

PARQUES NACIONAIS, CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E INSERÇÃO SOCIAL: UMA REALIDADE POSSÍVEL EM QUATRO EXEMPLOS DE COGESTÃO¹

NATIONAL PARKS, NATURE CONSERVATION AND SOCIAL INCLUSION: A POSSIBLE REALITY IN
FOUR EXAMPLES OF CO-MANAGEMENT

PARQUES NACIONALES, CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA E INSERCIÓN SOCIAL: UNA
REALIDAD POSIBLE EN CUATRO EJEMPLOS DE COGESTIÓN

Carolina de Andrade Spinola

cas.spinola@gmail.com

Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano
da Universidade Salvador – UNIFACS

Doutorado em Geografia – Universidade de Barcelona

Mestrado em Administração – Universidade Federal da Bahia – UFBA

Bacharelado em Administração – Universidade Católica do Salvador - UCSAL

*The Aboriginal traditional owners welcome you to Kakadu National Park.
We are happy and proud to share this special place with you.²*

RESUMO

Esse artigo se constitui em um ensaio teórico que pretende discutir a relação conflituosa que se estabeleceu entre os objetivos da conservação da natureza e da inserção social nos parques nacionais brasileiros. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, buscaram-se exemplos de experiências bem-sucedidas em países como Bolívia, Austrália, França e Nova Zelândia, em que modelos flexíveis de cogestão mostraram-se capazes de conciliar os inúmeros interesses envolvidos, de maneira participativa e justa para com as comunidades autóctones, sob a égide de uma cultura da conservação, que tem no ecoturismo um dos principais elementos de mediação. A análise desses casos contribui para ampliar a reflexão sobre o modelo conceitual de parques nacionais adotado no Brasil e a sua capacidade de ordenar as relações entre o meio natural e a sociedade, especificamente no que tange à prática do Turismo.

PALAVRAS-CHAVE: Parques Nacionais. Turismo em Unidades de Conservação. Inserção Social.

ABSTRACT

This article discusses the conflicting relationship between the goals of nature conservation and those of social inclusion in the national parks of Brazil. Through bibliographic and documentary research, we looked for examples of successful experiences in countries like Bolivia, Australia, France and New Zealand, where flexible forms of co-management have successfully reconciled the various interests involved, in a participatory and fair way for the local communities, under the aegis of a conservation culture. Analysis of these cases helps to strengthen an argument in favor of discussion of the conceptual model of national parks adopted in Brazil, and their ability to regulate the relationships between the natural environment and society.

KEYWORDS: National Parks. Tourism in protected areas. Social inclusion.

RESUMEN

Este artículo constituye un ensayo teórico que pretende discutir la relación conflictiva que se estableció entre los objetivos de la conservación de la naturaleza y de la inserción social en los parques nacionales brasileños. Por medio de una investigación bibliográfica y documental, se buscaron ejemplos de experiencias exitosas en países como Bolivia, Australia, Francia y Nueva Zelanda, en los que modelos flexibles de cogestión se mostraron capaces de conciliar los innumerables intereses involucrados, de manera participativa y justa para con las comunidades autóctonas, bajo la égida de una cultura da conservación que tiene en el ecoturismo uno de sus principales elementos de mediación. El análisis de estos casos contribuye para ampliar la reflexión sobre el modelo conceptual de parques nacionales adoptado en Brasil y su capacidad de ordenar las relaciones entre el medio natural y la sociedad, específicamente en lo que se refiere a la práctica del Turismo.

PALABRAS CLAVE: Parques Nacionales. Turismo en Unidades de Conservación. Inserción Social.

INTRODUÇÃO

Inicialmente concebidos para proteger a monumentalidade da natureza, em nome do desfrute de uma sociedade urbana emergente e sedenta por áreas de lazer, seguindo argumentos biocêntricos, cujo arquétipo mais conhecido é o de Yellowstone³, os parques nacionais, originalmente implantados nos EUA e Europa, foram exportados para o resto do mundo como instrumentos legítimos de ordenamento das relações entre o meio natural e as populações tradicionais que o habitam. No caso do Brasil, essa transposição de modelos, sem uma adequada adaptação de seus pressupostos à realidade local, tem se revelado excludente do ponto de vista social e incapaz de atingir os objetivos desejados. Contudo exemplos bem-sucedidos de convivência entre as populações tradicionais e o meio biótico no âmbito das unidades de conservação desafiam o modelo "clássico" de parque nacional e nos convidam a um amplo debate sobre a questão.

Esse artigo objetiva analisar alguns exemplos bem-sucedidos de parques nacionais⁴, em países como Bolívia, Austrália, Nova Zelândia e França, em que um modelo mais inclusivo e flexível de gestão tem logrado contribuir, principalmente por meio de atividades como o ecoturismo, para a conservação dos meios físico e biótico, assim como para a manutenção dos modos de vida tradicionais das comunidades que habitam esses espaços, revelando novos argumentos favoráveis à reformulação do modelo conceitual de parque nacional adotado no Brasil.

A pesquisa que deu origem a esse artigo utilizou-se de revisão bibliográfica e documental, compreendendo a recuperação de informações e estatísticas referentes aos espaços protegidos, de uma maneira geral, e os parques nacionais, em um âmbito mais restrito, junto a organismos como World Wildlife Fund (WWF), União Internacional para a Proteção da Natureza (IUCN), o ICMBio e, no plano do conhecimento da realidade dessas unidades de conservação em outros países, foram consultados documentos cedidos e/ou disponibilizados na Internet através de *sites* dos respectivos serviços de administração de espaços protegidos.

O artigo está organizado em quatro seções além desta Introdução. Na primeira seção, apresenta-se uma breve retrospectiva histórica sobre o marco da criação dos espaços protegidos no mundo, com ênfase nos parques nacionais. Na segunda parte, são comparados os diferentes entendimentos sobre o instituto Parque Nacional em alguns países selecionados. Na terceira seção, são apresentadas algumas experiências bem-sucedidas de cogestão com a participação de comunidades autóctones e, em seguida, são tecidas as considerações finais.

CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA DISCUSSÃO

A necessidade e o desejo de preservar a natureza manifestaram-se em diversas sociedades humanas, de nível cultural muito variado, bem mais cedo do que geralmente se acredita. Atribui-se

a Platão, por exemplo, ainda no século IV a.C., a preocupação com a preservação das florestas, em função do seu papel predominante como reguladoras do ciclo da água e controladoras da erosão.

Os motivos que levaram esses povos a buscarem a criação de espaços protegidos foram, no passado, os mais diversos – e, como afirma Runte (1997), a proteção da natureza, como entendida atualmente, era um dos menos comuns. Em algumas sociedades, tais medidas foram muitas vezes originadas por motivos religiosos. Era o caso das sociedades primitivas que adoravam elementos como as árvores, a água e algumas espécies de animais. Via de regra, a natureza era mais respeitada e reverenciada nas culturas orientais. Na África e na Ásia, a associação da árvore com diversos ritos religiosos traduziu-se pela criação de “bosques sagrados”, que se constituíam, na realidade, no que se entende por reservas naturais integrais.

Pelo pensamento ocidental, até o século XVIII, a natureza somente tinha valor se domesticada e utilizada, de alguma forma, para satisfazer necessidades humanas (DIEGUES, 2001). Exceção pode ser feita a alguns povos, igualmente primitivos, da América, como os Astecas que, sob o governo de Montezuma II, no século XVI, criaram as primeiras reservas botânicas e zoológicas do México.

Segundo Thomas (1983 *apud* DIEGUES, 2001), essa visão utilitarista da natureza começou a mudar em função de alguns aspectos, hoje considerados cruciais para o surgimento da ideia de espaços protegidos: a) maior contato com as culturas orientais que veneravam a natureza e os animais; b) avanço da história natural; c) diminuição da qualidade de vida das cidades após a revolução industrial; d) trabalho dos escritores românticos em busca de um paraíso perdido.⁵ A esses romancistas se juntaram também cientistas e exploradores, como o célebre biólogo e geógrafo alemão, Alexandre Von Humboldt (1769-1859), considerado um dos pioneiros da ecologia moderna e autor da expressão “monumento natural” aplicada ainda hoje para designar territórios de excepcional interesse biológico. Todavia a primeira reserva natural dos tempos modernos foi criada não por biólogos, mas por um grupo de pintores franceses que, em 1853, conseguiram colocar, sob a proteção da lei, uma parte da floresta de *Fontainebleau*, a fim de conservar sua beleza⁶ (SCHAMA, 1996).

Os pintores, como foram os casos de George Catlin, Albert Bierstadt e C.E. Watkins (RUNTE, 1997), também desempenharam um importante papel para a decretação de espaços protegidos nos Estados Unidos, visto que tornaram possível a popularização de um ideal que antes pertencia, apenas, a uma pequena elite de intelectuais ligados às ciências naturais. Em meados do século XIX, os meios de transportes e de comunicações ainda não estavam suficientemente desenvolvidos e, desta forma, grande parte da população americana, provavelmente, morreria sem ter a oportunidade de conhecer as maravilhas naturais que começavam a ser descobertas no extremo Oeste do país. Desta forma, o trabalho desses homens, igualmente desbravadores, cumpriu esse papel e tornou possível, num primeiro momento, a aprovação das unidades de conservação pelo Congresso Norte-Americano e, depois, a afluência dos primeiros turistas.

Foi justamente nos Estados Unidos, nesse momento histórico, que coincidia com o término da guerra civil e o início da conquista e exploração do Oeste desconhecido – por meio da expansão de sua fronteira agrícola possibilitada após o extermínio das populações indígenas – que o movimento para a criação dos espaços protegidos teve maior repercussão (DIEGUES, 2000). Todavia Runte (1997) cita outro fator como igualmente determinante para o surgimento desse movimento: a necessidade de afirmação do patriotismo do povo norte-americano, que em meados do século XIX ainda não havia encontrado sua identidade como nação. O autor explica que os norte-americanos se ressentiam por não possuírem uma herança artística e literária como a dos europeus. Se não havia como competir em termos de patrimônio cultural, a afirmação do patriotismo deu-se com a descoberta de paisagens tão monumentais como as existentes no Velho Mundo.

O ano I da história dos parques nacionais é tradicionalmente fixado em 1872, com a decretação do primeiro parque nacional do mundo, o de *Yellowstone*, no estado de Wyoming. A versão mais romântica e conhecida de seu processo de criação faz referência a uma expedição denominada *Washburn-Doane*, formada por naturalistas e amantes da natureza que, acampados próximos à Madison Junction (encontro entre os rios Firehole e Gibbon), em setembro de 1870, discutindo sobre as paisagens que haviam presenciado, consideraram a ideia de lutar pela criação de uma unidade de conservação naquele lugar (SELLARS, 1997).

Há outra versão, que atribui o fato ao interesse da Companhia *Northern Pacific Railroad* que, prevendo o fluxo de visitantes que um parque desta categoria poderia atrair, viu na criação de *Yellowstone* e, posteriormente, de outros parques nacionais, uma excelente oportunidade de negócios, não apenas no seu segmento – o de transportes –, mas também na exploração futura de serviços aos visitantes, como a hospedagem, por exemplo (RUNTE 1997; SELLARS, 1997).

De acordo com Sellars (1997), nem a primeira versão foi tão romântica, tampouco a segunda foi movida apenas por interesses comerciais. Na verdade houve uma junção das duas coisas e a Cia *Northern Pacific* ajudou a patrocinar a expedição *Washburn – Doane* e encarregou-se de fazer o *lobby* necessário junto aos congressistas que, nessa época, ainda se mostravam bastante avessos à ideia de preservação, mais preocupados que estavam com a priorização de atividades econômicas “rentáveis”.

A Lei que criou *Yellowstone* proibia qualquer tipo de exploração potencialmente capaz de alterar o aspecto da região, a fim de conservá-la “como parque público, com fins de lazer, para o benefício e prazer do povo”, afirmando que o turismo seria importante na economia do Oeste americano.

