coleção
CAE

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM ZONA DE FRONTEIRA

Sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretário-Geral Embaixador Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Embaixador Julio Glinternick Bitelli
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Pedro de Castro da Cunha e Menezes

ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM ZONA DE FRONTEIRA

Sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2015

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília–DF
Telefones:(61) 2030-6033/6034
Fax:(61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão
André Luiz Ventura Ferreira

Projeto Gráfico e Capa:
Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal

Brasil 2015

M543 Cunha e Menezes, Pedro de Castro da.
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira : sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia / Pedro de Castro da Cunha e Menezes. – Brasília : FUNAG, 2015.

374 p. – (Coleção CAE).

ISBN 978-85-7631-571-1

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LVI Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2011.

1. Área de preservação ambiental. 2. Fronteira - Brasil. 3. Amazônia. 4. Política ambiental - Brasil. 5. Proteção ambiental. 6. Cooperação ambiental. I. Título. II. Série.

CDD 333.72

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Apresentação

O trabalho apresentado pelo conselheiro Pedro da Cunha e Menezes ao Instituto Rio Branco como conclusão do Curso de Altos Estudos em Diplomacia do Itamaraty, denominado *Áreas de preservação ambiental em zonas de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia*, constitui-se em rica e inédita contribuição sobre as estratégias a serem adotadas pelo Brasil em relação ao tema.

Nesse trabalho, Pedro da Cunha e Menezes conjuga sua experiência diplomática como conselheiro do Itamaraty, já tendo servido em postos em várias partes do mundo, com uma trajetória dedicada às áreas protegidas, que o tornou um dos maiores conhecedores do tema no Brasil.

O interesse pelas unidades de conservação e o fato de ter servido ao Itamaraty em postos no exterior, além de lhe permitir acompanhar o contexto da discussão sobre o tema nos fóruns internacionais, criaram condições para que visitasse e conhecesse em detalhe parques e reservas do mundo inteiro, em especial no que diz respeito às estratégias

de gestão adotadas pelos países que mais se destacam nessa área, tanto no que diz respeito à conservação quanto às estratégias de uso público.

Além disso, o autor traz na bagagem sua experiência como diretor de uma das mais relevantes unidades de conservação do país, o Parque Nacional da Floresta da Tijuca, no Rio de Janeiro, e mais recentemente, ocupou a Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no período de 2012/2013. Essa trajetória, e sua dedicação à análise do tema, fazem de Pedro Menezes um dos principais especialistas em estratégias de uso público de unidades de conservação no país.

Como base para o desenvolvimento do trabalho, o texto traça a linha evolutiva do pensamento conservacionista no contexto internacional, nas últimas décadas, e a importante contribuição do Brasil nesse processo, como detentor não só da maior biodiversidade do planeta, mas de uma das maiores coberturas de áreas protegidas.

Ao avaliar o contexto brasileiro, o trabalho refere ao mesmo tempo uma significativa evolução no contexto institucional relacionado ao tema e a construção de um modelo que superou a histórica diferença entre o pensamento conservacionista e o socioambientalismo, com a criação, no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, de um conjunto de categorias que articulam desde as áreas de proteção integral até as unidades de uso sustentável, onde se enquadram as reservas extrativistas, que tiveram origem na luta dos povos da Amazônia, em especial sob a liderança de Chico Mendes.

O ineditismo do trabalho apresentado inicia-se pela correlação entre a evolução do conceito de áreas protegidas no

âmbito das Convenções multilaterais e as discussões relativas às áreas de proteção adjacentes em zonas de fronteira entre dois ou mais países. Trata-se de uma esfera bastante sensível, pois trabalha com a necessidade do diálogo sobre a soberania dos países na gestão dos seus territórios e a necessidade de se construir modelos que possibilitem estratégias de gestão que permitam uma sintonia de objetivos, trabalhando sob a lógica ecossistêmica. Um desafio que exige necessariamente um processo de interação entre as Chancelarias e os órgãos voltados à gestão das áreas protegidas no âmbito dos governos nacionais. A situação é ainda mais complexa quando essas zonas de fronteira são marcadas por conflitos de território entre os países, ou ameaças como presença de guerrilhas, tráfico de drogas, contrabando, entre outros conflitos, em geral combinados com a baixa presença do Estado nessas áreas.

Após uma avaliação mais conceitual sobre o contexto internacional, o trabalho prossegue em seu ineditismo ao apresentar experiências concretas sobre o manejo e gestão de áreas protegidas em zonas de fronteira em todos os continentes. Nesse ponto, conjugam-se um amplo trabalho de pesquisa do autor com a experiência concreta de ter conhecido as estratégias de gestão e visitado as principais áreas protegidas na maioria dos países referidos no documento.

A partir daí, o texto se debruça sobre o seu objeto central: a reflexão sobre a importância do Brasil, detentor da maior parte da floresta amazônica e da maior área de fronteira com os demais países que compõe esse bioma, ter uma estratégia para a cooperação na gestão das áreas protegidas situadas em suas áreas limítrofes.

Como bases concretas para essa reflexão, o autor apresenta o conjunto de áreas de proteção ambiental

situadas em zonas de fronteira com a Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Suriname, Guiana e Guiana Francesa, abrangendo todas as variantes possíveis, seja em termos de dimensões territoriais quanto das categorias de conservação, bem como um breve panorama das condições institucionais de gestão dessas áreas e as diferentes nuances das políticas de conservação de cada país.

O autor apresenta claramente uma opinião de que o Brasil deve ser protagonista nas discussões sobre o tema na relação com os países fronteiriços e no contexto internacional, seja pela importância objetiva que a região da Amazônia tem no contexto das fronteiras do Brasil, seja pela importância estratégica da região para a segurança nacional (e as ameaças decorrentes de uma eventual baixa presença do Estado nessas áreas), ou pelo fato de o Brasil ser detentor da maior parte do território amazônico, detentor da maior biodiversidade do planeta. O grau de atenção dado à Amazônia nos fóruns multilaterais e sua importância na discussão sobre o futuro das mudanças climáticas também são elementos que justificam a relevância a ser dada pelo país a essa discussão.

