e regiões de fronteira pelos Estados Nacionais, no contexto atual. Um diferente tipo de atuação dos Estados Nacionais poderia ser facilitado pela introdução de novos mecanismos legais e administrativos. Em segundo lugar, pela integração de países em blocos regionais, potencialmente capaz de transformar essas regiões, por sua própria localização geográfica, em zonas de cooperação e sinergia entre países vizinhos. Nas palavras dos autores (Ganster *et al.*, 1997:7):

*With the deemphasize of security as a strategic component of international relations, it appears that regions are emerging from the paternalistic control of the state, defining their own policy interests and, more and more, engaging in their own form of foreign policy by establishing transboundary problem-solving dialogues.*

Para Lia Machado (1998), esse processo é indicativo de que, mais do que uma perda de função dos limites e fronteiras internacionais, ocorre uma mutação da perspectiva do Estado em relação ao seu papel. A fronteira deixa de ser concebida somente a partir das estratégias e interesses do Estado central, passando a ser projetada também pelas comunidades de fronteira, ou seja, no âmbito subnacional. Não só o desejo, mas a possibilidade real de comunidades locais estenderem sua influência e reforçarem sua centralidade além dos limites internacionais e sobre a faixa de fronteira, estariam subvertendo e renovando os conceitos clássicos de limite e de fronteira.

A iniciativa da Confederação Nacional das Indústrias no Brasil, apoiada pela Agência de Promoção de Exportação (APEX), ilustra bem o processo. Sob seus auspícios funciona uma rede de centros internacionais de negócios, baseados em 20 Unidades da Federação. O Centro Internacional de Negócios de Roraima, por exemplo, ambiciona projetar a influência desta unidade da federação, ampliando as relações

comerciais com a Venezuela e a Guiana. A organização de bancos de dados sobre produtos de interesse potencial e as oportunidades criadas para encontro de empresários são parte dos serviços oferecidos para subsidiar a estratégia. Na mesma escala subnacional tem atuado o SENAI de Roraima. A entidade assinou acordo de cooperação técnica com o Instituto Nacional de Cooperação Educativa (INCE) da Venezuela, no âmbito do qual são oferecidos cursos técnicos nas cidades de Santa Elena de Uairen, Ciudad Bolívar e San Felix. Em contrapartida, o INCE oferece estágios para técnicos e docentes do SENAI no seu Centro Nacional de Mecânica Automotriz, localizado em Maracay. O Centro dispõe de tecnologia de ponta, e foi construído com financiamento dos países da União Européia.

Tais iniciativas de escopo específico e de base local têm sido apontadas como instrumento essencial para intensificar as inter-relações das comunidades fronteiriças – primeiro passo rumo a uma efetiva integração. No entanto, mesmo na Europa, onde a União Européia provocou certa perda de função dos limites entre Estados Nacionais, a qual se revelou maior do que em outros blocos limitados ao livre comércio, a ação dos governos nacionais e das organizações supranacionais tem sido criticada por sua timidez no que concerne às regiões fronteiriças. As regiões fronteiriças ou transfronteiriças só muito recentemente começam a contar com legislação específica e com projetos de estímulo realmente orientados em seu sentido. A ação, quando empreendida, tem partido dos governos nacionais, que atuam no âmbito supranacional sobre suas respectivas regiões fronteiriças, descaracterizando a interação local.

A morosidade de atuação na escala local pode ser explicada também pela impossibilidade jurídica de definir *a priori* em que se constitui uma zona/região de fronteira. É necessário coerência para que não sejam atropeladas as funções legais e de controle, junto com a função fiscal que se pretende amenizar ou eliminar. Porém essa

coerência é tida como burocrática, sem agilidade nem flexibilidade para resolver os problemas cotidianos de comunidades muitas vezes artificialmente repartidas (Pradeau, 1994).

Pradeau, assim como John House, assinala que, embora compartilhando frequentemente dos mesmos problemas e efeitos causados pelo limite internacional, as regiões fronteiriças são de modo geral concorrentes. A duplicidade de infra-estruturas como rodovias paralelas, aeroportos, usinas de geração de energia, entre outras, constitui prova dessa concorrência e fonte de desperdício de muitos recursos. Revela-se também reflexo de uma concepção de zonas de fronteira como regiões defensivas, fechadas e orientadas para dentro. Paradoxalmente, mesmo que permaneçam concorrentes, essas regiões têm sido obrigadas a formar alianças, ainda que para competir com outras díades – ou tríades – de seus próprios países ou de países limítrofes. A disputa entre diversas regiões, ao longo do limite internacional do Brasil com o Peru e a Bolívia, para se tornarem o eixo preferencial da rota do Pacífico constitui bom exemplo da formação de alianças para concorrência.

As iniciativas locais de integração, em muitas regiões de fronteira, derivam do interesse destas em se afirmarem como saídas preferências de escoamento ou como regiões de turismo mais destacadas. Não por acaso, um dos principais fatores a intervirem na promoção da cooperação é a existência de uma elite política local empreendedora, disposta a investir tempo, esforços e dinheiro para promover o desenvolvimento de redes transfronteiriças (Ganster *et al.*, 1997). Na prática, os elementos de integração e de desintegração coexistem e se interpenetram incessantemente de forma diversa, para as diferentes funções desempenhadas.

Se as regiões fronteiriças detêm potencial para deslançar a cooperação internacional dos países que as contêm, o que dizer da influência do contexto

supranacional sobre a qualidade e a intensidade das relações que semelhantes regiões mantêm entre si?

É incontestável que um contexto de integração política e econômica como o que vem ocorrendo com a formação da União Européia abre novas possibilidades para as regiões fronteiriças. O bom desempenho da EUREGIO na porção central da fronteira entre Alemanha e Holanda tem sido considerado modelo de cooperação transnacional. Criada em 1970, a partir da congregação de três associações autônomas de municípios localizados na fronteira, a região adquiriu progressivamente uma estrutura complexa (Coelho, 1992).

O parlamento único, formado pelas autoridades locais e representantes civis dos vários segmentos das duas regiões envolvidas, foi criado para que os interesses de ambos os lados da fronteira sejam debatidos. O resultado parece animador, tendo em vista que a União Européia contava com 60 associações de regiões transfronteiriças, ao final da década de 1990 (Ganster *et al.*, 1997).

Ainda assim, outras questões se apresentam sobre o futuro do papel das fronteiras externas no bloco europeu, e sobre a possibilidade de transferir este modelo para outras regiões. House (1980) indaga quais dessas regiões, embora periféricas no nível nacional, são potencialmente nodais para a União Européia. Pesaram sobre a EUREGIO aspectos favoráveis, como a ausência de assimetrias socioeconômicas, estruturais e administrativas, além de problemas econômicos, sociais e ambientais em comum – circunstâncias nem sempre facilmente encontradas, e nem sempre garantia de efetiva integração. Na mesma linha, são ilustrativos os casos da fronteira entre Estados Unidos-Canadá e Estados Unidos-México. A ausência de conflitos políticos e de diferenças culturais marcantes entre Canadá e Estados Unidos, bem como a acentuada

autonomia local em ambos os países, caracterizam uma região transfronteiriça de baixas assimetrias, porém, ao mesmo tempo, de baixa interação (Ganster *et al.*, 1997).

A fronteira dos Estados Unidos com o México, por sua vez, é marcada por fortes assimetrias econômicas e infra-estruturais, mas tem se provado uma zona de fronteira dinâmica e de alta interação. Mesmo considerando os custos informacionais das transações, definidos pelas diferenças lingüísticas e culturais; as tensões étnicas; e as animosidades históricas, ainda assim existem muitos progressos a contabilizar (House, 1980). De outro lado, se na Europa a União Européia funcionou como fator de incentivo à cooperação, na América do Norte o NAFTA representa quase um fator limitante. A integração que emana dos centros de poder dos países envolvidos é funcional e limitada ao livre-comércio, não tendo por objetivo uma efetiva integração (Ganster *et al.*, 1997).

A existência ou não de simetrias representa questão importante. Quando os sistemas em ambos os lados do limite são análogos, é provável, como pensava Boggs (1940), menor tensão na periferia de cada um; porém a existência de simetria e paz não é garantia de grande interação. Em contraste, House (1980) postula que o grau de homogeneidade das condições econômicas e sociais, em ambos os lados, limita a complementaridade das trocas, ao passo que uma grande diversidade pode encorajar o desenvolvimento de complementaridades e, por conseguinte, sustentar nova divisão transfronteiriça do trabalho. Para o autor, as assimetrias e diferenças de gradiente constituem a fonte do dinamismo dos espaços fronteiriços.

Contudo, não apenas as assimetrias econômicas têm efeitos sobre as regiões fronteiriças. A interpenetração de culturas que lhes é peculiar, com seu bilingüismo e costumes próprios, é em muitos países explorada para a indústria do turismo. Levando-se em consideração que a maior parte dos turistas é formada por habitantes de grandes cidades, o isolamento das regiões de fronteira permite paisagens mais preservadas,

capazes de funcionar como atrativo importante, especialmente se estiverem próximas a áreas densamente povoadas (Miossec *apud* Pradeau, 1994).

As assimetrias culturais, de outro lado, podem gerar efeitos negativos para as transações transfronteiriças. Aqui, novamente, o exemplo da fronteira entre Estados Unidos e México mostra-se interessante. No aspecto em questão, os persistentes estereótipos culturais do "anglo-saxônico prepotente e dominador" e do "hispanico preguiçoso e ignorante" constituem fatores limitantes do processo de integração. Por esse motivo, Guichonnet e Raffestin (1974) assinalam que o efeito de fronteira pode ser derivado e prolongado, como no caso de uma fronteira já desfuncionalizada, que continua impermeável por inércia do quadro mental que a 'formou'.

Há também outra importante questão pendente para as regiões transfronteiriças ou zonas de fronteira: ainda que estas atinjam efetivo nível de complementaridade e cooperação, precisarão se impor. É necessário que passem a ser mais do que nódulos intermediários nas rotas de passagem, com a mera função de ligar entre si os centros maiores. Questão crucial para as cidades e regiões de fronteira é, portanto, como se inserir nas diversas redes transnacionais que as atravessam, sem desempenhar fatalmente o papel de simples ponto de passagem (Pradeau, 1994).

#### **2.4. Zona de Fronteira: redes e fluxos multiescalares transfronteiriços**

Voltado também para o caso da fronteira México-Estado Unidos, John W. House (1980) mostra quão problemática se apresenta a concepção de políticas públicas para as fronteiras internacionais. O autor propõe um interessante modelo para descrever os fluxos de bens, capitais e pessoas que caracterizam esses espaços, reativando a noção de zona de fronteira. A zona de fronteira seria composta pelas faixas de cada lado

do limite internacional, caracterizando-se por interações que, embora internacionais, criam um *milieu* próprio de fronteira, só perceptível na escala local/regional.

A noção de zona de fronteira não é nova na literatura geográfica e das ciências afins, com suas constantes referências à “região de fronteira” (*border zones, border regions*). No entanto, em vez de focalizar as interações locais, a maioria dos autores busca com essa noção diferenciar a faixa de fronteira de cada país em relação ao restante do território nacional. O pioneirismo de John House foi centrar a análise tanto na zona de fronteira quanto no feixe de interações entre cidades-gêmeas, qualificando-os segundo a natureza dos fluxos. O autor, no entanto, assinala a dificuldade que reside em analisar os efeitos locais desses fluxos, mais difíceis de justificar em termos teóricos do que em termos operacionais. Para House, pouca atenção foi dispensada a essas zonas, cuja concentração de efeitos territoriais poderia servir de base para a organização de contatos e de cooperação transnacionais. A extensão desses efeitos teria gradação decrescente (*distance decay*) numa zona de distância indeterminada, rumo ao interior de cada território nacional. Determinar essa distância tem sido um dos objetivos mais espinhosos dos pesquisadores dedicados ao tema, com implicações práticas na atuação do Estado em suas respectivas faixas de fronteira. A dificuldade advém principalmente do fato de que esses efeitos se expressam com formas e amplitudes diferenciadas no território – conjugada ou isoladamente, contínua ou descontinuamente.

O modelo de House analisa esses efeitos em termos dos diversos fatores de produção, tais como terra, trabalho e capital, serviços públicos ou privados. Uma vez que a base empírica foi a fronteira entre Estados Unidos e México, o modelo concerne a uma zona de fronteira muito heterogênea em termos de níveis de desenvolvimento e características culturais. Essa análise mostra que não se pode deduzir uma relação

mecânica entre Estados desenvolvidos e faixas de fronteira desenvolvidas, uma vez que na prática pode ocorrer o inverso.

Um dos fatores que apresentam efeitos mais concentrados nas comunidades fronteiriças de ambos os lados de uma zona de fronteira é o trabalho. As oportunidades que oferece um Estado mais desenvolvido, sobretudo para a realização de tarefas pesadas, descartadas pelos profissionais qualificados que nele habitam, acarretam ao longo do tempo grande fluxo de trabalhadores do lado pobre para o lado mais rico do limite internacional. Esse fluxo pode ser constituído por trabalhadores diaristas ou sazonais, desqualificados ou semiquilificados, atraídos ao outro lado pelas oportunidades de trabalho e pelos possíveis pagamentos de assistência social; os mesmos motivos podem justificar a evasão dos mais qualificados. Se esse afluxo de trabalhadores reduz as pressões demográficas e o desemprego no Estado menos desenvolvido, pode também se converter em potencial para grave exploração de trabalhadores ilegais na região de fronteira do Estado mais desenvolvido.

Mais difíceis de mensurar são os fluxos de capital, em razão da relativa imobilidade, comparada à alta mobilidade dos trabalhadores. Sujeita a constantes variações conjunturais induzidas pelas diferentes políticas econômicas e cambiais de cada país, a zona de fronteira pode se tornar muito instável. É comum o investimento de empresários nos dois lados da fronteira, para se protegerem dessa instabilidade – alguns, muitas vezes, possuem lojas em ambos os lados. Em outros casos são instaladas fábricas do lado menos desenvolvido, em busca de trabalho barato e desorganizado e de padrões ambientais menos rigorosos; os lucros, porém, são invariavelmente drenados através da fronteira para o país de origem.

Várias cidades da fronteira continental do Brasil incluem-se nesse caso. Em Guajará-mirim, ao oeste de Rondônia, por exemplo, as agências bancárias locais são

beneficiadas pelo fato de os empresários bolivianos localizados na cidade de Guayaramerín, do outro lado do rio Guaporé, preferirem depositar seu dinheiro no lado brasileiro – em parte pela ‘segurança’ que não encontram em seu próprio país<sup>4</sup>; em parte para buscar o mercado financeiro brasileiro, que, por ser mais organizado e informatizado, oferece melhores oportunidades de investimento. A ‘segurança’ que encontram no país vizinho pode também ser traduzida por fuga do fisco e do controle de saída de divisas, ou lavagem de dinheiro pelo governo boliviano. Caso bastante conhecido, desta vez com respeito a fluxos bancários do Brasil para o país vizinho, ocorre com Foz do Iguaçu (estado do Paraná) e Ciudad del Este (departamento do Alto Paraná). A cidade paraguaia abriga mais de uma dezena de bancos nacionais e estrangeiros, utilizados por nacionais brasileiros não só para transações legítimas, como também para operações de fuga do fisco e lavagem de dinheiro. Em ambos os casos, no entanto, a migração de capitais de um lado para outro não significa que estes não possam retornar ao país de origem como ‘capital estrangeiro’, mecanismo hoje muito difundido em todo o globo. Qualquer que seja o direcionamento dos fluxos transfronteiriços, estes são fortemente dependentes da existência do limite internacional, e não da fronteira; de outro lado, a formação e a reprodução de redes e fluxos transfronteiriços são essenciais para o delineamento de uma região de fronteira.

Outro elemento incentivador de fluxos transfronteiriços é a terra. A terra é normalmente mais barata no país menos desenvolvido, o que atrai o interesse do lado oposto. Se em alguns casos esse fato vai aumentar o êxodo rural, em outros pode levar ao uso de recursos antes abandonados. Trata-se do caso, por exemplo, da zona de fronteira onde estão situadas as cidades de Brasiléia (estado do Acre) e Cobija (departamento de Pando). Nessa região, muitos brasileiros procuravam o lado boliviano

---

<sup>4</sup> Segundo entrevistas realizadas em trabalho de campo, em setembro de 2001.

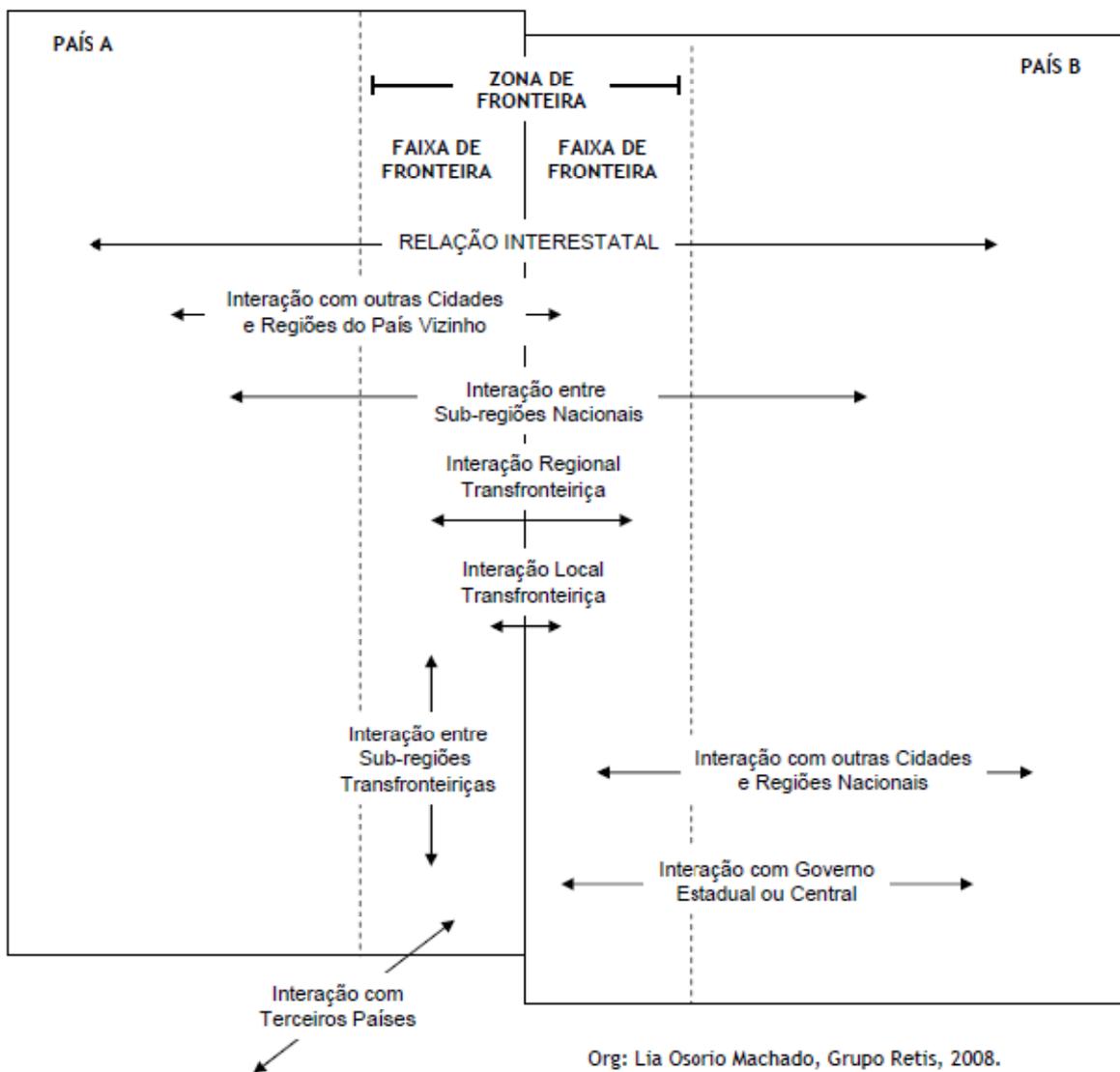
(legal ou ilegalmente), em razão do preço mais baixo da terra e da pouca restrição à extração de madeira nobre. Recentemente, no entanto, o governo boliviano ameaçou reiteradas vezes fazer cumprir o artigo 25 da constituição boliviana, o qual impede estrangeiros de serem proprietários de terra em sua faixa de fronteira de 50 km.

O setor de serviços também é objeto da atenção de John House. Excetuando-se os casos de fronteiras com nível de integração avançado, muitas cidades apresentam serviços duplicados, cada qual confinado à respectiva jurisdição, o que em princípio inibe fluxos transfronteiriços. Não se trata do caso de muitas cidades na zona de fronteira amazônica, onde existe grande complementaridade de serviços, ainda que não promovida. Tabatinga, por exemplo, usufrui, quando necessário, dos serviços prestados pelo corpo de bombeiros de Letícia, ausentes naquela cidade. Da mesma forma, os fornecedores de gás em Letícia vendem o produto para os habitantes de Tabatinga. O caso do combustível, por sua vez, é bastante interessante, porque expõe a ‘economia de arbitragem’ explorada localmente na zona de fronteira. A direção dos fluxos de combustível não se deve à relação produtor-comprador, e sim ao preço do produto: o combustível proveniente da refinaria de Manaus é transportado rio acima até Tabatinga, e sai ilegalmente através da fronteira seca para Letícia, onde a não-incidência de impostos permite que seu preço de venda seja mais baixo para os moradores brasileiros. Ainda no caso da Tríplice Fronteira, os serviços de saúde prestados pelo Hospital da Guarnição [militar] em Tabatinga, constituem poderoso atrativo para cidadãos peruanos e colombianos. Para os primeiros, porque as localidades peruanas de fronteira não gozam de assistência adequada; no caso dos colombianos, porque serviços como saúde e educação superior são particulares e custosos.

## 2.5. Modelagem de interações em zona de fronteira

Com base em extenso trabalho de pesquisa realizado ao longo dos últimos doze anos pelo Grupo Retis sobre a zona de fronteira do Brasil com os países vizinhos, além de sistemática revisão bibliográfica sobre zonas de fronteira ao redor do mundo, Lia Machado propôs um modelo de interações interescares em zona de fronteira (FIGURA 6)<sup>5</sup>.

FIGURA 6: INTERAÇÕES INTERESCALES EM ZONA DE FRONTEIRA



<sup>5</sup> Uma versão preliminar foi apresentada na Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (Brasil, 2005), elaborada pelo Grupo Retis.

Sem desconsiderar as singularidades próprias da grande diversidade de casos empíricos, o modelo prevê as diversas escalas em que as interações ocorrem nas zonas de fronteira. É particular, no entanto, a cada zona de fronteira, uma significativa variação na natureza e na intensidade das interações.

Os exemplos já mencionados são sobretudo ilustrativos das interações transfronteiriças regionais e locais. Tais interações são muitas vezes afetadas por interações em outras escalas, especialmente no que concerne aos efeitos das alterações de políticas cambiais e fiscais sobre as relações comerciais entre cidades-gêmeas. Uma modificação significativa do câmbio pode alterar completamente a direção dos fluxos e condenar todo o setor comercial de uma pequena cidade de fronteira.

No caso da Amazônia, para ambos os lados da divisa internacional, é válido dizer que as regiões de fronteira estiveram por muito tempo praticamente desligadas do restante dos territórios nacionais. Distando dias de viagem das capitais de seus estados, e apenas alguns minutos das cidades vizinhas, essas regiões desenvolveram ao longo do tempo uma gama de relações de troca transfronteiriças. A interação com outras cidades e regiões nacionais é por definição extremamente dependente da infra-estrutura viária (rodovias, hidrovias e ferrovias) ou aérea. As recorrentes dificuldades de conectividade em áreas marginais na Amazônia Sul-americana podem ser em parte ultrapassadas por determinação política. Tanto é assim que, apesar dos custos exacerbatantes de frete, a cidade de Letícia na Colômbia é abastecida de gêneros alimentícios por via aérea, ainda que os aviões voltem praticamente vazios. O mesmo ocorre não só com a cidade fronteiriça de Saint-Georges, mas com toda a Guiana Francesa, de onde *containers* ora repletos de artigos importados regressam vazios para a França. Essa dificuldade entretanto não só produz elevação significativa dos preços como se revela providencial para as atividades de contrabando ou de tráfico de drogas.

### 3. ÁREAS PROTEGIDAS EM ZONA DE FRONTEIRA

#### 3.1. A fronteira da conservação, a conservação na fronteira

As áreas protegidas situadas ao longo de limites políticos internacionais estão na ordem do dia do movimento conservacionista global. Na presente década, figuraram como temas recorrentes em grandes congressos e em uma gama de pequenos encontros, simpósios e afins, todos dedicados à discussão de conceitos, tipos e melhores práticas para sua implementação.

O Congresso Mundial de Parques (World Parks Congress - WPC<sup>1</sup>), maior arena internacional do movimento conservacionista, de periodicidade decenal, recebeu em sua quinta edição, em 2003, o nome de *Benefits Beyond Boundaries*. O encontro foi realizado na África do Sul – país onde está em curso uma modalidade particular de área protegida transfronteiriça, com a finalidade de aliar, aos objetivos prioritários de conservação da biodiversidade, a promoção da paz e o exercício de mecanismos de cooperação. Tal modalidade, chamada de *Peace Park*, é mormente implantada entre países em situação de conflito recente ou vigente. Por ocasião do congresso foi lançado um certificado que concede *status* de excelência em cooperação a áreas protegidas transfronteiriças na Europa (*Transboundary Parks... following nature`s design*); os critérios básicos de avaliação foram anunciados como passíveis de interpolação para outras regiões do mundo. Dois anos antes, a International Association for the Study of the Commons, não limitada a temas conservacionistas, promoveu nos Estados Unidos uma conferência dedicada à gestão de tais áreas (*Crossing Boundaries in Park*

---

<sup>1</sup> Desde a última edição em 2003, o evento passou a ser conhecido também como *World Congress on Protected Areas (WCPA)*.

*Management: On the Ground, In the Mind, Among Disciplines*). Em 2006, a prestigiada organização científica norte-americana, a Society for Conservation Biology, na vigésima edição de sua conferência anual concedeu grande destaque a essas áreas (*Conservation Without Borders*).

Os sugestivos nomes recebidos por esses fóruns sugerem a relevância e o interesse que tais áreas têm despertado, com base no aumento do número de áreas protegidas transfronteiriças em todos os continentes. Semelhante crescimento é reportado em listas de áreas protegidas situadas ao longo do limite político internacional – produzidas desde 1988, a partir de esforços individuais e metodologias distintas. Trata-se de listas sem *status* oficial e apenas indiretamente apoiadas por organizações como a IUCN e a UNEP, que cederam a pesquisadores o acesso ao banco de dados mundial (World Database Protected Areas), à exceção da última divulgada em 2007. O banco de dados mundial (WDPA) fundamenta a lista mais abrangente de áreas protegidas, produzida e publicada pela ONU, periodicamente. As listas em questão padecem, portanto, das mesmas inconsistências de dados e variações da lista original (tamanho mínimo, reconhecimento pela IUCN, falta de informação), mas têm por elemento comum o critério básico de incluir, em suas cinco edições (1988, 1997, 2001, 2005, 2007) duas ou mais áreas protegidas, instituídas ou propostas, que convergem em um ou mais limites políticos internacionais. A compilação das cinco edições é apresentada a seguir (**TABELA 1**).

**TABELA 1: EVOLUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO MUNDO**

Região	Áreas Protegidas Transfronteiriças (Nº)					em mais de 2 países (Nº)				
	1988*	1997	2001	2005	2007	1988	1997	2001	2005	2007
América do Norte	5	8	10	15	12		0	0	0	0
América do Sul e Central	7	25	29	29	35		6	6	1	6
Europa	20	44	64	65	82		6	8	4	8
África	20	33	36	33	46		9	12	7	9
Ásia	7	26	30	46	52		3	5	8	8
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>136</b>	<b>169</b>	<b>188</b>	<b>227</b>	<b>2</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>31</b>
Áreas Protegidas Integrantes (Nº)		488	666	818	3.043					
Áreas Protegidas Transfronteiriças Potenciais (área existente + área proposta)	11	85								
Países	65	98	113	112						

\* Inclui apenas parques nacionais.

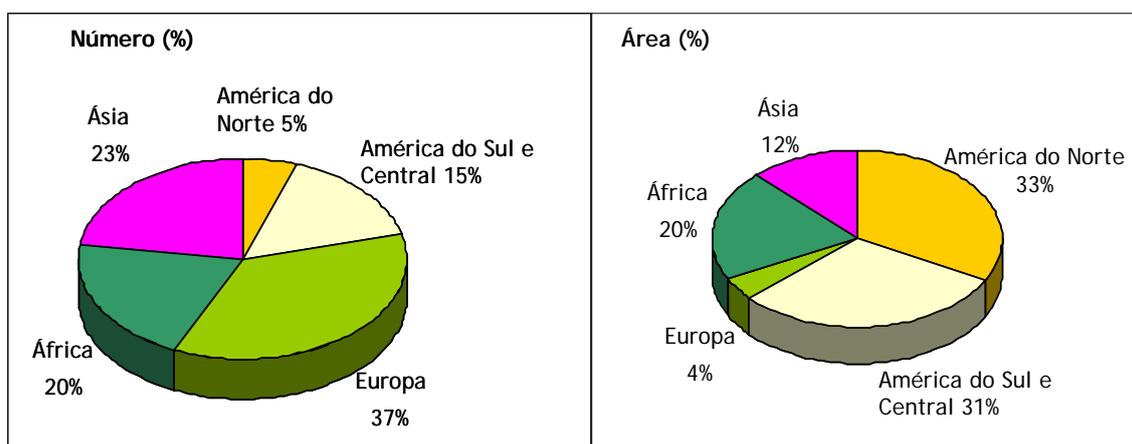
Organização: Rebeca Steiman, 2008.

Fonte: Zbicz, 1999; Thorsell, 1990; Hamilton, 1996; Sandwith et al, 2001; Mittermeier et al, 2005; UNEP-WCMC Transboundary Protected Areas Inventory, 2007.

A **tabela 1** indica o fato de que em cerca de vinte anos as áreas protegidas transfronteiriças praticamente quadruplicaram em número. Houve não só implementação de novas áreas protegidas, mas também efetivação de propostas e fusão de complexos adjacentes, à medida que muitas das áreas protegidas existentes foram ampliadas em direção ao limite político internacional. Note-se também que o número de áreas protegidas integrantes desses complexos aumentou sensivelmente em poucos anos, não só pela criação de áreas protegidas no entorno das existentes, mas por critérios mais abrangentes que incorporam áreas próximas de segunda ordem (adjacentes ou próximas a áreas limítrofes) em iniciativas de cooperação biorregional transfronteiriça.

Da mesma forma, não é estranho observar que essas áreas sejam numericamente expressivas na Europa, continente onde predominam países de pequena extensão relativa, e onde áreas protegidas facilmente incidem próximas aos limites políticos. A iniciativa de implantar semelhantes áreas ao longo de toda a antiga cortina de ferro contribuiu bastante para o seu incremento numérico na região<sup>2</sup>. O crescimento mais impressionante, no entanto, é observável na Ásia, na América Latina e na África, onde de modo geral houve, no período, significativo esforço para a instituição de áreas protegidas.

**GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO MUNDO - 2007**



Elaboração e organização: Rebeca Steiman, 2008.

Fonte: UNEP-WCMC Transboundary Protected Areas Inventory, 2007

No que concerne à extensão das áreas protegidas transfronteiriças, a participação relativa da América do Norte se destaca especialmente por envolver apenas três países e duas zonas de fronteira. Em ambas, o número de áreas protegidas é importante, mas a área total desses conjuntos ao norte é consideravelmente maior. Tal destaque também se aplica aos níveis de cooperação, que são ali mais presentes e intensos do que em outros continentes (Zbicz, 1999).

<sup>2</sup> O projeto é denominado “The Green Belt of Europe” (Terry et al, 2006).

Não surpreende, no entanto que essas áreas protegidas predominem em limites políticos compartilhados por dois países, e raramente se instalem em fronteiras tripartites (13,7%). Ainda que possam ser implementadas pelos Estados soberanos por iniciativa própria e sem qualquer grau de coordenação, é difícil imaginar que mesmo assim possam prescindir de algum grau de conversação entre governos e respectivos ministérios da defesa dos países vizinhos. Houve também no período considerável aumento do número de países que possuem áreas protegidas participantes de complexos transfronteiriços.

A criação de áreas protegidas transfronteiriças não representa propriamente uma iniciativa contemporânea, pois as primeiras datam do início do século XX. O marco histórico dessa tendência é situado pela maioria dos autores na criação do Waterton-Glacier International Park for Peace, em 1932, a partir de proposta pioneira endossada pelo Rotary Club local, atuante em ambos os lados da fronteira entre Canadá e Estados Unidos. Outros atribuem a primazia ao Albert National Park, primeiro parque nacional da África, criado em 1925 nas montanhas Virungas, entre as então colônias belgas de Ruanda-Urundi e Congo (Reyers, 2003). Para Chester (2006), no entanto, a inovação é européia, uma vez que a idéia original de uma área internacional dedicada à proteção da cultura, da vida selvagem, da vegetação e da beleza cênica teria sido esboçada, em 1924, em protocolo que visava resolver pendências fronteiriças entre a Polônia e a então Tchecoslováquia (Protocolo da Cracóvia). A idéia foi concretizada apenas dois meses depois da designação do parque Waterton-Glacier, com o reconhecimento formal de uma área protegida internacional entre os dois países, que congregava o Polish Pieniny National Park e a Slovak National Natural Reserve.

A esses exemplos seguiram-se apenas alguns raros casos, pouco tratados na literatura, embora tão recorrentes no momento atual. Em que medida os Estados

modernos, organizações multilaterais e não-governamentais, desempenham papel indutor nesse crescimento, não é possível determinar; porém o aumento expressivo de recursos e projetos destinados a áreas protegidas transfronteiriças constituem indícios do crescente interesse neste tipo de iniciativa. Três das maiores organizações não-governamentais dedicadas à conservação da natureza têm executado diretamente, ou através de parcerias com organizações não-governamentais locais, inúmeros projetos em áreas protegidas transfronteiriças ao redor do mundo, a saber: The World Wild Fund for Nature (WWF), Conservation International (CI) e The Nature Conservancy (TNC). Além de executarem projetos, essas organizações canalizam recursos, promovem alianças e redes entre setores, e exercem pressão para criação de áreas protegidas, que subsidiam através da elaboração dos estudos preliminares necessários para o processo legal de instituição. Sua capacidade de captar e verter recursos, bem como sua crescente influência, tem despertado insatisfação por parte de organizações locais e/ou nacionais – sem condições de competir, como deixa explícito artigo publicado em edição recente da conceituada revista *Science*<sup>3</sup>.

Áreas protegidas sob os auspícios das três organizações citadas – as maiores entre as atuantes na América do Sul – têm sido chamadas de áreas *vips*. Parcela importante das áreas protegidas que recebem apoio de tais organizações situa-se em zonas de fronteira, especialmente como integrantes de corredores binacionais de conservação.

Embora não constem do texto original da Convenção da Diversidade Biológica (1992), as áreas protegidas transfronteiriças ganharam relativo impulso quando foram incluídas no Programa de Trabalho de Áreas Protegidas adotado pelas partes da

---

<sup>3</sup> RODRIGUEZ, J. P. *et al.* ENVIRONMENT: Globalization of conservation: a view from the South. *Science*, v.317, 755-756, 2007.

convenção em 2004. A inclusão de provisões específicas no texto do programa é em parte resultado do trabalho de uma força tarefa da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da IUCN especialmente dedicada à promoção de áreas protegidas transfronteiriças. O programa estabelece a colaboração das partes com vistas ao estabelecimento e fortalecimento de tais áreas até o prazo de 2010, para as terrestres, e 2012, para as marinhas.

Organizações multilaterais, acordos bilaterais e fundações privadas figuram entre as principais fontes de recursos dos projetos acima mencionados. Seus recursos também são destinados à estruturação e à manutenção de sistemas nacionais de áreas protegidas na América do Sul. É emblemático o caso do Peru, onde doações e transferências externas foram responsáveis por 80% dos recursos utilizados para gerir o sistema nacional de áreas protegidas, em 2005 (INRENA, 2006).

No caso particular das áreas protegidas transfronteiriças, considerável apoio técnico e financeiro tem sido provido pelas seguintes organizações, agências e países: IUCN, Banco Mundial, United Nations Environmental Programme (UNEP); United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO); Organização Alemã de Cooperação Técnica (GTZ); Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH (InWent); Peace Parks Foundation; International Tropical Timber Organization (ITTO); Governo da Itália; Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação; Europarc Federation; entre outras.

Na América Latina, está em curso um projeto executado pela organização não-governamental Pro-Natura, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IADB), sobre oportunidades de cooperação transfronteiriça. O projeto resultará em dez áreas prioritárias para investimento, e em uma metodologia de seleção capaz de subsidiar processos seletivos e investimentos futuros. Em parceria com o mesmo banco,

a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) igualmente promoveu um levantamento de áreas protegidas transfronteiriças, destacando cinco sítios prioritários passíveis de receber apoio técnico e financeiro (Freitas, 2007). O levantamento é uma das atividades do projeto *Fortalecimiento de la Gestión Regional Conjunta para el Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad Amazónica*. O projeto tem um custo estimado de US\$2.400.000, no qual o componente<sup>4</sup> dedicado às iniciativas de conservação transfronteiriça responde por 40% do orçamento.

Cada uma dessas organizações utiliza em suas publicações uma concepção e um termo diferenciados para se referir às áreas protegidas transfronteiriças. É interessante observar que estes últimos variam também ao longo do tempo e de acordo com a região do mundo a que se referem, mesmo em documentos oficiais de uma mesma instituição. O mais recorrente é o termo inglês *transboundary protected area*, usado sobretudo pela IUCN, a qual adquiriu papel regulador e normatizador no movimento conservacionista. O termo foi traduzido por aproximação neste trabalho como ‘área protegida transfronteiriça’. Outros apresentam invariavelmente uma combinação dos termos *transboundary*, *transfrontier*, *transborder* e *cross-border* com os termos *protected area*, *conservation area*, *biodiversity conservation area*. As exceções são raras, como o termo *internationally adjoining protected area* e o termo *peace parks* – este último especificamente criado tanto para a conservação, quanto para a promoção da paz, embora essa definição nem sempre seja aplicável às áreas protegidas que levam tal denominação.

---

<sup>4</sup> O componente é um dos três integrantes do projeto e prevê ações para: (a) coordenar o controle fronteiriço visando reduzir o tráfico de espécies ameaçadas em cumprimento à convenção sobre o tema (CITES, 1973); (b) facilitar e promover, mediante um mecanismo de coordenação política e gestão financeira, o estabelecimento, manejo e financiamento de corredores ecológicos transnacionais e das áreas protegidas fronteiriças ou binacionais correspondentes; (c) estabelecer, na OTCA, um mecanismo de informação analítica e estratégica ambiental em zonas de concentração de biodiversidade para facilitar que as obras de infra-estrutura associadas aos esforços de integração regional se realizem dentro de um marco de sustentabilidade (Projeto ATN/OC-9251-RG,25/07/2005).

Análise preliminar da literatura mostra que a variação na utilização desses termos decorre da opção por escalas geográficas distintas, da competição entre organizações e agências de fomento, e do desconhecimento das características geográficas, econômicas, políticas e culturais próprias às zonas de fronteira. É muito comum que estratégias de criação de áreas protegidas não contemplem a complexidade dos arranjos sociais e territoriais com a mesma seriedade dedicada à complexidade dos ecossistemas (West e Brockington, 2006).

A profusão de termos e concepções de áreas protegidas transfronteiriças dificulta, por sua vez, a sua operacionalização. Uma síntese das leituras realizadas aponta alguns critérios básicos, usados em graus e combinações diversas. Embora apresentados de forma subjacente, podem ser enumerados em:

- a) contigüidade espacial entre áreas protegidas;
- b) existência legal das áreas protegidas envolvidas;
- c) categorização pela IUCN das áreas protegidas envolvidas;
- d) existência de mecanismos de cooperação formais ou informais entre as áreas.

### **3.2. Questões sobre a implantação de áreas protegidas transfronteiriças**

Do ponto de vista da conservação, não há estudos específicos comprobatórios de que as amplas áreas transfronteiriças sejam a única forma de proteger rotas migratórias de animais, ou representem necessariamente porções mais raras e vulneráveis da biodiversidade (Wolmer, 2003). Belinda Reyers (2003) alega que a implantação dessas áreas como propósito, e não como ferramenta, pode estar contribuindo para minar os objetivos regionais de conservação da biodiversidade, à medida que os países atingem a meta de conservação recomendada pela IUCN (10% de cobertura).

Do ponto de vista político, tampouco há garantias de que as áreas protegidas transfronteiriças possam funcionar mais como ferramenta para a promoção da paz do que como nova razão para conflito (Besançon, 2003), particularmente em situações assimétricas de poder entre Estados (Wolmer, 2003). Dada a escala regional ampliada em que são implantadas, essas áreas também podem dar ensejo a conflitos acerca do acesso e do controle no que se refere ao substancial aporte de recursos de que necessitam (Duffy, 2005).