Nos dez últimos anos do século XIX, o Parque Estadual de *Yosemite* foi transformado em parque nacional e foram criados outros dois: Parque Nacional das Sequóias (1890), também na Califórnia, com 1 628 km² e o Parque Nacional de *Mont Rainier* (1899), com 953 km² de extensão, no estado de Washington (RUNTE, 1997).

Durante a última parte desse século, somente os britânicos, por meio de suas colônias, e o Canadá, seguiram o exemplo americano e empreenderam a transformação de vastas extensões de seus territórios em parques nacionais. Criou-se, assim, em 1879, o *Royal National Park*, na Austrália; em 1885, no Canadá, o Parque Nacional *Banff*; em 1894, o *Egmont National Park*, na Nova Zelândia; e em 1898, o *Kruger National Park*, na África do Sul (COSTA, 2002).

Na América Latina, Argentina e México foram os países pioneiros na criação de espaços protegidos com a decretação do Parque Nacional *Nahuel Huapi* (1903)⁷ no primeiro país, e dos parques de *Desierto de los Leones*, *El Chico* e *El Contador*, todos no ano de 1917, no México. No Brasil o primeiro parque nacional – de Itatiaia – somente foi instituído em 1937 (COSTA, 2002).

Na Europa Ocidental, o movimento de conservação da natureza manifestou um grande atraso em relação às realizações concretas verificadas nas Américas. Ao contrário do que acontecia no Novo Mundo, onde a criação de parques nacionais implicava, geralmente, a preservação de grandes áreas de natureza selvagem; no continente europeu, restavam poucos redutos de terra intacta a serem protegidos. Não obstante, a emergência do conservacionismo em muitos países refletia certa preocupação com a vida selvagem (SELLARS, 1997).

A França apresentou um considerável atraso, nesse domínio, em relação a seus vizinhos germânicos, anglo-saxões e mesmo latinos. Entre as duas grandes guerras mundiais, enquanto parques e reservas se multiplicavam no mundo todo – e não apenas na Europa –, a única realização francesa foi a criação, em 1928, da reserva zoológica e botânica de *Camargue*. Ainda assim, deve-se precisar que ela não se originou dos poderes públicos, mas de uma organização particular, de caráter filantrópico: a Sociedade Nacional de Proteção à Natureza. Dessa maneira, foi preciso esperar até 1963 para que se fundasse o primeiro parque nacional francês: o da *Vanoise* (SCHAMA, 1996).

No continente africano coube à África do Sul, enquanto ainda colônia do império britânico, adotar as primeiras medidas para tentar coibir a dizimação de sua fauna silvestre. Desde 1898 foram criados vários parques e reservas nesse país⁸, dentre os quais se destacam, por sua importância, o Parque Nacional de Elefantes *Addo* (1931), o *Bontebok* (1931) e o Monte Zebra (1937) que, juntos, preservam elefantes, búfalos, rinocerontes, aves, antílopes, cabras da montanha, dentre outras espécies⁹ (OLINDO, 1991).

Entretanto a disseminação do ideal conservacionista para os demais países do continente levou algum tempo para acontecer. Destinos, hoje consagrados pela prática do ecoturismo, como o Quênia, registraram a criação de terras federais protegidas apenas em 1940, ano em que se fundou a Reserva *Marsabit* (OLINDO, 1991).

A disseminação das unidades de conservação e, notadamente, dos parques nacionais, demonstrou uma grande inconsistência no entendimento acerca dos objetivos e das características desses espaços, motivando a realização de uma série de conferências internacionais¹⁰ sobre o assunto.

Posteriormente, em 1948, por intermédio das Nações Unidas, foi criada a União Internacional para a Proteção da Natureza¹¹, com o objetivo de "influenciar, encorajar e assistir sociedades ao redor do planeta a conservar a integridade e diversidade da natureza e assegurar que qualquer uso dos recursos naturais seja ecologicamente sustentável" (IUCN, 1994).

Em 1962, a IUCN realizou em Seattle (EUA) a primeira Conferência Mundial de Parques Nacionais, onde foram discutidos, pela primeira vez, os critérios de classificação de áreas protegidas, em sua maioria baseados no modelo norte-americano. Em 1969, outra conferência, dessa vez em Nova Delhi (Índia), procuraria definir um conceito único e permanente para os parques nacionais¹² (AMEND; AMEND, 1995 *apud* MORSELLLO, 2001).

Ao longo das últimas décadas, com a disseminação do ideal conservacionista no mundo, manifestou-se uma nítida aceleração no movimento de criação de parques nacionais, mesmo em países que, até então, não tinham demonstrado muito interesse nesse tipo de espaço protegido. Assim, na França, quatro outros parques nacionais, além do de *Vanoise*, surgiram a partir de 1963 (*Port-Cros, Cévennes, Pyrénées e Écrins*).

Observou-se, ao longo desse breve histórico, que as motivações que levaram à criação dos parques nacionais nem sempre foram compatíveis com o entendimento que se compartilha, hoje, sobre a necessidade de manutenção da biodiversidade. Na verdade, o que se presenciou foi a coincidência de inúmeros fatores, dentre eles: a nostalgia das paisagens primitivas por parte dos primeiros naturalistas românticos; os interesses comerciais de grandes conglomerados empresariais e governos com a exploração do turismo; o desejo patriótico dos americanos de reforçar sua identidade por meio da preservação da monumentalidade de suas paisagens; o crescente sentimento de que o avanço da industrialização estaria comprometendo o que remanesce íntegro nos ambientes naturais e a necessidade de lazer e de evasão dos grandes centros urbanos, por parte das sociedades modernas.

AS DIFERENTES INTERPRETAÇÕES DO CONCEITO DE PARQUE NACIONAL

Originários do conceito de *wilderness* propugnado pelos primeiros defensores dos espaços protegidos nos Estados Unidos, os parques nacionais se transformaram nas unidades de conservação com mais alto *status*, destinadas a proteger aquelas paisagens e ecossistemas mais representativos de qualquer nação. Normalmente dotados de grandes dimensões, eles também se constituem na categoria mais popular dentre todas as existentes, justamente por permitir o acesso do grande público às maravilhas que resguardam.