Por outro lado, no capítulo sobre capacidade institucional de manejo e gestão do Estado brasileiro sobre as áreas protegidas, verifica-se que, embora o Brasil tenha avançado significativamente em termos institucionais, com o incremento na criação de parques e reservas, em sintonia com as metas internacionais, e na criação de um órgão específico, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o ICMBio, em 2007, deixa ainda muito a desejar em termos de implementação, como mostram vários estudos referidos pelo autor no âmbito desse trabalho.

Em termos de capacidade de gestão, inclusive, o Brasil demonstra desvantagem em relação a vários países

fronteiriços, onde as unidades de conservação têm estratégias de uso público mais consolidadas e as áreas protegidas estão inseridas como ativos importantes das políticas de atração turística.

Embora esse não seja o objeto do trabalho, o texto trata das carências de capacidade institucional como uma questão bastante relevante para o desenho da estratégia de cooperação do Brasil com os países fronteiriços.

Entre os principais problemas aparecem o financiamento e a alocação de pessoal nas unidades de conservação. Apesar das carências em termos orçamentários, o Brasil tem acesso diferenciado a fundos com recursos externos, como o Fundo Amazônia, e tem um dispositivo na Lei do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) que obriga as empresas a destinarem percentual dos seus investimentos em todos os licenciamentos de empreendimentos de significativo impacto ambiental, de caráter extraorçamentário, que garante um padrão significativo de ingresso de meios especificamente destinados à criação e estruturação de UCs.

Esse contexto suscita uma reflexão sobre até onde nossos problemas se devem à falta de recursos, e até onde se devem ao modelo de gestão adotado, que estabelece limitações bastante significativas ao desenvolvimento de estratégias de uso público das áreas protegidas.

Por outro lado, como os estudos demonstram que em um modelo tradicional, onde todos os servidores dos parques e reservas sejam funcionários públicos, avalia-se que seria necessário um efetivo de aproximadamente dez mil servidores no âmbito do ICMBio para o funcionamento adequado de todas as unidades de conservação federais, o que aparentemente é uma meta bastante difícil de ser alcançada, visto que atualmente o Instituto tem em torno de dois mil

colaboradores efetivos. Essa limitação deveria fazer com que o governo brasileiro avaliasse a possibilidade de buscar outros mecanismos, como as parcerias com a sociedade civil e a concessão de serviços, como alternativas para minimizar esse problema e estabelecer uma meta progressiva e realista para diminuir a defasagem entre áreas protegidas formais e áreas efetivamente implementadas no país.

As limitações apresentadas devem ser enfrentadas no âmbito do processo de amadurecimento institucional e definição de conceitos estruturantes a serem adotados pelo ICMBio, que ainda é um órgão em processo de estruturação com menos de uma década de existência.

Esse contexto, que, de um lado, marca a importância estratégica de o Brasil liderar o processo de cooperação para a gestão dos parques e reservas na zona de fronteira, e, de outro, deixa evidente nossa limitação na implementação das áreas protegidas, é o que embasa o capítulo de conclusão do trabalho.

Face à influência do Grupo de Especialistas em Áreas Protegidas Transfronteiriças constituído no âmbito da UICN, no contexto das discussões globais sobre o tema nos fóruns multilaterais é bastante adequada a recomendação do autor de que o Brasil tenha maior acompanhamento e presença nas discussões, através dos técnicos vinculados aos Ministérios do Meio Ambiente e de Relações Exteriores.

Ao mesmo tempo, as recomendações do autor a respeito do caminho a ser trilhado pelo Brasil vão em sentido de uma posição de cautela que equilibre o interesse geopolítico com a capacidade instalada de gestão nas Unidades de Conservação amazônicas, ainda bastante débil. É na busca desse equilíbrio que a conclusão do trabalho aponta que o Brasil deveria buscar intensificar projetos de cooperação em torno de projetos

pontuais, priorizando as unidades nas quais temos maior capacidade instalada e presença de Estado, ao mesmo tempo em que se prepara estrategicamente para, no futuro, buscar no âmbito da cooperação com os países da região experiências mais abrangentes de manejo internacional de mosaicos de áreas protegidas.

Tendo acompanhado diretamente o debate das estratégias de conservação do Brasil ao longo das últimas duas décadas, estou certo de que o trabalho apresentado constitui significativa e inédita contribuição para o País, tanto no plano das relações internacionais, quanto na discussão sobre as políticas públicas relacionadas à gestão das áreas protegidas, constituindo-se em importante referencial nesse tema.

Claudio Langone[1]

1 Engenheiro químico e consultor em sustentabilidade, foi secretário municipal de Meio Ambiente de Porto Alegre, secretário estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul e secretário-executivo do Ministério do Meio Ambiente de 2003 a 2007, durante a gestão da ministra Marina Silva. Foi também coordenador da Agenda de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Copa do Mundo Fifa 2014 pelo Ministério do Esporte.

Sumário

Siglas e abreviaturas **17**

Introdução **21**
O que são áreas protegidas? 21

1. A evolução do conceito de áreas protegidas à luz das convenções multilaterais **37**

1.1 O ideário ambientalista para a gestão e o manejo de áreas de proteção ambiental contíguas em zona de fronteira 38

1.2 As tentativas de criação de um conjunto de diretrizes categorizando os diferentes níveis de cooperação em áreas de proteção adjacentes, ainda que localizadas em diferentes países 40

2. A realidade atual do manejo e gestão de áreas de proteção ambiental em zonas de fronteira no mundo em geral **63**

2.1 América do Norte 76

2.2 América Central 83

2.3 Europa 93

2.4 África 109

2.5 Ásia 126

2.6 América do Sul 130

3. As áreas de proteção ambiental em zona de fronteira na Amazônia brasileira..... 143

3.1 Relevância estratégica 202

3.2 Riscos e oportunidades: as áreas de proteção ambiental em zona de fronteira na Amazônia brasileira como plataforma possível de projeção da soberania 210

3.3 O papel das áreas de proteção ambiental em zona de fronteira na Amazônia nas políticas de integração do Brasil com seus vizinhos..... 216