Além disso, as áreas protegidas têm sido promovidas como aliadas na desmilitarização de zonas de fronteira e na criação de condições para recuperação de laços históricos entre comunidades antes separadas pelo limite político (Oviedo, s/d); entretanto, Estados podem não desejar ceder poder ou território a grupos étnicos que atravessem as suas fronteiras (Wolmer, 2003).

Ademais, ao privilegiar a não-coincidência entre biomas e ecossistemas com limites políticos internacionais e fenômenos de transumância e de migração de espécies ocorridos dentro destes espaços, planejadores relegam a segundo plano o fato de que as áreas protegidas constituem em si unidades políticas (Wolmer, 2003). Tais áreas implicam destarte a criação de novas instituições de gestão e, muitas vezes, a instalação de organizações responsáveis pela execução de projetos. Com o fomento à abertura dessas áreas a processos de co-gestão, novos atores sobrepõem-se à já complexa e variada gama de atores preexistentes nos países limitantes, nas escalas local, regional, nacional e internacional que interagem na zona de fronteira.

Uma série de resultados inesperados (conflitos e ganhos) pode potencialmente emergir da articulação territorial e da articulação em rede desses atores. As bases de apoio a organizações internacionais atuantes em ambos os lados da fronteira podem encontrar animosidade e suporte em lados diferenciados do limite político, fruto de

experiências diversas, próprias a cada contexto nacional envolvido. A percepção sobre a sua atuação pode também variar nas escalas local e nacional. Comunidades locais e/ou grupos indígenas podem perceber que, através de conexões em rede com organizações não-governamentais internacionais, suas reivindicações obtiveram suporte internacional, o que propiciou ganhos importantes nas negociações com a esfera nacional (Machado, 1999; Perreault, 2003; Duffy, 2005). Organizações não-governamentais de base local podem perceber as organizações não-governamentais internacionais e suas agendas globais como poderosos concorrentes em recursos, influência e capacidade técnica (Rodriguez *et al*, 2007).

Outros grupos habitantes em centros urbanos de importância nacional, longe do terreno e particularmente sensíveis ao papel simbólico da fronteira, podem interpretar a criação de áreas protegidas em zona de fronteira como perda de território e de recursos naturais associados, particularmente no que concerne ao patrimônio genético. Assim, organizações não-governamentais internacionais que atuam como agentes e promotoras da conservação podem ser, percebidas com animosidade, sob acusação de ingerência externa.

Grupos regionais podem por sua vez partilhar da mesma hostilidade e entender as organizações não-governamentais como “vilãs” que combatem o desenvolvimento de atividades produtivas em regiões já carentes de oportunidades. Não só quando apontam os impactos ambientais causados por grandes obras de infra-estrutura, mas também quando “impedem” a livre utilização do território por meio de apoio à criação de áreas protegidas. Ou inversamente, os mesmos grupos poderão corroborar tais iniciativas quando estas se apresentarem associadas à promoção de turismo e a perspectivas de desenvolvimento (Bial, 2001).

Estados centrais também tendem a considerar a criação de áreas protegidas transfronteiriças como perda de soberania nacional, uma vez que esta criação vai de encontro à autonomia do Estado para tomar decisões independentes sobre o uso de recursos situados em seu território – ou seja, o Estado teria de ceder em algum grau o controle de seus recursos para países vizinhos e novos parceiros da escala internacional (Wolmer, 2003). Estes mesmos parceiros – em especial instituições financeiras, agências multilaterais e fundações privadas – podem se revelar aliados de peso contra eventuais interesses de grandes mineradoras e empresas petroleiras pelas áreas em jogo.

Ao mesmo tempo, Estados podem usar áreas de proteção transfronteiriças como zonas-tampão para impedir ou restringir o acesso de grupos locais ou países vizinhos a vastas áreas na zona de fronteira (Brasil, 2005), e não necessariamente com objetivos conservacionistas e/ou de cooperação binacional. Podem também valer-se de recursos, esforços e apoio internacional para fortalecer sua presença no território (Duffy, 2005) e ampliar seu controle sobre estratégias transfronteiriças de sobrevivência, como o tráfico de drogas, o contrabando, e a migração clandestina de trabalhadores (Wolmer, 2003). Áreas protegidas podem igualmente afetar outras estratégias de sobrevivência por meio da súbita criminalização de usos ancestrais dos recursos naturais, como a caça, a pesca e a coleta, além de rituais sagrados (Schroeder, 1999). Desse ponto de vista, comunidades locais diretamente afetadas podem perceber como mero exercício de retórica os instrumentos de gestão conjunta e planejamento participativo promovidos pela abordagem biorregional (Wolmer, 2003).

Interações entre Estado, comunidades locais e setor privado também não representam ponto pacífico. Um aspecto da abordagem biorregional muito criticado por ativistas consiste no incentivo ao envolvimento de atividades privadas aliadas aos objetivos conservacionistas, de forma que as áreas protegidas possam se tornar auto-

sustentáveis. Na África, é comum que áreas protegidas transfronteiriças sejam impulsionadas por grandes empreendimentos ecoturísticos, sob promessa de repartição de benefícios com comunidades locais preexistentes. Não só empreendimentos turísticos demoram a se consolidar e a gerar retorno financeiro – tempo que as comunidades locais geralmente não podem esperar –, como não costumam originar acumulação local de capital (Duffy, 2005). Promessas de oferta de empregos e de lucros tampouco se consolidam (Wolner, 2003), muito menos em zonas de fronteira, onde direitos de propriedade muitas vezes não são formalizados por meio de documentos, ou são especialmente vulneráveis à grilagem.

Em síntese, a análise da bibliografia levantada permitiu a identificação de problemas próprios à implantação de áreas protegidas em zonas de fronteira, ou daqueles que ocorrem em áreas protegidas indiscriminadamente, mas se agravam na zona de fronteira.

Elementos da abordagem biorregional constituem exemplo do segundo caso, pois têm sido centrais na proposição e implantação de áreas protegidas transfronteiriças. Sua utilização é ao mesmo tempo apresentada como responsável por sucessos e fracassos, ora por planejadores, ora por críticos. Tais avaliações são de qualquer forma preliminares, pois se dedicam a discutir iniciativas contemporâneas e de curto e médio prazo. Ademais, falta a densidade de casos empíricos e de artigos que possibilitem generalizações teóricas mais seguras. Além de até certo ponto escassa, a produção bibliográfica é em sua quase totalidade técnica e institucional, realizada em grande parte por especialistas diretamente ligados às organizações dedicadas a projetos transfronteiriços de conservação (IUCN, UNESCO, UNEP, para citar apenas algumas). Assim, as críticas não são incomuns, mas costumam ser formuladas com caráter instrumental, a fim de tornar a conservação mais efetiva em áreas protegidas.

A predominância de profissionais e pesquisadores oriundos das ciências naturais sobre os de formação em ciências humanas é bastante freqüente e tem sido apresentada como problema, tanto para a compreensão dos processos sociais (e espaciais) que envolvem áreas protegidas (transfronteiriças ou não), quanto para a efetividade das metas conservacionistas nestas áreas<sup>5</sup>. A produção de geógrafos em relação às áreas protegidas (transfronteiriças ou não) é ainda mais rara, muito embora a relação sociedade/natureza figure como tema clássico e consagrado da geografia. As áreas protegidas oferecem aos geógrafos a oportunidade de discutir outros tópicos caros à geografia: escalas geográficas, zoneamento e relações espaciais (Schroeder, 1999).

### **3.3. Tipos de áreas protegidas transfronteiriças**

As áreas protegidas transfronteiriças são usualmente consideradas como um subconjunto de práticas de cooperação transfronteiriça. Com um enfoque mais voltado à promoção da paz, Richard McNeil (1990) propõe um interessante esquema classificatório de parques internacionais que também contempla a proteção e gerenciamento de recursos naturais compartilhados e a proteção de populações que habitam em zonas de fronteira. Os parques são classificados de acordo com o controle presumido e a propriedade da área, com a soberania dos países onde incidem e, de forma secundária, de acordo com a amplitude do interesse que despertam (**FIGURA 7**). As áreas protegidas transfronteiriças, objeto de estudo deste trabalho, são contempladas pelos tipos 8 e 9, conforme sejam existentes ou propostas. O desenho ambicioso da proposta, de difícil aplicação, não teve desdobramentos posteriores.

---

<sup>5</sup> Para cobrir esta lacuna, a *Society for Conservation Biology* recentemente (2003) criou um grupo de trabalho dedicado a fortalecer a contribuição das ciências sociais sobre a conservação e suas práticas. Disponível em: <<http://www.conbio.org/workinggroups/sswg/>>. Acesso em 03/05/2007.

FIGURA 7: CLASSIFICAÇÃO DE PARQUES INTERNACIONAIS (MCNEIL, 1990)

<b>I</b>	<b>International: clear and undisputed sovereignty status</b>	
A	unclaimed, unowned, no national sovereignty ( <i>Titanic</i> , deep ocean resources, moon, space resources)	1
B	1. broad international interest (World Heritage Sites) 2. primarily narrow foreign interest (Campobello, St Croix)	2 3
C	multiple sovereignty 1. global, or world interest (none presently; possibilities such as Antarctica) 2. limited interest (none presently; possibilities such as Machias Seal Island)	4 5
<b>II</b>	<b>International: unclear and/or disputed sovereignty</b>	
A	multiple or global interest (Antarctica)	6
B	regional interest (Korean DMZ)	7
<b>III</b>	<b>Transnational: adjacent and cooperatively managed protected areas</b> (Belgian-German Nature Park)	8
<b>IV</b>	<b>Border: potential transnational parks</b>	9

Fonte: McNeil, 1990: 31.

As áreas protegidas transfronteiriças também são consideradas uma modalidade particular de ‘áreas de gerenciamento transfronteiriço de recursos naturais’ (TBNRM Area), que não implicam necessariamente a presença de áreas protegidas (Braack et al, 2006). Podem também receber denominações diversas em função da presença de objetivos associados à conservação da biodiversidade. Assim, os parques da paz, cuja implantação pretende corroborar esforços cooperativos entre países anteriormente em conflito, são usualmente considerados um subtipo de área protegida transfronteiriça (Sandwith et al, 2001; Braack et al, 2006). Quando associadas a projetos de desenvolvimento social e econômico, como é freqüente na África, são denominadas *transboundary conservation and development areas* (TBCA). O termo *transfrontier conservation area* (TFCA) é aplicado de forma análoga em iniciativas situadas no leste

africano<sup>6</sup>, onde a rejeição pelo termo ‘área protegida’ é bastante elevada, por sua constante associação com práticas de remanejamento e de interdição de acesso a recursos naturais (Phillips, 1997).

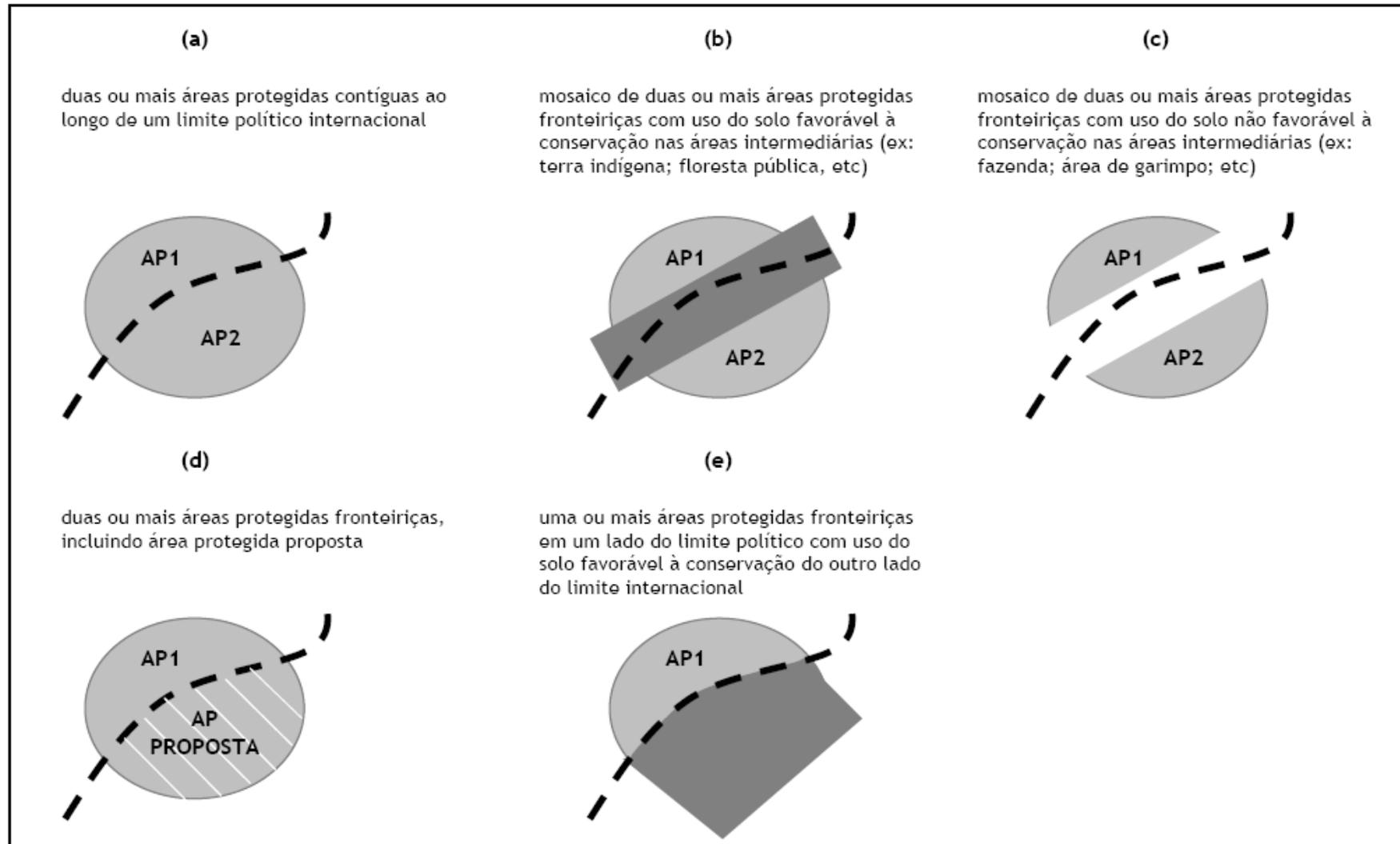
A tipologia mais recente não por acaso representa a abordagem mais abrangente e inclui largo espectro de possibilidades sob o termo ‘guarda-chuva’ de área protegida transfronteiriça. Proposta por participantes de um *workshop* organizado na Tailândia conjuntamente pela IUCN e pela ITTO, em fevereiro de 2003 (Dudley, s/d), essa tipologia tem o mérito de se fundamentar em casos empíricos. A **figura 8** representa graficamente os cinco tipos considerados:

- a) duas ou mais áreas protegidas contíguas, ao longo de um limite político internacional;
- b) mosaico de duas ou mais áreas protegidas fronteiriças, com uso do solo favorável à conservação nas áreas intermediárias;
- c) mosaico de duas ou mais áreas protegidas fronteiriças, com uso do solo não-favorável à conservação nas áreas intermediárias;
- d) duas ou mais áreas protegidas fronteiriças, incluindo área protegida proposta do lado oposto ao limite internacional;
- e) uma ou mais áreas protegidas transfronteiriças em um lado do limite político internacional, com uso do solo favorável à conservação do outro lado do limite internacional.

---

6 A organização que congrega 14 países da região – Southern África Development Community (SADC) – adotou formalmente o termo ‘área de conservação transfronteiriça’ para indicar “the area or the component of a large ecological region that straddles the boundaries of two or more countries, encompassing one or more protected areas, as well as multiple resource use areas” (Besançon and Sandwith, 2005).

FIGURA 8: TIPOLOGIA DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS



Elaboração e Organização: Rebeca Steiman, 2007.

Fonte: Transboundary Protected Areas / IUCN World Commission on Protected Areas.

Alguns aspectos da tipologia devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, não há exigência de contigüidade espacial entre áreas adjacentes ao limite político internacional, nem entre terceiras áreas adjacentes a estas; tampouco foi definida a distância máxima entre áreas protegidas não-contíguas. O critério de pertencimento entre áreas geograficamente separadas é qualitativo, na medida em que estas devem compartilhar ecologia e problemas comuns, ou apresentar alguma interação entre espécies. Na África, é bastante freqüente que áreas desse tipo sejam criadas para proteger rotas migratórias de grandes mamíferos.

Os interstícios que aparecem nos tipos (b) e (c) tanto podem apresentar uso do solo favorável, quanto uso do solo não-favorável à conservação da natureza, o que significa algum grau de controle sobre áreas intermediárias. Nos casos de uso do solo favorável à conservação (b), são explicitamente citadas áreas que utilizam manejo sustentável ou zonas de amortecimento. As zonas de amortecimento não constituem necessariamente áreas protegidas; são criadas geralmente para minimizar os impactos sofridos pelas áreas protegidas. As terras indígenas, ainda que não explicitamente mencionadas pelos autores da proposta, foram incluídas, pois índios têm formado alianças com movimentos conservacionistas, promovendo baixos índices de desmatamento em suas terras (Schwartzman e Zimmerman, 2005; Nepstad *et al*, 2006). Por extensão, atividades como a agricultura orgânica e o manejo certificado de florestas poderiam ser consideradas usos do solo favoráveis à conservação. De forma oposta, como mencionado pelos autores, o uso de solo não-favorável à conservação (c) inclui fazendas e – por extrapolação – centros urbanos, ou ainda áreas produtivas especialmente intensivas em terra, como as frentes madeireiras, garimpeiras, pecuaristas, e outros.

Também não há exigência de que todas as áreas envolvidas possuam existência legal, isto é, que tenham sido criadas por atos normativos do país a que pertencem. Essa tolerância permitiu abrir o leque para áreas ainda em estudo (d), ou para áreas onde o uso do solo é favorável à conservação (e), mesmo aquelas que provavelmente não se qualificam como áreas protegidas, seja pelo tamanho, pela importância ou pelo grau de alteração da paisagem.

No tocante à existência de mecanismos de cooperação, a tipologia sugere amplo espectro de situações, que variam desde o reconhecimento formal das áreas protegidas transfronteiriças, definidas legalmente nos dois ou mais países onde se localizam e com suporte de seus níveis políticos mais altos, até um simples e informal arranjo de cooperação, em que se compartilham informações e recursos diversos.

Os níveis de cooperação entre as instâncias responsáveis por áreas protegidas transfronteiriças são o objeto de outra tipologia (Zbicz, 1999; Sandwith et al, 2001) que se fundamenta na frequência, intensidade e natureza das atividades realizadas para estabelecer uma classificação gradativa (**QUADRO 3**). Uma vez que contempla apenas a existência de instâncias de participação e de atividades de planejamento e gerenciamento conjunto entre equipes, essa tipologia apresenta limitada aplicação no contexto sul-americano onde muitas áreas protegidas não possuem qualquer infraestrutura de apoio local ou gestores e funcionários alocados, cujos contatos se pudesse avaliar. Tampouco contempla a existência de mecanismos de cooperação em outras escalas governamentais (acordos, eventos, políticas) ou impulsionados por atores distintos, como povos indígenas, organizações não-governamentais e comitês fronteiriços locais que são na fronteira, mais a regra do que a exceção.

**QUADRO 3: NÍVEIS DE COOPERAÇÃO ENTRE ÁREAS PROTEGIDAS ADJACENTES  
AO LIMITE POLÍTICO INTERNACIONAL**

<b>Níveis de Cooperação</b>	<b>Características</b>
nível 0 <i>sem cooperação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ equipes das áreas protegidas não se encontram, nem se comunicam;</li> <li>▪ não há compartilhamento de informação, nem cooperação em questões específicas.</li> </ul>
nível 1 <i>comunicação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ há alguma comunicação entre equipes de áreas protegidas,</li> <li>▪ encontros/comunicações ocorrem uma vez ao ano;</li> <li>▪ compartilha-se informação ocasionalmente;</li> <li>▪ eventualmente notifica-se a área protegida adjacente quanto a ações que podem afetá-la.</li> </ul>
nível 2 <i>consulta</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ comunicação é mais freqüente (pelo menos três vezes ao ano);</li> <li>▪ há cooperação em pelo menos duas atividades específicas;</li> <li>▪ há compartilhamento de informação entre equipes;</li> <li>▪ notificação sobre ações que podem afetar a área protegida adjacente ocorre usualmente.</li> </ul>
nível 3 <i>colaboração</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ comunicação é freqüente (pelo menos bimestral);</li> <li>▪ encontros ocorrem pelo menos três vezes ao ano;</li> <li>▪ as equipes das áreas protegidas cooperam ativamente em pelo menos quatro questões específicas; algumas vezes as equipes coordenam o planejamento e consultam a outra parte antes de agir.</li> </ul>
nível 4 <i>coordenação do planejamento</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ as equipes comunicam-se com freqüência e coordenam atividades em alguns temas, especialmente no planejamento;</li> <li>▪ trabalham juntas em pelo menos cinco atividades, mantendo encontros freqüentes e notificando-se mutuamente em casos de emergência;</li> <li>▪ usualmente coordenam o planejamento, tratando a área em conjunto como uma unidade ecológica.</li> </ul>
nível 5 <i>cooperação plena</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ o planejamento é completamente integrado e quando aplicável, baseado no ecossistema, o que implica tomada conjunta de decisões e objetivos compartilhados;</li> <li>▪ quando as áreas protegidas compartilham um mesmo ecossistema, o planejamento as considera como um todo;</li> <li>▪ gerenciamento conjunto ocorre algumas vezes e há cooperação em pelo menos seis atividades;</li> <li>▪ há um comitê compartilhado para promover a cooperação transfronteiriça.</li> </ul>

Adaptado e traduzido do original em inglês.

Fonte: Sandwith et al, 2001:34, adaptado de Zbicz, 1999.

### 3.4. Modelo de gênese de áreas protegidas transfronteiriças

Com base nessa tipologia (figura 8) e na análise dos casos empíricos relatados na bibliografia foi possível elaborar um modelo da gênese de áreas protegidas transfronteiriças. Quatro processos de formação foram identificados e esquematicamente representados na **figura 9**.

O processo (a) é o mais freqüente e ocorre quando uma área protegida proposta, adjacente a uma ou mais áreas protegidas instituídas no país limítrofe, é também reconhecida e legalmente instituída. Por definição, a área protegida já é transfronteiriça no tempo 1 (tipo d), mas o tempo 2 representa um estágio mais avançado (tipo a). É o caso, por exemplo, da área protegida transfronteiriça formada pelo Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, no Brasil, e pelo Parc Amazonien, na Guiana Francesa. Apesar de consolidado mais recentemente (2007), o Parc Amazonien foi proposto bem antes (durante a ECO-92).

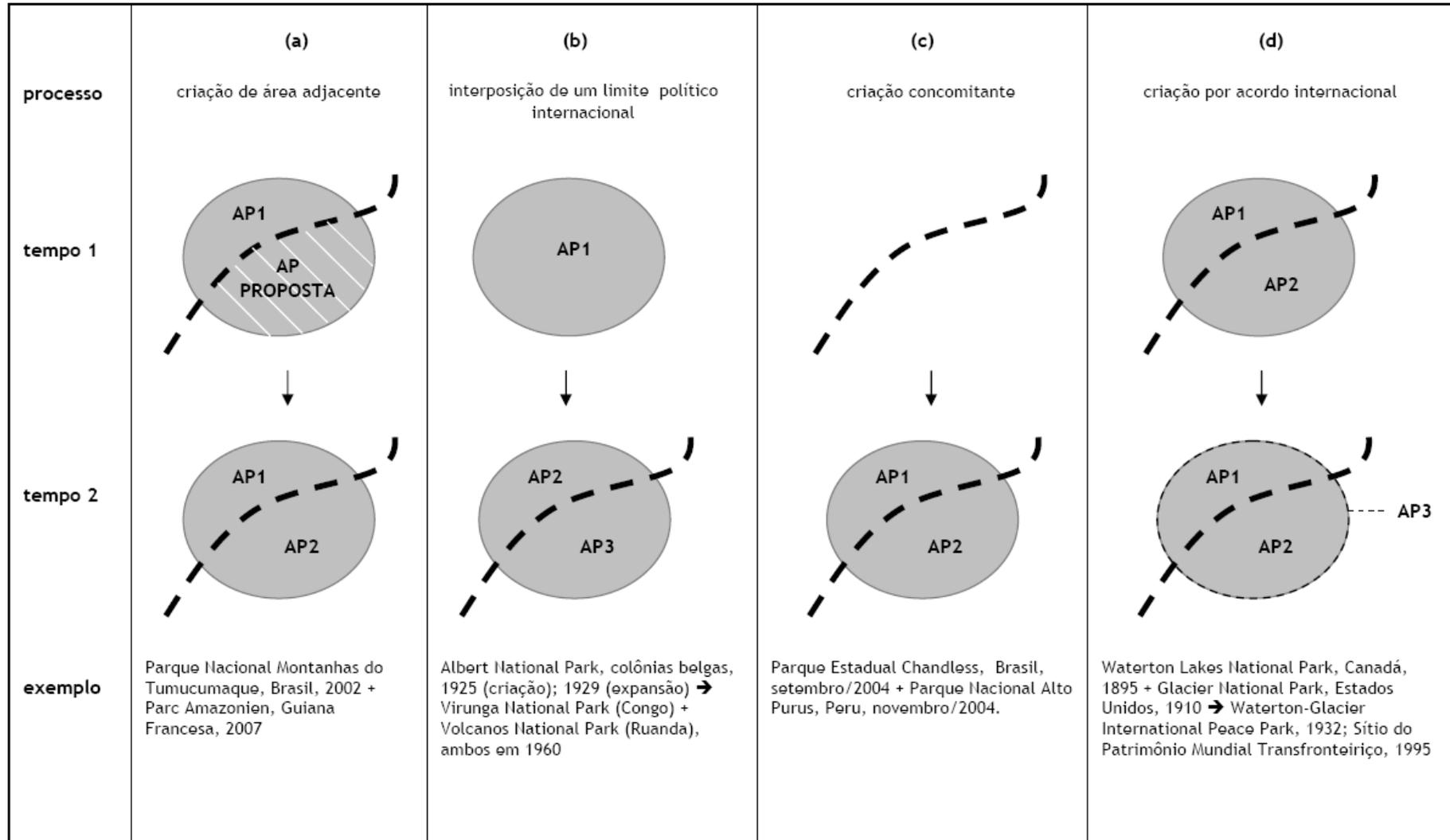
O segundo processo (b) é mais raro, e foi inspirado no caso já aqui exemplificado do Albert National Park – criado no lado oeste das montanhas Virungas, em 1925, e posteriormente expandido para abranger a totalidade das montanhas situadas nas então colônias belgas do Congo e Ruanda-Urundi. Com a independência de ambas em 1960, o parque foi clivado em duas partes, que conformam uma área protegida do tipo (a).<sup>7</sup>

O processo (c) apresentou-se inicialmente como hipótese, considerando-se a convergência de interesses (científicos, políticos, institucionais) que recaem sobre áreas protegidas transfronteiriças, na atualidade. Mais tarde, uma análise mais aprofundada sobre as áreas fronteiriças da Amazônia Brasileira com os países vizinhos revelou a

---

<sup>7</sup> CHESTER, 2006.

FIGURA 9: GÊNESE DE ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS



Elaboração e organização: Rebeca Steiman, 2007, a partir de várias fontes.

criação concomitante do Parque Estadual Chandless e do Parque Nacional Alto Purus, na fronteira do Acre com o Peru. Ambos foram criados em 2004, com uma diferença de dois meses entre os atos normativos dos respectivos países. Um exemplo ainda mais emblemático desse processo poderia ser a Cordillera del Condor, uma área protegida transfronteiriça implementada em 1998 como parte das negociações de paz entre Peru e Equador. A idéia de criar um parque da paz na zona de litígio partiu do então ministro equatoriano do meio ambiente que era na época também o presidente da IUCN (Sandwith et al, 2001).

O quarto e último processo (d) representa um estágio mais avançado, no qual é estabelecida uma área protegida transfronteiriça, em sobreposição às áreas nacionais já existentes, por meio de acordos bilaterais e multilaterais entre os respectivos governos. O processo também ocorre quando essas áreas recebem designações internacionais. As categorias Reserva da Biosfera<sup>8</sup> e Sítio do Patrimônio Natural Mundial<sup>9</sup> são atribuídas pela UNESCO a áreas protegidas consideradas de valor universal. Ambas as categorias não incluíam inicialmente a modalidade transfronteiriça, que demanda critérios especiais. As primeiras denominações transfronteiriças foram concedidas em 1992 a duas reservas da biosfera na zona de fronteira da Polônia, uma com a República Tcheca e outra com a Eslováquia. A instituição de áreas semelhantes foi particularmente destacada durante a conferência internacional que avaliou o programa, o que resultou na recomendação de que áreas semelhantes fossem estabelecidas como um instrumento para lidar com a conservação de organismos, ecossistemas e recursos genéticos que atravessam as fronteiras internacionais (Estratégia de Sevilha, 1995). Como parte da

---

<sup>8</sup> O Programa o Homem e a Biosfera (MAB) foi criado em 1974; a primeira denominação foi concedida em 1986.

<sup>9</sup> A UNESCO também confere a áreas de excepcional valor cultural e histórico o título de Sítios do Patrimônio Histórico Mundial, inclusive a áreas transfronteiriças como as Missões Jesuítas dos Guarani na fronteira entre Brasil e Argentina.

estratégia de disseminar o modelo, o conselho coordenador do programa adotou uma série de diretrizes para o estabelecimento e funcionamento de reservas transfronteiriças da biosfera (2000), publicou um guia comparativo das cinco primeiras denominações (UNESCO, 2003) e realizou duas conferências internacionais sobre a aplicação do conceito (2000 e 2004). Existem atualmente sete reservas transfronteiriças da biosfera (cinco na Europa e duas na África), porém 39 propostas estão em processo de avaliação<sup>10</sup>.

As zonas úmidas de relevante importância ambiental recebem a designação Sítio Ramsar e, quando aplicável, Sítio Ramsar Transfronteiriço, do Comitê Permanente da Convenção de Zonas Úmidas de Importância Internacional (1971). Pode também ocorrer que as duas áreas protegidas adjacentes ao limite político internacional recebam designações internacionais, de forma independente.

Note-se que as três designações implicam maior *status*, possibilidade de aumento da atratividade turística, e em maior ou menor grau, modalidades de financiamento. Designações internacionais especificamente dedicadas a áreas protegidas transfronteiriças também são conferidas nos continentes europeu e africano, onde estas últimas são mais numerosas. Vale ainda ressaltar que esse processo em particular (d) envolve mecanismos formais de cooperação, tanto para a elaboração dos acordos bilaterais e multilaterais, quanto para a candidatura a designações internacionais – caso em que a presença de processos colaborativos em gestão, planejamento e conservação da biodiversidade constitui um dos critérios de avaliação.

Tais processos colaborativos são previstos como forma de tornar a conservação mais efetiva, e impedir que diferenças nos marcos legais, nos recursos e nas práticas de

---

<sup>10</sup> De acordo com o Relatório Final da 8ª Sessão do Conselho Coordenador Internacional do Programa MAB em outubro de 2004.

conservação de um lado da fronteira comprometam a integridade do ecossistema transnacional. Todavia, a discussão dos casos empíricos aponta uma reversão de prioridades, na qual os objetivos políticos de promoção da cooperação e da paz (*peace parks*) têm gradativamente assumido importância por si mesmos. O risco é que nenhuma das duas metas seja alcançada.

## 4. CONSERVAÇÃO E GESTÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS NOS PAÍSES VIZINHOS

O termo área protegida foi consagrado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) para denominar “uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e à manutenção da diversidade biológica e de recursos naturais e culturais associados, gerida através de meios legais ou efetivos” (IUCN, 1994). É, portanto, o termo mais abrangente dentre os mais de 1.300 utilizados (Green e Paine, 1997), e será adotado neste trabalho para designar áreas delimitadas para a conservação, nos diversos contextos nacionais e legais em que são instituídas.

Na América do Sul, o Brasil é atualmente o único país a usar o termo unidade de conservação; o Peru chegou a adotar um sistema de unidades de conservação, não mais vigente<sup>1</sup>. O termo unidade de conservação passou a vigorar com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), em 2000. O termo se aplica, segundo a Lei 9.985, a um “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.”

Há, no entanto, sinais de mudança, os quais apontam a adoção, também aqui, do termo ‘área protegida’, embora num sentido mais amplo que o corrente. O Brasil é considerado um dos países mais ricos em biodiversidade no planeta, e figura no primeiro lugar em inúmeras listas relativas a determinadas espécies da fauna e da flora. O país é signatário de diversas convenções internacionais sobre meio ambiente e recebe importante aporte de recursos através de projetos implantados em diferentes escalas.

---

<sup>1</sup> O Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SINUC) vigorou no Peru entre 1975 e 1990.

Adotar um termo de referência amplamente utilizado constitui, portanto, condição necessária ao diálogo com outros países, organizações não-governamentais e agências de fomento.

Em consonância com a abordagem biorregional que prevê a gestão integrada de ecossistemas e de áreas sob legislação especial, o artigo 26 do SNUC já deixa entrever o conceito de área protegida, ao estabelecer através do artigo 26:

*Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e **outras áreas protegidas** públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional (grifo nosso).*

Assim, o SNUC não apenas cria a categoria unidade de conservação, como também a inclui – sem, no entanto esclarecer os seus contornos – em uma categoria mais ampla de áreas protegidas, da qual participam outras áreas sob legislação especial. Tal esclarecimento ocorrerá através do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto 5.758 em 2006, que estabelece duas classes de áreas protegidas:

- a) “o plano enfoca prioritariamente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, as terras indígenas e os territórios quilombolas”;
- b) “as demais áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas”.

Ao incluir as terras indígenas e as comunidades quilombolas, e adotar “um conceito de áreas protegidas que abrange áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade”, o PNAP vincula as primeiras aos propósitos de conservação da natureza. Este precedente possui algum amparo legal, embora limitado, tanto no Código Florestal (Lei no. 4771/1965), que sujeita as florestas que integram o patrimônio indígena ao regime de preservação permanente, quanto no Estatuto do Índio (1973), cujo artigo 28 determina que, no caso específico da categoria Parques Indígenas, seja garantida a preservação "das reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região" (Medeiros, 2006). A par desse fato, as terras indígenas no Brasil apresentam a particularidade de não serem *criadas*, mas sim *reconhecidas* através de atos declaratórios, conforme estabelece a Constituição de 1988 no que concerne aos originais direitos territoriais dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam.

Os países vizinhos da porção amazônica brasileira apresentam importantes variações nas características, na intensidade e na frequência de interações espaciais entre si e com o Brasil, além de formas distintas de gerir o conjunto de áreas protegidas presentes dentro de suas fronteiras. Enfrentam entretanto dilemas semelhantes no que se refere à criação e à consolidação dessas áreas, os quais englobam desde interesses competitivos pelos recursos naturais e pela biodiversidade de seus territórios, a uma embrionária institucionalidade dos órgãos responsáveis por áreas protegidas.

O número de áreas protegidas dos países vizinhos à Amazônia Brasileira experimentou notável crescimento a partir da década de 1970 (**TABELA 2**). As primeiras áreas protegidas da região foram criadas por Venezuela e Guiana ao final da década de 1920, mas só na década de 1980 estenderam-se a todos os países considerados. Até então esparsas e menos numerosas, essas áreas foram muito

influenciadas pelo modelo mundialmente difundido de parques nacionais norte-americanos, razão pela qual ainda hoje os parques nacionais ocupam áreas mais extensas que as outras categorias também na América do Sul.

**TABELA 2: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ÁREAS PROTEGIDAS NOS PAÍSES VIZINHOS À AMAZÔNIA BRASILEIRA – 1920 / 2000**

PAÍS	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	TOTAL
GUIANA	1						1	1	2	5
VENEZUELA		1	2	3	5	30	17	30	5	93
BOLÍVIA		1			2	5	3	9	2	22
COLÔMBIA			1		5	22	14	4	8	54
PERU					2	12	18	2	43	77
SURINAME					4	3	5	1	3	16
GUIANA FRANCESA*								19	3	22
TOTAL DE ÁREAS NOVAS	1	2	3	3	18	72	58	66	66	289
TOTAL ACUMULADO	2	3	6	9	27	99	157	223	289	

Compilado a partir de diversas fontes.

\* A Guiana Francesa é um departamento ultramarino da França.

Na maior parte dos países, o conjunto de áreas protegidas de cada um, assim como as suas categorias de gestão, constituem sistemas de áreas protegidas nacionais. A conformação de sistemas nacionais de áreas protegidas é bastante recente, bem como a estruturação de órgãos responsáveis para gestão da biodiversidade. É preciso levar em conta que os aspectos relativos ao meio ambiente só a partir da década de 1990 ganharam maior *status* e relevância nos países considerados, o que é possível vislumbrar pela criação de ministérios de meio ambiente ocorrida nesta década, ainda que não acompanhada por um substancial provimento de recursos orçamentários.

Até então, as questões ambientais relativas à conservação da biodiversidade e à exploração de recursos naturais foram compartilhadas entre inúmeras organizações, gerando confusão e sobreposição de atribuições. Ademais, tais questões estiveram

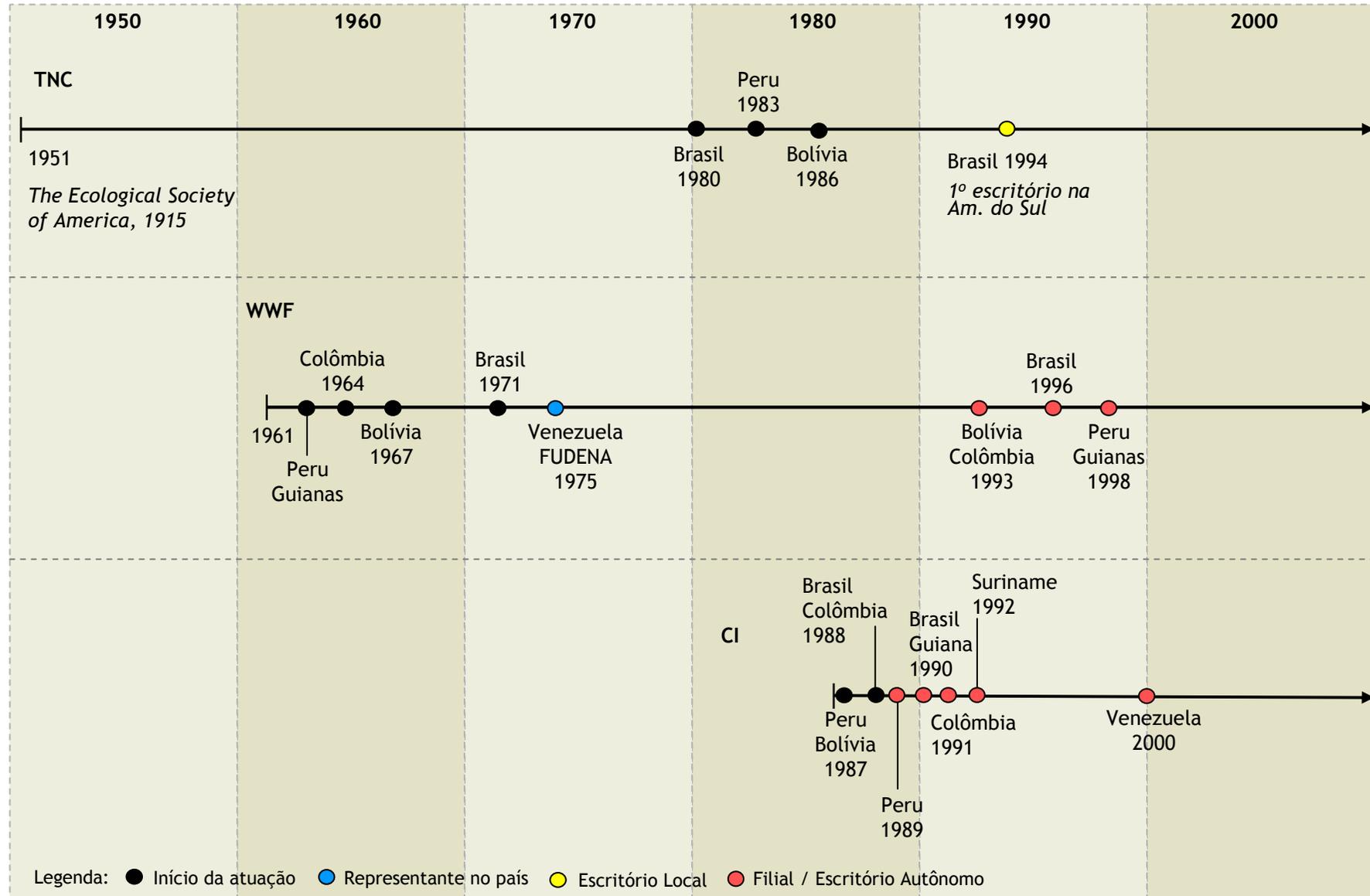
mormente submetidas a ministérios de agricultura e entidades responsáveis por licenciamento e concessões florestais, competindo em desigualdade de condições por recursos e prioridade na pauta destas organizações e no território.