Entretanto a trajetória desses espaços sempre foi muito conflituosa e ainda continua sendo notadamente nas regiões pobres e superpovoadas. Em nome dos parques nacionais e da preservação do "meio-ambiente", tribos inteiras de índios, das mais diferentes etnias, e outras populações tradicionais foram expulsas de seus territórios ancestrais sob a alegação de que esse instrumento legal se constitui, justamente, na fronteira que deve separar o homem da natureza.

Esse argumento biocêntrico foi responsável pela legitimação do conceito atual de parque nacional, gestado em *Yellowstone* e exportado para o resto do mundo, independentemente dos condicionantes políticos, geográficos, econômicos e socioculturais dos diversos países que o adotaram. Esse foi o caso do Brasil, da Costa Rica, da Argentina, do Chile, do Canadá, da Espanha e da África do Sul, por exemplo.

Nesses países, outras figuras legais foram criadas para abrigar o uso sustentável dos recursos, a exemplo dos parques naturais espanhóis, das Reservas Florestais e Privadas da Costa Rica e, no caso brasileiro, das figuras classificadas como categorias de "Uso Sustentável", como as Áreas de Proteção Ambiental, Reservas Extrativistas, Florestas Nacionais, dentre outras previstas pelo SNUC.

O Quadro 1 seguinte demonstra que, a despeito da sua definição legal, que não varia muito entre os países analisados, o conceito de parque nacional, no que tange à sua operacionalização, apresenta diferenças marcantes e definitivas. São os casos do Reino Unido e da Austrália, que permitem assentamentos humanos em seu interior. Na Austrália, além da exceção aberta para os povos aborígenes, também é possível, desde que por meio de autorização dos órgãos responsáveis, haver exploração de atividades econômicas como petróleo (Queensland), mineração e extração de madeira (Tasmânia) (UNEP/WCMC, 2011).

As atividades de mineração e extração de combustíveis também são possíveis, desde que autorizadas pelos órgãos competentes, na Nova Zelândia. Os planos de manejo dos parques devem prever o uso tradicional da terra pelo povo Maori e a criação de instalações e construções específicas para a operacionalização do turismo.

A legislação francesa dá a entender que esses condicionantes locais devem ser respeitados no momento de se determinar as proibições e as permissões inerentes a cada parque nacional e construções de infraestrutura, como é o caso de instalações voltadas para a prática de ski são permitidas. Adicionalmente, os parques franceses possuem um zoneamento controverso, dividido entre zona central (ou intangível) e o que é denominado de pré-parque, muito próxima da primeira e nos quais as eventuais restrições de uso não têm valor.

Essa flexibilização funcionou em muitos dos parques analisados e, certamente, propiciou a criação de modelos mais adaptados às realidades locais e respeitosos com relação aos direitos das populações tradicionais. Como também pode ser percebido na análise do Quadro 1, o turismo e a pesquisa científica aparecem como os únicos elementos comuns entre as atividades permitidas no uso público dessas unidades. Entretanto, quer seja por meio da alteração de alguns requisitos concernentes à categoria de parques nacionais ou da adoção de categorias alternativas de proteção, o importante é que o objetivo da conservação da biodiversidade seja alcançado de maneira respeitosa para com o homem.

Quadro 1 - Definição¹ de parque nacional por país e atividades permitidas

PAÍS	DEFINIÇÃO	LEI	ATIVIDADES PERMITIDAS
Estados Unidos	Áreas com o propósito fundamental de conservar o cenário e os elementos naturais e históricos e a vida selvagem existente em seu interior e possibilitar a recreação e a manutenção desses recursos preservados para as próximas gerações.	National Park Service Organic Act, 1916. 25/08/1916	Turismo e Pesquisa Científica.
França	Área em que a conservação de sua fauna, flora, subsolo, clima, recursos hídricos e seu ambiente natural em geral é de especial interesse e quando é importante preservar esse ambiente natural de todos os efeitos da degradação natural e livrá-lo de qualquer intervenção artificial capaz de mudar sua aparência, composição e evolução.	Nature Conservation act, Loi nº 76/629. 10/07/1976	Variam de caso a caso.
Costa Rica	Uma área contendo um ou mais ecossistemas que não foram transformados pela atividade humana, ou pouco transformados, em que espécies de flora e fauna, formações geomorfológicas e <i>habitats</i> são de interesse especial, recreativo ou científico, ou possuidora de paisagem representativa da beleza do País.	Reforma da Ley Forestal , No. 7174 28 /06/ 1990	Turismo e pesquisa científica.
Argentina	Áreas que devem ser conservadas em seu estado natural, que sejam representativas de uma região fito-zoogeográfica e tenham grande atratividade cênica ou interesse científico. Serão mantidas sem alterações que não as necessárias para assegurar seu controle, a atenção ao visitante e aquelas que correspondam a medidas de Defesa Nacional adotadas para satisfazer necessidades de segurança nacional. Nelas está proibida qualquer exploração econômica com exceção da vinculada ao turismo que será exercida de acordo com as regras determinadas pela autoridade cabível	Ley de Parques y Reservas Nacionales y Monumentos Naturales No. 22.351 12/12/1980	Turismo e pesquisa científica.
África do Sul	Áreas destinadas à preservação e estudo de animais silvestres, flora marinha e aquática, objetos de interesse científico nas áreas de geologia, arqueologia, história, etnografia, oceanografia, dentre outras, (...) de maneira que a área que constitua o parque possa, na medida do possível, ser mantida em seu estado natural.	Environment Conservation Act nº 73.	Turismo e Pesquisa Científica.
Austrália ¹	Áreas extensas designadas para a conservação de ecossistemas natural, aproveitamento e estudo do meio ambiente e recreação pública.	National Parks and Wildlife Conservation Act 1980	Turismo, Pesquisa Científica. Atividades Tradicionais e assentamentos aborígenes. Exploração de petróleo e mineração.