3.4 Capacidade institucional de manejo e gestão que o Estado brasileiro tem sobre as áreas protegidas..... 222

4. Possibilidades externas à luz das capacidades internas 241

Conclusão 255

Referências 269

Anexos

Anexo I - Acordos de Cooperação entre áreas protegidas internacionalmente contíguas em zona fronteira 311

1.1. Memorandum of Understanding between the National Park Service of the Department of the Interior of the United States of America and Parks Canada of the Department of Canadian Heritage of the Government of Canada, on cooperation in management, research, protection, conservation, and presentation of National Parks and National Historic Sites (May 1998) 311

1.2. Acordo de Cooperação entre o Parque Nacional da Peneda Gerês e o Parque Natural da Baixa Limia - Serra do Xurés.....318

1.3. Memorando de Entendimento sobre Colaboração Transfronteriça entre o Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional de Portugal e o Ministério do Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho de Espanha para Áreas Classificadas Sitas no Tejo Internacional.....322

1.4. Bilateral Agreement Between the Government of the Republic of Botswana and the Government of the Republic of South Africa on the Recognition of the Klagadi Transfrontier Park 328

1.5. Treaty Between the Government of the Republic of Mozambique, the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Republic of Zimbabwe on the Establishment of the LimpopoTransfrontier Park 339

1.6. Memorandum of Understanding Between the Government of Southern Sudan and the Government of Uganda on the Management of Transboundary Conservation Landscapes for Peace 355

1.7. Joint Statement of Representatives of the Governments of the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia, Montenegro, the Republic of Serbia and the Republic of Slovenia 358

Anexo II - Fotografias ilustrativas de algumas unidades de conservação com limites coincidentes com fronteira internacional, visitadas pelo autor em viagens de campo..... 361

2.1. Marco fronteiriço Brasil, Guiana, Venezuela dentro do Parque Nacional do Monte Roraima 361

Siglas e abreviaturas

Abin – Agência Brasileira de Inteligência
APA – Área de Proteção Ambiental (categoria de unidade de conservação prevista no SNUC)
Arpa – Programa Áreas Protegidas da Amazônia
CDB – Convenção da Diversidade Biológica
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP – Conferência das Partes
CI – Conservation International
Cirad – Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
Dema – Divisão do Meio Ambiente (do MRE)
DPF – Departamento de Polícia Federal
EPA – Environmental Protection Authority (Guiana)
Esec – Estação Ecológica
Europark Federation – Europark Federation of National and Nature Parks
FAN – Friends of Nature Foundation

FAP – Fundo de Áreas Protegidas do Programa Áreas Protegidas da Amazônia
Flona – Floresta Nacional
GT – Grupo de Trabalho
GT – Deutsh Gesellshaff für Technishe Zusammenarbeit (agência de cooperação técnica alemã)
Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICNB – Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade de Portugal
IIRSA – Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul Americana
Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
Imazon – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
Inderena – Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables (Colômbia)
Inparques – Instituto Nacional de Parques (Venezuela)
Inrena – Instituto de Recursos Naturales (Peru)
IRF – International Ranger Federation
KFW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (banco de fomento alemão)
KWS – Kenya Wildlife Service
MMA – Ministério do Meio Ambiente
Nuruc – Núcleo Regional de Unidades de Conservação Federais do Estado do Rio de Janeiro
OEA – Organização dos Estados Americanos

OIMT – Organização Mundial de Madeiras Tropicais
ONG – Organização Não Governamental
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAG – Parc Amazonién de Guyane (Guiana Francesa)
Parna – Parque Nacional
PNMT – Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque
Pnuma – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
Ramsar – Convenção Sobre as Zonas Úmidas de Importância Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Aquáticas
Rebio – Reseva Biológica
Resex – Reserva Extrativista
Sivam – Sistema de Vigilância da Amazônia
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCA – Tratado de Cooperação Amazônica
TNC – The Nature Conservancy
UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza
Usaid – United States Agency for International Development (agência de cooperação técnica norte--americana)
UWA – Uganda Wildlife Authority
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WWF – World Wide Fund for Nature

Introdução

O que são áreas protegidas?

a. Delimitação do tema e relevância

O estudo destina-se à análise da questão da administração das unidades de conservação[2] brasileiras localizadas nas fronteiras amazônicas à luz do interesse nacional permanente, com o objetivo de subsidiar linhas de ação a serem desenvolvidas pelo governo nos tratos doméstico, bilateral e multilateral do tema. Sempre com o intuito de apontar alvos de oportunidades externas, desde que devidamente lastreados nas capacidades de manejo, gestão e fiscalização internas.

Assim, trata de discutir oportunidades, benefícios e riscos dos diferentes níveis de cooperação com os países limítrofes para as áreas de preservação ambiental localizadas na fronteira comum. O trabalho é desenvolvido com foco prático. Tem por pressupostos a infraestrutura existente, a presença e a densidade institucional do Estado brasileiro nas regiões objetos de estudo. São passadas em revista as possibilidades de

2 Ao longo do texto os termos "área protegida" e "unidade de conservação" serão usados como sinônimos.

ação e projeção externas advindas de tal cooperação, sempre vinculadas às capacidades da máquina administrativa do Estado brasileiro.

O trabalho discute as oportunidades e os riscos de se gerir as unidades de conservação ambiental fronteiriças de forma isolada ou de maneira integrada às suas áreas contíguas além-fronteira, passando por situações intermediárias submetidas a diferentes níveis de cooperação e contatos internacionais. Busca mostrar o potencial que uma política de cooperação executada a partir das áreas protegidas em zona de fronteira tem para as iniciativas de integração do Brasil aos seus vizinhos e para a política externa brasileira na região amazônica. A análise leva em consideração as condicionantes externas (convenções ambientais, tratados multilaterais, países vizinhos, organizações não governamentais etc.), as condicionantes internas (burocracia do Ministério do Meio Ambiente e de outras instituições oficiais, organizações não governamentais, opinião pública etc.) e as capacidades institucionais de gestão, manejo e controle do território. O autor não discutirá em profundidade o tema da integração física da América do Sul, embora seja sua intenção apontar os pontos de contato entre o objeto do trabalho e o tema supracitado, buscando mostrar como a cooperação executada a partir das áreas protegidas em zona de fronteira pode servir de instrumento ancilar para a Política Externa Brasileira no que tange à integração do continente.