O conjunto dos países analisados possui hoje cerca de trezentas áreas protegidas, aproximadamente a mesma quantidade de áreas protegidas da Amazônia Legal. A valorização da questão ambiental no plano internacional teve importante peso no crescimento da área e do número de tais áreas em diversos momentos, através da assinatura de convênios e convenções, da formação de redes de instituições e fundos dedicados, além de projetos de apoio técnico e financeiro à sua criação e consolidação.

O papel de organizações não-governamentais na promoção dessas atividades é expressivo em todos os países considerados. Sua atuação inicial foi marcada por um investimento massivo na capacidade de organizações nacionais em realizar projetos locais e influenciar os governos e a opinião pública a favor de temas ambientais (Doroujeanni, 2005). Face às dificuldades de captar recursos internamente, inúmeras pequenas organizações nacionais se desenvolveram com o suporte de organizações internacionais parceiras para a elaboração de projetos e captação de recursos externos junto a doadores internacionais. Esse tipo de atuação foi a tônica do período que decorre entre o início dos anos 60 e o final dos anos 80 por toda a América Latina e, em particular, Brasil, Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela, dentre os países analisados.

A partir dos anos 90, entretanto, a maior parte das organizações nacionais permanecia extremamente dependente de recursos internacionais e ainda distante de obter resultados tangíveis. Sua posição ficou, portanto, ainda mais vulnerável quando as antigas parceiras começaram a implantar filiais locais nesses países (**FIGURA 10**), tanto para enfrentar a hostilidade de setores mais nacionalistas, quanto para ampliar a sua base de sustentação financeira, face ao seu próprio crescimento. Quer pela

**FIGURA 10: “INTERNALIZAÇÃO” DAS PRINCIPAIS ONGS CONSERVACIONISTAS INTERNACIONAIS NO BRASIL E NOS PAÍSES VIZINHOS À AMAZÔNIA BRASILEIRA**



Organização: Rebeca Steiman. Fonte: WWF, CI e TNC.

incapacidade de gerar recursos próprios, quer pela competição acirrada com organizações internacionais, poucas são as organizações nacionais que não se tornaram meras agências executoras, frágeis perante a imposição de uma agenda internacional de conservação (Djoureanni, 2005; IUCN, 2006; Rodriguez *et al*, 2007).

Parte desse novo modelo de atuação é portanto a execução direta de projetos de conservação, fortemente influenciados pelas prioridades de doadores internacionais, que incluem ecorregiões prioritárias e pontos críticos de biodiversidade, mas também áreas protegidas transfronteiriças. Outra característica desse modelo é a consolidação de parcerias em todas as escalas geográficas, desde tribos indígenas a iniciativas regionais que abrangem vários países (Amazônia Sul-americana, Escudo das Guianas, Andes-Amazonas, Corredores binacionais de conservação, etc), passando pelos governos nacionais e sub-nacionais. A criação de áreas protegidas por governos estaduais, departamentais e regionais é uma tendência contemporânea forte, propiciada pela articulação desses governos com organizações internacionais. As áreas protegidas resultantes de tais parcerias pertencem sobretudo a categorias mais flexíveis, política e economicamente mais fáceis de implantar.

Vale ressaltar que há regiões onde organizações internacionais não podem prescindir do apoio de organizações nacionais ou locais, que possuem vasto conhecimento do território e das redes entre atores, além de terem construído acordos e relações de confiança com seus interlocutores.

Todavia, a dinâmica de criação de áreas protegidas também se mostra relacionada aos contextos nacionais e locais, bem como a relações particulares com terceiros países, o que envolve um número muito grande de atores em todas as escalas.

Todos esses elementos interagem no tempo, de forma não-linear, experimentando momentos de retração e expansão difíceis de identificar e compreender.

Tais componentes se combinaram para a formação de diferentes sistemas nacionais de áreas protegidas, cujas principais similaridades e singularidades serão doravante exploradas.

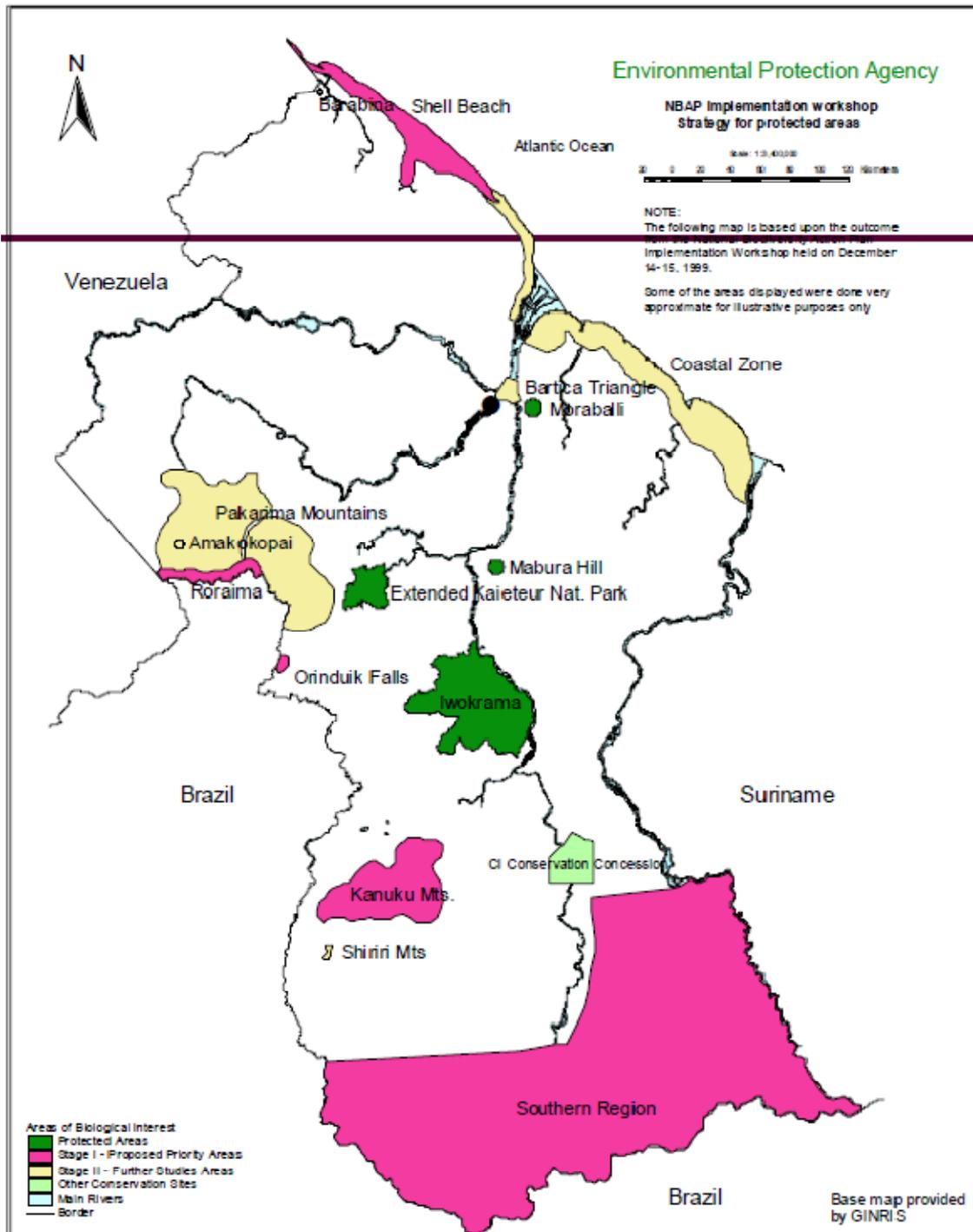
## GUIANA

A primeira área protegida da região analisada foi o Parque Nacional Kaieteur, criado em 1929 na Guiana, ainda sob o domínio colonial britânico. O parque é importante ponto turístico, conhecido pela imensa cachoeira que inspirou o seu nome. Sua história, bem como a do conjunto das áreas protegidas da região, não é linear: em meados dos anos 1970 sofreu redução em sua extensão, a fim de ceder espaço à mineração; foi novamente ampliado nos anos 1990 para proteger a integridade da área. Embora permaneça o mais visitado do país, o parque enfrenta hoje os desafios de integrar interesses competitivos (conservação, turismo e mineração) e funcionar com pessoal e orçamentos reduzidos, num país que só recentemente começou a se estruturar no campo da conservação.

A despeito do pioneirismo, novas áreas somente foram definidas a partir dos anos 90, particularmente após a aprovação do *Environmental Protection Act*, em 1996. Através do Ato, as áreas protegidas e os recursos naturais da Guiana passaram a ser legalmente geridos por uma única agência, a Environmental Protection Agency (EPA), tarefa até então a cargo de ampla gama de instituições com competências sobrepostas, o que resultava em difícil coordenação (UNDP, 1996). Ambos, o Ato e a Agência, foram apoiados pelo esforço ordenado de agências multilaterais, fundações e organizações não-governamentais internacionais. A mobilização também previa a instituição de novas áreas protegidas e de um sistema nacional que as congregasse.

O Sistema Nacional de Áreas protegidas (NPAS) é o menor dentre os países considerados. Abrange apenas cinco áreas protegidas, porém já estão em curso projetos para a criação de quatro novas áreas (MAPA 6).

MAPA 6: ÁREAS PROTEGIDAS NA GUIANA



Fonte: Kissoon, 2006.

A despeito da criação da EPA, a responsabilidade da gestão de áreas protegidas continua compartilhada com diversas organizações, em várias modalidades de co-gestão, que abrangem: outros entes governamentais (The Guyana Forest Commission); povos indígenas (Wai-Wai Community Owned Conservation Area); universidades (Tropembos-Guyana Programme/Holanda); organizações não-governamentais (Conservation International Conservation Concession); e a *Commonwealth* (Iwokrama International Rainforest Service). Note-se que também nesse aspecto, a Guiana é marcada pelo pioneirismo: foi o primeiro país do mundo a outorgar uma concessão para a conservação<sup>2</sup> e o primeiro da América do Sul a incluir uma terra indígena formalmente dedicada à conservação em seu sistema de áreas protegidas (2007). A Guiana não possui ministério de meio ambiente, a EPA se submete diretamente ao Gabinete do Presidente.

## **GUIANA FRANCESA**

Muito mais recente é a criação de áreas protegidas na vizinha Guiana Francesa. O departamento ultramarino da França foi o último a criar áreas protegidas na região, o que se deu somente a partir dos anos 90. As iniciativas de conservação na região acabam de ganhar impulso considerável com a criação do Parc Amazonien de Guyane, que ocupa grande extensão de terras ao sul do país, até o limite político internacional com o Brasil.

Pelo menos três propostas de zoneamento do Parque foram elaboradas durante mais de dez anos de negociação com a população afetada, até a sua efetiva criação, em 2007, com mais de 3 milhões de hectares. Ademais, a criação do Parque implicou a alteração da lei de parques nacionais da França, originalmente da década de 1960.

---

<sup>2</sup> A área foi cedida à Conservation International por 30 anos, que negociou a concessão da área para a conservação em detrimento de sua utilização para extração madeireira, pagando para tanto valor equivalente ao que estava sendo negociado.

A colaboração da Guiana Francesa é destacada como prioritária na Estratégia Nacional de Conservação da Biodiversidade, sobretudo pela importância das florestas primárias na agenda internacional endossada pela França. Numericamente as áreas protegidas departamentais da Guiana são pouco relevantes no conjunto de áreas protegidas metropolitanas, mas a extensão, a integridade e a variedade de seus ecossistemas protegidos apresentam enorme relevância (**TABELA 3**).

**TABELA 3: PARTICIPAÇÃO DA GUIANA FRANCESA NA REDE DE ÁREAS PROTEGIDAS DA FRANÇA (2008)**

ÁREAS PROTEGIDAS	GUIANA FRANCESA			FRANÇA (TOTAL)	
	Nº	Área (ha)	Área (%)	Nº	Área (ha)
<i>Parcs Nationaux</i>	1	3.390.000	70%	9	4.842.800
<i>Parcs Naturelles Regionaux</i>	1	221.709	3%	45	7.000.000
<i>Réserves Naturelles</i>	6	294.775	53%	164	558.317
<i>Arrêtés Préfectoraux de Conservation des Biotopes</i>	5	91.882	31%	600	300.000
<i>Terrains du Conservatoire du Litoral</i>	10	11.280	11%		103.000

Organização : Rebeca Steiman.

Fonte : Ministère de l'Énergie, de l'Écologie, du Développement durable e de l'Aménagement du territoire de France.

As 23 áreas protegidas da Guiana Francesa fazem parte não de um sistema, mas de uma rede de espaços protegidos da França (**MAPA 7**). A parte mais especialmente dedicada aos objetivos de conservação está a cargo da Direction Régionale de l'Environnement (DIREN), que por sua vez se subordina ao Ministère de l'Énergie, de l'Écologie, du Développement durable e de l'Aménagement du territoire da França. As áreas de proteção da fauna, da flora e dos *habitats*, bem como as de conservação do litoral, apresentam maior importância numérica (15) e menor extensão territorial do que as reservas (6) e os parques recém-criados (2). Já as áreas protegidas dedicadas ao uso extrativo supervisionado são da competência da divisão regional do Office National de Forêts (ONF).



## SURINAME

O Suriname possui 16 áreas protegidas (11 reservas naturais, 1 parque nacional e 4 áreas de múltiplo uso), em grande parte distribuídas ao longo da região costeira, na porção norte do país. As duas únicas exceções são a Reserva Natural Sipaliwini, situada ao sul na fronteira com o Brasil, e a Reserva Natural Centraal Suriname, em sua porção central. A maioria das áreas protegidas foi criada antes dos anos 90, mas há quatro novas áreas propostas, em processo de avaliação (**MAPA 8**).

**MAPA 8: ÁREAS PROTEGIDAS DO SURINAME**



Fonte: Foundation for Nature Conservation in Suriname (STINATSU). Disponível em: <[http://www.stinasu.com/protected\\_areas.html](http://www.stinasu.com/protected_areas.html)>. Acesso em julho de 2007.

A gestão de áreas protegidas é responsabilidade do Serviço Florestal (LBB). O LBB também administra as concessões florestais, e está submetido ao Ministério de Recursos Naturais. Sem dotação orçamentária, sua gestão é na prática compartilhada

por organizações não-governamentais e fundações, através de acordos e convênios com o Serviço Florestal ou com sua Divisão de Conservação da Natureza.

Criada em 1969 por um ex-diretor do Serviço Florestal, a Fundação para a Conservação da Natureza do Suriname (STINATSU) constitui uma fundação paraestatal que desenvolve projetos de educação ambiental e de ecoturismo dentro das áreas protegidas. A fundação é responsável direta pela gestão do Parque Nacional Brownsberg, num regime de concessão de longa duração. Além disso, a STINATSU compartilha com a Divisão de Conservação da Natureza a promoção de pesquisas científicas e a gestão de outras quatro reservas naturais.

Não há no Suriname qualquer reconhecimento dos direitos territoriais indígenas ou *marrons*. Sua presença em áreas protegidas é assegurada por um período indefinido, quando se espera que se integrem ao restante da sociedade, num “processo crescente rumo à cidadania surinamense” (*Nature Protection Resolution*, 1986). A ausência de marco legal constitui um elemento de insegurança jurídica e tem provocado embates destes povos com instâncias governamentais e organizações não-governamentais sobre o destino de territórios dedicados à conservação. Um dos episódios recentes contrapôs os Saramaka e a Conservation International em torno da expansão da Central Suriname Nature Reserve - Sítio do Patrimônio Mundial - onde a segunda teria atraído a atenção da mídia internacional alegando representar os interesses dos primeiros (MacKay e Pané, 2004).

## VENEZUELA

A Venezuela é um dos países sul-americanos com maior extensão absoluta e relativa (mais de 35% do território nacional) de áreas sob algum regime de proteção da

natureza. Seu sistema nacional de áreas naturais protegidas reconhece dois distintos grupos de categorias, que mantêm alguma correspondência com as categorias da IUCN.

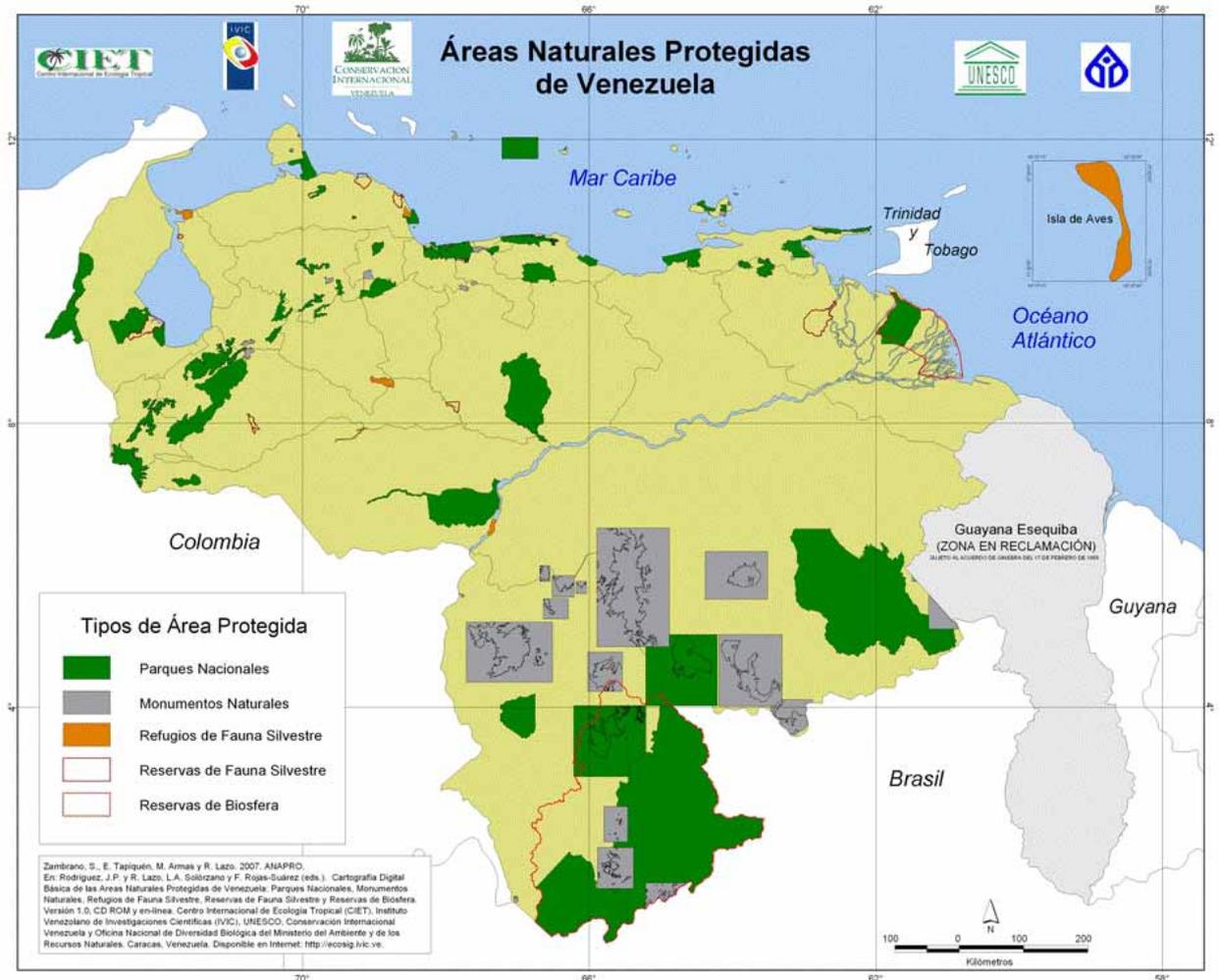
O primeiro grupo pertence ao Sistema de Parques Nacionais sob gestão do *Instituto Nacional de Parques* (INPARQUES), e inclui os parques nacionais (43) e monumentos nacionais (36). No segundo grupo, sob a responsabilidade da Oficina Nacional de Diversidad Biológica (OFDB), figuram as reservas da biosfera (2) e as áreas naturais protegidas para fauna, como os refúgios (7), reservas (7) e santuários de fauna silvestre. Ambos os grupos estão em última instância sob jurisdição do Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, mas há ainda uma dezena de outras categorias sob regime de administração especial, submetidas a diversas outras instâncias governamentais.

A divisão minuciosa de responsabilidades e o extenso marco legal ambiental (recentemente reformulado) não foram acompanhados no entanto de manejo efetivo das áreas protegidas. O aporte volumoso de recursos governamentais e internacionais (Banco Mundial) realizado ao longo dos anos 90 para fortalecer as áreas protegidas não resultou em ganhos significativos (Toledo, 2006).

À semelhança de outros países da região, os recursos não foram vertidos na gestão direta das áreas protegidas, tampouco fomentaram o fortalecimento da presença institucional no território. As áreas protegidas enfrentam no terreno a competição com interesses minerários, madeireiros e colonizadores; mais importante no entanto é a pressão para o aproveitamento industrial dos recursos naturais no interior das mesmas, quer para exploração de petróleo, quer para a implantação de infra-estrutura de apoio, como gasodutos, estradas e usinas. A relativa independência administrativa das autoridades ambientais tampouco é condição suficiente para enfrentar projetos e

interesses de outros ministérios em processos de tomada de decisão que afetam a integridade das áreas protegidas (Toledo, 2006).

MAPA 9: ÁREAS PROTEGIDAS DA VENEZUELA



Fonte: ECOSIG.

A superposição de áreas protegidas e territórios tradicionalmente ocupados por povos indígenas é elevada, uma vez que mais de 95% dos territórios habitados pelas 34 etnias indígenas venezuelanas correspondem a áreas naturais protegidas (INPARQUES, 2007). Tal processo é agravado pelo fato de que grande parte das áreas protegidas não possui delimitação exata ou demarcação no terreno.

A promulgação da *Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio* em 1989 estabeleceu pela primeira vez no país os direitos preexistentes dos povoadores que

habitam em áreas protegidas, assegurando a sua permanência, mas submetendo o desenrolar de suas atividades tradicionais às condições estabelecidas pelos *Planes de Ordenamiento y Reglamento de Uso*. No entanto, o impasse persiste uma vez que metade das áreas protegidas não possui tais planos.

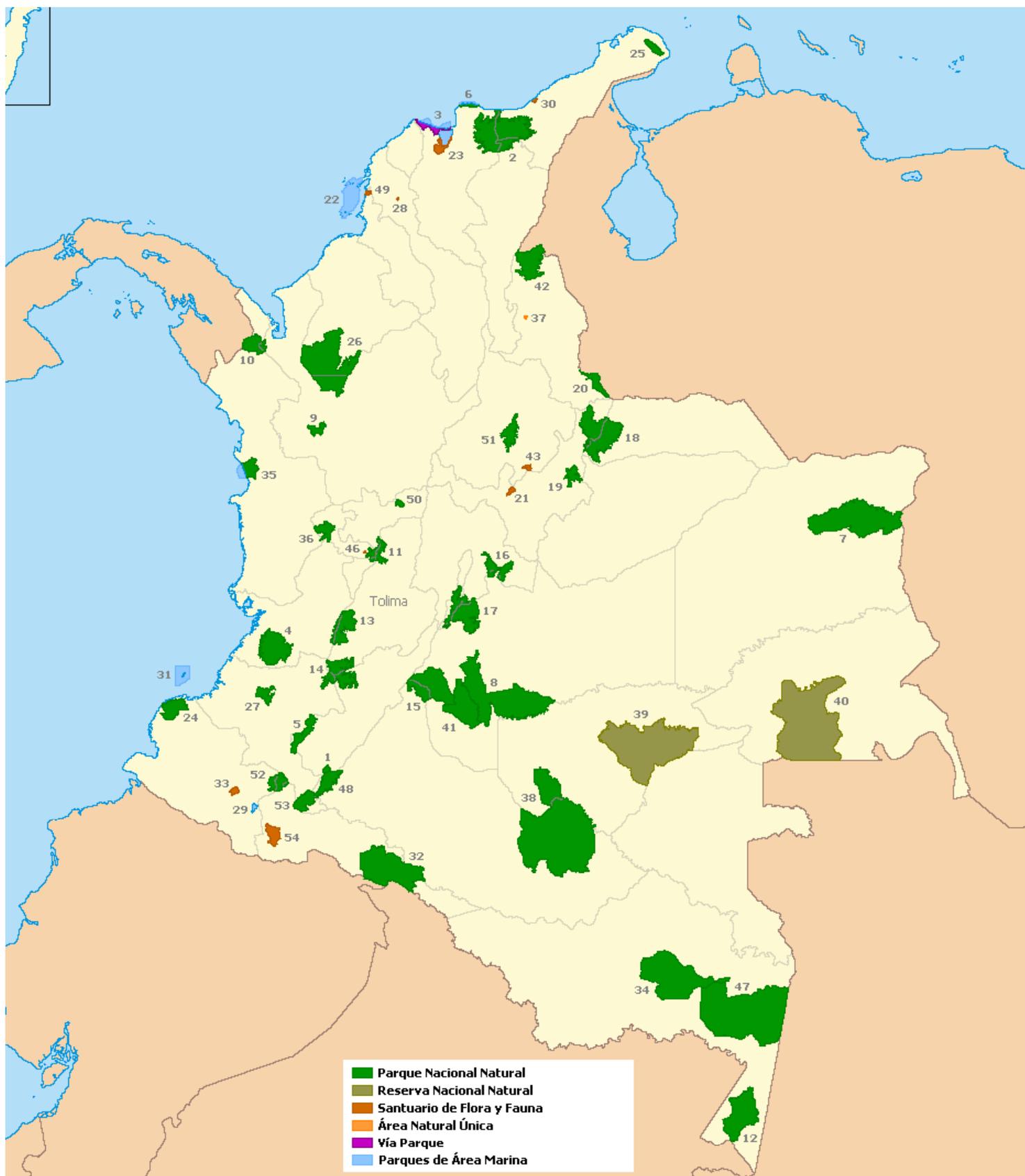
## COLÔMBIA

O Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) agrega as 54 áreas protegidas da esfera nacional, a maior parte das quais criadas durante as décadas de 70 e 80. São 39 parques nacionais naturais, 11 santuários de fauna e flora, 2 reservas nacionais naturais, 1 área natural única e 1 via parque, todas incidentes nas categorias I, II e III da IUCN (**MAPA 10**). A gestão de tais áreas é de responsabilidade da Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), que forma parte da estrutura do Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, criado em 1993. Outras 15 áreas protegidas propostas encontram-se em estudo.

Áreas protegidas equivalentes à categoria VI da IUCN são igualmente contempladas pela legislação colombiana, mas foram colocadas fora do sistema e, por conseguinte, não estão sob responsabilidade da UAESPNN, tais como: *Distrito de Manejo*, *Distrito de Conservación de Suelos*, *Área de Reserva Forestal Productora*, *Área de Reserva Forestal Protectora*, *Área de Reserva Forestal Protectora-Productora*, *Área de Reserva para Recursos Pesqueros*, *Área de Manejo Integrado para Recursos Hidrobiológicos* e *Reserva Natural de la Sociedad Civil*.

### **MAPA 10: ÁREAS PROTEGIDAS DA COLOMBIA (SPNN)**

Fonte: UAESPNN, 2008.



- |                                 |                             |                         |                            |                             |                                 |
|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| 1. Cueva de los Guácharos       | 11. Los Nevados             | 21. Iguaque             | 31. Isla Gorgona           | 41. Tinigua                 | 51. Serranía de los Yariguíes   |
| 2. Sierra Nevada de Santa Marta | 12. Amacayacu               | 22. Corales del Rosario | 32. La Paya                | 42. Catatumbo Bari          | 52. Doña Juana - Cascabel       |
| 3. Isla Salamanca               | 13. Páramo Las Hermosas     | 23. Ciénaga Grande      | 33. Volcán Galeras         | 43. Guanentá Alto Rio Fonce | 53. Serranía de los Churumbelos |
| 4. Farallones de Cali           | 14. Nevado del Huila        | 24. Sanquianga          | 34. Cahuinari              | 44. Old Providence          | 54. Ríos Orito - Guamués        |
| 5. Volcán Puracé                | 15. Sierra de los Picachos  | 25. Sierra Macuira      | 35. Ensenada de Utría      | 45. Isla Malpelo            |                                 |
| 6. Tayrona                      | 16. Chingaza                | 26. Nudo de Paramillo   | 36. Tatamá                 | 46. Otún Quimbaya           |                                 |
| 7. El Tuparro                   | 17. Páramo de Sumapaz       | 27. Munchique           | 37. Los Estoraques         | 47. Río Puré                |                                 |
| 8. Sierra de la Macarena        | 18. Sierra Nevada del Cocuy | 28. Los Colorados       | 38. Sierra de Chiribiquete | 48. Indi Wasi               |                                 |
| 9. Las Orquídeas                | 19. Páramo de Pisba         | 29. Isla de la Corota   | 39. Nukak                  | 49. El Corchal              |                                 |
| 10. Los Katios                  | 20. Tamá                    | 30. Los Flamencos       | 40. Puinawai               | 50. Selva de Florencia      |                                 |

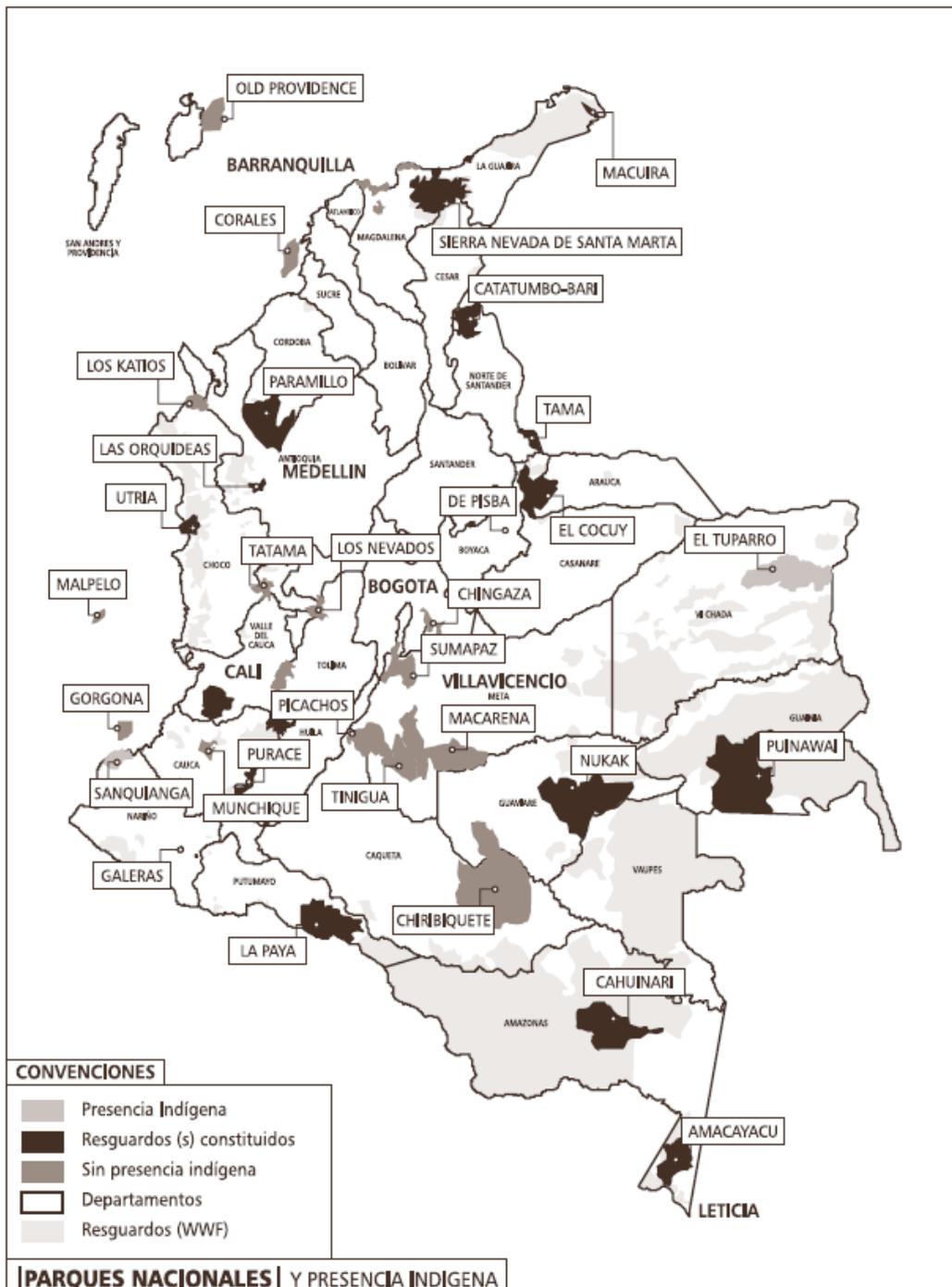
A par da administração do SPNN, a UAESPNN também é encarregada de coordenar o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que constitui um sistema descentralizado de gestão, em implantação desde 1999. Além das áreas protegidas nacionais, o SINAP abrange uma série de subsistemas que congregam 200 áreas protegidas regionais (SIRAP), departamentais (SIDAP), locais (SILAP) e privadas em estado incipiente de implementação (UAESPNN, 2001). As áreas protegidas da esfera regional são geridas pelas Corporações Autônomas Regionais e se beneficiam de um aporte mais volumoso de recursos que, todavia, não são aplicados de maneira adequada (IUCN, 2006). Um dos entraves para o efetivo funcionamento do SINAP é a utilização corrente de 41 categorias de áreas protegidas, imprecisamente definidas ou ausentes na legislação colombiana (UAESPNN, 2001).

A despeito dos problemas comuns a outros países, como a expansão da fronteira agrícola, o desmatamento e a utilização indiscriminada de recursos naturais no interior das áreas protegidas, as áreas protegidas colombianas enfrentam os efeitos diretos e indiretos do cultivo ilícito de coca. A utilização de produtos químicos para o processamento de cocaína no interior de tais áreas e a fumigação aérea de cultivos ilícitos aí situados são exemplos desses efeitos.

Embora aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos (2003) e, em seguida, pelo governo colombiano, a fumigação em áreas protegidas viola normas ambientais colombianas e diversos tratados internacionais. Outros efeitos incluem a pressão exercida por colonos (*cocaleros* ou refugiados da violência) e grupos indígenas. Cerca de 90% de todo o SPNN apresenta problemas de conflito armado em diferentes níveis de intensidade e magnitude (Cracco, 2006). Esses fatores dificultam até mesmo o acesso das autoridades ambientais, que apresentam portanto escassa presença nas áreas protegidas.

Por sua vez, a sobreposição com áreas ocupadas por povos indígenas (**MAPA 11**) e comunidades negras afeta mais da metade das áreas protegidas pertencentes ao SPNN (Cracco, 2006).

**MAPA 11: PRESENÇA INDÍGENA NAS ÁREAS PROTEGIDAS DA COLÔMBIA**



Fonte: UAESPNN, 2001:12.

Os conflitos decorrentes de tal sobreposição foram em parte endereçados pela implementação de práticas de co-gestão introduzidas pela *Política de Participación Social en la Conservación - Parques con la Gente* e pelo reconhecimento legal de uma gama de direitos culturais, políticos e territoriais de ambos os grupos (OEA, 1999). Dentre esses, vale ressaltar o direito ao auto-governo e o reconhecimento das *Autoridades Tradicionales Indígenas*, que contam ademais com a transferência de recursos nacionais. Na Colômbia, a legislação garante a permanência de povos indígenas no interior de áreas protegidas; algumas dessas áreas tendo sido criadas inclusive para proteger grupos isolados.

A participação social na gestão de áreas protegidas foi largamente incentivada e promovida a partir dos anos 80 por organizações não-governamentais nacionais e internacionais, cuja agenda esteve centrada nos processos de domínio e manejo de territórios por povos indígenas e pelas comunidades negras do Pacífico. Essa mobilização não contemplou no entanto os conflitos com as comunidades campesinas, que persistem como um dos fatores mais críticos para a gestão das áreas protegidas colombianas (IUCN, 2006).

## PERU

O Peru possui 77 áreas protegidas, das quais 63 pertencem ao Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE (**MAPA 12**). Criado em 1990, o SINANPE agrega 10 categorias reunidas em dois grupos: i) áreas de uso direto: *parques nacionales* (12), *santuarios nacionales* (7) e *santuarios históricos* (4); ii) áreas de uso indireto: *refugios de vida silvestres* (2), *reservas paisajísticas* (2), *reservas nacionales* (11), *reservas comunales* (7), *cotos de caza* (2) e *bosques de protección* (6). A décima categoria, transitória, é conferida às áreas que requerem estudos

# ÁREAS NATURAIS DO PERU (SINANPE)



Fonte: INRENA, 2007

complementares para a determinação da extensão e da categoria definitiva. As 10 áreas que se enquadram nesse perfil são denominadas *zonas reservadas*; algumas das quais aguardam categorização há mais de 10 anos.

A superioridade numérica das áreas de uso direto (30) sobre as de uso indireto (23) não é, no entanto, acompanhada de uma superioridade em extensão, uma vez que as primeiras ocupam 33% da área, enquanto as segundas ocupam 46%. A categoria de parques nacionais é a mais extensa do sistema, pois os parques nacionais ocupam isoladamente mais de 7 milhões de hectares. Esta é também a categoria mais restritiva, uma vez que não existem reservas de preservação estrita que seriam equivalentes à categoria I da IUCN.

Embora não pertençam ao SINANPE, outras 4 categorias de áreas protegidas são contempladas pela legislação peruana: *área de conservación regional* (3), *área de conservación privada* (11), *área de conservación municipal* (0) e *bosque nacional*. Os bosques nacionais foram excluídos do sistema em 1996, pois eram considerados uma fonte de distorção no computo geral da área protegida. Contudo, todas as áreas protegidas incidem sobre a jurisdição da *Intendencia de Áreas Naturales Protegidas* (INRENA), por sua vez subordinada ao Ministério de Agricultura.

Embora o SINANPE seja considerado um sistema sofisticado, que cumpre com diversos requisitos teóricos, sua existência não foi capaz de assegurar um manejo efetivo das áreas protegidas peruanas (Djoureanni, 2006). Aqui como nos demais países tratados, as áreas protegidas são vulneráveis a diversos tipos de ameaças, sendo a frágil institucionalidade uma das mais citadas. Apenas um terço das áreas protegidas tem planos de manejo e cerca de dois terços possui guarda-parques alocados, ainda assim presentes em número muito reduzido (INRENA, 2005).

O caso peruano é também considerado um dos mais acentuados de subordinação das autoridades ambientais a outras autoridades, o que se reflete na relativa incapacidade destas autoridades de fazer frente a outras autoridades de hierarquia superior em situações em que a integridade das áreas protegidas esteja em jogo (Toledo, 2006).

Outra vulnerabilidade da gestão de áreas protegidas no Peru é sua extrema dependência de aportes internacionais para manter o SINANPE em funcionamento (TABELA 4). Esta é a origem da maior parte dos recursos, que são administrados não pela Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP), mas por um fundo privado de interesse público, criado para apoiar o sistema (PROFONANPE).

**TABELA 4: ORIGEM DOS RECURSOS DO SINANPE (2002-2005)**

	2002	2003	2004	2005
	US \$	US \$	US \$	Presupuestado US \$
Recursos Ordinarios	712.033	1.130.539	765.200	1.704.408
Recursos Directamente Recaudados	1.006.167	2.292.735	1.819.991	1.687.647
Donaciones y Transferencias	6.661.481	7.092.182	4.898.678	14.666.838
<b>Total</b>	<b>8.379.681</b>	<b>10.515.456</b>	<b>7.483.868</b>	<b>18.058.893</b>

Fonte: Montes, 2005:21.

Os recursos diretamente arrecadados provêm em maior parte da atividade turística em áreas protegidas, que é de fato uma atividade importante no Peru, sobretudo em sítios de reputação internacional como o Santuario Histórico Machu Picchu. A distribuição uniforme dos recursos por todo o sistema é todavia uma fonte de conflito, uma vez que se origina de apenas 22% das áreas protegidas participantes (INRENA, 2007).