Canadá	Áreas que contêm aspectos geográficos, geológicos, biológicos, históricos ou cênicos significativos para a herança cultural.	National Parks Act 2000	Turismo e Pesquisa Científica.
Brasil	Áreas que se destinam à preservação integral de áreas naturais com características de grande relevância sob os aspectos ecológico, cênico, científico, cultural, educativo e recreativo, vedadas as modificações ambientais e a interferência humana direta, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas.	Lei n. 9985 18/07/2000	Turismo e Pesquisa Científica.
Espanha	Áreas naturais pouco transformadas pela exploração ou ocupação humana que, em razão da beleza de suas paisagens, a representatividade de seus ecossistemas ou a singularidade de sua flora, de sua fauna ou de suas formações geomorfológicas, possuem valores ecológicos, estéticos, educativos e científicos cuja conservação merece uma atenção preferencial.	Ley de la Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre. Ley 4/1989 27/03/89	Turismo e Pesquisa Científica.
Nova Zelândia	Área preservada perpetuamente por seu valor intrínseco e para o benefício, uso e desfrute do público, como áreas da Nova Zelândia que contêm paisagens de qualidade distintiva, sistemas ecológicos ou elementos naturais belos, únicos ou cientificamente importantes que tornam a sua preservação de interesse nacional	National Parks Act 1980	Turismo e pesquisa científica. Construção de edificações e facilidades. Mineração e exploração de petróleo mediante licença do Governo. Uso tradicional das terras pelo povo Maori.
Reino Unido	Áreas extensas na Inglaterra e País de Gales que são dignas de proteção em razão de sua beleza natural e valor recreacional. O objetivo é preservar as características da beleza da paisagem, prover acesso e facilidades para o público e proteger a vida selvagem e locais de interesse arquitetônico e histórico.	National Parks and Access to the Countryside Act 1949 16/12/1949	Turismo, Pesquisa Científica, Agricultura e assentamentos humanos. Mineração e obras de engenharia civil com permissão do Governo. Exercícios Militares.

Fonte: Legislação Específica. Elaboração Própria.

¹ Tradução Própria.

AS COMUNIDADES AUTÓCTONES E OS PARQUES NACIONAIS: TENTATIVAS DE CONCILIAÇÃO POR MEIO DA COGESTÃO

As questões institucionais relacionadas com a administração e com o manejo de áreas protegidas têm sido responsáveis por grande parte dos problemas enfrentados por esses espaços. O modelo tradicional de administração, adotado por grande parte dos parques nacionais inspirados no exemplo norte-americano, centralizado por parte de uma agência governamental, não é o único modelo de gestão existente. Ao menos cinco outras variações podem ser encontradas nos países pesquisados:

a) administração descentralizada por parte de órgãos governamentais centrais; b) administração descentralizada por parte de governos provinciais ou estaduais; c) territórios indígenas administrados por comunidades indígenas, d) áreas protegidas administradas pela iniciativa privada sob concessão e e) unidades gerenciadas por meio de sistemas de cogestão com comunidades locais que se constituem no objeto de análise desse artigo¹³.

O modelo de cogestão pressupõe a participação ativa da sociedade civil junto aos organismos públicos responsáveis pela administração das áreas protegidas. Essa participação se efetiva por meio de órgãos associativos e organizações do terceiro setor. Considerado utópico por muitos autores, é um sistema que necessita de apoio técnico em seu início, notadamente se levado adiante em comunidades com baixo nível de instrução e associativismo. Ele implica todo um processo de chamada à responsabilidade dos atores locais, de envolvimento das instituições e de aprendizado em relação ao compartilhamento de direitos e deveres; mas pode funcionar convenientemente em países ou comunidades que possuam esses valores culturais, como é o caso da França.

Estudos de Guanaes (2006) e de Hoeffel e Barbosa (2008) sobre o Parque Nacional de Cévennes na região central da França mostram o sucesso de um modelo de cogestão que envolve uma população de 600 habitantes, distribuída em 52 pequenas comunidades envolvidas em atividades agropastoris seculares, tais como a produção de castanhas, mel, queijos, vinhos e outros derivados oriundos do criatório de pequenos animais. O Parque Nacional de Cévennes, além do modelo de cogestão funcional, também se constitui em um caso único na legislação francesa, pois permite a permanência de seus habitantes também na área central, normalmente considerada intangível.

A experiência francesa, contudo, é uma exceção. Amparados no inegável argumento de que a presença humana causa impactos, quase sempre negativos, um numeroso grupo de críticos se opõe a experiências como essa, defendendo uma posição totalmente contrária à permanência de comunidades autóctones dentro de espaços protegidos.

Esse entendimento parcial da relação homem x natureza leva ao que a antropóloga Debra Bird Rose (*apud* MERCER, 2001) diz ser a "encruzilhada dramática e lesiva" a que os humanos chegaram como espécie, ao enxergar-se como elemento estranho ao meio ambiente. De acordo com Mercer (2001), ela se opõe a essa visão antagônica entre direitos humanos e ecológicos:

(...) uma oposição que, em última instância, é fatal tanto para o planeta quanto para a espécie humana. A mensagem rude de Bird é que não temos escolha senão atentar para a "sabedoria dos antigos" e prestar muita atenção às percepções das populações nativas sobre o funcionamento e o papel dos ecossistemas. (MERCER, 2001, p. 119).

Diegues (1998) lembra que esse modelo de parques nacionais sem moradores para a preservação da vida selvagem sofreu duras críticas tanto dentro como fora dos Estados Unidos, provenientes de correntes antropocêntricas, que defendem a consideração do elemento humano e ecocêntricas, como no caso do filósofo Baird Callicot (1991 *apud* DIEGUES, 1998), que alertava para a importância das populações humanas tradicionais do Terceiro Mundo na conservação da natureza.

De fato, quando se analisam as relações de conflito e simbiose entre o homem e a natureza em um contexto de uma unidade de conservação, ignora-se, com muita frequência, que essa presença humana está composta por grupos diversos de pessoas, com interesses e costumes diferenciados. Pádua (1996) elenca a existência de dois grupos: as populações permanentes e as transitórias que, por sua vez, subdividem-se em populações indígenas, populações tradicionais, caçadores, extrativistas, caboclos, madeireiros, agricultores, garimpeiros, mineradores, fazendeiros, população urbana, caçadores, grandes pescadores, comerciantes, missões religiosas, sem-terra, turistas e pesquisadores. Segundo a autora, "há gente e gente", ou seja, deve-se considerar que há aqueles que não concordam e até mesmo impedem o objetivo da conservação enquanto; outros, notadamente as populações consideradas tradicionais, que podem vir a se transformar em aliadas efetivas das administrações das UC's, se envolvidas no seu processo de planejamento e gestão.