Não se busca um tratamento demasiado abrangente do objeto do trabalho. Pelo contrário, busca-se um enfoque direcionado à análise do manejo e das possibilidades de cooperação nas áreas de proteção ambiental em zona de fronteira no contexto da Amazônia. O trabalho procura apresentar as oportunidades de projeção internacional do Brasil por meio dessas unidades de conservação, à luz da sua baixa implementação institucional, e analisa as diversas implicações dessas oportunidades. Para tanto, é necessário esmiuçar as realidades no campo do manejo e da gestão exercidos em ambos os lados da fronteira.

A relevância do tema se manifesta na medida em que está cada vez mais presente na agenda das instâncias responsáveis pela implementação das convenções ambientais internacionais. Conta, ademais, com a simpatia dos profissionais e autoridades da área de conservação ambiental no Brasil, bem como da imprensa especializada. Tal alinhamento ideológico tem provocado pequenos movimentos no sentido de tentar legitimar a gestão integrada de unidades de conservação em zona de fronteira, como se verificou com determinação, publicada pelo Ibama, em 2002, no Roteiro Metodológico de Planejamento de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas de que os planos de manejo das unidades de conservação federais deverão situar a área protegida no contexto internacional (quando couber), fazendo uma análise da região ou do entorno da respectiva unidade de conservação[3]. Quatro anos mais tarde o tema cooperação internacional entre áreas protegidas internacionalmente adjacentes foi incluído como um dos objetivos do Plano Nacional de Áreas Protegidas, publicado em 2006, que em seu Objetivo 1.2, prega: "Estabelecer e fortalecer redes de colaboração, através das fronteiras nacionais, entre unidades de conservação e demais áreas protegidas contíguas ou próximas". Como metas, o documento almejava: "Até 2007 propor acordos internacionais com todos os países vizinhos para gestão colaborativa das unidades de conservação e demais áreas protegidas e até 2007 estabelecer a estratégia de participação do Brasil nas redes de colaboração regionais contíguas ou próximas, através das fronteiras nacionais". Para atingir o objetivo, o documento recomenda:

> Propor políticas e desenvolver programas com países adjacentes, com a cooperação de parceiros interessados no estabelecimento de redes de colaboração regionais de unidades de conservação e outras áreas protegidas, particularmente em áreas identificadas como de prioridade comum para fins de conservação e uso sustentável dos

3 *Vide Roteiro Metodológico de Planejamento* – Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. Brasília: IBAMA, 2002, p. 136.

> recursos naturais. Propor aos países vizinhos a gestão colaborativa das unidades de conservação e demais áreas protegidas contíguas ou próximas, através das fronteiras nacionais. Propor aos países vizinhos a criação conjunta, onde necessário, de novas unidades de conservação e outras áreas protegidas contíguas ou próximas, através das fronteiras nacionais, e a criação de áreas protegidas contíguas nos países adjacentes confrontadas àquelas existentes no Brasil para garantir a conectividade; e estabelecer acordos de colaboração com ao menos cinco unidades de conservação e demais áreas protegidas contíguas ou próximas, através das fronteiras nacionais, visando promover a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica até 2008[4].

Exemplo mais recente ocorreu em agosto de 2007, quando o Secretariado da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) realizou o "Seminário Para Formulação do Programa Regional Para Gestão Sustentável das Áreas Protegidas Amazônicas". O evento, organizado com base no item "Florestas, Solos e Áreas Naturais Protegidas" do Plano Estratégico da OTCA para 2004-2012, dedicou dois de seus três dias e meio de duração à discussão do tema "Áreas Protegidas Adjacentes em Zona de Fronteira".

A relevância do tema se manifesta, ainda, na medida em que os passos dados pelo Ministério do Meio Ambiente e respectivas autarquias no sentido de implantar uma gestão integrada nas unidades de conservação em zona de fronteira não parecem levar em consideração as carências de implementação das áreas protegidas brasileiras nem a baixa presença institucional do Estado dentro dessas mesmas unidades, ensejando assim que eventuais acordos de cooperação possam atrair mais riscos do que oportunidades e possam implicar na prática cessão voluntária do exercício da soberania plena.

4 *Vide Plano Nacional de Áreas Protegidas*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, janeiro de 2006, p. 27.

b. Breve visão histórica

O estudo trata unidades de conservação como as define o artigo 2º da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação de 18 de julho de 2000 (Lei do SNUC):

> Unidade de conservação: 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 o regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

Analogamente, para a compreensão dos conceitos de zona de amortecimento, mosaico e corredores, o estudo se baseia na Lei do SNUC, que os disciplina em seus Artigos 25 e 26:

> Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.
>
> § 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.
>
> § 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.
>
> Art. 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.

Para a análise do tema proposto é importante, ainda, compreender o processo formador do conceito de "unidade de conservação". Desde os primórdios, e durante a quase totalidade da existência da espécie humana, sua relação com o meio ambiente foi marcada pelo conflito. Na História ocidental, a natureza figura protagonicamente como adversário a ser temido, domado e, em muitos casos, destruído. O medo que atualmente se reserva aos maremotos e furacões é equivalente ao que se tinha em tempos não tão pretéritos com relação à floresta, ao oceano, à escuridão e aos grandes predadores.

Milênios vividos sob o domínio do medo marcaram a cultura ocidental e legaram traços fortes ao idioma português. Em pleno século XXI, ainda contamos às crianças que o caçador heróico vem salvar chapeuzinho vermelho do lobo mau. Por outro lado, se não achamos mais o mar tenebroso, ainda dizemos que um problema de difícil solução coloca quem o enfrenta "num mato sem cachorro" e que um sujeito mal educado "é um selvagem". O desenvolvimento da espécie humana e sua supremacia sobre as demais foram se dando na medida em que aprendemos a controlar a natureza, utilizando-a para nossos próprios objetivos. Nesse contexto, o domínio da técnica de fazer fogo, a domesticação dos primeiros animais e a agricultura foram etapas decisivas na relação com o meio ambiente, que passou crescentemente a ser pautada pelo controle do espaço necessário às atividades vitais de um determinado grupo. A dimensão do espaço concebida na razão direta do tamanho do grupo. Tal controle dava-se, via de regra, pela interação predatória do Homem com a natureza que o cercava, pelo desmatamento para dar lugar à agricultura e ao pastoreio ou pela caça, pesca e coleta de frutos e vegetais. Com frequência todas essas atividades exercidas simultaneamente.