## BOLÍVIA

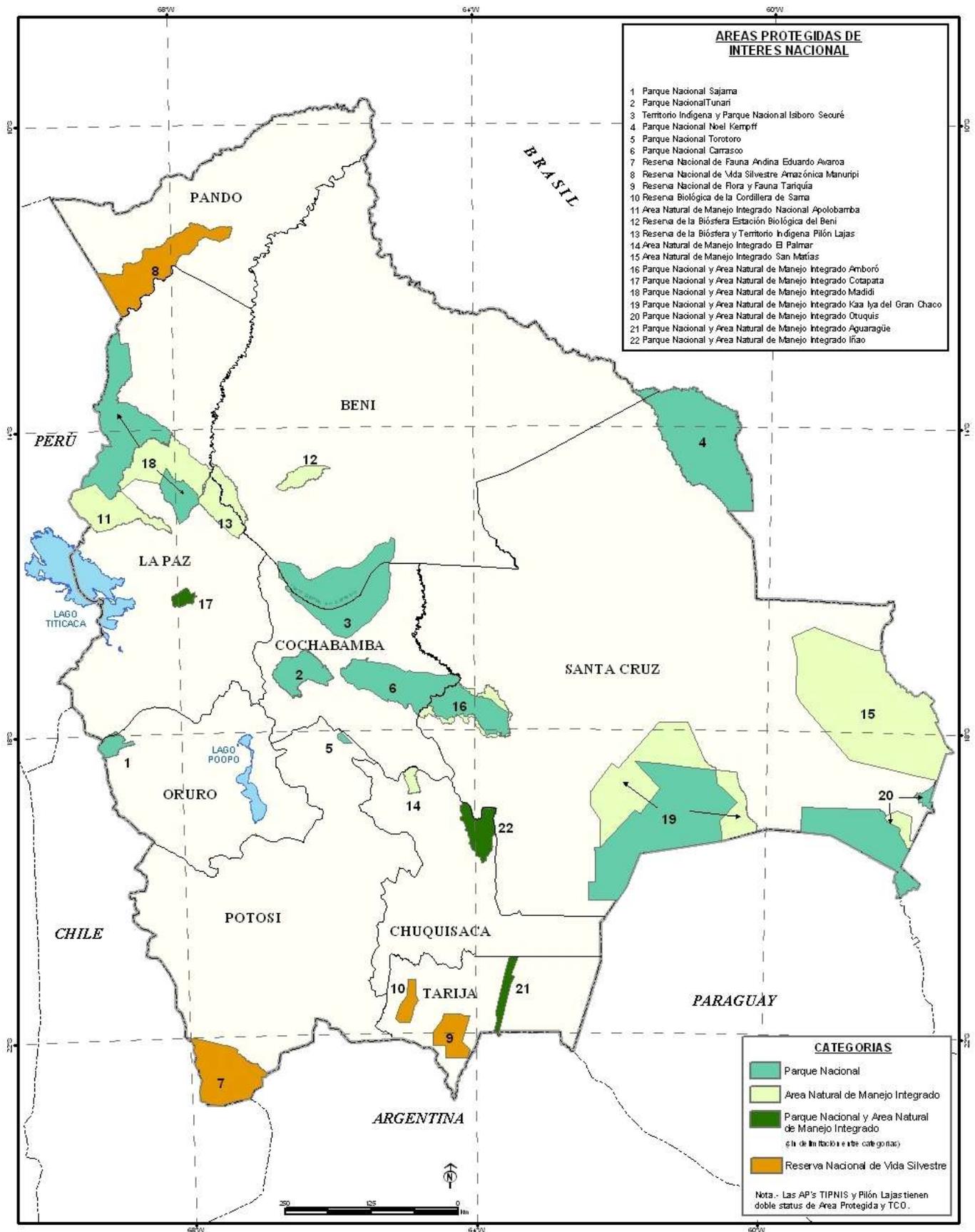
A primeira área protegida da Bolívia (Parque Nacional Sajama) foi criada em 1939 com a finalidade de proteger os bosques de *Keñua*, que figuram entre os mais altos do mundo. Nem esta, nem as demais áreas protegidas que se seguiram, foram implantadas até o início dos anos 80, quando enfim foram reunidas sob a responsabilidade de uma autoridade ambiental. Segundo um estudo do Museo de Historia Natural Noel Kempff Mercado (2000), não havia uma única área protegida funcional no país inteiro até então.

Efetividade é ainda um problema para o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) da Bolívia, que agrega 22 áreas de interesse nacional, das quais a maior parte incide simultaneamente na categoria parque nacional e área natural de manejo integrado (**MAPA 13**). Outras incidem nas demais categorias estabelecidas pelo *Reglamento General de Áreas Protegidas* (1997): *monumento natural, santuario nacional, reserva de vida silvestre e reserva natural de inmovilización*.

Uma vez que a lei que instituiu o SNAP (*Ley 133/1992*) e o regulamento (*Decreto Supremo 24.781/1997*) divergem, não é claro se as áreas protegidas departamentais, municipais e privadas também integram o sistema. Um diagnóstico recente realizado para o projeto *Biodiversidad y Desarrollo Municipal* documentou a existência de 37 áreas protegidas departamentais, 39 municipais e 18 cuja responsabilidade de gestão não está definida, a maior parte localizada nos departamentos de Santa Cruz e Beni. Apenas 6 dessas áreas são efetivamente geridas, quase todas com o apoio de organizações não-governamentais.

A gestão integral das áreas protegidas de interesse nacional é responsabilidade do Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), em funcionamento há 10 anos e,

MAPA 13: ÁREAS PROTEGIDAS NACIONAIS DA BOLÍVIA



Fonte: SERNAP.

portanto, mais antigo que o *viceministerio*<sup>3</sup> ao qual se submete. O fato de ter sobrevivido à reestruturação do poder executivo em 2006 é surpreendente, ainda mais porque o então presidente Evo Morales manifestou à época a intenção de “nacionalizar” as áreas protegidas do país<sup>4</sup>. Uma vez que tais áreas constituem domínio público e são administradas pelo Estado, tratava-se de coibir ou mesmo impedir a atuação de organizações internacionais que na Bolívia detém diversos convênios e projetos com o SERNAP e com as áreas protegidas.

O SERNAP era então - e continua sendo - mantido principalmente por recursos internacionais, provenientes de organizações não governamentais internacionais (TNC, WWF) e de acordos de cooperação bilateral ou multilateral com a Holanda, o Canadá, o Reino Unido, a Alemanha, os Estados Unidos e outros. Cerca de 40% dos fundos que suportam o funcionamento do SNAP se originam de um programa que a Bolívia mantém com a Holanda desde 1996; apenas 3% dos recursos provinham do Tesouro Nacional em 2003 (SERNAP, 2003).

Na Bolívia, como no Peru e Colômbia, há grande pressão de produtores de coca sobre as áreas protegidas, um conflito agravado pelo elevado nível de organização dos produtores neste país. Além dos habituais interesses madeireiros, as áreas protegidas enfrentam – e usualmente perdem – interesses petrolíferos. Apenas em 2003, o governo boliviano outorgou 24 concessões a oito empresas petrolíferas para explorar e obter petróleo e derivados em áreas protegidas.

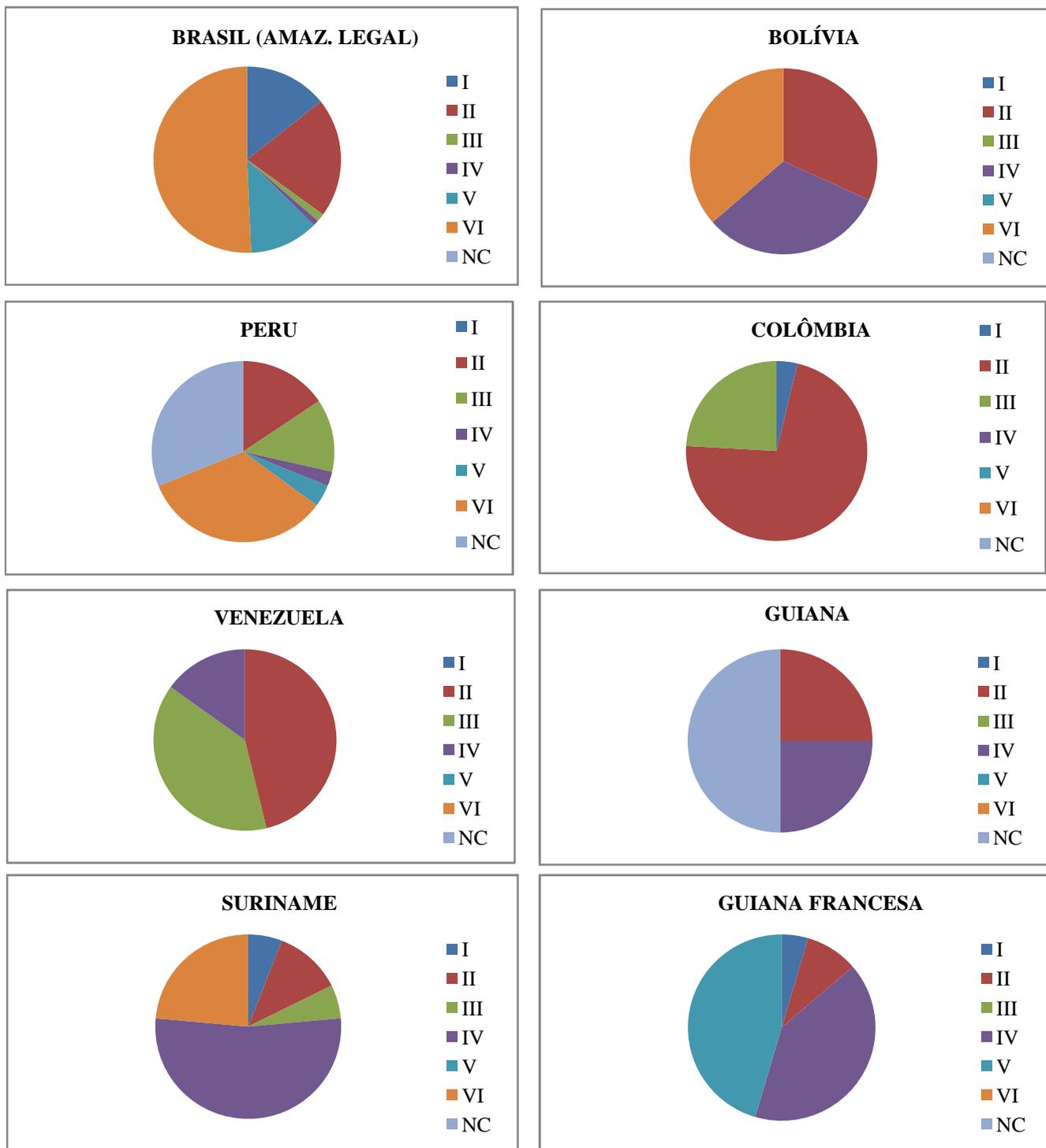
Áreas protegidas e terras indígenas (*terras comunitarias de origen* e outras) freqüentemente se superpõem e ainda que a compatibilidade entre ambas seja assegurada pela lei, os conflitos por terras e recursos naturais são igualmente freqüentes.

---

<sup>3</sup> O SERNAP (1992) é subordinado ao *Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente*, que por sua vez integra o *Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente*.

<sup>4</sup> Djoureanni, Marc. A nacionalização dos parques nacionais. O ECO, 19/10/2006.

**NÚMERO DE ÁREAS PROTEGIDAS POR CATEGORIAS DA IUCN NA AMAZÔNIA LEGAL E NOS PAÍSES VIZINHOS (%)**



NC = Não Categorizado

Organização: Rebeca Steiman.

Compilação a partir de diversas fontes.

## **5. ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

O termo área protegida transfronteiriça pretende descrever o padrão espacial intrincado que resulta de áreas protegidas localizadas nos dois lados do limite internacional, muitas delas na vizinhança ou superpostas a terras indígenas homologadas ou já demarcadas assim como outras áreas sujeitas à legislação especial. Cada área protegida transfronteiriça foi classificada segundo: (i) a tipologia de áreas protegidas transfronteiriças, de acordo com proposta de participantes do *workshop* organizado pela IUCN e pela ITTO (**FIGURA 8**); (ii) o processo de gênese das áreas protegidas, de acordo com proposta elaborada pela autora a partir da análise bibliográfica das áreas protegidas localizadas no Brasil e em outros lugares do mundo (**FIGURA 9**).

Ambas as classificações permitem comparar as situações encontradas na fronteira do Brasil com seus vizinhos sul-americanos e situações já identificadas em outros continentes. Apesar das singularidades geográficas, a padronização das classificações permite o compartilhamento de informações segundo sistemas de informações mais gerais (Cavalcanti e Rubert, 1989).

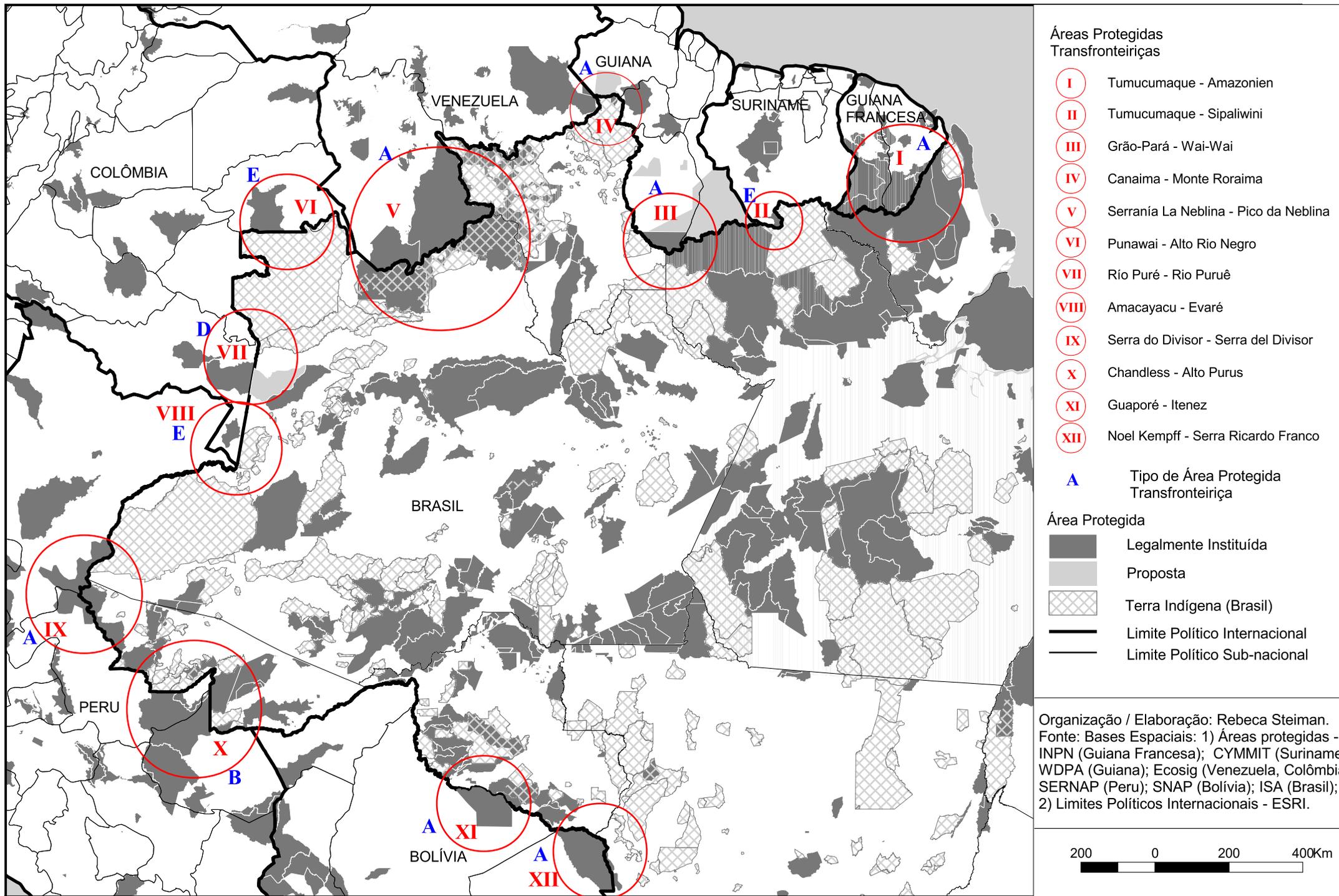
As 12 áreas protegidas transfronteiriças identificadas na Amazônia Brasileira estão nomeadas e classificadas no **QUADRO 4**, e representadas cartograficamente no **MAPA 14**.

**QUADRO 4: ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA E PAÍSES VIZINHOS**

APT	CATEGORIA NACIONAL	NOME	ANO	PAÍS	INICIATIVA	ONGs ATUANTE	PLANO DE MANEJO*	TIPO	GÊNESE	CATEGORIA IUCN	POPULAÇÃO RESIDENTE
<b>I</b>	PARNA	Montanhas do Tumucumaque	2002	BRA	nacional	CI, WWF	<i>em andamento</i>	A	A	II	não
	PN	Amazonien	2007	GUF	nacional	WWF	2007			II	sim
<b>II</b>	RN	Sipaliwini	1972	SUR	nacional	ACT, TNC	2005	E	A	IV	não
	TI	Tumucumaque	1997	BRA	nacional	ACT, CI	-			-	sim
<b>III</b>	ESEC	Grão-Para	2006	BRA	sub-nacional	CI	2004			Ia	sim
	PROP	Southern Region		GUY	nacional	CI		A	C	-	sim
	COCA	Wai-Wai	2007	GUY	nacional	CI	2007			VI	sim
<b>IV</b>	PN	Canaima	1962	VEN	nacional	CI, TNC	2000			II	sim
	PARNA	Monte Roraima	1989	BRA	nacional		1991	A	A	II	sim
	PROP	Mount Roraima		GUY	nacional	CI, WWF				-	sim
<b>V</b>	PN	Serranía La Neblina	1978	VEN	nacional					II	sim
	PARNA	Pico da Neblina	1979	BRA	nacional			A	C	II	sim
	PES	Serra do Araçá	1990	BRA	sub-nacional					II	sim
	PN	Parima-Taperipecó	1991	VEN	nacional					II	sim
<b>VI</b>	RNN	Puinaiwai	1989	COL	nacional	CANOA		E	A	I	sim
	TI	Alto Rio Negro	1998	BRA	nacional	CANOA				-	sim
<b>VII</b>	PNN	Río Puré	2002	COL	nacional	CANOA	2005	D	A	II	sim
	PROP (RESEX)	Rio Puruê		BRA	nacional					VI	sim
<b>VIII</b>	PNN	Amacayacu	1975	COL	nacional		2005	E	A	II	sim
	TI	Evaré I	1996	BRA	nacional					-	sim
<b>IX</b>	PARNA	Serra do Divisor	1989	BRA	nacional	TNC, WWF	2002	A	A	II	sim
	ZR	Sierra del Divisor	2006	PER	nacional	TNC, WWF				-	sim
<b>X</b>	PNN	Alto Purus	2004	PER	nacional	WWF	2005			II	não
	RC	Purus	2004	PER	nacional	WWF	2005	B	C	VI	sim
	PES	Chandless	2004	BRA	sub-nacional	WWF	<i>em andamento</i>			II	sim
<b>XI</b>	REBIO	Guaporé	1982	BRA	nacional		1984			Ia	não
	RESEX	Pedras Negras	1995	BRA	nacional			A	A	VI	sim
	PD Y ANMI	Itenez	2003	BOL	sub-nacional	WWF				II/VI	sim
<b>XII</b>	PN	Noel Kempff Mercado	1979	BOL	nacional	FAN, TNC	1998	A	A	II	sim
	PES	Serra Ricardo Franco	1997	BRA	sub-nacional	TNC				II	não

Organização: Rebeca Steiman.

MAPA 14: ÁREAS PROTEGIDAS TRANSFRONTEIRIÇAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA E PAÍSES VIZINHOS - 2008



### 5.1. Áreas protegidas em *regiões de fronteira*

Em quase todos os países considerados, a parcela de áreas protegidas próximas ou ao longo do limite político internacional é bastante elevada. Na Bolívia, mais da metade das 22 áreas protegidas de interesse nacional se situa na faixa de fronteira, cuja largura é de 50 Km conforme estabelece a Constituição de 1967 (reformada em 1994). Na faixa de fronteira do Peru, que apresenta a mesma largura (Constituição de 1993), encontram-se 15 das 60 áreas protegidas nacionais. Igualmente no Brasil, um quarto das unidades de conservação federais e estaduais da Amazônia Legal situa-se em faixa de fronteira. Colômbia e Venezuela também apresentam um número expressivo de áreas protegidas localizadas na região de fronteira, limítrofes ou não com os países vizinhos<sup>1</sup>.

Já as três Guianas, com poucas áreas protegidas, apresentam apenas um caso cada na região de fronteira, todos conformando áreas protegidas transfronteiriças com o Brasil. Cabe, no entanto, ressaltar que a única área protegida limítrofe da Guiana Francesa possui mais de 3 milhões de hectares e ocupa sozinha quase toda a porção sul do departamento. Planos semelhantes estão em curso na Guiana e no Suriname para criação de imensas áreas protegidas nas respectivas regiões meridionais.

É pouco provável, no entanto, que Guiana Francesa, Suriname e Guiana estabeleçam áreas protegidas nas regiões de fronteira que mantêm entre si, pois há conflitos ainda vigentes relativos à localização exata dos limites políticos internacionais, situação que poderá ser revertida se iniciativas de criação de ‘parques da paz’ ganhem força e sejam implementadas nessas regiões. Os ‘parques da paz’ não são uma idéia

---

<sup>1</sup> A Constituição de 1991 (reformada em 1997) da Colômbia prevê uma zona de fronteira, embora não especifique largura. A Constituição venezuelana (1999) reconhece a zona de fronteira como uma área de regime especial, cujas normas de povoamento e utilização deveriam ser previstas, prioritariamente, por lei orgânica em dois anos. Há um projeto de lei de fronteiras tramitando na câmara venezuelana há mais de 10 anos (Steiman, 2002).

estranha ao continente, desde a recente implantação de um ‘parque da paz’ em um limite político disputado entre o Peru e o Equador. A *Cordillera del Condor*, como ficou conhecida, foi desenhada durante as negociações de paz entre os dois países e conta com amplo financiamento da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT), cujos programas de conservação transfronteiriça cobrem cerca de 10 milhões de hectares em nove países tropicais.

No conjunto de países considerados, a intangibilidade das áreas protegidas constitui um dos aspectos mais generalizados. A falta de acesso foi por si só a única garantia de manutenção dos ecossistemas ali situados em condições ‘primevas’ ao longo de muitos anos. Por extensão, os custos políticos e financeiros de implantação eram reduzidos, quer por se tratar de terras de baixo preço ou de propriedade do Estado, quer pela baixa densidade demográfica.

Além do valor intrínseco das características naturais de tais áreas, argumentos diversos foram mobilizados a favor da criação de áreas protegidas em regiões de fronteira da Amazônia ao longo dos últimos cinquenta anos. Em contraste com a visão corrente, manifestada por alguns setores militares, de que a presença de parques nacionais e outras áreas protegidas ao longo dos limites políticos internacionais torna o território nacional vulnerável, outrora a utilidade de tais áreas para a defesa das fronteiras foi explicitamente enunciada por dispositivos legais (Decreto 4.421/1921; Decreto 17.014/1925; Lei 4.771/1965)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> O decreto 4.421 de 21 de dezembro de 1921 criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). O artigo 3º, inciso I, § 5º estabelece entre as funções das florestas protetoras “auxiliar a defesa das fronteiras”. O decreto 17.014 de 16 de setembro de 1925 regulamentou o SFB e reitera tal papel, acrescentando no entanto que esse auxílio deve ocorrer “do modo julgado mais conveniente pelas autoridades militares” (artigo 18, alínea c). Já a Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965, que criou o novo código florestal brasileiro, estabelece: “Consideram-se, ainda, de preservação permanentes, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares” (artigo 3º, alínea d).

A política territorial de interdição de acesso via implantação de áreas protegidas e terras indígenas tem prevalecido sobre a política de “vivificação de fronteiras”, que associa frentes militares com projetos de colonização (BRASIL, 2005). A criação de ‘zonas-tampão’ em extensas regiões fronteiriças é inspirada por vários fatores: a) a presença de recursos naturais próximos da fronteira, explorados ou não; b) a existência de áreas de tensão militar; c) o reconhecimento da ocupação do território por povos indígenas, cuja mobilidade transfronteiriça é intensa e bastante antiga. Além de suas vantagens comparativas sob a ótica orçamentária - por intermédio da redução dos custos da infra-estrutura de defesa e vigilância -, a interdição ou restrição de acesso permite impedir ou dificultar o avanço de frentes pioneiras. No caso do Brasil, tais frentes são majoritariamente frentes de povoamento ou de exploração que avançam a partir do próprio território nacional. Se as ‘zonas-tampão’ nem sempre conseguem reduzir a atuação de frentes dessa natureza, constituem ainda assim um recurso importante para coibir a grilagem uma vez que as terras tituladas e áreas protegidas são registradas como áreas do patrimônio público da União.

A tensão entre os dois modelos parece arrefecer à medida que, no Brasil e nos países vizinhos, forças armadas têm sido cada vez mais chamadas a colaborar em operações contra ilícitos ambientais. Antes de sua recente e polêmica declaração sobre os conflitos ora vigentes entorno da homologação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, o comandante militar da Amazônia, general Augusto Heleno, reportou uma série de indícios de potencial convergência entre o crime ambiental e o crime organizado, especialmente o narcotráfico, em diversas regiões da Amazônia. O papel do exército nesse contexto de ameaça é, segundo o general, importante e complementar ao de outras forças: “Esse é meu grande pleito: que o Brasil possa unir as forças de repressão ao

ilícito”.<sup>3</sup> Assim, segundo o general, os numerosos efetivos do exército, fortemente treinados em operações na selva e muitas vezes oriundos de povos indígenas - nativos e conhecedores da região - podem complementar a atuação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO). Ambos têm poucos efetivos mas detêm a autoridade de reprimir crimes ambientais. De maneira análoga, podem também apoiar a ação da Polícia Federal, autoridade no combate ao tráfico de drogas. Nos países vizinhos, também se verifica a mobilização das forças armadas no combate a crimes ambientais, como é o caso na Guiana Francesa da utilização de efetivos da *Gendarmerie* e da Legião Estrangeira (mercenários, inclusive brasileiros) contra os garimpos ilegais que operam dentro do Parc Amazonien.

No Brasil, a garantia da instalação de pelotões de fronteira em áreas protegidas e terras indígenas, assegurada por intermédio de novos dispositivos legais e pela dotação de recursos orçamentários, tem igualmente contribuído para o arrefecimento da tensão. A solução é do tipo ‘ganha-ganha’, restringindo a atuação do Exército à perspectiva tática, ao mesmo tempo em que reduz a oposição militar à criação de novas áreas protegidas e à titulação de terras indígenas.

## **5.2. Contiguidade espacial entre áreas protegidas**

Até anos recentes entretanto a ocorrência de áreas protegidas em ambos os lados do limite político internacional era incomum. Um levantamento realizado pela FAO em meados da década de 1980 apontou catorze ocorrências na América Latina (**MAPA 15**),

---

<sup>3</sup> ‘Drogas devastam na Amazônia’. O Eco, 6 de agosto de 2008.

das quais apenas uma incidente na zona de fronteira da Amazônia Brasileira com os países limítrofes (Marchetti et al, 1992).

**MAPA 15: LOCALIZAÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS  
TRANSFRONTEIRIÇAS NA AMÉRICA LATINA – FAO, 1986**



Fonte: Marchetti et al, 1992:11.

A porção brasileira da zona de fronteira é geralmente mais profícua do que a porção limítrofe, tanto em áreas protegidas quanto em terras indígenas. E não é incomum que o lado oposto da zona de fronteira apresente apenas uma área protegida na região de fronteira. Este padrão espacial não é entretanto a regra, como pode sugerir o **mapa 14**. A sub-representação dos diversos padrões de ocupação e titulação de terras

indígenas nos países limítrofes resulta em muitos casos da indisponibilidade de mapas e bases espaciais.

No Brasil, quer no interior, quer na faixa de fronteira, é raro encontrar uma área protegida que não esteja conectada a outras áreas protegidas ou a terras indígenas. O padrão espacial de áreas justapostas ou sobrepostas é largamente predominante, o que torna difícil delimitar os conjuntos propriamente fronteiriços uns dos outros e do restante das outras áreas protegidas nacionais.

As áreas protegidas transfronteiriças **I**, **II** e **III** formam do lado brasileiro um grande bloco de terras, conectado por diversas áreas protegidas, que mantém entre si não apenas processos ecológicos, mas interações entre habitantes e entre frentes de exploração madeireira e garimpeira. O conjunto integra áreas do Amapá e do Pará na fronteira com a Guiana Francesa, Guiana e Suriname. Particularmente no Pará, estabelecer que áreas fazem parte dos complexos **II** e **III** torna-se mais problemático pois a maior parte das áreas protegidas ali situadas foi criada em bloco pelo governo estadual em 2006. A contigüidade espacial desse bloco com diversas terras indígenas de Roraima permite uni-lo ao Corredor Central da Amazônia, um dos corredores de biodiversidade prioritários do Programa PPG-7, que se estende por toda a calha do rio Amazonas-Solimões no estado do Amazonas.

As áreas protegidas transfronteiriças **V** e **VI** no noroeste da Amazônia Brasileira são igualmente conectadas, neste caso por uma terra indígena na região do alto rio Negro. Uma segunda terra indígena no ponto tripartite entre Brasil, Colômbia e Venezuela encontra-se em estudo e poderá também conectar os dois mosaicos<sup>4</sup>. A terra indígena Kué-Kué Marabitaná é apoiada tanto por organizações indígenas locais, quanto por organizações conservacionistas.

---

<sup>4</sup> Segundo simpósio realizado pelo Ministério do Meio Ambiente em março de 2007 com diversas organizações da sociedade civil com a finalidade de identificar 'áreas prioritárias para conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira'.

Já no Acre, a Reserva Extrativista Alto Juruá e pequenas terras indígenas limítrofes ao Peru fazem o papel de elo de ligação entre as áreas protegidas transfronteiriças **IX** e **X**. Do lado peruano, as áreas protegidas do complexo **X** integram o desenho ambicioso do Corredor de Conservação Vilcabamba-Amboró, que conecta áreas protegidas de diversas categorias do Peru e da Bolívia.

A tênue ligação do Parque Nacional Noel Kempff Mercado em Santa Cruz na Bolívia com a Floresta Extrativista de Laranjeiras em Rondônia igualmente permite conectar as áreas protegidas transfronteiriças **XI** e **XII**.

### **5.3. Incidência de tipos de áreas protegidas transfronteiriças**

Contigüidade espacial é também a regra entre áreas protegidas situadas em lados opostos ao longo do limite político internacional. Portanto, a ocorrência do tipo **A** (**FIGURA 8**), que pressupõe justaposição entre duas ou mais áreas, mostrou-se predominante, abarcando sete dos doze casos analisados. As zonas de fronteira do Brasil com a Guiana Francesa (1), a Guiana (1), a Venezuela (2) e a Bolívia (2) apresentam unicamente áreas protegidas desse tipo. Se estabelecidas, as duas áreas protegidas propostas na zona de fronteira da Guiana com o Brasil (incluídas nos casos **III** e **IV**), também serão contíguas a áreas brasileiras.

Apenas uma das áreas protegidas transfronteiriças incide no tipo **B**: a área **X**, localizada na região do Alto Purus, na zona de fronteira Brasil-Peru. Embora haja contigüidade espacial das porções leste e oeste do parque peruano com áreas protegidas brasileiras, há uma área interveniente que foi deixada à parte com a transformação da zona reservada (2000) em parque nacional (2004). Zonas a leste e a oeste do parque também foram eliminadas do traçado original da zona reservada, reduzindo a área total

(5.101.945 ha) à cerca da metade do traçado original (2.724.264 ha). A zona interveniente entre as áreas protegidas do bloco é ocupada por comunidades nativas tituladas ou em trâmite de titulação e pela pequena cidade de Puerto Esperanza, capital da Província de Purus (INRENA, 2005:19).

A predominância da ocupação indígena (**MAPA 16**) foi o fator preponderante na escolha do tipo **B** (uso favorável), em detrimento do tipo **C** (uso não favorável). No entanto, o recrudescimento da exploração ilegal de madeira no interstício entre os parques - reportado por índios *ashaninka* brasileiros e peruanos<sup>5</sup> - indica uma alteração importante do padrão de uso do solo no futuro próximo. De acordo com os levantamentos preliminares realizados pela WWF para subsidiar a categorização da zona reservada, as margens ocidental e oriental do parque nacional peruano são atualmente as mais severamente ameaçadas, assim como a Reserva Territorial Murunahua (WWF, 2003).

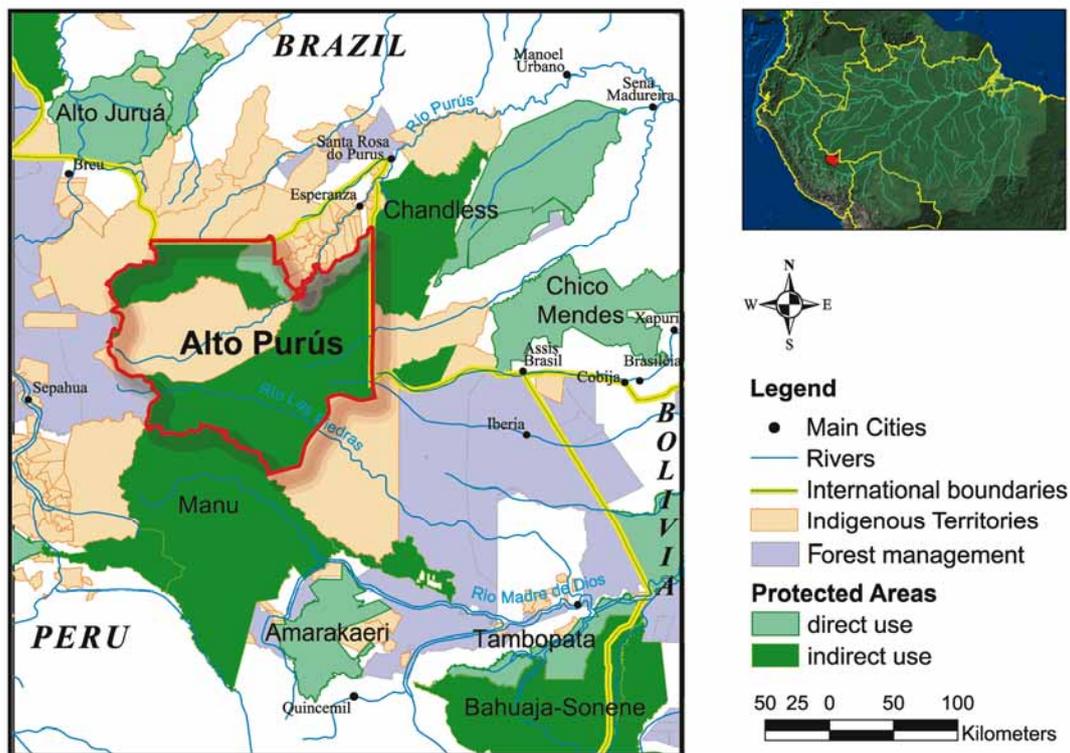
Esse não é um problema particular da região, mas tem efeitos territoriais específicos na zona de fronteira. Na busca por mogno, essas frentes de exploração madeireira têm avançado para o interior do parque peruano e em território brasileiro, onde a extração da espécie é proibida. A empresa peruana Forestal Venao está sob investigação desde que ganhou repercussão na mídia a partir de reiteradas denúncias de povos indígenas do rio Amônia e de seringueiros da Reserva Extrativista Alto Juruá. A denúncia é agravada pelo fato de que a empresa é certificada pelo programa de manejo florestal *SmartWood* da organização não-governamental norte-americana *Rainforest Alliance*.

---

<sup>5</sup> Por ocasião das denúncias, uma liderança *ashaninka* Benki Piyãko recebeu o Prêmio Nacional de Direitos Humanos de 2004 (categoria Comunidades Indígenas) concedido pelo Governo Federal. Retiradas ilegais de madeira na fronteira Brasil-Peru: lembranças e sugestões *Ashaninka*. Rio Branco, AC, Página 20, 19 de dezembro de 2004.

A política de concessões florestais (*bosques nacionales*) iniciada pelo governo peruano em 2002 acirrou a extração ilegal, uma vez que tornou possível ‘esquentar’ a madeira extraída fora das áreas concedidas e no território vizinho, um processo que atinge outros segmentos da zona de fronteira Peru-Brasil, como é o caso do vale do Javari (Nascimento, 2006). O avanço das frentes madeireiras tem impactos ambientais expressivos, uma vez que a sobre-exploração do mogno atinge também outras espécies da flora e da fauna regional.

MAPA 16: ÁREAS PROTEGIDAS DO ALTO PURUS – WWF, 2004



Fonte: WWF-Peru.

Os povos indígenas da região são afetados tanto pela redução da caça, quanto pelas condições de trabalho precárias, uma vez que grande parte da mão-de-obra empregada na extração de madeira é nativa da região. Segundo a Associação dos Povos Ashaninka do Rio Amônia (APIWTXA), tais frentes modificaram o padrão de

deslocamento de grupos de índios isolados da região, que passaram a invadir as terras de outras etnias no território brasileiro, acarretando conflitos<sup>6</sup>. As conseqüências do contato dessas frentes sobre as condições de saúde dos grupos indígenas até então isolados também foram denunciadas (WWF, 2003; Nascimento, 2006).

Igualmente, apenas uma das áreas protegidas transfronteiriças (**VII**) enquadra-se no tipo **D**, uma vez que quase todas as outras áreas propostas foram formalizadas. Trata-se da Reserva Extrativista do Rio Puruê, situada na bacia do rio de mesmo nome, afluente do rio Japurá. Se criada, a reserva extrativista fará fronteira em território brasileiro com a Estação Ecológica Juami-Japurá, para a qual já funciona como uma zona de amortecimento e, em território colombiano, com o Parque Nacional Natural Río Puré, criado em 2002.

O mapeamento de áreas prioritárias para conservação, realizado conjuntamente pelo Ministério do Meio Ambiente e uma série de organizações parceiras em março de 2007, aponta a bacia do rio Puruê como uma área de ‘importância biológica insuficientemente conhecida’, mas com ‘prioridade de ação extremamente alta’. O documento (MMA, 2007) também a descreve como uma área de alto *status* de conservação e de grande riqueza de fauna, contendo espécies ameaçadas e espécies endêmicas. Já há uma demanda local pela criação da unidade de conservação por parte da Colônia de Pescadores e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, ambas organizações do município de Japurá. Entre as oportunidades identificadas pela criação da unidade, estão: “o fortalecimento das relações internacionais de criação de unidades de conservação transfronteiriças” e a existência da Estação Ecológica Juami-Japurá,

---

<sup>6</sup> Madeireiras peruanas avançam sobre Amazônia brasileira e ameaçam índios. Disponível em: <<http://apiwtxa.blogspot.com/2008/10/madeireiras-peruanas-avanam-sobre.html>>. Acesso em outubro de 2008.

apoiada pelo programa ARPA e pertencente ao Corredor Central da Amazônia (PPG-7). Nenhuma organização não governamental que atue em prol da criação da reserva extrativista foi identificada pelos levantamentos realizados neste trabalho.

Recentemente, uma operação conjunta do IBAMA, Exército e Polícia Federal<sup>7</sup> desmontou garimpos ilegais que funcionavam na região do rio Puruê desde 1994<sup>8</sup>. Tentativas anteriores haviam sido sistematicamente frustradas pela fuga dos garimpeiros para o território colombiano, os quais neste episódio foram surpreendidos por um bloqueio na fronteira. Os agentes que participaram da operação reportaram a devastação causada pelos garimpos, cujas conseqüências para a concretização dos planos de implantação da unidade ainda são desconhecidas.

A tomar por exemplo as duas outras áreas protegidas transfronteiriças na zona de fronteira Brasil-Colômbia (**VI** e **VIII**), o caso **VII** terá chances reduzidas de se consolidar. Ambas recaem no tipo **E**, em que uma ou mais áreas protegidas adjacentes ou próximas ao limite político colidem com um padrão de uso do solo favorável na porção oposta ao limite.

As áreas protegidas transfronteiriças **VI** e **VIII** são regiões consideradas estratégicas por se situarem em segmentos tripartites da zona de fronteira, o primeiro com a Colômbia e a Venezuela e o segundo com a Colômbia e o Peru. Diversos outros fatores contribuem (de forma associada) para que sejam consideradas como regiões de alta complexidade: a) uma longa história territorial relacionada a presença de antigos lugares de passagem e comunicação pelos rios negro e Solimões; b) a (importância da) presença e a mobilidade indígena; c) a inserção em rotas fluviais de tráfico de drogas; d) a expressiva presença de instalações e efetivos das forças armadas.

---

<sup>7</sup> Operação Bianca, realizada em fevereiro de 2008.

<sup>8</sup> O Eco, 08/04/2008; O Eco, 06/08/2008; Ambiente Brasil, 09/04/2008; Repórter-AM, 12/04/2008.

A idéia de implementar um parque trinacional no trapézio amazônico (VIII) - região de fronteira compartilhada por Brasil, Colômbia e Peru – foi aventada já em 1986 no ‘Encontro Internacional de Áreas Protegidas Silvestres Fronteiriças’<sup>9</sup> realizado no âmbito do Projeto FAO / PNUMA sobre ‘Manejo de Áreas Silvestres, Áreas protegidas e Vida Silvestre na América Latina e no Caribe’ (1986/1993).