Quando uma unidade de conservação é criada sem o suporte das comunidades que habitam o seu interior e as áreas vizinhas, o objetivo da conservação está fadado ao fracasso. Exemplos dessa afirmação infelizmente são bastante comuns em países como Índia, Costa Rica e Quênia, para não se falar apenas do Brasil¹⁴.

Whelan (1991) cita o caso do Projeto Tigre, na Índia, cujos parques nacionais foram criados sem envolver os membros da comunidade e sem oferecer-lhes opções econômicas que substituíssem o corte da madeira e a criação de gado. Como resposta, essas duas atividades econômicas nunca puderam ser extintas, continuando a existir dentro da área do parque, ameaçando o projeto. O mesmo autor relata que, na Costa Rica, há casos de incêndios e derrubada de árvores causados pelos vizinhos e moradores que não foram indenizados após terem tido suas atividades econômicas proibidas.

Olindo (1991) nos apresenta o caso do povo Masai, na Reserva de Masai Mara, no Parque Nacional do Serengeti, Quênia. De acordo com ele, os pequenos proprietários de terras locais passaram a sentir-se menos importantes e privilegiados do que a fauna selvagem. Seus animais domésticos e fontes de água eram constantemente ameaçados pelos grandes mamíferos. Para enfrentar esse problema, os Masai resolveram construir cercas para isolar a vida selvagem e evitar o acesso dela às fontes de água em suas propriedades, o que causou uma diminuição no número de animais.

Por outro lado, existem exemplos de experiências bem-sucedidas em que a comunidade local se tornou importante aliada dos projetos de conservação, como no caso do Projeto Rara Avis, reserva particular localizada nas montanhas da Costa Rica. Whelan (1991) descreve o envolvimento dos locais na operação do projeto, provendo transporte, mantimentos para as expedições, alimentação e alojamento para os grupos. Ainda na Costa Rica, constatou-se que na comunidade de Tortuguero, no entorno do Parque Nacional de Tortuguero, mais de 70% das pessoas envolvidas com a atividade turística eram membros da comunidade local.

Também em Belize procurou-se resolver o problema da retirada das populações tradicionais por meio da inserção dos moradores em atividades econômicas compatíveis que substituíssem a caça e a agricultura. O Santuário da Vida Silvestre Cockscomb, citado por Lindberg et al. (1996), ilustra bem esse processo, com o aproveitamento dos moradores desde em atividades tradicionais relacionadas com alojamento e alimentação até a venda de artesanato.

As experiências relatadas demonstram que não é possível perseguir o objetivo da conservação, especialmente nos países em desenvolvimento, sem atentar para as necessidades humanas de subsistência, o que, na maioria dos casos bem-sucedidos, pode ser concretizado por meio do planejamento e do gerenciamento da atividade turística como alternativa permitida de uso público para essas unidades¹⁵.

A presença das comunidades indígenas e tradicionais dentro das unidades de conservação é uma realidade ainda presente, e indesejável, a despeito de todos os artifícios que foram utilizados para a sua remoção ao longo da história da conservação. Alguns países que possuem populações indígenas numerosas, como são os casos da Austrália, da Nova Zelândia e da Bolívia, entretanto, possuem políticas de meio ambiente mais sensíveis, que englobam não apenas a permissão legal para a permanência dessas populações dentro dos espaços protegidos mas, também, a sua participação ativa no gerenciamento da unidade, podendo ser classificados em dois grupos distintos.

No primeiro grupo, a gestão dos parques é exercida por uma autoridade governamental que, todavia, de maneira sensível e inclusiva, mantém políticas particulares que reconhecem a importância da relação ancestral existente entre esses povos e o território protegido, assegurando-lhes representatividade nos conselhos de gestão, o direito à ocupação das terras e ao uso das águas. No caso específico do povo Maori, na Nova Zelândia, o Departamento de Conservação daquele país estende esse direito ao uso cultural e/ou alimentar de plantas e animais existentes nos limites da unidade de conservação, desde que não estejam protegidos por uma legislação própria (PC, 2010; DOC, 2010).

A Bolívia e a Austrália integram um segundo grupo de países em que as populações tradicionais - em ambos os casos indígenas - assumem um papel de protagonismo no processo de administração dos parques nacionais, por meio de modelos de cogestão e de concessão de serviços que, para mais além do respeito às relações sociais históricas que desenvolveram com o espaço natural, representam uma possibilidade de desenvolvimento local e sustentável.

No Parque Nacional Madidi, na Bolívia, uma das áreas com maior biodiversidade do planeta, 120 famílias de origem *tacana*, *esse-eja* e *mosetén*, com o apoio da IUCN, do PNUMA e de agências doadoras do Canadá, Estados Unidos, França e Grã-Bretanha, mantêm uma pousada e exploram roteiros do que convencionam chamar de etno-ecoturismo que, além de preservar a cultura dessas comunidades, fortalece atividades econômicas tradicionais como o artesanato. Essa não é uma

experiência única, havendo descrições de atividades semelhantes em outros parques bolivianos a exemplo dos de *Aguaragüe* e *Noel Kempff Mercado* (ALCÀZAR, 2011).

Por fim, a experiência australiana aparece como a mais emblemática de todas, pois, além de reconhecer o direito à propriedade das terras para os povos aborígenes que vivem em áreas posteriormente decretadas parques nacionais, em pelo menos três UC's (*Nitmiluk*, *Kakadu* e *Uluru-Kata Tjuta*) a gestão é feita em parceria com Associações de Aborígenes que, ao participarem da elaboração do Plano de Manejo e da gestão do parque, conseguiram ter todos os seus direitos reconhecidos legalmente e manter o uso tradicional que faziam desses territórios. A seguir, alguns extratos dos planos de manejo desses espaços que deixam claro esse posicionamento:

Nitmilik National Park:

Nitmiluk is one of a growing number of National Parks in Australia for which the interests and values of Aboriginal traditional owners confer guiding principles of management along with conservation and recreation values. Jawoyn cultural and economic interests are paramount in the management of the Park and a basis of all decision making. Jawoyn people also participate in many aspects of the Park's management. The interests of the Jawoyn people are discussed in an earlier section of this Plan. Ownership and joint management of the Park is an opportunity for Jawoyn to sustain their culture through traditional practices. These include maintenance of ecological and spiritual knowledge, use of natural resources and protection of sacred places. In each of these areas the Jawoyn continue to be very active. (NITMILIK MANAGEMENT PLAN, 2002, p. 27).