Assim parece ter evoluído a Humanidade. Inicialmente, contudo, essa relação conflituosa e predatória não afetava demasiadamente a abundância de recursos naturais, já que os homens eram poucos, não viviam até idades longevas e eram desprovidos de tecnologia avançada.

Para usar a terminologia ambiental contemporânea, embora fosse nociva ao meio ambiente, a população humana estava dentro dos limites da capacidade de suporte do planeta e por isso mantinha com ele uma relação sustentável.

À medida que os homens se multiplicaram e novas ferramentas e implementos foram inventados, a degradação ganhou novos contornos. Madeira começou a ser derrubada para a construção de casas e muralhas, montanhas foram cavoucadas para a extração de minerais, pântanos drenados para criar espaços cultiváveis e assim por diante. Quanto mais se multiplicavam as populações, sobretudo na Europa e no leste da Ásia, mais era necessário tomar espaço à natureza para aumentar o rebanho e incrementar a agricultura. Um efeito colateral nesse momento foi o expressivo crescimento da caça aos grandes predadores, agora menos pelo perigo que representavam para as pessoas do que pelo estrago que faziam ao gado, abatendo mais cabeças do que seria aceitável para o fazendeiro. Os carnívoros do topo da cadeia alimentar no velho continente, como o leão europeu, estão entre as primeiras extinções de espécies animais causadas pela ação consciente do Homem.

Essa relação predatória, entretanto, durante muitos séculos continuou a ser de certa forma sustentável. Sua face mais impactante ao meio ambiente afetava, sobretudo, a Europa. Mesmo lá, devido ao relativo atraso tecnológico, provocava impactos que, em grande parte, a própria natureza era capaz de absorver. O frágil equilíbrio até então constituído rompeu-se quando dois acontecimentos históricos se juntaram para disseminar pelo mundo e acelerar o ritmo da utlização dos recursos naturais pela espécie humana, levando o planeta a viver, quinhentos anos mais tarde, uma situação preocupante do ponto de vista da sua própria sustentabilidade. Foram eles os avanços na navegação, que permitiram aos povos europeus chegar a todos os cantos do globo e a Revolução Industrial que modificou radicalmente os padrões de produção e consumo então vigentes.

Assim, ao tempo em que os europeus desembarcavam nas Américas e encontravam o caminho marítimo para as Índias, os inventos da era manufatureira permitiam a produção em série de diversos bens por máquinas que demandavam crescentes quantidades de matéria-prima. Já em princípios do século XIX alguns efeitos deletérios da Revolução Industrial começaram a se fazer sentir. O inchamento das cidades a velocidades mais rápidas que a criação de um sistema eficiente de recolhimento de lixo, a falta de esgotamento sanitário e obras de urbanização aquém das necessidades tornaram insalubre a vida em muitas capitais da Europa. No campo, o desmatamento para a produção agrícola e para o uso do carvão, então principal fonte de energia, devastou quase tudo o que sobrara de pristino na natureza europeia.

Problemas semelhantes se fizeram sentir no que era então a principal cidade brasileira, o Rio de Janeiro. O desmatamento para plantio do café nos morros que flanqueavam a capital do Império cedo cobrou seu preço. Os mananciais assorearam-se e, sem ter as copas das árvores para amortecer a queda dos pingos de chuva, a erosão do solo aumentou muito, carreando barro para os córregos e rios e fazendo chegar aos chafarizes na cidade uma água cada vez mais turva, cheia de impurezas e menos potável.

Em 1824, uma forte seca atingiu a antiga Corte. Repetiram-se problemas de abastecimento d'água em 1829, 1830, 1833 e 1834, ensejando a edição de leis para obstar o corte de árvores. Não adiantou. Em 1844, outra estiagem causou transtornos à população. A remoção da cobertura florestal da Floresta da Tijuca, cujas águas fluíam para o principal aqueduto de abastecimento do Rio, era sempre apresentada como a grande vilã. A solução apontada pelos estudiosos de então foi o reflorestamento das cabeceiras dos cursos d'água.

Em 1856, o Imperial Instituto patrocinou reflexão intelectual entre a elite brasileira acerca da serventia das florestas como mantenedoras dos mananciais, reguladoras do clima, fontes de saber

botânico e áreas de lazer. Seu presidente, Luiz Pedreira do Couto Ferraz, mais tarde sucessivamente agraciado com os títulos de barão e visconde do Bom Retiro, era um homem sintonizado com seu tempo. Seguia uma corrente de pensamento em voga na Europa, que estava pondo em questionamento as consequências negativas da Revolução Industrial sobre a qualidade de vida. Na Alemanha, surgia o movimento defensor da identidade cultural germânica, que clamava pela destruição das cidades e pela volta aos campos. Espalhavam-se, então, parques pelas capitais do mundo civilizado como forma de tornar a vida urbana mais saudável. É a época de ouro dos paisagistas que remodelam o Bois de Boulogne em Paris, criam o Central Park em Nova Iorque e desenham dezenas de novos espaços verdes em Manchester, Liverpool, Cardiff e outros polos industriais da Grã Bretanha.

A visão é hegemônica entre as classes pensantes e, pela primeira vez na História ocidental, trata a natureza como algo mais que um estorvo a ser removido ou apenas um ativo econômico. A ideia de que uma floresta é um bem coletivo a ser preservado por razões ligadas à recreação é absolutamente nova, mas ganha rapidamente força, mesmo fora da Europa.