A criação do parque trinacional dependia então da criação de áreas protegidas limítrofes no Brasil e no Peru e da expansão da única área protegida existente, o Parque Nacional Natural Amacayacu, única ação concretizada (1987). Em 1989, a idéia foi reiterada durante a elaboração do Plano Modelo de Desenvolvimento Integrado Tabatinga-Apapóris, um trabalho promovido pela OEA em conjunto com a Comissão Mista de Cooperação Amazônica Brasil-Colômbia em 1989.

O parque tem nova chance de sair do papel, pois foi recomendado em 2007 como sítio prioritário para implantação de uma área protegida transfronteiriça no âmbito do Projeto *Fortalecimiento de la Gestión Regional Conjunta para el Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad Amazônica* (Freitas, 2007). O projeto é conduzido pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que ademais apóia outra iniciativa de avaliação de oportunidades de conservação em áreas protegidas situadas em zona de fronteira na América Latina. Curiosamente, o fator chave para sustentar a escolha de sítios prioritários é a existência de compromisso entre as autoridades responsáveis dos países envolvidos e de condições políticas favoráveis.

Planos para implantar a área protegida transfronteiriça VI como uma área do tipo A também foram concebidos e executados, mas as 11 florestas nacionais criadas por decreto na região do alto Rio Negro - e que seriam complementares a reserva

---

<sup>9</sup> O encontro, primeiro evento específico a se dedicar ao tema na América Latina, foi promovido pela recém-criada Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales, Otras Areas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES).

colombiana Puinaiwai - jamais foram implantadas *de fato*. Há no entanto intensa colaboração em ambos os lados da fronteira, promovida mormente por povos indígenas e organizações não-governamentais e que serão tratados mais adiante.

A área protegida transfronteiriça Tumucumaque-Sipaliwini (II) é a terceira e última área incidente no tipo E. A área abrange a reserva natural Sipaliwini, criada em 1972 para proteger uma área de savana que se estende além do limite internacional e integra parte da terra indígena PI Tumucumaque. Apesar de despovoada, a reserva é utilizada para caça e como ponto de passagem para o Brasil por grupos indígenas que habitam no entorno imediato e em outros pontos da região sul do Suriname. Os povos habitantes dos dois lados do limite internacional descendem dos mesmos grupos étnicos e ainda mantém intercâmbios entre si (Gallois e Grupioni, 2003).

Toda a região sul do Suriname é reivindicada como terra indígena, mas o país não reconhece direitos identitários ou territoriais a outras etnias (povos indígenas e *maroons*). Atuante em ambos os lados do limite político internacional, a organização não-governamental Amazon Conservation Team<sup>10</sup> (ACT) apóia o reconhecimento desses direitos no Suriname e trabalha com os povos indígenas dos dois países em projetos de conservação ‘biocultural’ (MAPA 17). O cerne da estratégia da ACT é o ‘etno-mapeamento’, uma prática corrente também em outras áreas protegidas transfronteiriças, cuja premissa é sustentar a legalização e a proteção das terras indígenas, além de atividades de manejo dos recursos naturais. Imagens de alta definição, resultado de uma parceria da ACT para utilização do *software* Google Earth, são utilizadas pelos índios para monitorar via satélite o aparecimento de novas minas.

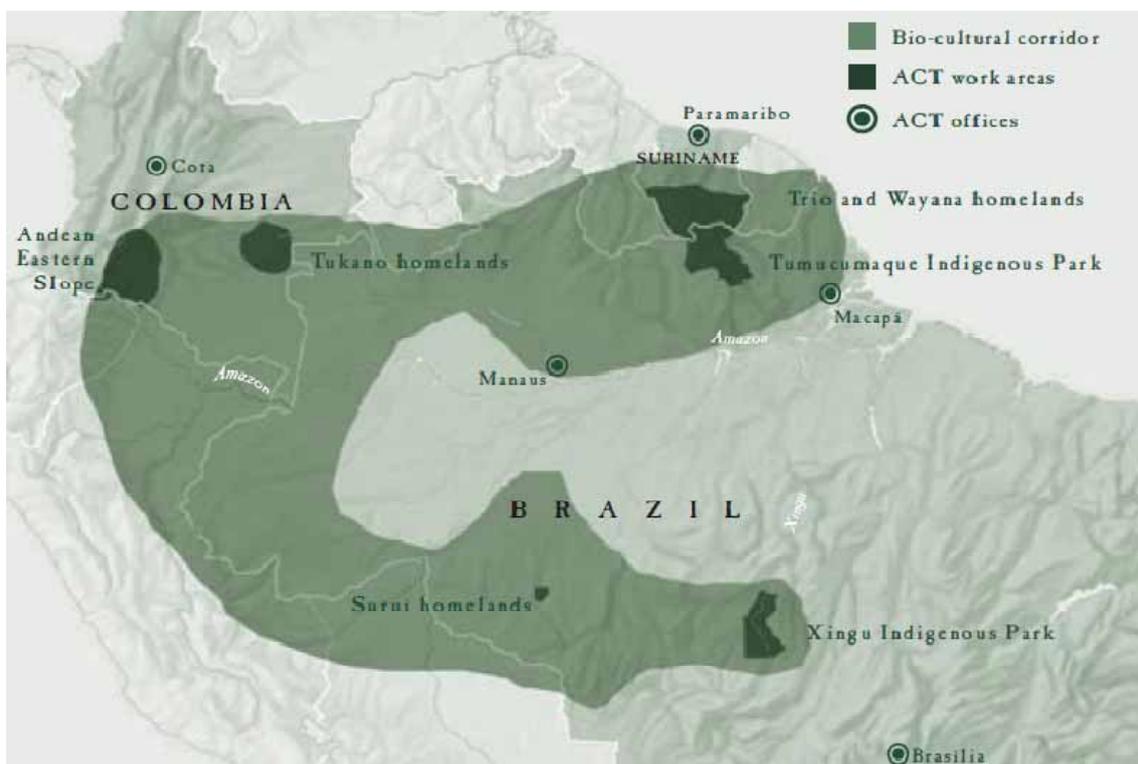
Em 2006, a ACT promoveu com o apoio da OEA o ‘Primeiro Encontro Transfronteiriço sobre Proteção Ambiental na zona de fronteira Brasil-Suriname’ que

---

<sup>10</sup> Em 2002, a ACT estabeleceu filiais no Brasil e no Suriname, países onde atua desde 1999.

reuniu povos indígenas, organizações governamentais e não-governamentais dos dois países para debater opções conjuntas de enfrentamento aos principais problemas da área protegida transfronteiriça. Tanto a reserva Sipaliwini, quanto a terra indígena Tumucumaque, são reportadas por apresentar excelente estado de conservação. A presença incipiente de garimpos de ouro, a captura de animais exóticos para exportação e a sobre caça realizada pelos próprios grupos indígenas figuram entre as principais ameaças levantadas no encontro.

**MAPA 17: ÁREA DE ATUAÇÃO DA AMAZON CONSERVATION TEAM (ACT)**



Fonte: ACT, 2006 [The Amazon Conservation Team Annual Report].

#### **5.4. Gênese das áreas protegidas transfronteiriças**

Em todos os casos analisados, dois processos de gênese prevaleceram. Nove áreas protegidas transfronteiriças se formaram a partir da criação de uma área protegida

ou terra indígena proposta no lado oposto ao limite internacional (A). Tais áreas passaram da condição de propostas para a de legalmente instituídas em intervalos que variam de cinco a quase trinta anos. Nos três casos restantes, o estabelecimento legal ocorreu de forma concomitante(C) – em até um ano - e aparentemente coordenada.

A despeito do intervalo de tempo entre atos legais de criação, em pelo menos sete dos doze casos, as áreas protegidas foram planejadas simultaneamente. O que é mais notável, no entanto, é o ritmo atual de consolidação dos blocos transfronteiriços, uma vez que nove das doze áreas protegidas transfronteiriças se concretizaram com a implantação de uma área protegida ou de uma terra indígena adjacente no período entre **1996-2007**. Também entre os países vizinhos, mais de uma dezena de casos está em curso ou se consolidou recentemente.

A oferta de recursos de doadores internacionais e a presença de organizações não-governamentais atuantes em ambos os lados da fronteira são, sem dúvida, os principais fatores que corroboraram para o estabelecimento recente de áreas protegidas transfronteiriças. Em pelo menos oito das doze áreas, há uma organização atuante em ambos os lados da fronteira; sete das quais se consolidaram no período supramencionado. Tais organizações não apenas se aliaram a governos nacionais e sub-nacionais para criar áreas protegidas, como também impulsionaram dezenas de projetos e eventos transfronteiriços de cooperação em áreas protegidas novas ou pré-existentes.

Entre as trinta áreas protegidas e terras indígenas integrantes dos núcleos das áreas protegidas transfronteiriças, apenas três áreas protegidas aguardam estabelecimento legal. E apenas uma das três, a Reserva Extrativista Rio Puruê (Brasil) poderá implicar na criação de uma área protegida transfronteiriça do tipo A, uma vez que as outras duas (ambas na Guiana) pertencem a complexos já consolidados pela presença de outras áreas instituídas (as áreas protegidas transfronteiriças **III** e **IV**).

O complexo **IV** no segmento tripartite da zona de fronteira entre Brasil, Venezuela e Guiana é o único exemplo entre as áreas protegidas transfronteiriças que poderá potencialmente envolver três países. O fato de que uma das áreas protegidas desse complexo ainda esteja em estudos reforça as dificuldades inerentes a implantação de tais áreas, raras também no contexto internacional.

No tocante à iniciativa, o Brasil apresenta uma postura mais reativa, pois em apenas quatro casos foi o primeiro país a criar uma área protegida adjacente ao limite internacional: duas na década de 1980 (**IX** e **XI**) e duas após 2000 (**I** e **III**). A iniciativa de criação de tais áreas é predominantemente do governo nacional em todos os países considerados, em contraste com o que ocorre fora da faixa de fronteira em países como o Brasil, a Bolívia e a Colômbia, onde as áreas protegidas estaduais/departamentais são de duas a quatro vezes mais numerosas.

Na Amazônia Legal, no entanto, há um certo equilíbrio entre o número e a área ocupada por unidades de conservação federais e por unidades de conservação estaduais, embora estas sejam relativamente mais numerosas e menos extensas (**TABELA 5**). Em contraste com outras regiões do Brasil, onde áreas protegidas estaduais vêm sendo criadas desde a década de 1940, na Amazônia está é uma tendência recente (1989), mas em franco crescimento.

**TABELA 5: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA LEGAL**

Grupo	Número		Área (ha)*	
	Federal	Estadual	Federal	Estadual
Proteção Integral	48	60	27.298.354	9.664.614
Uso Sustentável	83	104	27.624.622	41.311.740
Subtotal	131	164	54.922.976	50.976.354
Total	295		105.899.330	

\* descontadas as áreas no oceano, fora da Amazônia Legal, integrantes de APA ou em sobreposição com outras unidades de conservação ou terras indígenas.

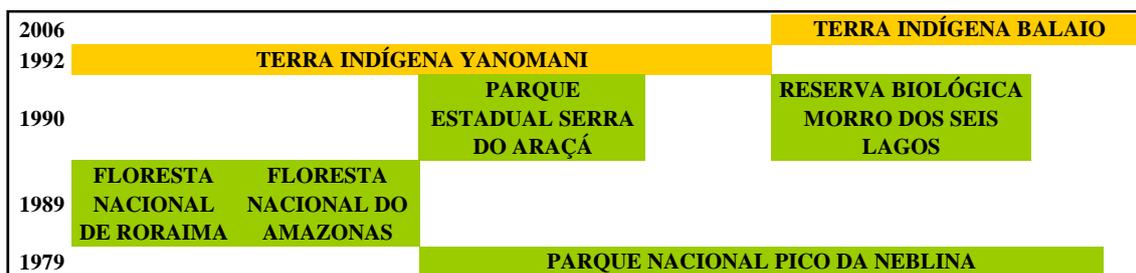
Fonte: ISA – Caracterização socioambiental das unidades de conservação na Amazônia Brasileira (situação em 06/06/2008).

A reduzida participação dos governos estaduais e departamentais na criação de áreas protegidas em faixa de fronteira têm implicações sobre os tipos de unidades que estão sendo criados, uma vez que tais atores costumam dedicar mais área às categorias de conservação menos restritas (categorias V e VI da IUCN) do que os governos federais.

Nos doze complexos transfronteiriços analisados, as áreas protegidas de ‘proteção integral’ ou ‘uso indireto dos recursos naturais’ são amplamente predominantes. A categoria parque nacional - *grosso modo* equivalente à categoria II da IUCN, é a categoria mais recorrente e abrange mais da metade das áreas. Embora a presença de habitantes seja proibida ou condicional nessa categoria, há população residente em quase a totalidade das áreas. Os povos indígenas representam o maior contingente populacional dessas áreas protegidas, tanto no interior quanto no entorno imediato de tais áreas. A presença indígena é freqüente mesmo em áreas onde não ocorre sobreposição com terras indígenas e constitui em muitos casos, razão de disputa pelo território.

Igualmente freqüente é a sobreposição entre áreas protegidas de categorias e jurisdições distintas, pelo menos nos complexos mais antigos. Em território brasileiro, onde a extensão e o número de áreas protegidas são mais expressivos, a sobreposição é recorrente. O caso mais emblemático dentre os doze analisados é o do complexo **V**, onde camadas distintas de proteção foram sendo sobrepostas ao longo de trinta anos (**FIGURA 11**).

**FIGURA 11: ESQUEMA DE SOBREPOSIÇÃO DE REGIMES DE PROTEÇÃO NA ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA V**



Elaboração: Rebeca Steiman.

As sobreposições têm implicações importantes para a definição da jurisdição das instituições envolvidas e para a gestão compartilhada das áreas afetadas. São reveladoras não só da falta de coordenação entre instâncias governamentais, mas da concorrência de projetos diversos sobre o uso do território. O fato de que estes projetos sejam concebidos de forma conjuntural e muitas vezes apoiados em uma ‘geopolítica episódica’ é um complicador extra, especialmente em contextos já instáveis de cooperação binacional. A reorientação constante dos projetos à medida que grupos diversos ganham ou perdem força dentro das instituições geralmente acarreta a troca de pessoal encarregado em ambos os lados da fronteira, prejudicando os processos de intercâmbio já consolidados.

## 5.5. Estudos de caso

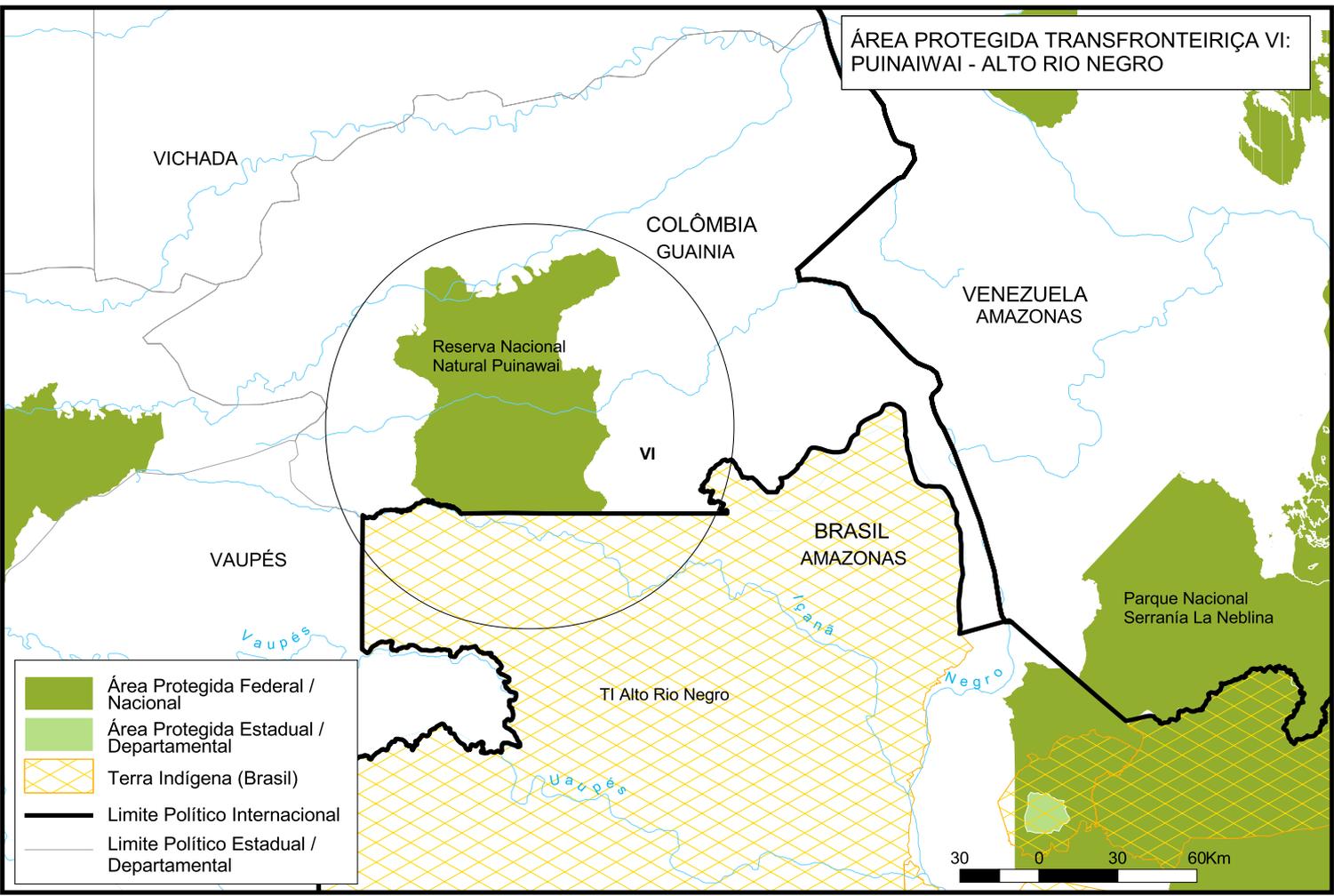
### *Área Protegida Transfronteiriça VI: Puinawai – Alto Rio Negro*

O núcleo desta área protegida transfronteiriça é constituído pela Reserva Natural Nacional Puinawai e pela Terra Indígena Alto Rio Negro, ambas adjacentes a outras terras indígenas em ambos os lados da fronteira (**QUADRO 5; MAPA 18**). A reserva é a única área protegida *stricto sensu* do complexo, razão pela qual a área protegida transfronteiriça foi considerada como pertencente ao tipo **E**.

**QUADRO 5 - ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA VI: PUINAWAI - ALTO RIO NEGRO**

	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Departamento</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo</i>	<i>ONGs Atuantes</i>	<i>Habitantes (índios)</i>
<i>Principais Áreas Protegidas e afins</i>								
Terra Indígena Alto Rio Negro (homologada)	1998	nacional	Amazonas	BRA	7.999.380	-	CANOA, FOIRN, ISA	15.600
Reserva Nacional Natural Puinawai	1989	nacional	Guáinia	COL	1.092.500	não possui		sim (resguardos)
<i>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</i>								
Terra Indígena Médio Rio Negro II (homologada)	1998	nacional	Amazonas	BRA	316.194	-	CANOA, FOIRN, ISA	980
Terra Indígena Médio Rio Negro I (homologada)	1998	nacional	Amazonas	BRA	1.776.140	-	CANOA, FOIRN, ISA	1.500
Terra Indígena Rio Apáporis (homologada)	1998	nacional	Amazonas	BRA	106.960	-	CANOA, FOIRN, ISA	580
Terra Indígena Rio Tea (homologada)	1998	nacional	Amazonas	BRA	411.865	-	CANOA, FOIRN, ISA	260
Resguardo Indígena Cuenca Media y Alta del río Inirida [s]		nacional	Guáinia	COL	2.762.500	-	CANOA	1.528
Resguardo Indígena Cuenca Alta del río Guáinia [s]		nacional	Guáinia	COL	477.200	-	CANOA	391
Resguardo Indígena de los ríos Cuiari e Isana [s]		nacional	Guáinia	COL	926.500	-	CANOA	1.461

ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA VI:  
PUINAIWAI - ALTO RIO NEGRO



VICHADA

COLÔMBIA  
GUAINIA

VENEZUELA  
AMAZONAS

Reserva Nacional  
Natural Puinawai

VI

VAUPÉS

BRASIL  
AMAZONAS

Parque Nacional  
Serranía La Neblina

TI Alto Rio Negro

Vaupés

Icana

Negro

Vaupés

- Área Protegida Federal / Nacional
- Área Protegida Estadual / Departamental
- Terra Indígena (Brasil)
- Limite Político Internacional
- Limite Político Estadual / Departamental



Criada em 1989, a Reserva Nacional Natural Puinawai cobre parte dos interflúvios dos rios Inírida, Guainia e Isana no Departamento de Guainia. A reserva, categoria que apresenta as condições mais estritas de preservação dentro do sistema colombiano de parques nacionais, é considerada uma das áreas protegidas com maior heterogeneidade ecológica na Amazônia Colombiana (Etter, 2001; World Bank, 2006). Os rios Guainia e Inirida tornam o acesso possível, mas extremamente difícil dada a presença de corredeiras. Justamente por se situar numa área remota e de difícil acesso, a reserva é uma das áreas protegidas menos estudadas e conhecidas do país.

A inacessibilidade, associada a solos de grande fragilidade, contribuiu para que a área permanecesse sob reduzida pressão antrópica. Tais condições não impediram, no entanto o desenrolar de atividades de cultivo da coca, ainda limitada em extensão, e de mineração de ouro, tanto em reservas mineiras oficiais como em garimpos ilegais (Etter, 2001; IAvH/UAESPNN, 2005). Apesar de se desenvolverem apenas no entorno da reserva, ambas as atividades apontam uma mudança do status inalterado de conservação da área protegida nos próximos anos.

As atividades de mineração iniciadas em meados da década de 80 (em ambos os lados da fronteira) constituem segundo especialistas a maior ameaça a pairar sobre a zona de influência da reserva. Embora ainda reduzida em escala, a mineração já teria contribuído para a imigração de efetivos provenientes de diversas regiões do país e do Brasil (Etter, 2001). A oscilação tanto do assédio das autoridades, quanto do êxito da atividade, responde igualmente por relativa variação da população. A possibilidade de conceder licenças de exploração para grandes companhias está sendo estudada pelo governo colombiano e representa um fator adicional de instabilidade para a região (IAvH/UAESPNN, 2005).

Outra ameaça significativa advém da mudança nos padrões de utilização dos recursos naturais pela população indígena (IAvH/UAESPNN, 2005). Tal mudança resulta não apenas da crescente sedentarização dos povos indígenas da região – um processo que remonta à década de 40 com a chegada de uma missão protestante (*New Tribes Mission*) –, mas também da inserção dos povos indígenas ali residentes nos circuitos produtivos de fibra e de pescado (Etter, 2001).

A reserva Puinawai se sobrepõe a porções de três resguardos indígenas que totalizam uma população de 5 mil habitantes. De acordo com a *Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales* (UAESPNN), 327 famílias *puinaves* e *curripacos* vivem atualmente dentro da reserva. À semelhança de outras áreas protegidas transfronteiriças, é nos índios que reside a aposta de ampliar o controle efetivo do território e concretizar os objetivos de conservação da área protegida.

A reserva Puinawai é uma das beneficiárias do projeto que visa consolidar o sistema nacional de áreas protegidas da Colômbia, através da capitalização do *Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Areas Protegidas de Colômbia*, a cargo de uma fundação público-privada (FUNBAP), recém-criada para gerir os recursos<sup>11</sup>. De acordo com o projeto, o fundo deverá inicialmente investir na consolidação de 14 mosaicos de conservação, os quais incluem parques nacionais, outras áreas protegidas de várias categorias da IUCN, territórios étnicos, zonas de amortecimento e paisagens produtivas circundantes.

A opção por mosaicos de conservação em detrimento do investimento em áreas chave isoladas é justificada por diversos fatores. Do ponto de vista ecológico, espera-se sobretudo ampliar a conectividade das áreas nucleares e, por conseguinte, a representatividade dos ecossistemas protegidos. Ambas não teriam sido contempladas

---

<sup>11</sup> O projeto denominado *Colombian National Protected Areas Conservation Trust Fund Project* tem um custo total de 42 milhões de dólares e duração de cinco anos (2006-2011).

pelo desenho original das áreas do ponto de vista da moderna ciência da conservação (tamanho, limites, resiliência, tipos de ecossistemas, etc). A opção por mosaicos também permitirá, de acordo com o projeto, implantar e consolidar áreas protegidas de categorias mais flexíveis em ecossistemas sub-representados, cujas atuais condições de ocupação inviabilizam categorias mais restritivas de proteção. O desenho original igualmente não teria contemplado a percepção e os interesses da população local, acarretando conflitos sociais e econômicos que concorrem para a falta de efetividade da conservação.

Particularmente na Reserva Nacional Natural Puinawai<sup>12</sup> e no Parque Nacional Natural Cahuínari – ambos incidentes em terras indígenas na zona de fronteira da Colômbia com o Brasil<sup>13</sup> – o objetivo estratégico é garantir a implantação de mecanismos de co-gestão indígena e o respeito a acordos previamente estabelecidos pela UEASPNN com as organizações indígenas locais<sup>14</sup>. Espera-se que essa modalidade de gestão possa reverter a tendência de degradação e perda da biodiversidade e que a oferta de alternativas de geração de renda sustentáveis do ponto de vista ambiental (manejo agrícola e florestal, ecoturismo, biocomércio<sup>15</sup>) possa reduzir tanto a incidência das ameaças existentes, como a participação indígena em atividades lícitas (agricultura, caça, coleta, pesca) e ilícitas (mineração de ouro, cultivo ilícito da coca). É possível também que esses arranjos resultem em terras indígenas dedicadas à conservação (World Bank, 2006:28):

---

<sup>12</sup> Estranhamente, a reserva é referida no texto do projeto como um parque nacional.

<sup>13</sup> São também as únicas áreas protegidas fronteiriças beneficiadas pelo projeto.

<sup>14</sup> Embora tenha sido criada em 1989, só em 2001 a UAESPNN começa a atuar de forma permanente na reserva.

<sup>15</sup> Comercio de los productos y servicios de la biodiversidad o amigables con ella para alcanzar los objetivos del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y el desarrollo sostenible en Colombia (IAvH). O termo Biocomércio abrange as atividades de produção/coleta, transformação e comercialização de bens e serviços derivados da biodiversidade nativa (espécie, recursos genéticos e eco-sistemas) que são desenvolvidas de forma sustentável, de acordo com critérios ambientais, sociais e econômicos (FUNBIO).

*Indigenous authorities may autonomously decide which zones (if any) to contribute to the NPAS, or how to integrate their conservation and territorial ordering strategies to the system, depending on their Life Plans and their territorial vision. The major incentives for indigenous peoples to participate include increased governance over their lands as well as marketing and income generation opportunities involving local crafts and other products.*

A escolha das áreas beneficiárias do projeto fundamentou-se em um complexo sistema seletivo, em que receberam maior peso a falta de sustentabilidade econômica (ausência de financiamento prévio do FMMA e de modalidades de auto-financiamento via concessões, tarifas cobradas pela água, etc) e a insularidade das áreas protegidas (um dos elementos mais críticos nas análises sobre perda de biodiversidade e vulnerabilidade à mudanças climáticas). O projeto foi aprovado pelo Banco Mundial em 2006 e conta com recursos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (FMMA)<sup>16</sup>. O componente relativo à criação e consolidação de mosaicos de conservação conta também com recursos oriundos de uma ‘troca de dívida por natureza’ preexistente com o governo dos Estados Unidos (Tropical Forest Conservation Act<sup>17</sup>) e com as organizações não-governamentais TNC, CI e WWF.

Na escala regional, a reserva Puinawai se insere no contexto da iniciativa Cooperação e Aliança no Norte e Noroeste Amazônico (CANOA), que reúne desde 2001 organizações não-governamentais e indígenas em prol da proteção de uma região contínua e transfronteiriça de floresta tropical, através não só da consolidação das diversas figuras legais existentes (terras indígenas e áreas protegidas), como também do

---

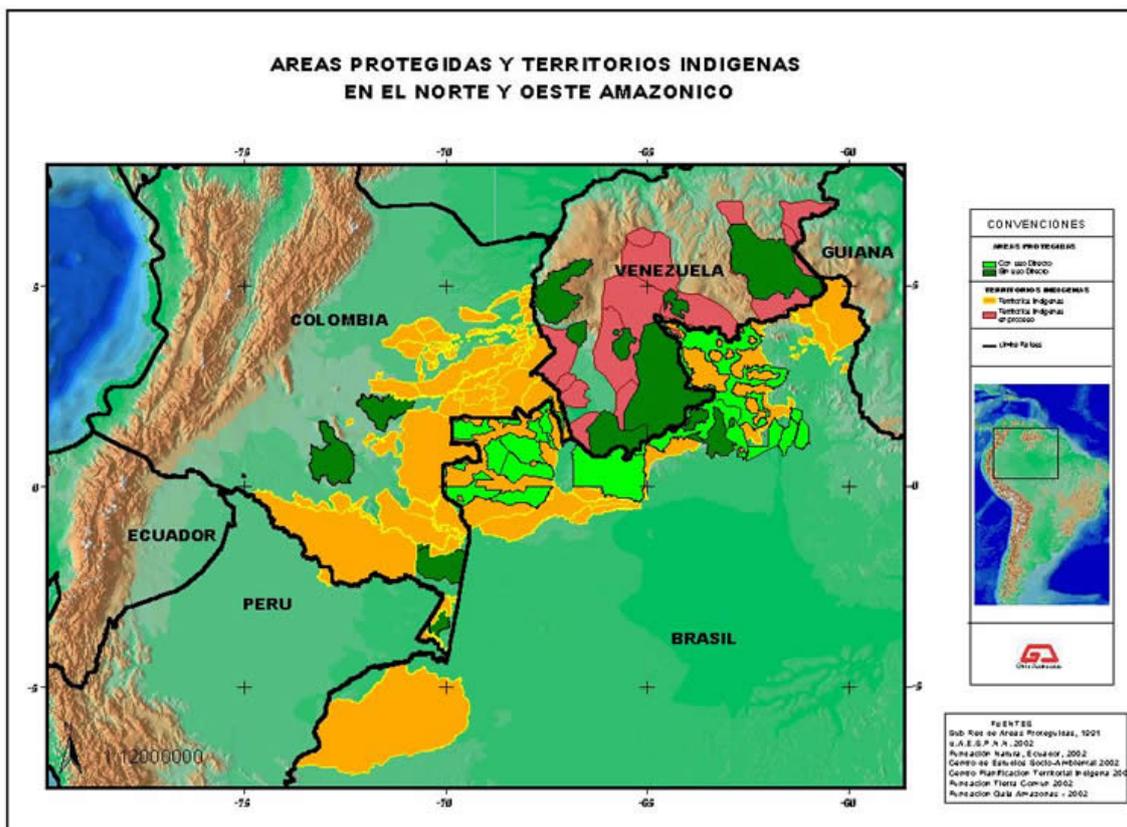
<sup>16</sup> Mais conhecido por sua sigla em inglês, o GEF (*Global Environment Facility*) opera sob a liderança do Banco Mundial.

<sup>17</sup> Segundo informações do Departamento de Estado dos Estados Unidos: “The Tropical Forest Conservation Act (TFCA) was enacted in 1998 to offer eligible developing countries options to relieve certain official debt owed the U.S. while at the same time generating funds to support local tropical forest conservation activities. To be eligible for TFCA, developing countries must have **a tropical forest of global or regional significance** and meet certain political and economic criteria established in the law. Specifically, they must have **democratically elected governments, cooperate on international narcotics control measures**, and have a suitable economic reform program in place. They must not support international terrorism or violate human rights.” Na América do Sul, além da Colômbia, Peru (2002 e 2006) e Paraguai (2006) já fizeram acordos semelhantes. Acessível em: <<http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/2003/22973.htm>>.

desenvolvimento conjunto de estratégias de preservação e manejo sustentável e de fortalecimento das organizações indígenas. A grande diversidade de povos indígenas, de formações florestais e de campirana sustenta a proposta de consolidar na região um grande corredor de diversidade cultural e biológica.

A lógica subjacente é realizar um enfrentamento conjunto aos problemas comuns aos povos indígenas situados em ambos os lados do limite político internacional numa região que se estende desde a zona de fronteira entre Venezuela, Guiana e Brasil até a porção brasileira do vale do Javari (MAPA 19).

**MAPA 19: ÁREA DE ATUAÇÃO DA CANOA**



Obs: legenda: ‘áreas protegidas con uso directo’ (verde claro) e ‘sin uso directo’ (verde escuro); ‘territorios indígenas’ (laranja) e ‘territorios indígenas en proceso de demarcación’ (vermelho).  
 Fonte: CANOA ([www.canoa.org.co](http://www.canoa.org.co)).

A iniciativa se vale da expertise diferenciada das diversas organizações participantes (educação, saúde, cartografia, direito, organização comunitária e acompanhamento de políticas públicas) para fomentar o intercâmbio de experiências entre povos indígenas situados em lados opostos ao limite internacional e em outros segmentos da zona de fronteira. A capacidade de operar em diversas escalas está apoiada no vasto conhecimento do território e nas diversas modalidades de relacionamento dos povos indígenas com os governos locais, regionais e nacionais.

Ao contrário da visão corrente de diversos setores nacionalistas, a cooperação transfronteiriça alimenta sobretudo o processo de negociação dos povos indígenas *com os respectivos governos nacionais* para promover a tradução dos direitos indígenas, legalmente reconhecidos nos países concernentes, em efetivas políticas públicas. Ao mesmo tempo, a ótica transfronteiriça e o engajamento desses povos à causa conservacionista tornou-se providencial para a captação de recursos em um contexto internacional de crescente financiamento a iniciativas dessa natureza.

As duas organizações brasileiras integrantes da rede, a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) e o Instituto Socioambiental (ISA), têm um longo histórico de atuação na região e tiveram um papel central no reconhecimento das terras indígenas do alto rio Negro. A FOIRN foi criada no âmbito das negociações para a demarcação das terras indígenas e sua missão principal era inicialmente a defesa da Terra Indígena Alto Rio Negro como uma área única. A causa foi fortalecida com o apoio técnico do ISA que, entre outras atividades, realizou o levantamento que serviu de base para a demarcação física em 1997 (ISA, 2004).

O histórico de reivindicações pela demarcação dessas terras remonta à década de 70, porém o processo encontrou reiterada resistência do Conselho de Segurança Nacional (CSN), que se opunha à situação geográfica de tais áreas em faixa de fronteira

(Buchillet, 1991; Cabalzar e Ricardo, 2004). Fortalecido pelo decreto presidencial nº. 94.946/1987, que formalizava a sua participação no reconhecimento de ‘áreas’ indígenas, o CSN negociou com os povos indígenas a composição de um ‘mosaico’ em que estes teriam direitos de exploração (ou de autorização em casos de concessão a terceiros) sobre florestas nacionais que permeariam as suas terras.

A opção por florestas nacionais se justifica por serem áreas de domínio público, cuja exploração pode ser concedida à iniciativa privada. Outrossim, Dominique Buchillet (1991) assinala a possibilidade de que essa categoria viesse a contemplar no futuro os diversos interesses minerários de garimpeiros e corporações (Paranapanema e Golden Amazon) já presentes na região através de um projeto de regulamentação das florestas nacionais do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

Todavia, os termos do acordo foram rompidos por uma série de dispositivos legais que alteraram as categorias e a extensão das terras indígenas, reduzindo-as a 32% da área original previamente reconhecida pela FUNAI (1985-1986) e limitando o usufruto exclusivo a ‘ilhas’ descontínuas<sup>18</sup> (Cabalzar e Ricardo, 2004). Note-se que os primeiros decretos presidenciais foram homologados em novembro de 1989, apenas dois meses depois da criação da reserva Puinawai pelo governo colombiano. Nenhuma das florestas nacionais foi efetivamente implantada, mas a presença militar na região foi intensificada através do Programa Calha Norte.

Embora as florestas nacionais tenham sido extintas pela revogação dos decretos de criação em 1991 e, ademais pela homologação das terras indígenas do alto rio Negro em 1998, a polêmica da sobreposição continuou vigente, desta vez pela recusa do IBAMA em reconhecer a perda de quatro milhões de hectares no cômputo da área total de unidades de conservação federais.

---

<sup>18</sup> Os diversos decretos que instituem as florestas nacionais concediam direito *preferencial*, mas não *exclusivo*, de exploração dos recursos naturais.

O reconhecimento público ocorreu apenas em 2005, com a publicação do Atlas de Conservação da Natureza Brasileira, onde o IBAMA admite textualmente a extinção de tais áreas<sup>19</sup>. O reconhecimento foi considerado importante pelo ISA por estabelecer um precedente para os diversos casos de sobreposição de áreas protegidas em terras indígenas, especialmente para o caso da Floresta Nacional de Roraima, criada em condições semelhantes<sup>20</sup>. Ainda assim, as diversas florestas nacionais do alto rio Negro constam como existentes não só no cadastro *online* do IBAMA<sup>21</sup>, como também no banco de dados do *World Database on Protected Areas* (2006) e no mapa da área de atuação da própria CANOA (acima).

Além dos conflitos decorrentes da sobreposição de áreas protegidas e terras indígenas, a área protegida transfronteiriça enfrenta outros desafios comuns, característicos de zonas de fronteira. Não obstante a atuação de grupos guerrilheiros não ter sido mencionada na área protegida vizinha, um número crescente de indígenas colombianos tem se deslocado para o território brasileiro pelo alto rio Negro, fugindo do recrutamento forçado. Segundo a FOIRN, em levantamento solicitado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em 2008, foram identificados 405 indígenas colombianos de dez etnias nesta condição<sup>22</sup>, cerca de 10% do total estimado de refugiados colombianos na Amazônia Legal.

Este é também o caso da pesca ornamental, que se vale de diferenças na regulamentação e no controle da atividade pelo Brasil e pela Colômbia. Estima-se que cerca de 80% dos peixes ornamentais exportados anualmente pelo Brasil sejam obtidos

---

19 Atlas do Ibama reconhece extinção de Florestas Nacionais no Rio Negro. Notícias Socioambientais, 13/05/2005.

20 A Floresta Nacional de Roraima foi criada no mesmo dia que as Florestas Pari-Cachoeira I e II. A Nota Técnica No. 003/2007/DIUSP/CGFLO do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade que trata da “Apreciação e Encaminhamento Quanto ao Mérito Técnico-Gerencial da Adoção de Medidas Voltadas para a Nulidade ou Revogação do Decreto de Criação da FLONA de Roraima” utiliza o caso das florestas nacionais do alto rio negro como um dos argumentos para pleitear a extinção da FLONA de Roraima.

21 Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/siucweb/listaUcCategoria.php?abrev=FLONA>>.

22 Índios colombianos se refugiam no Brasil. Folha de São Paulo, 03/01/2008.

nas planícies e florestas inundáveis da bacia do rio Negro<sup>23</sup>. No Brasil, essa atividade é regulamentada por normas mais restritivas do que na Colômbia, no tocante ao número de espécies, à quantidade e aos locais onde a pesca é permitida. Essas limitações permitiram que o estoque pesqueiro fosse mantido dentro da capacidade de suporte da natureza. Inversamente, na Colômbia, onde as normas são mais flexíveis, a captura é predatória e o estoque pesqueiro estaria próximo ao esgotamento. Os empresários brasileiros do setor responsabilizam as normas mais restritivas pela perda de segmentos desses mercados e por um aumento do contrabando de certas espécies de alto valor comercial no mercado internacional<sup>24</sup>. A exploração desse recurso estaria sendo realizada em águas brasileiras e exportada legalmente via Bogotá.

Em resposta às reivindicações do setor, o IBAMA recentemente emitiu portaria que facilita os trâmites de exportação e altera a lista de espécies permitidas. As normas podem ter impacto sobre a legalidade das transações e sobre a concorrência com os países vizinhos, mas não encaminham os problemas decorrentes da elevada pressão sobre os recursos pesqueiros ou da exportação de ‘recursos genéticos’ que passam a ser produzidos *ex-situ* pelos principais mercados externos (Estados Unidos, Ásia e Europa).

Um encontro sobre os problemas e tendências atuais que atingem essa modalidade de pesca envolveu a participação dos diversos setores e instituições envolvidas no tema em cinco países (WWF, 2006). A região norte da América do Sul é considerada a maior produtora de peixes ornamentais silvestres do mundo e é compartilhada por Brasil, Colômbia, Venezuela, Peru e Guiana.

Brasil, Colômbia e Peru apresentaram também em 2006 uma proposta à FAO com a intenção de formalizar um acordo fronteiriço de utilização controlada dos

---

<sup>23</sup> “Projeto Mariuá – bases ecológicas, tecnológicas e sócio-econômicas para o manejo sustentável de peixes ornamentais e quelônios na bacia do Rio Negro (AM)” - Eliana Feldberg/INPA. Disponível em: <[http://www.canalciencia.ibict.br/pesquisas/pesquisa.php?ref\\_pesquisa=65](http://www.canalciencia.ibict.br/pesquisas/pesquisa.php?ref_pesquisa=65)>.