(...)

No zoneamento, é permitido ao povo Jawayn:

- _ use any area of the Park for hunting or food gathering (otherwise than for purposes of sale);
- _ use any area of the Park for ceremonial and religious purposes; and
- _ reside within the Park at such locations as may be specified in the Plan of Management. (NITMILIK MANAGEMENT PLAN, 2002, p. 35).

Kakadu National Park:

The park lease agreements provide for the rights of Aboriginal people to enter upon, use or occupy the park, to be protected.(...) The traditional owners must be able to continue their traditions of harvesting resources in the park. Harvesting of resources may involve the use of modern tools. The traditional owners also desire that they be supported in getting more benefit from having their land used commercially for tourism. (KAKADU MANAGEMENT PLAN, 1998, p. 53.)

Uluru – Kata-Tjuta National Park:

This is Aboriginal land and you are welcome. Look around and learn, in order to understand Aboriginal people and also understand that Aboriginal culture is strong and alive. Nellie Patterson, traditional owner. (ULURU-KATA-TJUTA MANAGEMENT PLAN,1998, p .3).

Diferentemente do caso australiano, em muitos outros exemplos relatados pela bibliografia sobre o assunto se percebe que a participação de populações tradicionais, como os aborígenes, nos modelos de cogestão, tem sido secundária e muitas das experiências relatadas ainda não resultaram em exemplos que possam ser adotados amplamente.

CONCLUSÕES

A criação de unidades de conservação de proteção integral, independentemente do momento histórico, do objetivo subjacente à sua constituição ou da sua localização, sempre se constituiu em uma decisão envolta em conflitos. Para mediar os inúmeros interesses envolvidos nessa disputa em que, muitas vezes, o homem é colocado como um obstáculo à conservação, cada país encontrou uma maneira particular de estruturar o seu sistema de espaços protegidos, a partir de visões mais flexíveis ou rigorosas dos objetivos de suas unidades de conservação, notadamente dos parques nacionais.

O Brasil, de maneira semelhante ao que se verifica em outros países tropicais de desenvolvimento recente, optou pela adoção do modelo norte-americano de gerenciamento de seus parques nacionais, vedando, de maneira contundente, a permanência das populações tradicionais que os habitavam em seu interior. Esse ponto de vista biocêntrico que domina a concepção e o gerenciamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) brasileiro parte do princípio de que não há conciliação possível entre os interesses dos autóctones e a proteção da natureza. Apesar de algumas tentativas isoladas de efetiva inclusão da sociedade civil nos conselhos gestores dos parques brasileiros, a trilha do respeito aos autóctones ainda está para ser demarcada ou rediscutida em nosso país.

As experiências relatadas nesse artigo, ainda que brevemente, demonstram que há outras possibilidades a serem exploradas e reforçam os argumentos sobre a necessidade de se rediscutir os princípios que regem o SNUC no que tange à concepção dos parques nacionais brasileiros - no sentido de aliar as necessidades socioculturais, econômicas e materiais dos povos e comunidades tradicionais com a proteção do patrimônio natural. Por outro lado, essas mesmas experiências demonstram o quanto ainda precisamos avançar no campo do aprendizado social, tanto das populações envolvidas, que precisam exercer a sua cidadania como, principalmente, dos gestores responsáveis pelo sistema, que precisam aprender a desenvolver relações mais democráticas e respeitadas com todos os estratos da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALCÁZAR, José Luis. **Quando a selva é a anfitriã**. Disponível em: < <http://www.tierramerica.info/nota.php?lang=port&idnews=648> > Acesso em: 10 mar.2010

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, KAKADU BOARD OF MANAGEMENT AND PARKS AUSTRALIA, **Kakadu National Park Plan of Management**, 1998. Disponível em: < www.deh.gov.au > Acesso em: 26 out.2010.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, ULURU-KATA TJUTA BOARD OF MANAGEMENT AND PARKS AUSTRALIA, **Uluru-Kata Tjuta National Park Plan of Management**, 2000. Disponível em : < www.deh.gov.au >. Acesso em: 26 out.2010.

COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, NITMILUK BOARD OF MANAGEMENT AND PARKS AUSTRALIA, **Nitmiluk National Park plan of Management**, 2002. Disponível em: < www.deh.gov.au >. Acesso em: 26 out.2010.

COSTA, Patrícia C. **Unidades de Conservação**: matéria-prima do ecoturismo. São Paulo: Aleph, 2002

DEPARTMENT OF CONSERVATION (DOC). Homepage institucional que fornece informações sobre as unidades de conservação da Nova Zelândia. Disponível em: < <http://www.doc.govt.nz> > Acesso em: 20 maio 2011.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**.3.ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. As áreas naturais protegidas, o turismo e as populações tradicionais. In: SERRANO, C.M.T; BRUHS, H.T. (Org.) **Viagens à natureza**. São Paulo: Papirus, 2001, p. 103 - 124

GUANAES, Senilde Alcântara. **Meu quintal não é parque!**: Populações locais e gestão ambiental no Parque Nacional da Chapada Diamantina-BA. 2006.[s.f.]. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas). Universidade Estadual de Campinas

HOEFFEL, João Luiz de Moraes; BARBOSA, Sônia Regina da C. Seixas. O parque nacional de Cévennes e a conservação ambiental. **Climatologia e Estudos da Paisagem**, Rio Claro, v.3, n.2, julho-dezembro, 2008.