Nos Estados Unidos, sob a liderança intelectual do arquiteto Frederick Law Olmstead, acaba por desembocar, em 1872, no estabelecimento do primeiro parque nacional do mundo, Yellowstone. Na Austrália, em 1879, é criado o Royal National Park que, na visão do então primeiro-ministro da Província da Nova Gales do Sul, John Robertson, era uma necessidade para que os habitantes de Sydney pudessem escapar das agruras da vida urbana e ter acesso à recreação em um ambiente natural[5].

É importante notar, entretanto, que as primeiras intervenções nesse parque australiano seriam inaceitáveis em dias atuais: manguezais foram aterrados para o plantio de gramados e animais exóticos –

5 FAIRLEY, Alan. *Discovering Royal National Park on Foot*. 2ª ed. Sydney: Envirobook, 2000, p. 14.

coelhos, raposas e veados – foram introduzidos para proporcionar ao visitante oportunidades de visualização de fauna. Outras unidades de conservação criadas em fins do século XIX foram o Parque Nacional de Banff, no Canadá, em 1885, o Parque Nacional de Tongariro, na Nova Zelândia, em 1887, e o Parque Nacional Kruger, na então República do Transvaal, incorporada à União Sul-africana após a Guerra Anglo-Boer (1899-1902). Estabelecido com o nome de Reserva de Sabi, em 1898, ao redor da pequena vila de Skukuza, o futuro Parque Kruger tinha como principal atividade abrigar turistas em busca da oportunidade de ver em seu ambiente natural os *Big Five* – leão, leopardo, elefante, búfalo e rinoceronte.

Nessa mesma linha, como demonstra a pesquisadora Cláudia Heynemann, também a Floresta da Tijuca nasceu em 1861 com a dupla função de preservar os mananciais e de funcionar como área de lazer para os cariocas, elevando a capital do Império à categoria de metrópole civilizada. Para o próprio Bom Retiro essa ideia estava muito clara, como descortina Heynemann ao reproduzir relatório do Barão sobre o replantio de mudas de mata nativa na Tijuca, naquele momento, já em curso: [quando estiver concluído o reflorestamento] "nossas florestas ocuparão uma área assaz extensa, tornando-se ao mesmo tempo excelentes lugares de recreio e passeio público [...]"[6].

Durante cerca de sessenta anos após a criação de Yellowstone, com raras exceções, como foi o caso de Itatiaia, inicialmente preservado para a pesquisa botânica, a razão principal para se criar uma unidade de conservação era salvaguardar intocadas para futuras gerações áreas naturais escolhidas por sua extrema beleza ou grande importância como protetoras de mananciais hídricos. Essa mesma concepção foi abraçada pelo engenheiro e abolicionista André Rebouças e um punhado de outros intelectuais que, como ele, foram os pioneiros

6 FERRAZ, Luiz Pedreira do Couto. *In:* HEYNEMANN, Cláudia. *Floresta da Tijuca, Natureza e Civilização*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1995, p. 61.

da preservação ambiental no Brasil[7]. Em 1876, apenas quatro anos depois da criação de Yellowstone, Rebouças iniciou uma campanha para o estabelecimento de parques nacionais na Ilha do Bananal e em Sete Quedas. Não foi completamente bem-sucedido. As dezenove cachoeiras de Sete Quedas acabaram submersas sob o lago de Itaipu, desaparecendo para sempre. Já o Parque Nacional da Ilha do Bananal foi criado em 1959, mais de meio século após o suicídio, na Ilha da Madeira, de seu idealizador. Por outro lado, os esforços do grupo de Rebouças formaram o alicerce do movimento conservacionista brasileiro. Graças a seus estudos e pressões políticas, em 1937 o país inaugurou seu sistema de áreas protegidas com o estabelecimento do Parque Nacional de Itatiaia. Dois anos depois, em 1939, foram criados os parques nacionais da Serra dos Órgãos e do Iguaçu, este último utilizando parcialmente a proposta de Rebouças para a proteção da região de Sete Quedas e das Cataratas do Iguaçu.

De acordo com essa corrente ideológica, as unidades de conservação tinham valores modulares, divorciados de um conjunto maior do que cada uma delas. A ideia de que as áreas protegidas têm um papel sistêmico instrumental na preservação da biodiversidade só vai começar a ganhar força a partir da segunda metade do século XX, quando conclaves de pesquisadores em biologia, veterinária e zoologia da conservação reunidos, sobretudo, ao redor da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN)[8] chegaram ao consenso de

7 No documento de 112 páginas que publicou em defesa do estabelecimento de um Parque Nacional na região de Sete Quedas, Rebouças escreveu: "Desde a foz do rio Ivaí até a do Iguaçu, o rio Paraná reúne toda a gradação possível do bel ao sublime, do pitoresco ao assombroso! Formando uma prodigiosa escala de menor a maior e de maior a menor até o magnífico salto do Iguaçu".

8 A UICN (<http://www.iucn.org>) é a rede ambientalista internacional mais antiga do mundo. Fundada em 1948, a instituição funciona como uma confederação que congrega 82 países e cerca de mil organizações não governamentais e da sociedade civil organizada em 160 países, incluindo cerca de duzentos órgãos governamentais (ministérios de meio ambiente, departamentos de parques nacionais, agências ambientais etc) e aproximadamente oitocentas organizações não governamentais (entre as quais se destacam o World Wide Fund for Nature – WWF, a Conservation International – CI, a BirdLife International e a Funatura). Além disso, conta com um quadro de 1.100 funcionários lotados em 60 escritórios ao redor do mundo e com uma rede de 11.600 pesquisadores e profissionais da área ambiental, que trabalham voluntariamente para alguma das suas seis comissões temáticas (Áreas Protegidas, Legislação Ambiental, Educação Ambiental e Comunicação, Política Social, Econômica e Ambiental, Sobrevivência das Espécies e Manejo Ecossistêmico). A UICN é observadora oficial da Assembleia Geral das Nações Unidas. Seu trabalho é utilizado com frequência

que seria preciso proteger *in situ* percentuais relevantes de cada um dos ecossistemas conhecidos na Terra. Desde então, o debate sobre conservação ambiental tem evoluído muito. Após a Segunda Grande Guerra (1939-1945), o aumento exponencial da população provocou significativa redução de regiões pristinas para dar lugar a agricultura, pecuária e urbanização. Logo ficou patente para a comunidade científica que a criação aleatória e não sistematizada de unidades de conservação não constituiria política suficiente para garantir a preservação saudável dos diferentes ecossistemas naturais. Sobretudo desde o início da década de 1970, há uma mudança no paradigma. Áreas protegidas deixam de ser exclusivamente sinônimos de parques e reservas intocáveis e passam a significar também espaços passíveis de atividades extrativistas conducentes ao desenvolvimento sustentável.