<sup>24</sup> Ibama muda regras para comércio de peixes ornamentais. O Globo online, 12/11/2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL859015-5598,00.html>>.

recursos pesqueiros<sup>25</sup>. Acordos firmados entre instituições dos três países já resultaram em eventos de capacitação de empresários e de associações de pescadores para o uso e manejo da atividade pesqueira. Projetos de manejo da pesca também estão sendo levados a cabo entre os povos indígenas integrantes da CANOA.

As áreas protegidas transfronteiriças Puinawai – Alto Rio Negro (VI) e Amacayacu – Evaré (VIII) são o objeto de outra iniciativa binacional em curso, que pretende implementar o controle de ameaças e a harmonização de usos e práticas em áreas de conservação transfronteiriças (Rodrigues y Ospino, 2006). Neste caso, as ameaças não são limitadas à pressão sobre a pesca, mas também aos garimpos ilegais e à extração de madeira. O projeto prevê: (i) o desenho e a implantação de um sistema conjunto de controle e monitoramento; (ii) a identificação e a implementação de sistemas produtivos sustentáveis; (iii) e o fortalecimento das instituições e organizações comunitárias participantes.

Dado o escopo transnacional dos problemas transfronteiriços, esforços binacionais têm sido empreendidos também pela Comissão de Vizinhança Brasil-Colômbia no marco do Tratado de Cooperação Amazônica. O projeto “Fronteira Verde Brasil-Colômbia” é resultado dos trabalhos dessa comissão e visa consolidar um corredor na zona de fronteira, através da criação e gestão conjunta de áreas protegidas de proteção integral e uso sustentável (Freitas, 2007).

---

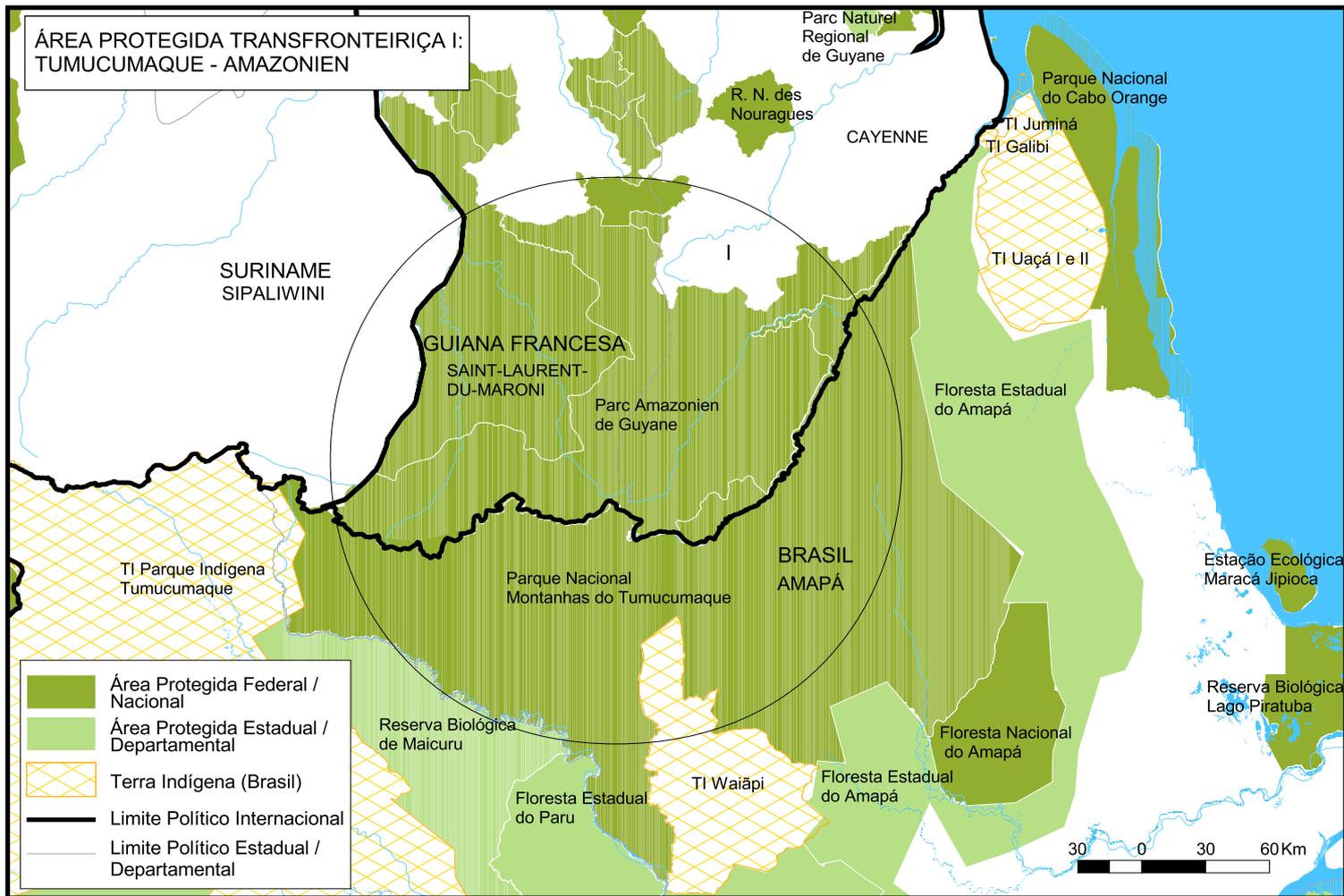
<sup>25</sup> UNCTAD; GTZ; OTCA; Instituto Humboldt, 2006.

*Área Protegida Transfronteiriça I: Tumucumaque – Amazonien*

A Área Protegida Transfronteiriça Tumucumaque – Amazonien (**QUADRO 6, MAPA 20**) toma seu nome das principais áreas que a compõem: o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque e o Parc Amazonien de La Guyane. Os dois parques foram criados pelos respectivos governos nacionais, mas diversas organizações atuantes em diversas escalas envolveram-se na sua criação.

<b>QUADRO 6 - ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA I: TUMUCUMAQUE - AMAZONIEN</b>							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Arrondissement</i>	<i>País / Depto</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<i>Principais Áreas Protegidas e afins</i>							
Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	2002	nacional	Amapá	BRA	3.867.000	em andamento	CI, WWF
Parc Amazonien de La Guyane	2007	nacional	Saint-Laurent du Maroni e Cayenne	GUF	3.300.000	2007	WWF
<i>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</i>							
Arrêté Préfectoral de Conservation des Biotopes Forêt de Saul [s]	1995	sub-nacional	Saint-Laurent du Maroni e Cayenne	GUF	60.000		
Réserve Naturelle de La Trinité [s]	1996	nacional	Cayenne	GUF	76.000		
Floresta Estadual do Amapá	2006	sub-nacional	Amapá	BRA	2.369.400	não possui	CI
Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	1997	sub-nacional	Amapá	BRA	806.184	em andamento	CI, WWF
Floresta Nacional do Amapá	1989	nacional	Amapá	BRA	412.000	não possui	CI
Parque Nacional do Cabo Orange	1980	nacional	Amapá	BRA	619.000	em andamento	WWF
Estação Ecológica do Jari	1982	nacional	Pará e Amapá	BRA	227.126	não possui	CI
<i>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</i>							
Terra Indígena Waiapi (homologada)	1996	nacional	Amapá	BRA	607.000	-	IEPÉ (TNC)
Terra Indígena Uaçá I e II (homologada)	1991	nacional	Amapá	BRA	410.164	-	IEPÉ (TNC)
Terra Indígena Jumina (homologada)	1992	nacional	Amapá	BRA	41.601	-	IEPÉ (TNC)
Terra Indígena Galibi (homologada)	1982	nacional	Amapá	BRA	6.689	-	IEPÉ (TNC)

# ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA I: TUMUCUMAQUE - AMAZONIEN



As duas áreas protegidas são espacialmente contíguas e incluem o rio Oiapoque e a Serra do Tumucumaque que formam o limite internacional entre Brasil e Guiana Francesa. Apresentam áreas comparáveis, ambas superiores a três milhões de hectares, sendo o Parc Amazonien (3.390.000 ha) pouco menor do que o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (3.867.000 ha). O Parc Amazonien é seguramente a maior área protegida da França e ocupa aproximadamente 40% do território departamental. Já o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque ocupa 27% do estado do Amapá, que possui uma das maiores coberturas de área protegida do Brasil.

A Área Protegida Transfronteiriça é recente e só se consolidou com a criação do Parc Amazonien em 2007, não obstante o fato da proposta de criação ter sido anunciada pela França há mais de 15 anos, durante a ECO-92. A demora se deve ao intenso processo de negociação que o governo francês estabeleceu com as autoridades departamentais e com os habitantes índios e não-índios da região e da necessidade decorrente de modificar a lei de parques nacionais da França<sup>1</sup> (1960), não apenas para alterar o zoneamento interno dos parques, como para contemplar demandas pela criação de espaços para a participação da sociedade civil e para alterar a missão dos parques. Assim, a nova lei estabelece a dupla missão de proteção e desenvolvimento sustentável, no segundo caso com ênfase na promoção do turismo sustentável.

Em contraste, no Brasil, decorreram apenas alguns meses entre a proposta e a criação do Parque, prazo que foi muito criticado pelos atores contrários à sua criação, em especial as prefeituras dos municípios afetados que perceberam a instituição do parque nacional como uma ‘imobilização’ do território sob sua competência.

---

<sup>1</sup> Os nomes e características das zonas internas dos parques também foram modificados: de *zone centrale* / *zone de protection forte* para *couer du parc* e de *zone periferique* para *zone de libre adhesion*.

Os dois parques são contíguos a outras sete áreas protegidas de jurisdição e uso distintos. O limite externo do parque guianense se sobrepõe ao norte a duas áreas protegidas preexistentes: uma área protegida departamental - Arrêté Préfectoral de Conservation des Biotopes Forêt de Saul (1995) e outra nacional - a Réserve Naturelle de La Trinité (1996). Do lado brasileiro, no estado do Amapá, não há sobreposição, o que, aliás, é bastante comum em outras unidades de conservação da Amazônia.

O Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque forma com outras cinco unidades de conservação e quatro terras indígenas um padrão espacial de áreas justapostas - conjunto usualmente chamado de mosaico por conservacionistas. Dentre as unidades de conservação, encontram-se três unidades de conservação federais criadas ao longo da década de 1980 e duas unidades estaduais criadas em 1997 e 2006. A mais recente é a Floresta Estadual do Amapá que se estende por toda a borda externa do parque, conformando uma imensa zona de amortecimento. No extremo norte, na área próxima à cidade de Oiapoque, a Floresta estadual do Amapá possibilita conectar o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque à Terra Indígena Uaçá e ao Parque Nacional do Cabo Orange.

O Brasil compartilha com a Guiana Francesa uma linha divisória de 655 Km, correspondente ao estado do Amapá no lado brasileiro e aos *arrondissements* de Cayenne e Saint-Laurent-du-Maroni no lado guianense. Estes dois *arrondissements* se distribuem longitudinalmente pelo território e são os únicos do departamento ultramarino da França<sup>2</sup>, status que a Guiana Francesa detém desde 1946. Três grandes *communes*<sup>3</sup> das 22 existentes no departamento se situam ao longo do limite internacional com o Brasil e ocupam quase toda a porção meridional da Guiana

---

<sup>2</sup> A Guiana Francesa é representada em nível nacional por 1 senador e 2 deputados.

<sup>3</sup> A *commune* é a menor subdivisão político-administrativa francesa.

Francesa: Maripasoula e Camopi no *arrondissement* de Saint-Laurent-du-Maroni a oeste e Saint-Georges de L'Oyapock no *arrondissement* de Cayenne a leste.

As sedes das três *communes* fronteiriças se localizam ao longo da divisa internacional com o Brasil (Saint-Georges de L'Oyapock e Camopi) e com o Suriname (Maripasoula), o que no entanto não constitui uma singularidade já que outras 11 das 22 sedes existentes se encontram na mesma situação geográfica, qual seja, ao longo do rio Maroni na fronteira com o Suriname ou ainda na fronteira marítima banhada pelo Oceano Atlântico. Somadas, as populações das três *communes* não atingem 10.000 habitantes<sup>4</sup>, estando o restante dos cerca de 200.000 habitantes do departamento concentrados majoritariamente na costa atlântica ao norte, onde historicamente o povoamento foi mais denso e onde se situa a capital do departamento, Cayenne.

A concentração na região costeira também se aplica aos imigrantes estrangeiros. Segundo as estatísticas oficiais (INSEE, 2006), a sua participação no conjunto da população é superior a 25% desde o início dos anos 1980, tendo alcançado uma proporção de 30% em 1990 devido ao grande afluxo de nacionais do Suriname em decorrência da guerra civil em seu país de origem. Após uma queda sutil ao longo dos anos seguintes (27%), a proporção de imigrantes volta a se elevar ao nível de 29% em 2005 e é estimada em quase 32% em 2007. Entre os estrangeiros, os surinameses continuam a ser o contingente numericamente mais expressivo, seguido de perto por migrantes oriundos do Haiti. A proporção de brasileiros que hoje é de 17% chegou a representar 24% do total de imigrantes estrangeiros em 1974, refletindo o aporte considerável de brasileiros que vieram trabalhar na construção do Centre Spatial Guyanais em Kourou na década anterior. Outras nacionalidades se acrescentam à

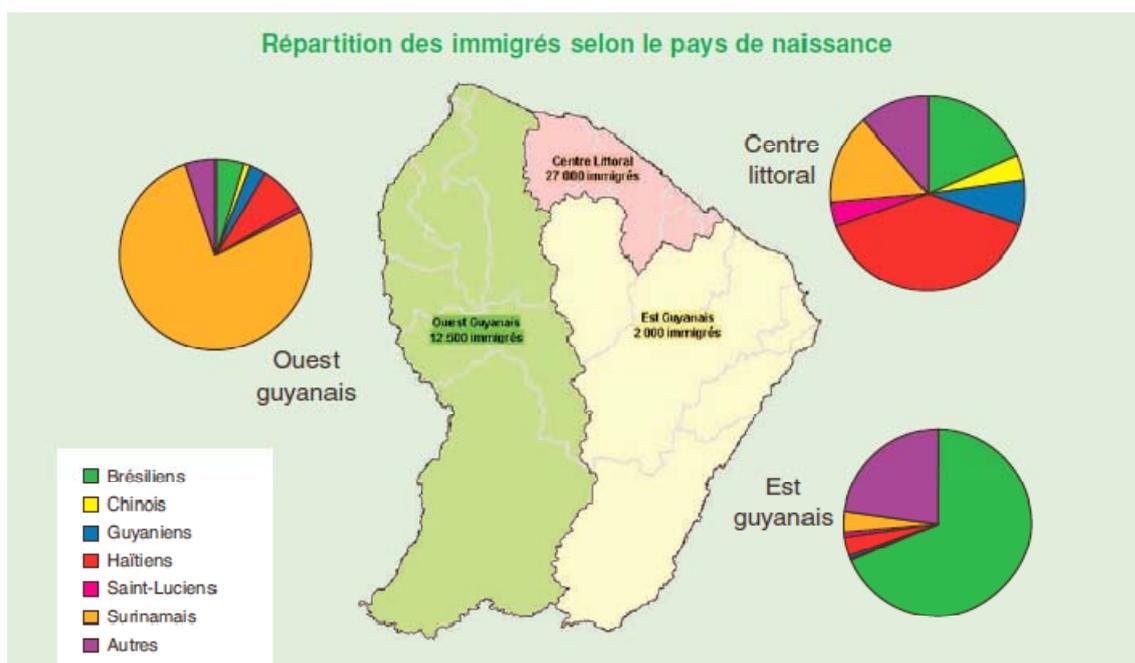
---

<sup>4</sup> Segundo estimativas do Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) realizadas em 2007 para Saint Georges (3.605 hab.) e Camopi (1.469 hab.) e 2004 para Maripasoula (4.241 hab.).

diversidade étnica do departamento, como os migrantes oriundos de Santa Lúcia, China e Laos, embora estes tenham sido mais numerosos em décadas anteriores.

Embora a maior parte dos imigrantes se instale tradicionalmente nas áreas mais povoadas da costa atlântica, seu peso relativo é mais importante nas zonas fronteiriças. Na região litorânea central, um em cada quatro habitantes é um imigrante ao passo que no oeste e no leste guianense a proporção é de um imigrante em cada três (INSEE, 2006). A nacionalidade dos estrangeiros também varia de acordo com as regiões geográficas e se observa nas zonas de fronteira oeste e leste larga predominância de pessoas oriundas dos países vizinhos conforme o caso (FIGURA 12).

**FIGURA 12: REPARTIÇÃO DOS IMIGRANTES NA GUIANA FRANCESA SEGUNDO O PAÍS DE NASCIMENTO**



Fonte: INSEE, 2006 [Atlas des Populations Immigrées en Guyane].

Os números oficiais são importantes para compreender o quadro demográfico e a distribuição geográfica da população, mas devem ser ponderados diante do elevado número de estrangeiros clandestinos, que o Conselho Regional da Guiana Francesa estima entre 30 e 50 mil pessoas. Sobretudo, a presença de clandestinos é importante

nas zonas fronteiriças da Guiana Francesa com os países vizinhos e flutua consideravelmente em função das políticas oficiais de abertura ou fechamento das fronteiras e dos ciclos exploratórios da mineração do ouro, principal atrativo por exemplo da região adjacente ao rio Oiapoque e do alto rio Maroni, principalmente de garimpeiros brasileiros.

Na porção brasileira adjacente ao limite político internacional com a Guiana Francesa, encontra-se o estado do Amapá. O estado possui uma população pouco inferior a 600.0000 habitantes (IBGE, 2007), que representa mais que o dobro da população do departamento francês vizinho. A maior parte desse contingente situa-se no lado oposto ao limite internacional - na porção meridional do estado, sobretudo na capital Macapá. Metade dos 16 municípios do Amapá se insere parcial ou totalmente na faixa de fronteira, mas apenas dois encontram-se ao longo do limite internacional: Oiapoque e Laranjal do Jari.

O município de Oiapoque, onde vivem cerca de 19.000 habitantes (IBGE, 2007), ocupa quase toda a margem direita do rio Oiapoque, estando a sede municipal e os pequenos povoados mormente no encontro do rio com a rodovia federal e com a cidade de Saint-Georges de L'Oyapock, na margem oposta do rio. A presença de migrantes estrangeiros não é tão expressiva quanto à migração interestadual, segundo o IBGE. Em 2000, 28% da população era constituída por migrantes vindos de outras unidades da federação, com destaque para o Pará e o Maranhão. Vale salientar novamente que os números oficiais sugerem um padrão imigratório mas não contemplam a grande flutuação que caracteriza a população do município.

A cidade de Oiapoque é uma escala necessária para aqueles que pretendem imigrar para a Guiana Francesa e também uma das rotas terrestres de acesso ao Suriname - em busca de trabalho ilegal nas capitais ou nos garimpos clandestinos. A

recente política de fechamento das fronteiras implantada de forma rigorosa pelo governo francês não surtiu efeito sobre a atratividade da migração. Assim, às ondas de recém-chegados que se instalam no Oiapoque à espera do melhor momento para realizar a travessia, somam-se os deportados diariamente das imediações da cidade de Saint-Georges. Para conter o seu retorno quase imediato, os governos da Guiana Francesa e do Brasil assinaram um acordo que permite a deportação direta para a cidade de Belém por via aérea.

A presença expressiva de uma população transitória, que não percebe seu destino atrelado ao da cidade, tem efeitos territoriais importantes não só para a estabilidade social e econômica do município, mas também para a vida política. Como grande parte dos habitantes não é votante na cidade, os índios da região têm conseguido ascender a cargos políticos eletivos, desde vereadores a prefeitos, sem, no entanto contar com uma base de apoio expressiva entre a população.

O município de Laranjal do Jari segue o vale do rio Jari que é também a divisa entre o Amapá e o Pará. A extremidade norte, praticamente desabitada, faz divisa com a Guiana Francesa e em menor proporção com o Suriname. A maior parte dos 37.491 habitantes (IBGE, 2007) é eminentemente urbana e se encontra na sede municipal e em pequenos povoados do entorno, na porção sul do município. A sede municipal é ligada à Macapá por um trecho não pavimentado da BR-156 e da AP-020 e à Almeirim no Pará, via Monte Dourado. O norte do município é dominado pela Serra do Tumucumaque e há acesso precário a partir de Serra do Navio tanto pelo rio Amapari, quanto pela Perimetral Norte (BR-210), não concluída e igualmente não pavimentada.

A população ameríndia é importante na composição da população em ambos os lados da fronteira. Os diversos povos aí presentes pertencem a três famílias lingüísticas indígenas - *Caribe*, *Aruaque* e *Tupi-guarani* e mantêm entre si (e com os não-índios)

relações comerciais, políticas, matrimoniais e rituais que remontam a pelo menos três séculos (Gallois, 2003). Mais do que na longevidade, é na permanência e na atualização dessas relações que os estudiosos de tais povos se apóiam para definir uma grande região etnográfica que se estende por toda a porção oriental do Escudo das Guianas, incluindo o Amapá e o norte do Pará no Brasil e a porção meridional da Guiana Francesa e do Suriname (Melatti, 1979; Gallois, 2003; Leclerc, 2008).

Especificamente na zona de fronteira entre Brasil e Guiana Francesa, vivem em ambos os lados índios *Palikur*, *Galibi*, *Waiãpi*, *Wayana*, além de povos que migraram para a região a partir de outros vales dos seus respectivos territórios nacionais (*Galibi Marworno*, *Karipuna*, *Zo'é*, *Emerillon*). Dados aproximados do início da década apontam para uma população de 10.000 índios vivendo na região (Gallois, 2003; Leclerc, 2008; ISA, 2008). Os mesmos estudos apontam um expressivo crescimento demográfico desses povos indígenas nas últimas décadas, mesmo em face de um maior contato com os não-índios e dos efeitos decorrentes deste.

Descendentes de escravos revoltos também são encontrados tanto no Amapá, quanto na Guiana Francesa. No Amapá, a presença de tais comunidades é mais freqüente nos municípios do sul do estado, onde onze comunidades quilombolas já foram reconhecidas segundo o Ministério da Cultura (2008). Na Guiana Francesa, os *bushinengués*, como ali denominados são originalmente oriundos do Suriname (*marroons*). São cerca de oito mil pessoas (Leclerc, 2008), uma estimativa, no entanto difícil de precisar, pois os *bushinengués* habitam por todo o médio e baixo rio Maroni e migram constantemente de um lado a outro da fronteira. Estes povos tendem ainda a se comunicar entre si por intermédio de dialetos já significativamente transformados de diferentes regiões da África, usados por seus ancestrais, e mantêm subdivisões internas.

Embora a existência de zonas de bilingüismo em regiões de fronteira seja recorrente, um estudo recente constatou certa resistência do uso do francês ou do *creole* guianense como língua cotidiana entre os jovens escolarizados na zona de fronteira Guiana Francesa-Suriname (Léglise, 2004). Vale notar que o mesmo estudo constatou um maior interesse dos jovens pela língua do país vizinho na zona de fronteira com o Brasil.

A mobilidade transfronteiriça dos *bushinengués* na zona de fronteira com o Brasil não é habitual, embora a presença destes seja expressiva na porção centro-oeste do Suriname.

A mobilidade indígena de um lado a outro da fronteira é comum mas intermitente. Em alguns períodos ao longo do século XX, alguns destes povos passaram a habitar do outro lado da fronteira, como é o caso dos *Galibi* do Oiapoque que vieram do rio Mana na Guiana Francesa na década de 1950 para habitar as margens do rio Oiapoque, numa área a jusante da cidade homônima. O movimento foi feito com o consentimento de autoridades brasileiras, que reconheceram os direitos territoriais dos *Galibi* por meio da homologação da Terra Indígena Galibi em 1982 (Gallois, 2003).

Os *Galibi* do Oiapoque e os *Waiãpi* brasileiros foram em diferentes momentos convidados a habitar do lado francês por parentes e autoridades. Recentemente os *Waiãpi* foram convidados pela *commune* de Camopi para a realização de um evento conjunto (Stutzman, 1998). Embora ainda produzam o caxiri e abriguem xamãs renomados em toda a zona de fronteira, os Wayapi do lado francês tem um estilo de vida dito “urbano”. Vivem em sua maior parte na sede da *commune* de Camopi e em outros vilarejos. Reporta-se entre eles a diminuição de atividades de caça e pesca em face aos benefícios que recebem do governo francês que podem atingir de oitocentos a três mil euros dependendo do tamanho da família. Essa renda seria responsável pela

existência de um povoado brasileiro do outro lado do limite internacional, conhecido como Vila Brasil, que sobrevive do comércio realizado com os índios franceses.

Situada a cerca de 90 Km da cidade de Oiapoque e dentro da área do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, Vila Brasil tem cerca de 150 pessoas (Figueiredo, 2006). Conta com um destacamento militar do 34º Batalhão de Infantaria na Selva, este sediado em Macapá, com um contingente de 30 pessoas, que ademais monitora a presença de garimpeiros brasileiros nos rios Sikini e Camopi próximos às áreas indígenas do lado francês.

Os Waiãpi brasileiros são tidos como detentores de uma “cultura original” Waiãpi, bem como de práticas e técnicas tradicionais particulares que os franceses supostamente perderam, do ponto de vista dos não-índios e dos parentes brasileiros (Stutzman, 1998). São também reconhecidos pelo seu sucesso na luta pela demarcação da Terra Indígena Waiãpi (homologada em 1996) e pela expulsão de frentes pioneiras extrativistas garimpeiras e madeireiras de suas terras nas décadas de 1980 e 1990. Para Sztutman (1998), a reativação do intercâmbio é parte de uma estratégia de (re) construção da imagem dos Wayapi perante a sociedade nacional. A estratégia é por sua vez parte de um movimento iniciado em anos recentes pelos povos ameríndios da Guiana Francesa em prol do reconhecimento não só de seus direitos territoriais, mas de sua identidade enquanto “povos distintos”, ambos não reconhecidos pelo governo francês (Leclerc, 2008). A tentativa de obter direitos territoriais foi particularmente frustrada pela criação em 2007 do Parc Amazonien de La Guyane.

Já em 2006, na iminência de criação do parque, os índios se queixavam da provável revogação da norma que vigorava desde os anos 1970 (Arrêté n° 1845/C du 3 octobre 1977), que interditava o acesso não-autorizado à zona meridional do

departamento.<sup>5</sup> Não há acolhimento também no nível departamental entre a população crioula - segmento mais representativo da população e majoritária na composição dos cargos públicos - que vê as reivindicações ameríndias como um precedente perigoso em um departamento tão variado em termos étnicos (Leclerc, 2008).

As cidades do interior do departamento francês são acessíveis somente por via fluvial ou aérea, já que cerca de 90% do interior do país ainda é coberto por exuberante floresta equatorial. Entre as três sedes das *communes* fronteiriças, apenas Saint-Georges de L'Oyapock é conectada por rodovia a Cayenne, o que ocorreu a partir da construção e pavimentação do trecho rodoviário entre esta e a cidade de Regina concluída em 2004. A construção deste trecho é parte de um projeto maior desenhado entre os governos da França e do Brasil desde meados da década de 1990 e promovido inicialmente por João Capiberibe, então governador do Amapá, e Antoine Karam, presidente do Conselho Regional Guianense desde 1992. Capiberibe chegou a implantar uma assessoria internacional ligada ao gabinete do governador para gerir os assuntos referentes à cooperação internacional.

A associação entre estes atores regionais ilustra a tendência de promover a integração entre países a partir da escala sub-nacional. É também uma tentativa de conseguir suporte do exterior para estas regiões periféricas, ambas consideradas secundárias pelos seus governos nacionais, como explicitam os próprios atores:

*“Discutimos e decidimos estabelecer uma estratégia de integração com os países do platô das Guianas, com a clara intenção de chamar atenção de Brasília para a fronteira com a União Européia. Em janeiro de 1996, embarcamos para a França. Cumprimos uma intensa agenda de trabalho que provocou repercussão positiva no Itamaraty. Esta e outras iniciativas culminaram com a inclusão do artigo 6º no Tratado de Cooperação Franco-Brasileiro<sup>6</sup>, reconhecendo a*

---

<sup>5</sup> Le parc national de Guyane va enfin voir lè jour. Le Figaro, 06/09/2006.

<sup>6</sup> O Acordo-Quadro de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa foi assinado em 28 de maio de 1996 e promulgado através do Decreto nº. 2.200 de 8 de abril de 1997.

*especificidade da fronteira entre o Brasil e a França, assinado em Paris pelos presidentes Fernando Henrique e Jacques Chirac<sup>7</sup>* [Governador Capiberibe].

*“(...) são quatro anos de decisões conjuntas, na busca de soluções para os problemas comuns entre o Amapá e a Guiana Francesa, identificando problemas, compartilhando obstáculos, concluindo-se que ambas as regiões estão ligadas através de uma visão global de um futuro certamente promissor<sup>8</sup>”* [Antoine Karam].

O investimento dos dois países em obras viárias na zona de fronteira mostra que o intento iniciou-se com sucesso. A pavimentação da BR-156 no trecho que liga Macapá à cidade fronteiriça de Oiapoque recebeu prioridade no projeto de integração física, tendo sido incluída no Projeto Avança Brasil em 1999. Segundo o governo do estado do Amapá, faltavam cerca de 260 Km (de um total de 595 Km) para a conclusão da obra em fevereiro de 2008. A morosidade na conclusão da obra é em parte explicada pela mudança de interlocutores tanto no governo federal quanto no governo estadual e por conflitos com outros atores do território.

Em anos recentes instalou-se um impasse com os povos indígenas da terra indígena Uaçá que é margeada e atravessada pela estrada em alguns pontos. A incidência de estradas em terras indígenas é um problema recorrente na faixa de fronteira amazônica e não há uma norma legal única para lidar com a questão. Em alguns casos, a construção da estrada é prevista de antemão no ato declaratório da área, em outros, convênios e compensações tem sido promovidos como base para negociação com os povos indígenas afetados. Recentemente, no caso da Terra Indígena Uaçá, o Ministério Público Federal (MPF-Brasil) assumiu o papel de facilitador do processo de negociação a pedido dos índios. O processo envolve também diversas agências governamentais, como a FUNAI, o IBAMA, o DNIT e o governo do Amapá. O MPF

---

7 Capiberibe, João. Onze anos e a ponte entre Brasil e França continua no papel. Agência Brasil de Fato, 12/02/2008. Disponível em: <<http://www3.brasildefato.com.br/v01/agencia/analise/onze-anos-e-a-ponte-entre-brasil-e-franca-continua-no-papel/>>.

8 Gilberto Rodrigues, 2004 [Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros].

está tentando viabilizar o entendimento das partes através de reuniões conjuntas, cujos resultados ainda não são conhecidos<sup>9</sup>.

Dificuldades técnicas e financeiras também respondem pelo lento progresso da obra, não só pela extrema dificuldade de acesso que pesa sobre o transporte dos insumos e equipamentos necessários à intervenção física, mas também pelo grande número de rios cortados pela estrada, implicando na construção custosa de inúmeras pontes.

A mais estratégica dessas pontes é a que se planeja construir sobre o rio Oiapoque ligando as cidades gêmeas de Saint-Georges de L'Oyapock e Oiapoque. A iniciativa de construção da ponte binacional foi inicialmente prevista na primeira Conferência de Cooperação Transfronteiriça realizada em Brasília em 1997 e posteriormente no mesmo ano foi anunciada pelos então presidentes Fernando Henrique Cardoso e Jacques Chirac em encontro às margens do rio Oiapoque. O compromisso estabelecido entre os dois governos culminou na celebração de um acordo de construção da ponte em 2001<sup>10</sup>, reiterado e detalhado através de acordo assinado em Paris em 2005<sup>11</sup>. O acordo prevê igual repartição dos custos por ambos os países e foi incluído em 2005 no orçamento do Ministério do Planejamento como investimento prioritário, mas só foi promulgado através de decreto em novembro de 2007.

Novo encontro entre as autoridades nacionais dos dois países foi promovido em Saint-Georges de L'Oyapock em fevereiro de 2008, desta vez envolvendo os

---

<sup>9</sup> MPF/AP realizará reunião sobre pavimentação da BR-156, 04/04/2008. Disponível em: <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/indios-e-minorias/mpf-ap>>.

<sup>10</sup> O “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre o projeto de construção de uma ponte sobre o rio Oiapoque” foi celebrado em 5 de abril de 2001 e promulgado através do Decreto n.º. 4773 de 12 de setembro de 2002.

<sup>11</sup> O “Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa, relativo à construção de uma ponte rodoviária sobre o rio Oiapoque ligando a guiana francesa e o estado do Amapá” foi celebrado em Paris em 15 de julho de 2005 e promulgado através do Decreto n.º. 6.250 de 6 de novembro de 2007.

Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Nicolas Sarkozy. Ambos afirmaram a premência de iniciar as obras e estabeleceram como meta a inauguração da ponte em 2010.

O atraso no andamento das obras é atribuído tacitamente pelos franceses ao desinteresse da parte brasileira. Em julho de 2008, o Embaixador da França no Brasil Antoine Pouillieute - chamado às pressas para uma reunião de duas comissões do Senado Federal sobre os incidentes recentes relativos à deportação de brasileiros clandestinos<sup>12</sup> - questionou o fato do Ministério do Planejamento ainda não ter licitado a obra de construção da ponte. Segundo o último acordo realizado, a licitação internacional deveria ter ocorrido em março. A parte brasileira é responsável pela gestão das obras, embora os custos devam ser repartidos pelos dois países.

A ponte binacional é uma das obras incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) lançado pelo governo brasileiro em 2007 que prevê investimentos volumosos em infra-estrutura energética (R\$ 274,8 bilhões), social e urbana (R\$ 170,8 bilhões) e logística (R\$ 58,3 bilhões), tanto públicos quanto privados. A construção da ponte, orçada em 115 milhões de reais, responde por 13% do valor dos empreendimentos do PAC exclusivos no estado do Amapá.

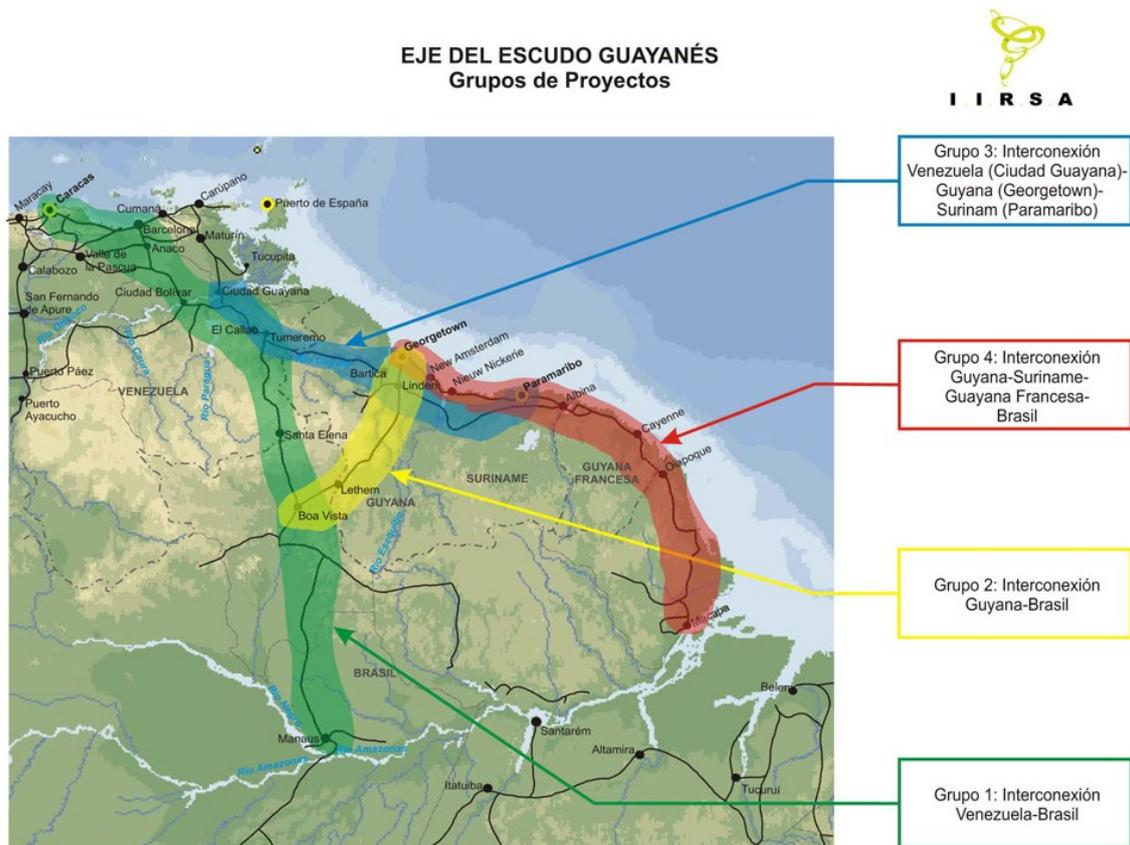
A obra consta também da carteira de projetos do *Eixo do Escudo das Guianas* (**FIGURA 13**), um dos dez eixos de integração e desenvolvimento fomentados pela *Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana* (IIRSA). Não obstante a Guiana Francesa não ter aderido à iniciativa, uma das rotas de integração logística dos países do eixo passa pelo seu território, partindo do Amapá. Não era inicialmente um projeto prioritário na Agenda de Implementação Consensuada (AIC) referente ao período de 2005-2010, mas foi incluído com este status recentemente (julho

---

<sup>12</sup> A reunião das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal foi requerida por um senador amapaense a pedido do deputado estadual Camilo Capiberibe (PSB/AP).

de 2008). A AIC abrange atualmente 31 projetos em 7 dos 10 eixos transcontinentais, 16 dos quais estão em execução e dois já foram concluídos, ambos executados e financiados pelo governo brasileiro: a ponte binacional sobre o rio Acre, ligando a cidade brasileira de Assis Brasil a Iñapari no Peru; e a ponte sobre o rio Takutu ligando Bonfim em Roraima a Lethem na Guiana.

**FIGURA 13: EIXO DO ESCUDO DAS GUIANAS – IIRSA**



Fonte: IIRSA, 2008.

### *Área Protegida Transfronteiriça III: Grão-Pará – Wai Wai*

Formada por uma única área protegida na Guiana e uma dezena de unidades de conservação e terra indígenas brasileiras (**QUADRO 7, MAPA 21**), a área protegida transfronteiriça Grão-Pará – Wai-Wai é uma das mais recentes e extensas áreas protegidas da zona de fronteira da Amazônia Brasileira. É também a única dos doze casos a conter uma terra indígena formalmente dedicada à conservação.

Após obter o título e a propriedade coletiva de suas terras em 2004, a comunidade indígena Wai-Wai pleiteou seu ingresso no sistema nacional de áreas protegidas (NPAS). Com apoio técnico e financeiro da Conservation International, que atua na área há 7 anos, a comunidade elaborou um plano de uso sustentável e ingressou no NPAS em uma categoria inédita até então (2007). Como integrante do NPAS, a área de conservação comunitária passa a se beneficiar de um fundo criado pelo governo da Guiana para suportar o sistema, cujos maiores contribuintes são o governo alemão e a própria Conservation International.

Através dessa opção, os Wai-Wai esperam garantir a continuidade de sua herança cultural e conter a saída dos indivíduos mais jovens que têm emigrado sobretudo para o estado de Roraima no Brasil. Fixar a população é central para os Wai-Wai, cuja população é hoje de apenas 204 habitantes. Os planos para geração de emprego e renda incluem a formação de patrulheiros e a promoção do ecoturismo e do artesanato, mas a maior aposta parece residir no pagamento pela prestação de serviços ambientais e no apoio à pesquisa científica.