IUCN. Guidelines for Protected Areas Management Categories. Cambridge: IUCN Service, 1994

LINDBERG, K. et al. Ecotourism questioned: case studies from Belize. In: **Annals of Tourism Research**, 1996, n.23, p.543-562

MERCER, David. A difícil relação entre o turismo e a população local: a experiência da Austrália. In: THEOBALD, W. (Org.) **Turismo Global**. São Paulo: Senac, 2001, pp. 117-144

MORSELLO, Carla. **Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo.** São Paulo: Annablume, 2001

OLINDO, Pérez. The old man of nature tourism: Kenya. In: WHELAN, Tensie (Org). **Nature Tourism: management for the environment.** Washington: Island Press, 1991

PÁDUA, José Augusto. **Problemas e perspectivas para uma relação sustentável com a floresta amazônica brasileira.** 1996. Disponível em: <http://pbsd.rits.org.br/textos/texto5.rtf>>. Acesso em: 2 mar. 2011.

PARKS CANADA AGENCY (PC). Homepage institucional que fornece informações sobre as unidades de conservação do Canadá. Disponível em: <http://www.pc.gc.ca/avis-notice_e.asp> Acesso em: 20 maio 2011

RUNTE, Alfred. **National parks: the american experience.** 3.ed. University of Nebraska, 1997.

SELLARS, Richard W. **Preserving nature in the National Parks – a history.** Michigan: Yale University Press, 1997

SCHAMA, Simon. **Landscape and memory.** New York: Vintage, 1996.

SPINOLA, Carolina de Andrade. **Ecoturismo em espaços naturais de proteção integral no Brasil: o caso do Parque Nacional da Chapada Diamantina, Bahia.** 2005. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade de Barcelona. Disponível em: http://www.carolinaspinola.info/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=45.

WHELAN, Tensie (Org). **Nature Tourism: management for the environment.** Washington: Island Press, 1991.

NOTAS

- 1 Artigo originalmente apresentado no V Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social, em Manaus, novembro de 2011.
- 2 Saudação publicada na página principal da homepage do Parque Nacional de Kakadu, na Austrália.
- 3 Que preconizam a administração dessa categoria de unidade de conservação como uma “*wilderness area*”, sem qualquer impacto humano significativo.
- 4 A ênfase do estudo na categoria Parques Nacionais deve-se ao entendimento de que essa é a categoria de manejo, dentre as 12 existentes no SNUC, mais relacionada com a prática da atividade turística.
- 5 O livro de Daniel Defoe, *Robinson Crusoe*, é considerado um exemplo dessa literatura apologista da natureza. No campo do jornalismo podem-se citar os americanos Samuel Bowles, editor da revista *Springfield Republican*, e Albert Richardson, autor do livro *Beyond Mississippi*, que foram fundamentais na divulgação das belezas naturais do Oeste dos Estados Unidos e da necessidade de preservá-las para que pudessem ser apreciadas por todos. (RUNTE, 2000)
- 6 Durante séculos, a floresta de Fontainebleau fora a maior área de caça dos monarcas da região e, em meados do século XIX, foi devolvida ao povo, notadamente os moradores da vizinha Paris que passaram a ter a oportunidade de realizar longas caminhadas e apreciar a natureza. De acordo com Schama (1996), em 1860, a Floresta foi visitada por mais de 100 mil pessoas.
- 7 Criado com apenas 75 km², hoje possui 3.300 km² e abriga, em seu interior, outro Parque Nacional, o Los Arrayanes, criado em 1974. (COSTA, 2002)
- 8 Muitas das reservas criadas na África são destinadas à caça esportiva, tendo em vista ser esse o único continente que ainda abriga espécimes dos denominados cinco grandes: leão, leopardo, elefante, rinocerontes e búfalos.
- 9 Informação disponível no endereço <www.parks.sa.co.za>. Acesso em: 7/7/2011
- 10 Dentre essas conferências destacam-se Convenção para a Preservação da Flora e da Fauna em seu Estado Natural, Londres, 1933; Convenção de Proteção à Natureza e Preservação da Vida Selvagem no Hemisfério Ocidental, Washington, 1940.
- 11 cuja sigla mudou para União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), a partir de 1965. Atualmente a IUCN reúne membros de 140 países e mais de 10 mil especialistas e cientistas voluntários

- 12 Após a Conferência de Seattle em 1962, a IUCN passou a organizar, a cada dez anos, conferências mundiais de Parques Nacionais e Áreas Protegidas, tendo sido realizadas, até o presente momento: Banff (1972), Bali (1982), Caracas (1992) e África do Sul (2002).
- 13 Para maiores detalhes sobre os outros sistemas de gestão ver Spinola, 2005.
- 14 Cumpre ressaltar que além da existência de categorias de unidades de conservação que permitem a permanência dos moradores tradicionais em seus perímetros, como é o caso de todas aquelas consideradas como "Unidades de Uso Sustentável" (APA's, Florestas Nacionais, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas) verifica-se um aumento na preocupação dos órgãos ambientais com esse grupo de agentes, o que pode ser percebido com o apoio a instituições como o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sócio-biodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais (CNPT). Também é crescente nos órgãos ambientais a busca por uma maior participação das comunidades tradicionais nos conselhos consultivos dos parques nacionais. A esse respeito, cabe destaque para a experiência do Ibase no Parque Nacional da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro. Todavia, ainda existe uma grande distância entre a intenção e a ação. Para maiores detalhes sobre esse direcionamento consultar: "Princípios e diretrizes para a gestão participativa de unidades de conservação", do Ministério do Meio Ambiente e "Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação" (Loureiro et al., 2005).
- 15 Para maiores detalhes sobre a relação entre turismo e unidades de conservação, ver as seguintes referências: COSTA, Patricia C. **Unidades de Conservação**: matéria-prima do ecoturismo. São Paulo: Aleph, 2002; DIEGUES, A.C. As áreas naturais protegidas, o turismo e as populações tradicionais. In: SERRANO, C.M.T; BRUHS, H.T. (Org.) **Viagens à natureza**. São Paulo: Papirus, 2001, p. 103 - 124 e LINDBERG, K.; HAWKINGS, Ecoturismo - um guia de planejamento e gestão, São Paulo: SENAC, 1999.

Data de Submissão: 04/02/2012

Data de Aprovação: 31/10/2012