No Congresso Mundial de Parques, que a UICN organizou em Caracas, em 1992, o documento final incluiu moção propondo que os países assegurassem até 2010 a proteção de pelo menos 10% de cada bioma conhecido em uma combinação de parques e reservas com áreas protegidas onde extrativismo é permitido. Acreditava-se que dessa forma seria possível salvaguardar o pleno funcionamento das dinâmicas bióticas e abióticas e garantir a preservação das espécies contidas em todos os biomas terrestres. Tal recomendação, paulatinamente incorporada às políticas governamentais de vários países, desencadeou uma onda de atos legais mundo afora criando uma série de novas unidades de conservação, que nos últimos anos multiplicaram exponencialmente a área protegida nos cinco continentes.

Em abril de 2002, na Haia, dez anos após o Congresso de Caracas, a 6ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade

para subsidiar documentos e discussões de acordos ambientais multilaterais como a Convenção Ramsar, a Convenção da Diversidade Biológica, a Convenção das Espécies Migratórias e a Convenção do Combate à Desertificação entre outros. A UICN é reconhecida pela Convenção do Patrimônio Mundial, desde sua entrada em vigor, como o principal órgão técnico de assessoria à Unesco nos processos de avaliação e designação dos sítios naturais do patrimônio mundial da humanidade. Também cabe à UICN a elaboração e atualização do Livro Vermelho das Espécies Ameaçadas de Extinção.

Biológica – CDB, incorporou o consenso científico mediante a decisão VI/9, que estabeleceu para 2010 o objetivo de que no mínimo 10% de cada ecossistema estivessem protegidos *in situ*, ou seja, no interior de unidades de conservação[9].

Em outra frente de pesquisas, principalmente a partir da década de 1960, estudos botânicos e zoológicos demonstraram que a prática de criar unidades de conservação é por si só insuficiente para garantir a preservação dos ecossistemas de forma íntegra, isto é, sem a extinção de várias de suas espécies. Áreas protegidas isoladas transformam-se em "ilhas ecológicas" dificultando a troca genética e, dessa maneira, não conseguem impedir o enfraquecimento do material genético das espécies que encerram, tornando-as mais vulneráveis a pragas e doenças novas, o que em alguns casos leva à extinção. Além disso, com a fragmentação, as bordas das unidades de conservação ficam expostas a um ambiente modificado pelo Homem e se tornam mais suscetíveis a impactos danosos.

Os limites externos de uma unidade de conservação são áreas mais expostas a efeitos deletérios exógenos, tais como contato com espécies vegetais domesticadas, geneticamente modificadas ou estranhas àquele *habitat*, que podem se tornar invasoras, proximidade com predadores exóticos a exemplo de gatos e cães, maior exposição à luminosidade, ventos e calor e maior ressecação com consequente incremento do risco de incêndios. Baseada nessas premissas, a comunidade ambientalista passou a defender que mais importante que a quantidade de áreas protegidas é o tamanho da superfície protegida

9 "Target 4: At least 10 per cent of each of the world's ecological regions effectively conserved: About 10% of the land surface is currently covered by protected areas. In general, forests and mountain areas are well represented in protected areas, while natural grasslands (such as prairies) and coastal and estuarine ecosystems, including mangroves, are poorly represented. The target would imply: (i) increasing the representation of different ecological regions in protected areas, and (ii) increasing the effectiveness of protected areas. Since some ecological regions will include protected areas covering more than 10% of their area, the qualifier "at least" is used. In some cases, ecosystems restoration and rehabilitation may be necessary. Effective conservation is understood to mean that the area is managed to achieve a favorable conservation status for plant species and communities. Various approaches are available for use in the identification of ecological regions, based on major vegetation types. Further targets may be agreed in the future." O objetivo foi alcançado em 2003, quando o mundo atingiu a marca de cem mil áreas protegidas, cobrindo 11,5% da superfície terrestre, em 227 países e territórios autônomos.

contínua, ainda que sob diferentes regimes jurídicos de conservação ou, na impossibilidade disso, a garantia de que haja conectividade entre áreas protegidas permitindo o trânsito de espécies e a consequente troca genética. Em outras palavras: áreas protegidas agrupadas são melhores que áreas protegidas distantes umas das outras e áreas protegidas conectadas por corredores de *habitat* (ainda que estreitos) são mais efetivas do que aquelas não ligadas por tais conexões.

Chegou-se à conclusão de que áreas protegidas são entidades político-administrativas cujo planejamento e manejo devem levar em conta os ecossistemas em que estão inseridas. A esse tipo de pensamento convencionou-se chamar de abordagem ecossistêmica. De nada adianta constituir um parque nacional se este abriga um rio com atividades poluidoras a montante. Analogamente, há pouca serventia em proteger uma determinada região se no território imediatamente adjacente existem plantações de espécies exóticas potencialmente invasoras. Assim, embutido no ideal de preservação, ganha curso a teoria da gestão por mosaicos. O conceito foi aceito internacionalmente na 5ª Conferência das Partes (COP) da CDB, que se reuniu em Nairobi no ano 2000. A decisão 6 daquela COP recomendou às Partes da Convenção a aplicação dos princípios da abordagem ecossistêmica.