QUADRO 7: ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA III: GRÃO-PARÁ - WAI-WAI

	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Região Administrativa</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo</i>	<i>ONGs Atuantes</i>	<i>Habitantes (índios)</i>
<i>Principais Áreas Protegidas (existentes ou propostas)</i>								
Estação Ecológica Grão-Pará	2006	sub-nacional	Pará	BRA	4.245.819	em andamento	CI	
Wai-Wai Community Owned Conservation Area	2007	nacional	Region 9 (Upper Essequibo-Upper Takatu)	GUY	625.000	2007	CI	204
Southern Region Proposed Area		nacional	Region 6 (East Berbice-Corentyne) e Region 9 (Upper Essequibo-Upper Takatu)	GUY		-	CI	
<i>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</i>								
Reserva Biológica do Rio Trombetas	1979	nacional	Pará	BRA	385.000	1982, 2004		
Floresta Estadual de Trombetas	2006	sub-nacional	Pará	BRA	3.172.978	não possui	CI	
Floresta Nacional de Saracá-Taquera	1989	nacional	Pará	BRA	429.600	2002		
Reserva Biológica de Maicuru	2006	sub-nacional	Pará	BRA	1.151.761	não possui	CI	
Floresta Estadual do Paru	2006	sub-nacional	Pará	BRA	3.612.914	não possui	CI	
<i>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</i>								
Terra Indígena Parque Indígena Tumucumaque	1997	nacional	Pará e Amapá	BRA	3.071.070	-	ACT, TNC	1.491
Terra Indígena Trombetas-Mapuera (declarada)	2005	nacional	Pará, Amazonas e Roraima	BRA	3.970.420	-		500
Terra Indígena Nhamunda-Mapuera (homologada)	1989	nacional	Pará e Amazonas	BRA	1.049.520	-		2.218
Terra Indígena Wai-Wai (homologada)	2003	nacional	Roraima	BRA	405.698	-		196
Terra Indígena Jacamin (homologada)	2005	nacional	Roraima	BRA	193.493	-		1.137
Terra Indígena Zo'é (homologada)	2002	nacional	Pará	BRA	624.000	-		239

ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA III:  
GRÃO-PARÁ - WAI-WAI

GUIANA  
UPPER TAKUTU-  
UPPER ESSEQUIBO

EAST BERBICE-  
CORENTYNE

TI Jacamim

Southern Region Proposed Area

Wai Wai Community Owned  
Conservation Area

TI Wai-Wai

III

Estação Ecológica  
Grão-Pará

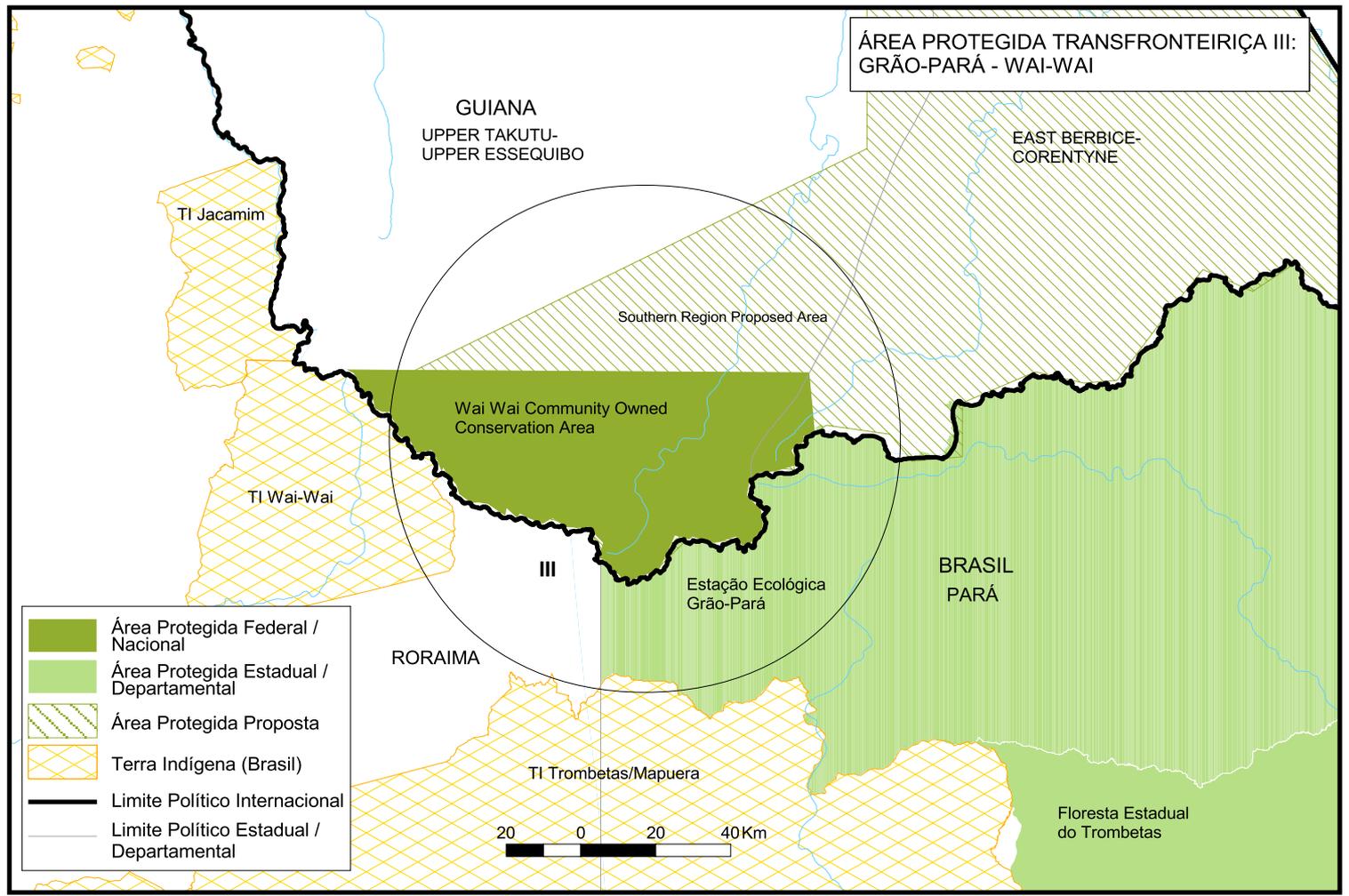
BRASIL  
PARÁ

RORAIMA

TI Trombetas/Mapuera

Floresta Estadual  
do Trombetas

- Área Protegida Federal / Nacional
- Área Protegida Estadual / Departamental
- Área Protegida Proposta
- Terra Indígena (Brasil)
- Limite Político Internacional
- Limite Político Estadual / Departamental



A Wai-Wai Community Owned Conservation Area (COCA) guarda as cabeceiras do Essequibo, principal rio da Guiana e maior responsável pelo suprimento de água potável do país. Possui também o cobiçado status de prioridade global de conservação, uma vez que se insere no Escudo das Guianas, objeto de uma iniciativa de conservação homônima (**MAPA 22**) dedicada a pesquisar e proteger a região que contém cerca de um quarto das florestas tropicais úmidas restantes do planeta.

**MAPA 22: INICIATIVA DO ESCUDO DAS GUIANAS (GSI)**



Fonte: Conservation International.

Entretanto, a maior singularidade da área está na composição de interesses diversos e conflitantes no território e no fato de que a maior parte das negociações entre grupos de interesse distintos tenha sido efetuada antes da criação das unidades de conservação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora não constitua um fenômeno contemporâneo, a criação de áreas protegidas colidentes em zona de fronteira experimenta novas condições de implantação na atualidade: arranjos diversos de atores políticos e institucionais, acordos e negociações com a população residente, mecanismos flexíveis de cooperação, interesse de organizações internacionais e, por conseguinte, considerável aporte de recursos financeiros e técnicos.

Na Amazônia Sul-americana, a incidência dessas novas condições tem corroborado para a formação de um padrão espacial de áreas justapostas e sobrepostas ao longo do limite político internacional do Brasil com os países vizinhos. As áreas protegidas mais antigas da zona de fronteira concentram-se sobretudo em um arco que se estende do lado brasileiro desde Roraima ao Amazonas e, do outro lado, desde a Venezuela à Colômbia. As zonas de fronteira com a Guiana Francesa, o Suriname, a Guiana e o Peru, que incluem os estados do Amapá, Pará e Acre, abrangem as áreas protegidas mais recentes, onde a presença e a interação entre organizações da sociedade civil apresentam maior intensidade.

A oferta de recursos de doadores internacionais e a presença de organizações não-governamentais atuantes em ambos os lados da fronteira são, sem dúvida, os principais fatores que corroboraram para o estabelecimento recente de áreas protegidas transfronteiriças. Do ponto de vista dos governos, tais áreas, esparsamente povoadas, muitas vezes públicas oferecem custos políticos e financeiros menores, além de

funcionar como zonas-tampão em prol da estabilização da linha de fronteira, dificultando em parte o avanço de frentes pioneiras.

Uma vez que não são balizados por acordos internacionais, nenhum desses pares e tríades de áreas protegidas constitui uma área protegida transfronteiriça “oficial”. Sua existência, entretanto, tem corroborado não apenas para a criação de novas áreas protegidas em seu entorno, como também para a maior interação e organização dos atores de ambos os lados da zona de fronteira.

As sobreposições têm implicações importantes para a definição da jurisdição das instituições envolvidas e para a gestão compartilhada das áreas afetadas. São reveladoras não só da falta de coordenação entre instâncias governamentais, mas da concorrência de projetos diversos sobre o uso do território. O fato de que estes projetos sejam concebidos de forma conjuntural e muitas vezes apoiados em uma ‘geopolítica episódica’ é um complicador extra, especialmente em contextos já instáveis de cooperação binacional. A reorientação constante dos projetos à medida que grupos diversos ganham ou perdem força dentro das instituições geralmente acarreta a troca de pessoal encarregado em ambos os lados da fronteira, prejudicando os processos de intercâmbio já consolidados.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, M. **The political science of frontiers. Borders and border regions in Europe and North America.** San Diego: San Diego State University and Institute for Regional studies of the Californias, 1997.
- ANDRADE, G. I. (Ed.). **Áreas protegidas en Latinoamérica - de Caracas a Durhan: un vistazo sobre su estado 1992 - 2003 y tendencias futuras.** Quito: UICN-Sur, 2003. 32p.
- BACKHEUSER, E. **Teoria das Fronteiras. Curso de Geopolítica Geral e do Brasil.** RJ: Biblioteca do Exército, 1948.
- BAKARR, M. I. Conservation on the frontier: Transboundary conservation will form an important part of efforts to conserve tropical forests in the 21st century. **ITTO Tropical Forest Update**, v.13, n.2, pp.3-5, 2003.
- BARBORAK, J. R. Áreas protegidas y corredores: eliminando mitos, clarificando conceptos complementarios. WCS, 2002. Disponível em: <<http://www.sur.iucn.org/ces/documentos/602.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2007.
- BELTRÁN, J. (Ed.). **Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies.** Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN / WWF, 2000. 133p.
- BENITES, L.; PAZ, C. How to handle a hotspot: an ITTO project has initiated processes for the conservation and sustainable development of a transboundary conservation area on the border between Bolivia and Peru. **ITTO Tropical Forest Update**, v. 16, n.3, pp.20-21, 2006.
- BESANÇON, C. Global transboundary protected areas network. A new initiative of the Transboundary Protected Areas Task Force. Paper for IUCN, drawing on results of an ITTO/IUCN workshop. Disponível em: <[http://www.tbpa.net/issues\\_02.htm/](http://www.tbpa.net/issues_02.htm/)>. Acesso em: 25/04/2007.
- BIAL, J. J. Response to Oran Young. **The Common Property Resource Digest**, n.59, pp.5-6, 2001.
- BISHOP, K. et al. **Speaking a Common Language: the uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas:** Cardiff University, IUCN and UNEP, 2004. 195p.
- BLAKE, G. H. The geopolitics of transboundary cooperation: an overview. **Proceedings of the 1997 International Conference on Transboundary Protected Areas as a Vehicle for International Cooperation.** Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 1998.

- BOGGS, S.W. Boundary Functions and the Principles of Boundary making, **AAAG**, vol. 22, pp. 48-49, 1932.
- BRAACK, L. et al. **Security considerations in the planning and management of transboundary conservation areas**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Security Issues in the planning and management of transboundary protected areas**. Zschortau, Germany: Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt), 2004.
- BRASIL. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC: Lei nº 9.985, de 18 de junho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002; Lei nº 11.132, de 4 de julho de 2006; Decreto nº 5.566, de 26 de outubro de 2005**. Brasília: MMA / SBF, 2006, 6ª ed. 57 p.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério de Integração Nacional, 2005. 416p.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA): documentos socioambientais**. Brasília: MMA, 2002.
- BRIGHAM, A.P. Principles in the determination of boundaries. **Geographical Review**, n. 7, pp. 201-219, 1919.
- BROSIUS, J. P. Common ground between anthropology and conservation biology. **Conservation Biology**, v. 20, n. 3, pp. 683-685, 2006.
- \_\_\_\_\_. Indigenous peoples and protected areas at the World Parks Congress. **Conservation Biology**, v. 18, n. 3, pp. 609-612, 2004.
- BRUNNER, R. **Parks for life: transboundary protected areas in Europe**. Ljubljana: IUCN/WCPA "Parks for Life" Coordination Office, 1999. 146p.
- BUDOWSKI, G. Transboundary Protected Areas as a Vehicle for Peaceful Co-Operation. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durhan, South Africa, 2003.
- BUDOWSKI, G. et al. The effort of the private sector in the protection of transboundary areas: the "El Corbalán - Cañada El Carmen" private transboundary conservation area between Bolivia and Paraguay. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durhan, South Africa, 2003.
- BÜSCHER, B. The Politics and Anti-Politics of Transfrontier Conservation in Southern Africa: Towards Cooperative Governance? **11<sup>th</sup> Conference of the International Association for the Study of Common Property: Survival of the Commons: Mounting Challenges and New Realities**. Bali, Indonésia, Junho 19-23, 2006.

- CABALZAR, A; RICARDO, B. “Cabeça do Cachorro” é “área cultural” de povos indígenas. Em: RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, pp. 386-389.
- CAVALCANTI, C; RUBERT, O. **Divisão hidrográfica nacional segundo Otto Pfafstetter, Classificação de Bacias Hidrográficas – metodologia de codificação**. Rio de Janeiro, DNOS, 1989.
- CENTRE for Integrated Study of Human Dimensions of Global Change Carnegie Mellon University and School for the Environment University of the Witwatersrand. TPARI: The Transboundary Protected Areas Research Initiative (project document). Disponível em: <<http://hdgc.epp.cmu.edu/misc/TBPA.htm>>. Acesso em: 21/06/2007.
- CERNEA, M. M. and SCHMIDT-SOLTAU, K. Poverty Risks and National Parks: policy issues in conservation and resettlement. **World Development**, v. 34, n. 10, pp. 1808-1830, 2006.
- CHAPE, S. *et al* (Comps.). **2003 United Nations list of protected areas**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2003. 44p.
- CHESTER, C. Transboundary protected areas. In: Cutler J. C. (Ed.). **Encyclopedia of Earth**. Washington, D.C.: Environmental Information Coalition, National Council for Science and the Environment, 2006. Disponível em: <[http://www.eoearth.org/article/Transboundary\\_protected\\_areas](http://www.eoearth.org/article/Transboundary_protected_areas)>. Acesso em: 11/06/2007.
- COELHO, P.M.P. **Fronteiras na Amazônia: Um espaço Integrado**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.
- CONSERVATION International do Brasil. **Corredor de Biodiversidade do Amapá**. São Paulo: Ipsis, 2007. 54p.
- CRACCO, M. J. et al. **Fortalecimiento de la efectividad de manejo de áreas protegidas en los Andes. Análisis comparativo de herramientas existentes**. Quito, Ecuador: IUCN, 2006. 83p.
- CURZON OF KEDLETON. **Frontiers. Romanes Lecture**. Oxford: Clarendon Press, 1907.
- DASMANN, R. F. Conservation of natural resources. In: Philip P Wiener (ed). **The Dictionary of the History of the Ideas**. New York: Charles Scribner's Sons, 1973.
- DAVEY, A. G. **National System Planning for Protected Areas**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, v.1, 1998. 71p. (Best Practice Protected Area Guidelines Series)
- DILLON, B. The use of the protected areas categories in national and international legislation and policy. **Parks**, vol. 14, n. 3, pp.15-22, 2004.

- DOUROJEANNI, M. J. Peixes grandes comem os pequenos. **O Eco**, 26/06/2005.
- \_\_\_\_\_. On the threshold of something special. Four recently evaluated ITTO projects show that creative approaches to conservation on international borders can benefit local people, biodiversity and cooperation between countries-but long-term commitment is needed. **ITTO Tropical Forest Update**, v. 15, n.3, pp.7-10, 2005.
- DOWIE, M. Conservation refugees. When protecting nature means kicking people out. **Orion Magazine**, nov./dez., 2005.
- DUDLEY, N. **A typology of transboundary protected areas: different approaches for different needs**. Paper for IUCN, drawing on results of an ITTO/IUCN workshop: IUCN / UNEP-WCPA.
- DUDLEY, N; PHILIPS, A. **Forests and Protected Areas: Guidance on the use of the IUCN protected area management categories**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006. 58p.
- DUFFY, R. Global politics and peace parks. **Parks for Peace or Peace for Parks? Issues in practice and policy**. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005.
- EMERTON, L. et al. **Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006. 97p.
- ETTER, A. (Ed.). **Puinawai y Nukak. Caracterización ecológica general de dos reservas nacionales naturales de la Amazonía Colombiana**. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales para el Desarrollo, Pontificia Universidad Javeriana, 2001. 382p.
- FAITH, D.P. Biodiversity. **Stanford Encyclopedia of Philosophy** [2007]. Disponível em: < <http://plato.stanford.edu/entries/biodiversity/>>. Acesso em: dezembro de 2007.
- FALL, J. J. Embodied geographies, naturalised boundaries, and uncritical geopolitics in La Frontière Invisible. **Environment and Planning D: Society and Space**, v.24, n.5, p.653-669, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Drawing the line: nature, hibridity and politics in transboundary spaces**. Aldershot, UK: Ashgate, 2005. 325p. (Border Regions Series)
- FERNANDES NETO, P. **A demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Roraima): conflitos entre territorialidades (1993-2005)**. Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.
- FREITAS, G.S. de. **Propuesta de trabajo sobre áreas protegidas colindantes en zonas de frontera en la región amazónica**. Brasília: OTCA, 2007. Disponível em: <<http://www.otca.info/biodiversidade>>. Acesso em: junho de 2008.

- GALLOIS, D.T.; GRUPIONI, D.F. Povos indígenas no Amapá e norte do Pará: quem são, onde estão, quantos são, como vivem e o que pensam? São Paulo : Instituto de Pesquisa e Formação em Educação Indígena, Núcleo de História Indígena e do Indigenismo da Universidade de São Paulo, 2003. 96 p.
- GANGSTER, P. et al (eds.). **Borders and Border Regions in Europe and North America**. San Diego: San Diego State University and Institute for Regional studies of the Californias, 1997.
- GASANA, J. K; CHAI, P. P. K; TRISURAT, Y. **The management of protected areas in borderlands: understanding the processes of transboundary biodiversity conservation**. ITTO, 2004. Disponível em: <<http://www.tropicalforests.ch/publications2.php?id=13>>. Acesso em: junho de 2004.
- GLOBET, Y. **Le Crépuscule des Traités**, Paris: s/ ed., 1934.
- GREEN, M. J. B.; PAINE, J. State of the World's Protected Areas at the end of the Twentieth Century. Albany, Austrália: **IUCN World Commission on Protected Areas Symposium on "Protected Areas in the 21th Century: From Islands to Networks"**, 1997. 35p.
- GUICHONET, P. e RAFFESTIN, C. **Géographie des Frontières**. Paris: PUF, 1974.
- HAMMILL, A.; BESANÇON, C. Promoting conflict sensitivity in transboundary protected areas: a role for peace and conflict impact assessments. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durhan, South Africa, 2003.
- HAMILTON, L. S. et al. **Transborder protected area cooperation**. Canberra: Australian Alps Liaison Committee and IUCN, 1996. 64p.
- HARTSHORNE, R. Suggestions on the Terminology of Political Boundaries, abstract, **AAAG**, n. 26, pp. 56-57, 1936.
- HAYES, T.; OSTROM, E. Conserving the world's forests: are protected areas the only way? **Indiana Law Review**, v.38, pp.595-617, 2005.
- HOLDICH, T. H. **Political Frontiers and Boundary Making**. London: Macmillan, 1916.
- HOUSE, J. W. **The Frontier Zone. A Conceptual Problem for Policy Makers**. *International Political Science Review*, 4(1), pp. 456-477, 1980.
- HUGHES, D.M.D. Going Transboundary: Scale-Making and Exclusion in Southern-African Conservation. Environment and Development Advanced research circle, University of Wisconsin, Madison, 19, 2002. Disponível em: <<http://hdgc.epp.cmu.edu/misc>> . Acesso em: julho de 2007.

- IAVH/UAESPNN. **Memorias del taller de socialización y retroalimentación del proyecto “Análisis de patrones espaciales de pérdida y fragmentación de ecosistemas y factores socioeconómicos y demográficos asociados en cinco áreas protegidas del escudo guyanés”**. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH) y Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), 2005. 24p.
- INPARQUES. **Parques Nacionales y Otras Areas Protegidas: Informe Nacional 2007**. Caracas: INPARQUES, 2007. 115p.
- INRENA. **Informe Nacional del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Peruano 2007**. Lima, Peru: Intendencia de Áreas Naturales Protegidas – INRENA / Comité Peruano de la Unión Mundial para la Naturaleza – IUCN / Grupo Nacional Peruano de la Comisión Mundial de Áreas Naturales Protegidas - WCPA/IUCN, Programa Desarrollo Rural Sostenible de la GTZ – Peru, 2007, 146p.
- \_\_\_\_\_. **Áreas Naturales Protegidas del Peru: Informe Nacional 2005**. Lima, Peru: Intendencia de Áreas Naturales Protegidas – INRENA / Comité Peruano de la Unión Mundial para la Naturaleza – IUCN / Grupo Nacional Peruano de la Comisión Mundial de Áreas Naturales Protegidas - WCPA/IUCN, 2005. 179p.
- \_\_\_\_\_. **Parque Nacional Alto Purus: plan maestro 2005-2010**. Lima, Peru: INRENA, 2005. 88p.
- ISA. **Instituto Socioambiental – 10 años**. Disponible em: <[http://www.socioambiental.org/inst/mm/mm\\_2004.pdf](http://www.socioambiental.org/inst/mm/mm_2004.pdf)>. Acesso em: julho de 2007.
- IUCN. **A 2020 vision for IUCN. A global union for sustainability**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2008. 21p.
- \_\_\_\_\_. **Gobernanza en AP de Colombia. Conclusiones y recomendaciones con base en el documento diagnóstico para Colombia y taller del 4 de Abril de 2006 realizado en Bogotá**. Disponible em: <[http://www.portalces.org/component/option,com\\_sobi2/sobi2Task,sobi2Details/catid,43/sobi2Id,659/Itemid,76/lang,spanish/](http://www.portalces.org/component/option,com_sobi2/sobi2Task,sobi2Details/catid,43/sobi2Id,659/Itemid,76/lang,spanish/)>. Acesso em: março de 2008.
- \_\_\_\_\_. **Financing Protected Areas**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2000. 58p.
- \_\_\_\_\_. **Guidelines for protected areas management categories**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: CNPPA and WCMC, 1994. 261p.
- \_\_\_\_\_. **World Conservation Strategy**. Gland, Switzerland: IUCN, 1980.
- JONES, B. T. B.; CHONGUICA, E. **The southern Africa network for transboundary natural resources management**. Harare: IUCN, v.2, 2001. 70p. (The IUCN-ROSA Series on Transboundary Natural Resources Management).

- JONES, J. L. **Transboundary Conservation in Southern Africa: Exploring conflict between local resource access and conservation.** Disponível em: <<http://www.maweb.org/documents/bridging/papers/jones.jennifer.pdf>>. Acesso em: junho de 2007.
- JONES, S. B. Boundary Concepts in the Setting of Place and Time, **AAAG**, n. 49, pp. 241-255, 1959.
- \_\_\_\_\_. The Description of International Boundaries. **AAAG**, n. 33, pp. 99–117, 1943.
- KISOON, I. Áreas protegidas en Guyana. Estado actual y sistema de información. Leticia, Colômbia: **II Taller Internacional de la Red de Areas Naturales Protegidas Amazónicas (RANPA)**, 10 a 15 de julho de 2006.
- LATTIMORE, O. Origins of the great wall of China. A frontier concept in theory and practice. **The Geographical Review**, vol. 27(4), pp. 529-549, 1937.
- LECLERC, J. Guyane Française: composition ethnolinguistique. **L'aménagement linguistique dans le monde**. Québec : TLFQ/ Université Laval, 2008. Disponível em: <<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/amsudant/guyanefr2.htm>>. Acesso em: junho de 2008.
- LÉGLISE, I. Langues frontalières et langues d'immigration en Guyane Française: pratiques et attitudes d'enfants scolarisés en zone frontalière. **Glottopol**, n. 4, julho de 2004.
- LOCKE, H., AND DEARDEN, P. Rethinking protected area categories and the “new paradigm”. **Environmental Conservation**, v. 32(1), pp.1-10, 2005.
- LYDE, L. W. **Some Frontiers of Tomorrow: An Aspiration for Europe**. London, A.&C. Black, 1915.
- MACDONALD, I. K. **IUCN: a history of constraint**. Address given to the Permanent workshop of the Centre for Philosophy of Law Higher Institute for Philosophy of the Catholic University of Louvain (UCL), Louvain-la-neuve, Belgium, Feb. 6, 2003. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1807/9921>>. Acesso em: dezembro de 2007.
- MACHADO, L.O. Limites e Fronteiras. Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. **Revista Território**, n. 8, pp. 9-29. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia - UFRJ, 2000.
- \_\_\_\_\_. Drug Trafficking Control Measures and their Geostrategical Implications in the Amazon Region. Paper presented at the **III International Conference on the International Research Project on the Economic and Social Transformations connected with the International Drug Problem**. New Delhi, MOST-UNESCO, November, 1999. 17p.
- \_\_\_\_\_. Limites, fronteiras, redes. Em: **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB - PORTO ALEGRE, 1998, 8 p.

- \_\_\_\_\_. **Mitos y Realidades de la Amazonia en el contexto geopolítico internacional (15501912)**. Barcelona: Dep. Geografía Humana, Universitat de Barcelona, Tese de Doctorado. 1989
- MACHADO, L.O.; STEIMAN, R. **Relatório de Trabalho de Campo na Zona de Fronteira do Amapá**. Rio de Janeiro: Grupo Retis/UFRJ, 2005. mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Trabalho de Campo na Zona de Fronteira do Acre e de Rondônia**. Rio de Janeiro: Grupo Retis/UFRJ, 2001. mimeo.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Trabalho de Campo na Zona de Fronteira do Amazonas**. Rio de Janeiro: Grupo Retis/UFRJ, 2000. mimeo.
- MACKAY, F.; PANÉ, R. Fifty years of disrespect: protected areas in Suriname. **Landrechte Projekt**, 28 (1), 2004. Disponível em: <<http://suriname.wedd.de/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=163>>. Acesso em: janeiro de 2007.
- MALLARACH, J. M. In defence of protected landscapes. A reply to some criticisms of category v protected areas and suggestions for improvement. Positioning Paper for the IUCN World Commission of Protected Areas, Summit on the IUCN categories in Andalusia, Spain may 07-11-2007.
- MARCHETTI, B.; ARREGUI, J. O.; PETERS, H. **Manejo de áreas silvestres protegidas fronterizas en América Latina**. Santiago, Chile: FAO / PNUMA, 1992.
- MAYORAL-PHILLIPS, A. J. Transboundary Areas in Southern Africa: Meeting the Needs of Conservation or Development? **9th Conference of the International Association for the Study of Common Property: The Commons in an Age of Globalisation**. Victoria Falls, Zimbabwe, 2002.
- MCNEIL, R. J. International Parks for Peace. In: THORSELL, J. (Ed.). **Parks on the borderline: experiences in transfrontier conservation**. Gland, Switzerland: IUCN, 1990, pp. 23-38.
- MEDEIROS, M. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n.1, jan./jun., 2006.
- MILLENNIUM Ecosystem Assessment. **Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis**. Washington, DC.: World Resources Institute, 2005. 100p.
- MILLER, K. R. **Balancing the Scales: guidelines for increasing biodiversity's chances through bioregional management**. Washington DC.: World Resources Institute, 1996. 73p.
- MINGHI, J.V. Boundary Studies in Political Geography, **AAAG**, n. 53, pp. 407-428, 1963.
- MITTERMEIER, R. A et al. **Transboundary conservation: a new vision for protected areas**. Mexico City: CEMEX; Agrupación Sierra Madre, 2005. 369p.

- MOHAMED-KATETERE, J. Review of the Legal and Policy Framework for Transboundary Natural Resource Management in Southern Africa. **IUCN Rosa Transboundary Natural Resources Management** , Paper 3, 2001.
- MONTES, C.S. **Estudio de caso: gestión descentralizada de áreas protegidas en Perú**. Santiago: REDPARQUES, 2005. 71p.
- MOORE, A.; ORMAZÁBAL, C. **Manual de planificación de sistemas nacionales de áreas silvestres protegidas en América Latina: metodología y recomendaciones**. Santiago, Chile: FAO/PNUMA, 1988. 152p.
- MULONGOY, K.J.; GIDDA, S.B. **The Value of Nature: Ecological, Economic, Cultural and Social Benefits of Protected Areas**. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2008. 30p.
- MUSEO de Historia Natural Noel Kempff Mercado. An analysis of the social and institutional status and geographic information system for the protected areas of the Bolivian Amazon. Santa Cruz, Bolivia: MHNNKM, 2000. 136p.
- NASCIMENTO, H.S. **A terra indígena Vale do Javari e a fronteira peruana**. Brasília: Centro de Trabalho Indigenista, 2006. Disponível em: <<http://www.trabalhoindigenista.org.br/papers.asp>>. Acesso em: janeiro de 2008.
- NEPSTAD, D. et al. Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. **Conservation Biology**, v.20, n.1, p.65-73, 2006.
- NORGROVE et al. **Una guía potencial para la categorización y el manejo efectivo de la Zona Reservada del Alto Purus**. Disponível em: <[http://www.wwfperu.org.pe/donde\\_trabajamos/purus/index.htm](http://www.wwfperu.org.pe/donde_trabajamos/purus/index.htm)>. Acesso em: fevereiro de 2008.
- OEA. **Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia**. Washington D.C.: OEA, 1999.
- OEA; Comisión Mixta de Cooperación Amazonica Colombo-Brasileña. **Plan Modelo para el Desarrollo Integrado Del Eje Tabatinga-Apaporis**. Washington: OEA, 1989.
- OLIVEIRA, R. C. de; BAINES, Stephen Grant (Eds.). **Nacionalidade e etnicidade em fronteiras**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005. 278p.
- OLSON, D. M. et al. Terrestrial Ecoregions of The World : A New Map of Life on Earth. **Bioscience**, v. 51, n. 11, pp. 933-938, 2001.
- OLSON, D. M.; DINERSTEIN, E. The Global 200: Priority Ecoregions for Global Conservation. **Annals of the Missouri Botanical Garden**, v. 89, pp. 199-224, 2002.

- OVIEDO, G. T. Human communities and transboundary protected areas: bringing social issues into transboundary conservation. Paper for IUCN, drawing on results of an ITTO/IUCN workshop. Disponível em: <[http://www.tbpa.net/issues\\_03.htm](http://www.tbpa.net/issues_03.htm)> . Acesso em: abril de 2007.
- \_\_\_\_\_. Re-uniting communities with their landscapes: transboundary conservation won't work unless indigenous and other traditional people can reclaim their rights. **ITTO Tropical Forest Update**, v.13, n.2, pp.1-2, 2003.
- PASQUIS, R. **Documento orientador para um Programa Pan-amazônico de áreas protegidas**. Brasília: CIRAD, 2005, 24p.
- PERREAULT, T. Changing places: transnational networks, ethnic politics, and community development in the Ecuadorian Amazon. **Political Geography**, v. 22, n.1, pp.61-88, 2003.
- PHILIPS, A. The history of the international system of Protected Area Management Categories. **Parks**, vol. 14, n. 3, pp.4-14, 2004.
- \_\_\_\_\_. Turning ideas on their head: The New Paradigm for Protected Areas. **The George Wright Forum**, v. 20, n. 2, pp. 8-32, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes / Seascapes**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2002. 122 p.
- \_\_\_\_\_. Editorial. The Parks for Peace Conference. **Parks**, vol. 7, n. 3, pp. 1-2, 1997.
- PONCE, C. e GHERSI, F. Cordillera del Condor (Peru-Ecuador). **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durhan, South Africa, 2003.
- PONGRATZ, E. Transboundary parks ... following nature's design. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durban, South Africa, 2003.
- POUNDS, N.J.G. France and 'Les limites naturelles' from the Seventeenth to the Twentieth Centuries, **AAAG**, n. 44, pp. 51-62, 1954.
- \_\_\_\_\_. The origin of the idea of natural frontiers in France, **AAAG**, n. 41, pp. 146-157, 1951.
- PRADEAU, C. **Jeux et Enjeux des Frontières**. Bordeaux: Presses Universitaires de Bordeaux, 1994.
- RAFFESTIN, C. Autour de la Fonction Sociale de la Frontière. **Espaces et Sociétés**, n.70-71, 1993.
- REYERS, B.. Evaluating transboundary protected areas achieving biodiversity targets. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durban, South Africa, 2003.

- RICARDO, Fany (org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.
- RODRIGUES, G.; OSPINO, H. Iniciativa para la Consolidación de relaciones binacionales entre Colombia y Brasil encaminadas al control de amenazas, armonización de usos y prácticas en áreas de conservación fronterizas. Leticia, Colômbia: **II Taller Internacional de la Red de Areas Naturales Protegidas Amazónicas (RANPA)**, 10 a 15 de julho de 2006.
- RODRIGUEZ, J. P. et al. ENVIRONMENT: Globalization of Conservation: A View from the South. **Science**, v.317, pp. 755-756, 2007.
- SANDWITH, T. Is it worth the effort and expense? The scale of a transboundary conservation initiative should be determined after a thorough analysis of the costs and benefits. **ITTO Tropical Forest Update**, v.13, n.2, pp.6-7, 2003.
- SANDWITH, T.; BESANÇON, C. Trade-offs among multiple goals for transboundary conservation. **Parks for Peace or Peace for Parks? Issues in practice and policy**. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005.
- SANDWITH, T. et al. **Transboundary protected areas for peace and co-operation**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2001. 111p.
- SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo: Petrópolis, 2005. 278p.
- SCHROEDER, R. Geographies of environmental intervention in Africa. **Progress in Human Geography**, v.23, n.3, pp.359-378, 1999.
- SCHWARTZMAN, S.; ZIMMERMAN, B. Conservation Alliances with Indigenous Peoples of the Amazon. **Conservation Biology**, v. 19, n. 3, pp. 721-727., 2005.
- SHEPPARD, D. Conservation without frontiers: the global view. **Europarc 99: transcending borders – parks for Europe**. Zakopane, Poland, 1999.
- SILVA, L.O. **Fronteiras e outros Mitos**. Campinas: Unicamp, Tese de Livre Docência. 2001.
- SPYKMAN, N.J. Frontiers, security, and international organization. **Geographical Review**, n.32, pp. 436-447, 1942.
- STEIMAN, R. Brasil e América do Sul: Questões Institucionais de Fronteira. **Atlas da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo Retis de Pesquisa - UFRJ, 2000.
- \_\_\_\_\_. **A geografia das cidades de fronteira: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia)**. Rio de Janeiro: Depto. de Geografia – UFRJ (dissertação de mestrado), 2002, 117p..

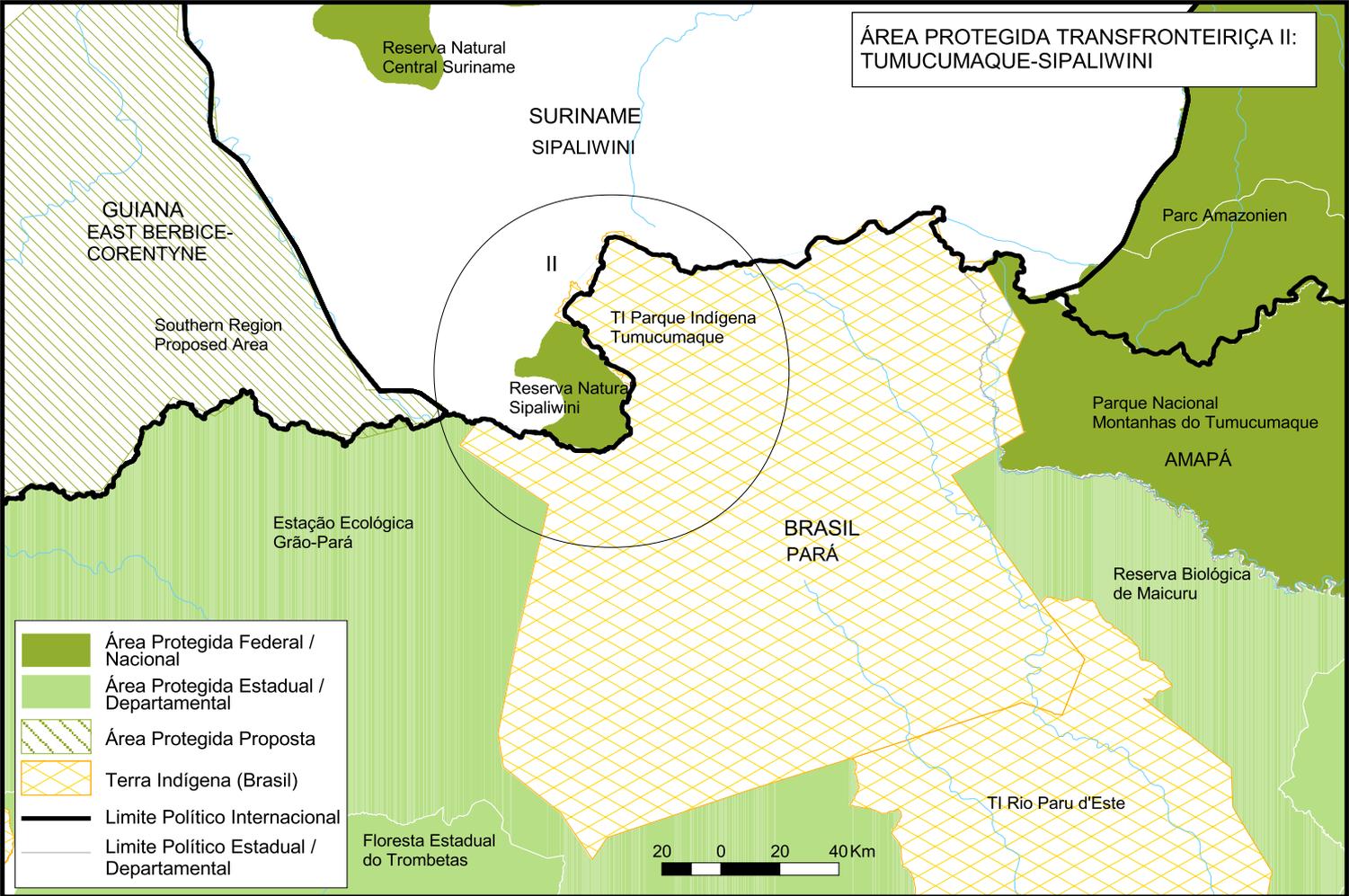
- STEIMAN, R. e MACHADO, L. O. Limites e Fronteiras Internacionais: uma discussão histórico-geográfica. **Atlas da Fronteira Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo Retis de Pesquisa - UFRJ, 2000.
- STEIN, R.; HEIL, P.; TUCEK, L. (eds.). **Proceedings of the 2004 International Conference and Expert Workshop of Transboundary Biosphere Reserves: Following-up on Seville+5**. Lambrecht, Germany: Naturpark Pfalzerwald; La Petite-Pierre, France: Parc Naturel Régional des Vosges du Nord, 2006. 98p.
- SZTUTMAN, R. De festas, viagens e xamãs: reflexões primeiras sobre os encontros entre waiãpi setentrionais e meridionais na fronteira Amapá-Guiana Francesa. Caxambu: **Anais do XXII Encontro da ANPOCS**, 27 a 31 de outubro de 1998.
- SUICH, H. Transfrontier conservation areas: conservation and socio-economic impact indicators. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durban, South Africa, 2003.
- TAMBURELLI, G.; GUILLET, A. Legal and Institutional Implications of Systemic Planning and Management of Transboundary Protected Areas a comparative analysis of case studies from the Italian Development Cooperation. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durhan, South Africa, 2003.
- TERRY, A. *et al.* **The Green Belt of Europe: From Vision to Reality**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2006. 214p.
- THOMPSON, E. P. **Senhores e Caçadores: a origem da lei negra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- THORSELL, J. (Ed.). **Parks on the borderline: experiences in transfrontier conservation**. Gland, Switzerland: IUCN, 1990. 98p.
- TOLEDO, A. R. (Comp.). **Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas protegidas en los Andes Tropicales: Diagnóstico Regional y análisis comparativo**. Quito, Ecuador: UICN-Sur, 2006. 80p.
- UAESPNN. **Política de participación social en la conservación**. Bogotá, Colômbia: UAESPNN/MMA, 2001. 166p.
- UNCTAD; GTZ; OTCA; Instituto Humboldt. **Diagnóstico para la formulación del programa regional de biocomercio en la Amazonía – 2006**. Disponível em: <<http://www.biotrade.org>>. Acesso em: novembro de 2007.
- UNDP. Guyana **Human Development Report 1996**. Disponível em: <<http://www.sdn.org.gy/undp-docs/ghdr/>>. Acesso em: fevereiro de 2002.
- UNESCO. **Five transboundary biosphere reserves in Europe**. Paris: UNESCO, 2003. 96p. (Biosphere Reserves Technical Notes)
- WEST, P.; BROCKINGTON, D. An anthropological perspective on some unexpected consequences of protected areas. **Conservation Biology**, v. 20, n. 3, pp. 609-616, 2006.

- WOLMER, W. Transboundary Protected Area governance: tensions and paradoxes. **5th World Parks Congress: Benefits Beyond Boundaries**. Durhan, África do Sul, 2003a.
- \_\_\_\_\_. Transboundary conservation: the politics of ecological integrity in the Great Limpopo Transfrontier Park. **Sustainable Livelihoods in Southern Africa Research Paper**, n. 4, Institute of Development Studies (Brighton), 2003b.
- WORLD BANK. **Project appraisal document on a proposed grant from the Global Environment Facility trust fund in the amount of U\$15 million to the Fundación Fondo de Apoyo a la Biodiversidad y las Areas Protegidas (FUNBAP) for a Colombian national protected areas conservation trust fund project**. Washington: World Bank, 2006. 156p.
- WRI/IUCN/UNEP. **Global Biodiversity Strategy: Guidelines for Action to Save, Study and Use Earth's Biotic Wealth Sustainably and Equitably**. Washington, DC: World Resources Institute, 1992.
- WWF. **WWF's Global Conservation Priorities**. Gland, Switzerland: WWF, 2001. 26p.
- \_\_\_\_\_. **Memorias Taller internacional "Aspectos socioeconómicos y de manejo sostenible del comercio internacional de peces ornamentales de agua dulce en el norte de Sudamérica: retos y perspectivas"**. Bogotá: WWF Colombia, 2006. 74p.
- YOUNG, O. R. Transboundary Protected Areas: why plans that seem attractive on paper can go awry on the ground. **The Common Property Resource Digest**, n.59, pp.1-3, 2001.
- YOUNG, T. Using the law to help transboundary conservation. Paper for IUCN, drawing on results of an ITTO/IUCN workshop. Disponível em: <[http://www.tbpa.net/issues\\_01.htm](http://www.tbpa.net/issues_01.htm)>. Acesso em: 25/04/2007.
- ZBICZ, D. C. Crossing international boundaries in park management: a survey of transboundary cooperation. In: David Harmon (ed.). **Crossing Boundaries in Park Management**. (Proceedings of the 2001 George Wright Society / National Park Service Joint Conference.). Hancock, Michigan: The George Wright Society, 2001.
- \_\_\_\_\_. Global List of complexes of internationally adjoining protected areas. In: Trevor Sandwith et al. **Transboundary protected areas for peace and cooperation**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2001.
- \_\_\_\_\_. Transfrontier Ecosystems and Internationally Adjoining Protected Areas. 1999. Disponível em: <[http://www.unep-wcmc.org/protected\\_areas/transboundary/adjoining.pdf](http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/transboundary/adjoining.pdf)>. Acesso em: maio de 2007.
- \_\_\_\_\_. Status of the world's transfrontier protected areas. **Parks**, v. 7, n. 3, pp. 5-10, 1997.

**APÊNDICE A – QUADROS E MAPAS DAS ÁREAS PROTEGIDAS  
TRANSFRONTEIRIÇAS II, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII**

<b>ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA II: TUMUCUMAQUE - SIPALIWINI</b>							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Distrito</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<b><i>Principais Áreas Protegidas e afins</i></b>							
Terra Indígena Parque Indígena Tumucumaque (homologada) [Reserva Florestal, 1961; Demarcada, 1968]	1997	nacional	Pará e Amapá	BRA	3071070	-	ACT, TNC
Reserva Natural Sipaliwini	1972	nacional	Sipaliwini	SUR	100000	2005	ACT, CI
<b><i>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</i></b>							
Reserva Biológica de Maicuru	2006	sub-nacional	Pará	BRA	1151761	não possui	CI
Floresta Estadual do Paru	2006	sub-nacional	Pará	BRA	3612914	não possui	CI
Estação Ecológica do Jari	1982	nacional	Pará e Amapá	BRA	227126	não possui	
Floresta Nacional de Mulata	2001	nacional	Pará	BRA	212751	não possui	
Estação Ecológica Grão-Pará	2006	sub-nacional	Pará	BRA	4245819	em andamento	CI
Floresta Estadual de Trombetas	2006	sub-nacional	Pará	BRA	3172978	não possui	CI
<b><i>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</i></b>							
Terra Indígena Rio Paru D´este (homologada)	1997	nacional	Pará	BRA	1195740	-	ACT
Terra Indígena Zo´e (homologada)	2002	nacional	Pará	BRA	624000	-	

ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA II:  
TUMUCUMAQUE-SIPALIWINI

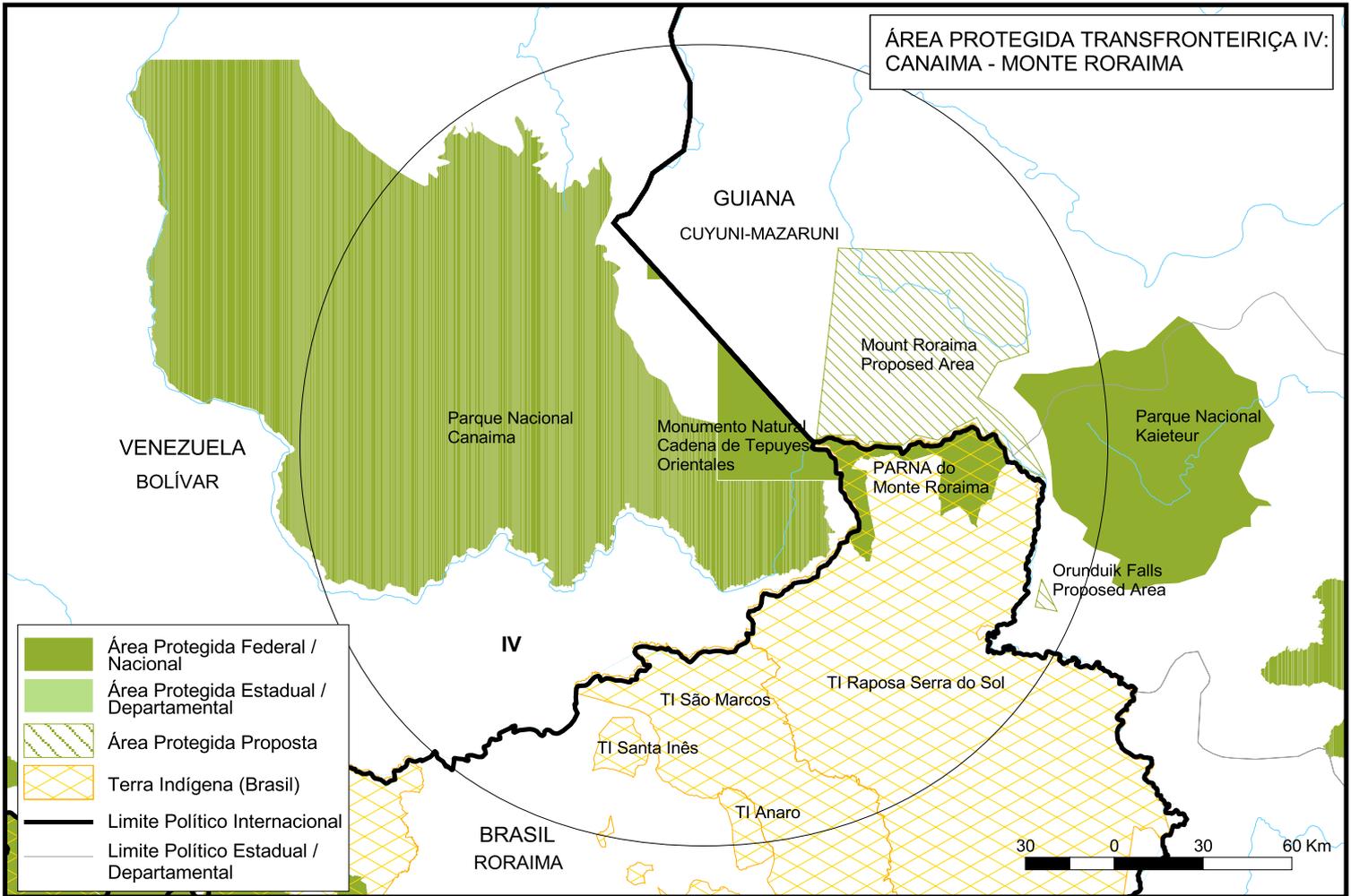


- Área Protegida Federal / Nacional
- Área Protegida Estadual / Departamental
- Área Protegida Proposta
- Terra Indígena (Brasil)
- Limite Político Internacional
- Limite Político Estadual / Departamental

**ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA IV: CANAIMA - MONTE RORAIMA**

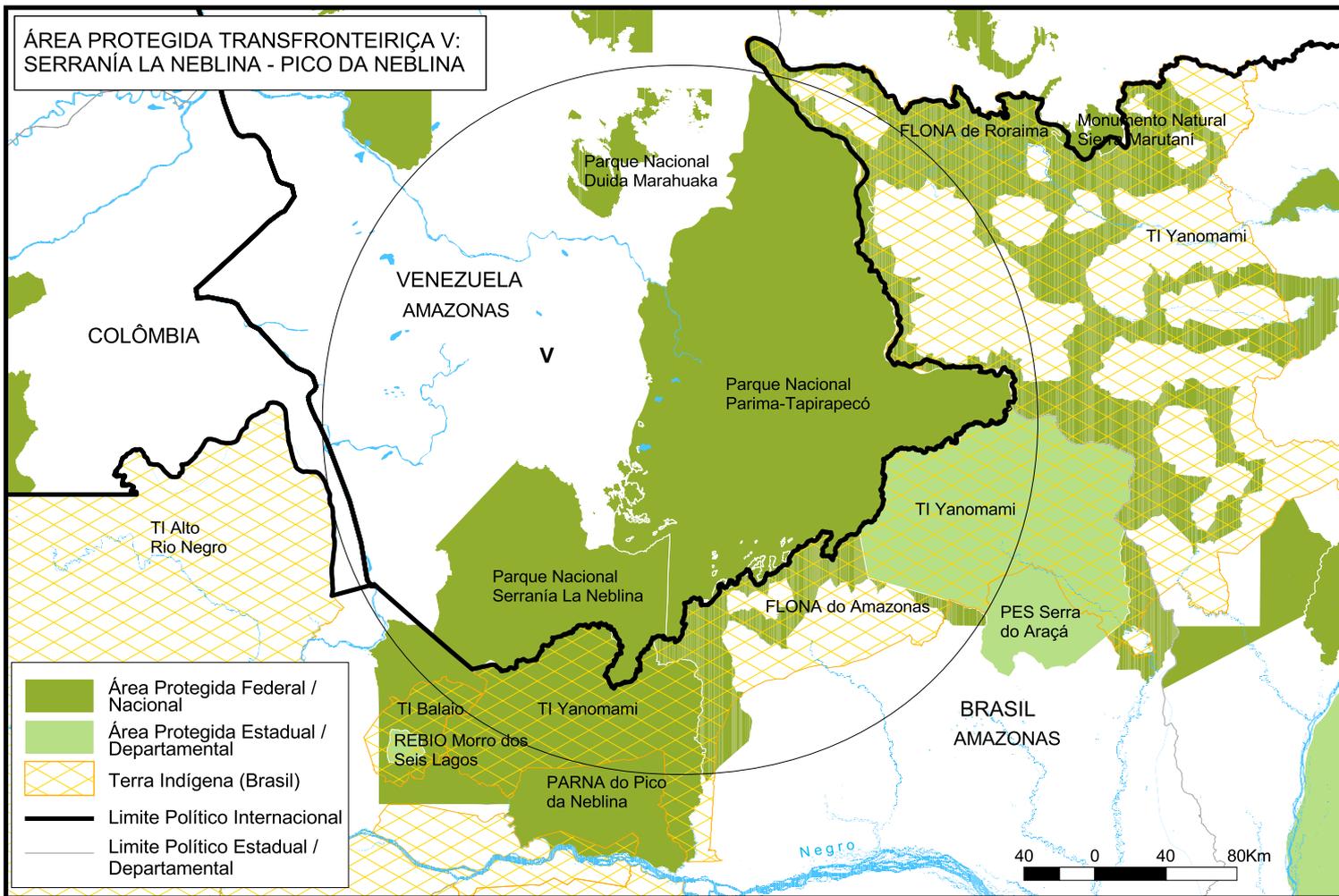
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Estado / Região Administrativa</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<b>Principais Áreas Protegidas e afins</b>							
Parque Nacional Monte Roraima	1989	nacional	Roraima	BRA	116.000	2000	
Parque Nacional Canaima	1962	nacional	Bolívar	VEN	2.886.695	1991	CI, TNC
Monumento Natural Cadena Oriental de Tepuyes	1990	nacional	Bolívar	VEN	126.707		
Mount Roraima Proposed Area		nacional	Region 7 (Cuyuni-Mazaruni)	GUY			WWF
<b>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</b>							
Terra Indígena Raposa Serra do Sol (homologada) [s]	2005	nacional	Roraima	BRA	1.747.464	-	
Terra Indígena São Marcos (homologada)	1991	nacional	Roraima	BRA	654.110	-	

ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA IV:  
CANAIMA - MONTE RORAIMA



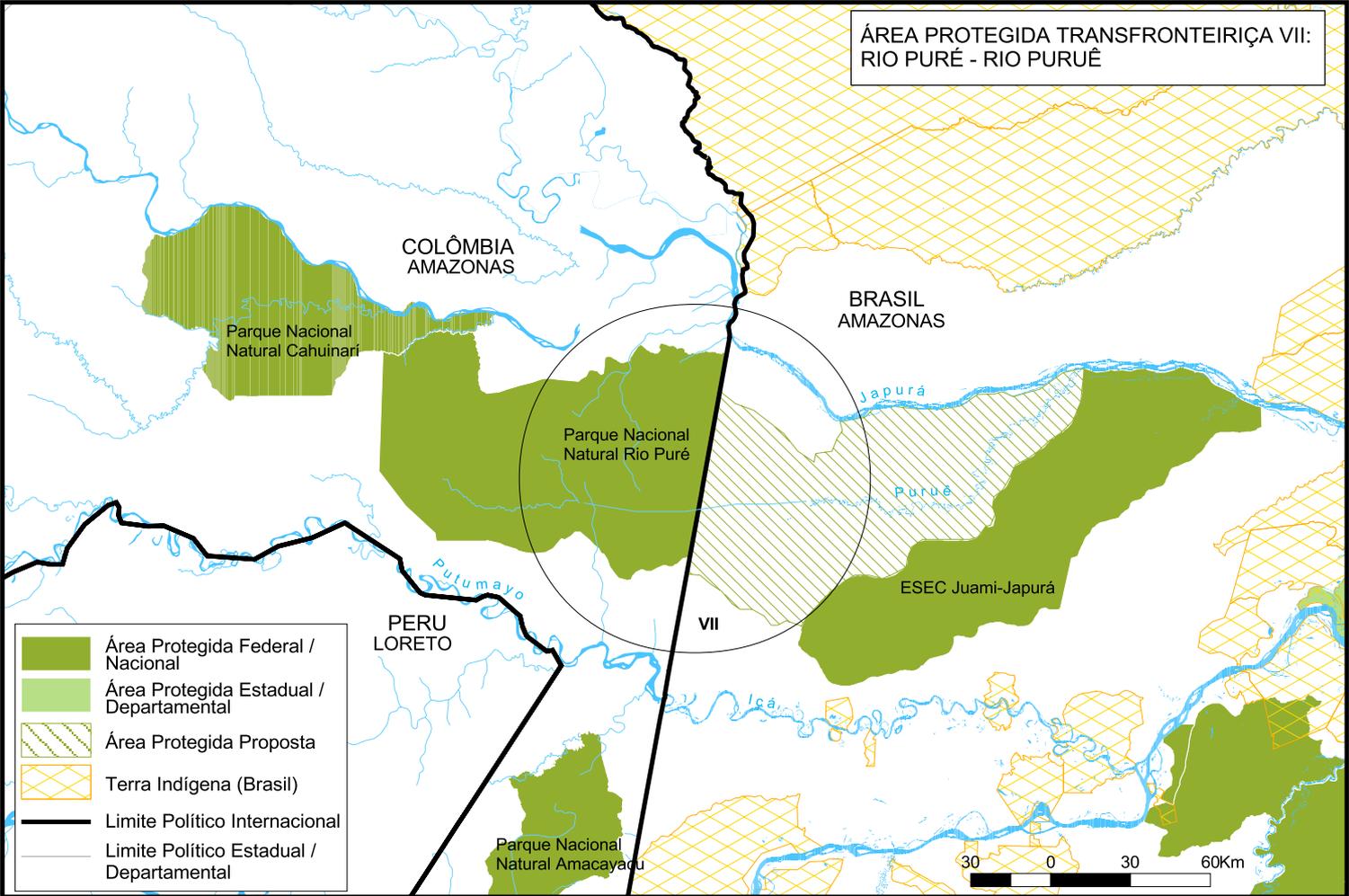
<b>ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA V: SERRANÍA LA NEBLINA - PICO DA NEBLINA</b>							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Estado / Região Administrativa</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<b><i>Principais Áreas Protegidas e afins</i></b>							
Parque Nacional Pico da Neblina	1979	nacional	Amazonas	BRA	2.200.000	não possui	
Parque Nacional Serranía de La Neblina	1978	nacional	Amazonas	VEN	1.369.847	não possui	
Parque Estadual Serra do Aracá	1990	sub-nacional	Amazonas	BRA	1.818.700	não possui	
Parque Nacional Parima-Taperipécó	1991	nacional	Amazonas	VEN	3.823.739	não possui	
<b><i>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</i></b>							
Floresta Nacional do Amazonas [s]	1989	nacional	Amazonas	BRA	1.573.100	não possui	
Floresta Nacional de Roraima [s]	1989	nacional	Roraima	BRA	2.664.690	não possui	
Reserva Biológica Morros dos Seis Lagos [s]	1990		Amazonas	BRA	36.900	não possui	
Monumento Natural Sierra Maturani	1991	nacional	Bolívar	VEN	101.549		
Parque Nacional Serra da Mocidade	1998	nacional	Roraima	BRA	350.960	não possui	
Estação Ecológica de Niquiá	1985		Roraima	BRA	286.600	não possui	
Estação Ecológica Caracarái	1982		Roraima	BRA	80.560	não possui	
Parque Nacional de Viruá	1998		Roraima	BRA	227.011	não possui	
Floresta Nacional de Anauá	2005		Roraima	BRA	259.556	não possui	
Área de Proteção Ambiental Baixo Rio Branco	2006	sub-nacional	Roraima	BRA	1.207.650	2008	
<b><i>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</i></b>							
Terra Indígena Yanomami (homologada) [s]	1992	nacional	Amazonas e Roraima	BRA	9.664.980	-	
Terra Indígena Balaio (declarada) [s]	2006	nacional	Amazonas	BRA	255.823	-	
Terra Indígena Médio Rio Negro II (homologada) [s]	1998	nacional	Amazonas	BRA	316.194	-	

ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA V:  
SERRANIA LA NEBLINA - PICO DA NEBLINA



<b>ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA VII: RIO PURÉ - RIO PURUÊ</b>							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Departamento</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<b><i>Principais Áreas Protegidas e afins</i></b>							
Parque Nacional Natural Río Puré [Reserva Florestal 1959]	2002	nacional	Amazonas	COL	999.880	2005	
Reserva Extrativista Rio Puruê [proposta]		nacional	Amazonas	BRA			
<b><i>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</i></b>							
Parque Nacional Natural Cahuinari	1987	nacional	Amazonas	COL	575.000		
Estação Ecológica Juami-Japurá	1985		Amazonas	BRA	745.830	2002	

ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA VII:  
RIO PURÉ - RIO PURUÊ

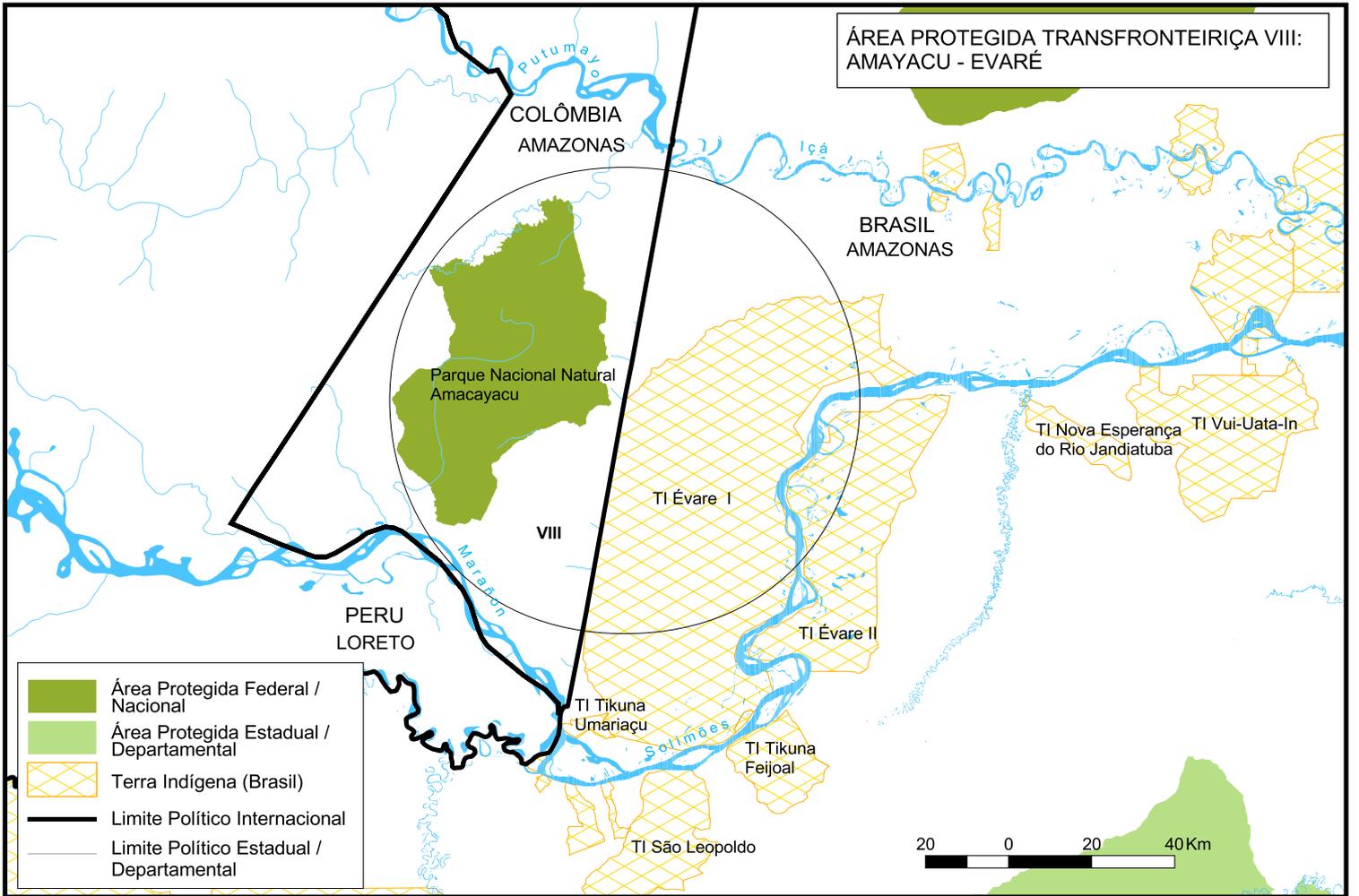


- Área Protegida Federal / Nacional
- Área Protegida Estadual / Departamental
- Área Protegida Proposta
- Terra Indígena (Brasil)
- Limite Político Internacional
- Limite Político Estadual / Departamental

30 0 30 60Km

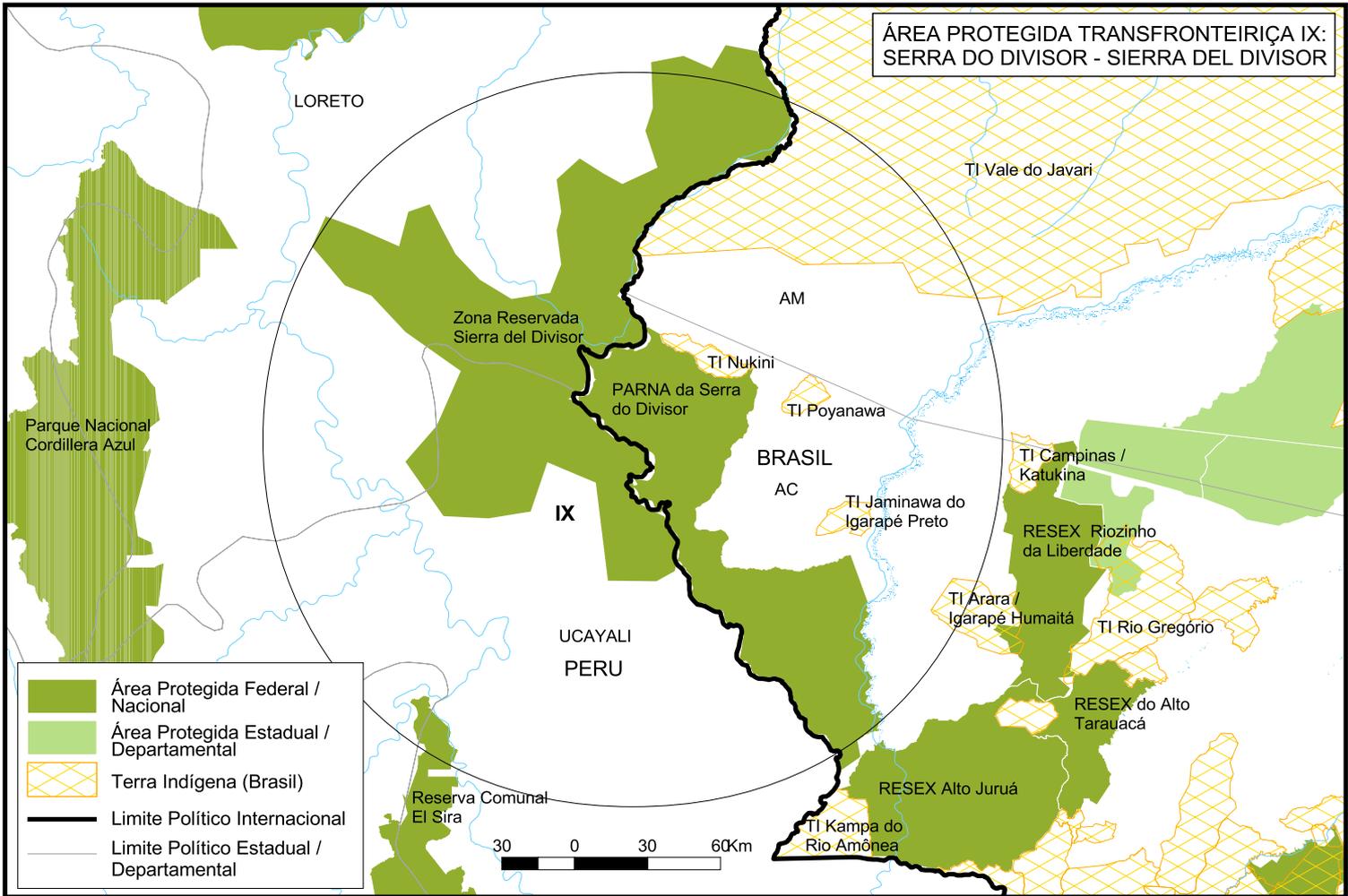
ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA VIII: AMACAYACU - EVARÉ							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Departamento</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<i>Principais Áreas Protegidas e afins</i>							
Terra Indígena Evaré I (homologada)	1996	nacional	Amazonas	BRA	548.177	-	
Parque Nacional Natural Amacayacu	1975	nacional	Amazonas	COL	293.500	2005	
<i>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</i>							
Terra Indígena Evaré II (homologada)	1996	nacional	Amazonas	BRA	176.205	-	
Terra Indígena Umariacú (homologada)	1998	nacional	Amazonas	BRA	4.854	-	
Terra Indígena Feijoal (homologada)	1996	nacional	Amazonas	BRA	40.948	-	

ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA VIII:  
AMAYACU - EVARÉ



<b>ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA IX: SERRA DO DIVISOR - SERRA DEL DIVISOR</b>							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Departamento</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<b><i>Principais Áreas Protegidas e afins</i></b>							
Parque Nacional Serra do Divisor	1989	nacional	Acre	BRA	846.633	2002	TNC, WWF, SOS AMAZÔNIA
Zona Reservada Sierra del Divisor	2006	nacional	Loreto e Ucayali	PER	1.478.311	-	TNC
<b><i>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</i></b>							
Reserva Extrativista Alto Juruá	1990	nacional	Acre	BRA	506.186	-	
<b><i>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</i></b>							
Terra Indígena Vale do Javari (homologada)	2001	nacional	Amazonas	BRA	8.544.480	-	
Terra Indígena Nukini (homologada)	1991	nacional	Acre	BRA	27.623	-	
Terra Indígena Kampa do Rio Amônia (homologada)	1992	nacional	Acre	BRA	87.205	-	

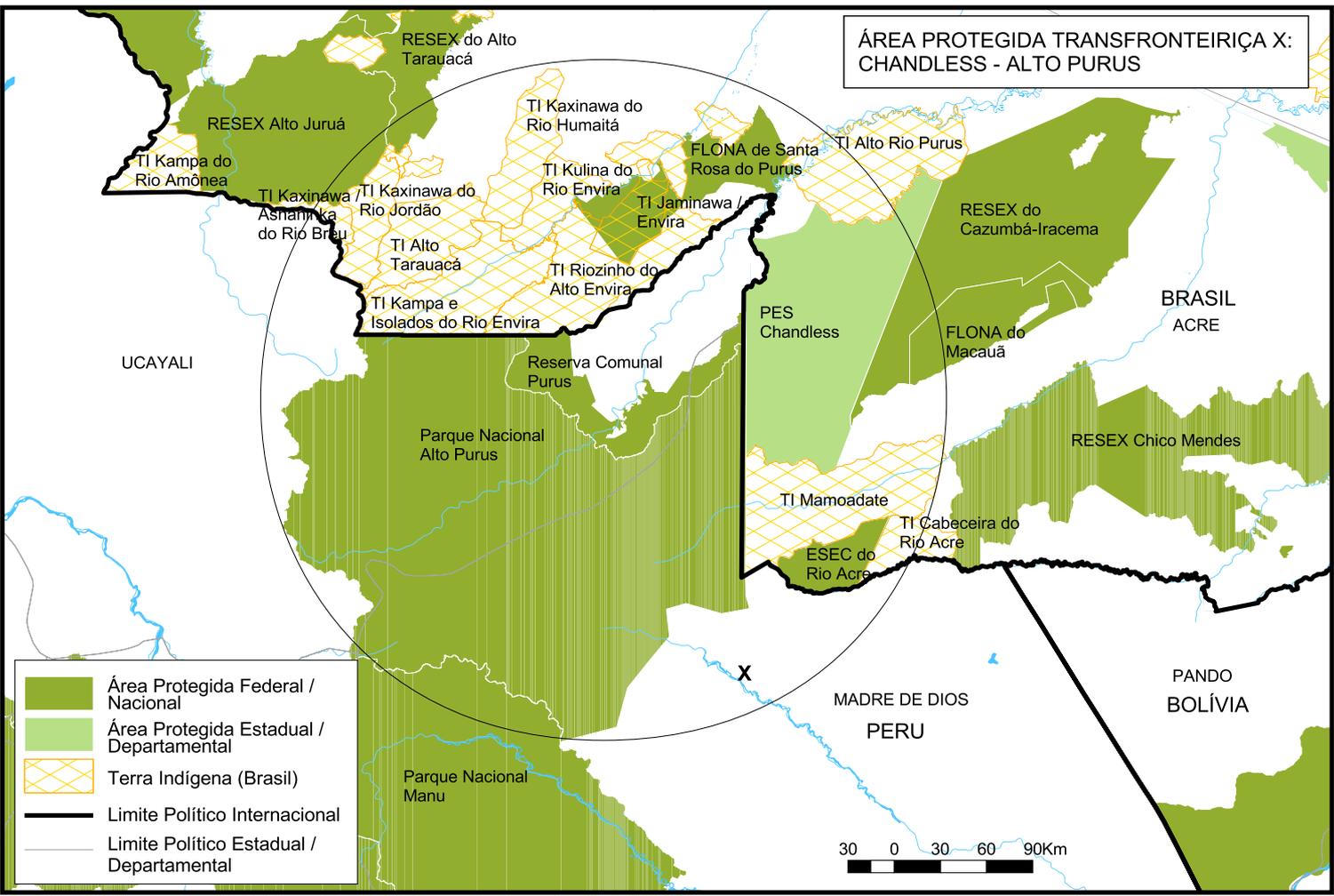
ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA IX:  
SERRA DO DIVISOR - SIERRA DEL DIVISOR



- Área Protegida Federal / Nacional
- Área Protegida Estadual / Departamental
- Terra Indígena (Brasil)
- Limite Político Internacional
- Limite Político Estadual / Departamental

<b>ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA X: CHANDLESS - ALTO PURUS</b>							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Departamento</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<b>Principais Áreas Protegidas e afins</b>							
Parque Estadual Chadless	2004	sub-nacional	Acre	BRA	695.303	em andamento	WWF
Parque Nacional Alto Purus (Zona Reservada 2000)	2004	nacional	Ucayali e Madre de Dios	PER	2.510.694	2005	WWF
Reserva Comunal Purus	2004	nacional	Ucayali e Madre de Dios	PER	202.033	2005	WWF
<b>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</b>							
Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema	2002	nacional	Acre	BRA	750.795	não possui	
Floresta Nacional Macauã	1988	nacional	Acre	BRA	173.475	não possui	
Estação Ecológica do Rio Acre	1981	nacional	Acre	BRA	77.500	não possui	WWF
Reserva Extrativista Chico Mendes	1990	nacional	Acre	BRA	970.570	2006	
Parque Nacional Manu	1973	nacional	Madre de Dios y Cusco	PER	1.716.295	1985/2003	
Santuário Nacional Megantoni	2004	nacional	Cusco	PER	215.868	2006	
<b>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</b>							
Terra Indígena Mamoodate (homologada)	1991	nacional	Acre	BRA	313.647	-	
Terra Indígena Cabeceira do Rio Acre (homologada)	1998	nacional	Acre	BRA	78.512	-	
Terra Indígena Alto Purus (homologada)	1996	nacional	Acre	BRA	263.129	-	
Terra Indígena Riozinho do Alto Envira (declarada)	2007	nacional	Acre	BRA	260.970	-	

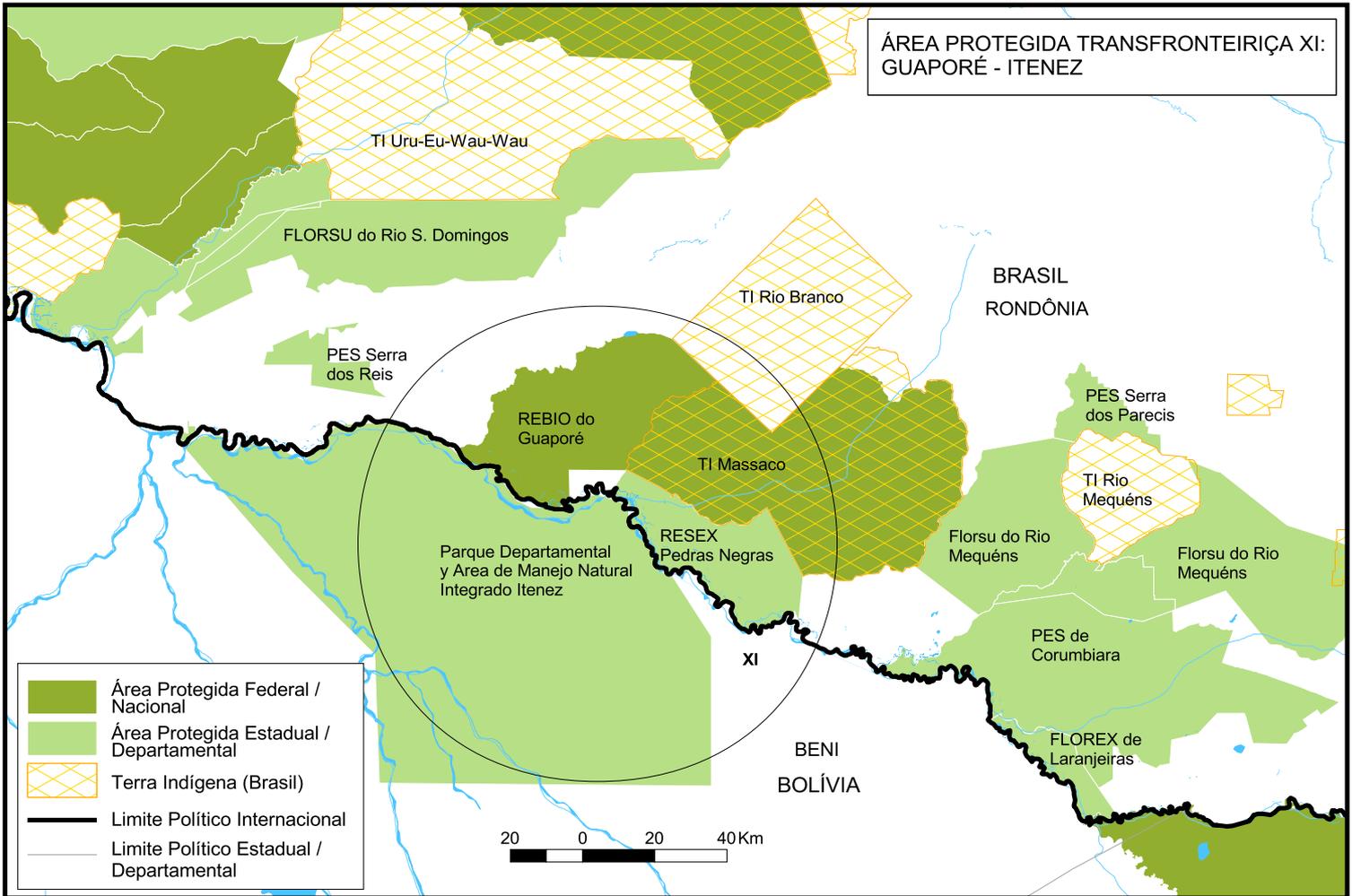
**ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA X:  
CHANDLESS - ALTO PURUS**



Área Protegida Federal / Nacional  
 Área Protegida Estadual / Departamental  
 Terra Indígena (Brasil)  
 Limite Político Internacional  
 Limite Político Estadual / Departamental

<b>ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA XI: GUAPORÉ - ITENEZ</b>							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Departamento</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<b>Principais Áreas Protegidas e afins</b>							
Reserva Biológica do Guaporé [Reserva Florestal 1961]	1982	nacional	Rondônia	BRA	600.000	1984	
Reserva Extrativista Pedras Negras	1995	sub-nacional	Rondônia	BRA	124.409	não possui	
Parque Departamental y Area Natural de Manejo Integrado Itenez (Reserva Inmovilizada 1986)	2003	sub-nacional	Beni	BOL	1.389.025	não possui	WWF
<b>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</b>							
Floresta de Rendimento Sustentado do Rio Mequéns	1990	sub-nacional	Rondônia	BRA	425.844	não possui	
Parque Estadual Serra dos Parecis	1990	sub-nacional	Rondônia	BRA	38.950	não possui	
Parque Estadual de Corumbiara	1990	sub-nacional	Rondônia	BRA	384.055	não possui	
Floresta Extrativista de Laranjeiras	1990	sub-nacional	Rondônia	BRA	30.688	não possui	
<b>Terras Indígenas (justapostas ou sobrepostas)</b>							
Terra Indígena Massaco (homologada) [s]	1998	nacional	Rondônia	BRA	421.895	-	
Terra Indígena Rio Branco (homologada)	1986	nacional	Rondônia	BRA	236.137	-	
Terra Indígena Rio Mequéns (homologada)	1996	nacional	Rondônia	BRA	107.553	-	

ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA XI:  
GUAPORÉ - ITENEZ



Área Protegida Federal / Nacional

Área Protegida Estadual / Departamental

Terra Indígena (Brasil)

Limite Político Internacional

Limite Político Estadual / Departamental

20 0 20 40Km

<b>ÁREA PROTEGIDA TRANSFRONTEIRIÇA XII: NOEL KEMPPFF - SERRA RICARDO FRANCO</b>							
	<i>Ano de Criação</i>	<i>Instância Responsável</i>	<i>Unidade da Federação / Departamento</i>	<i>País</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Plano de Manejo*</i>	<i>ONGs Atuantes</i>
<b><i>Principais Áreas Protegidas e afins</i></b>							
Parque Estadual Serra Ricardo Franco	1997	sub-nacional	Mato Grosso	BRA	158.621	não possui	
Parque Noel Kempff Mercado	1979	nacional	Santa Cruz	BOL	1.523.000	1998	FAN, TNC
<b><i>Outras Áreas Protegidas (justapostas ou sobrepostas)</i></b>							
Parque Estadual da Serra de Santa Bárbara	1999	sub-nacional	Mato Grosso	BRA	120.092	2002	