No Brasil, o raciocínio foi incorporado na legislação sobre áreas protegidas desde 1967, quando a Lei nº 5.197, em seu artigo 10, determinou que "a utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha de espécimes da fauna silvestre são proibidas nos estabelecimentos oficiais e açudes do domínio público, bem como nos terrenos adjacentes, até a distância de cinco quilômetros". Em 1981, a Lei nº 6.902 dispôs, em seu artigo 3º, que as áreas vizinhas às estações ecológicas deveriam estar sujeitas a cuidados a serem estabelecidos em regulamento visando à proteção da biota local. Por fim, o Decreto n° 99.274/90, estabeleceu em seu artigo 27 que "nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, em um raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota ficará subordinada às normas editadas pelo

Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente)". O regulamento deste Decreto, publicado na Resolução n° 13 do Conama, de 6 de dezembro de 1990, determinou que

> qualquer atividade potencialmente impactante ao meio ambiente desenvolvida em um raio de 10 km de uma unidade de conservação, estará sujeita à licença ambiental, concedida pelo órgão responsável pela administração da unidade de conservação concernente.

Alguns estados amazônicos também incluíram a noção em seu arcabouço legal subnacional. O Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo das Unidades de Conservação do Pará determina que "todos os Planos de Manejo devem considerar um enfoque ecossistêmico", que a Secretaria de Meio Ambiente daquela unidade da federação assim define:

> O enfoque ecossistêmico defende que os limites da Unidade de Conservação ou sua zona de amortecimento não limitam os ecossistemas objeto de sua proteção, e que os processos ecológicos, assim como os *habitats* e a maioria das populações das espécies apresentam forte interação biológica com seu entorno[10].

Como visto anteriormente, a entrada em vigor da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em 18 de julho de 2000, consagrou definitivamente o conceito de zona de amortecimento e foi mais longe ao criar a figura jurídica dos mosaicos, que são unidades de conservação contíguas, cujo manejo deve ser feito de maneira integrada. A determinação legal de que se faça a gestão integrada de áreas protegidas que formam mosaicos nada mais é que o reconhecimento de que uma medida implementada em uma determinada área terá impactos sobre outra inserida no mesmo ecossistema, ainda que submetida a jurisdição política ou administrativa diversa. Exemplos

10 VERÍSSIMO, Alberto *et al*. *Áreas Protegidas da Amazônia Brasileira*: Avanços e Desafios. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Sócio Ambiental, 2011, pp. 29 e 30.

claros são, entre outros, a gestão de bacias fluviais, em que a construção de uma barragem provocará alterações no vale a jusante e a montante, a introdução de espécies exóticas que poderão passar para o território contíguo carregando consigo patologias indesejadas e também o uso de queimadas prescritas para prevenção de incêndios florestais, que muitas vezes fogem ao controle e ardem em regiões adjacentes àquelas que se pretendia manejar.

A gestão de mosaicos de unidades de conservação no Brasil ainda está em seus primórdios. As normas emanadas do Instituto Chico Mendes para sua administração prevêem reuniões periódicas entre os responsáveis pelas áreas protegidas envolvidas, com vistas a harmonizar os planos de manejo[11], estratégias de reflorestamento, fiscalização, prevenção e combate a incêndios, monitoramento de fauna e flora, bem como políticas conjuntas de visitação. Também visam a otimizar o emprego de recursos humanos e materiais escassos, utilizando o mosaico para obter ganhos de escala. Como é tratado adiante com mais cuidado, contudo, ainda são tímidas as iniciativas de gestão integrada de unidades de conservação que formam mosaicos, sobretudo quando subordinadas a órgãos distintos.

11 Segundo a Lei do SNUC "plano de manejo é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade." Já segundo a Aliança para a Conservação da Mata Atlântica: "O Corredor de Biodiversidade é uma área estrategicamente destinada à conservação ambiental na escala regional. Ele compreende uma rede de áreas protegidas, entremeada por áreas com variáveis graus de ocupação humana. O manejo é integrado para ampliar a possibilidade de sobrevivência de todas as espécies, a manutenção de processos ecológicos e evolutivos e o desenvolvimento de uma economia regional baseada no uso sustentável dos recursos naturais".

Capítulo 1

A evolução do conceito de áreas protegidas à luz das convenções multilaterais

É relativamente recente a inclusão do tema áreas protegidas no contexto das relações internacionais. A própria discussão de questões ambientais, moldura em que o assunto se insere, é nova no cenário internacional. Até a década de 1970, com raras exceções, o debate se restringiu basicamente à gestão de bacias hidrográficas compartilhadas, da qual são paradigmáticos o tratado assinado em 1929 pelo Egito e as potências europeias detentoras de colônias ribeirinhas ao Nilo e seus tributários e, mais recentemente, os arranjos diplomáticos que levaram à construção da usina hidrelétrica de Itaipu. É interessante notar, contudo, que o avanço das discussões sobre o manejo e gestão de áreas protegidas – sobretudo aquelas localizadas em zona de fronteira – se deu lastreado em subsídios provenientes de reuniões de técnicos da área de conservação da natureza, que tendem a planejar a gestão do território sobre uma base geográfica. A unidade do pensamento ambiental é ou a bacia hidrográfica, ou o bioma, ou o ecossistema.

Por esse raciocínio, fronteiras políticas constituem um impedimento ao bom manejo de ecossistemas que se espraiam por mais de um país. O contraponto a essa linha de pensamento é dado pela Diplomacia, que tem por paradigma o interesse nacional

permanente. Seu corolário em termos de soberania pode ser traduzido pela exclusividade de poder decisório sobre a totalidade do território nacional; território este demarcado por fronteiras políticas que não necessariamente coincidem com a área de uma bacia, bioma ou ecossistema.

1.1 O ideário ambientalista para a gestão e o manejo de áreas de proteção ambiental contíguas em zona de fronteira

Nos últimos quarenta anos de debates sobre o manejo de áreas protegidas, as negociações internacionais têm se movido na direção de assegurar a preservação *in situ* de fragmentos significativos dos diversos ecossistemas. Nesse contexto, nota-se crescente avanço das posições técnicas que propugnam a gestão integrada do território geográfico (em oposição ao território político), sempre matizadas por ressalvas, cujo objetivo é garantir o direito das nações de gerir soberanamente a totalidade do território inserido em suas fronteiras. O resultado tem sido uma linguagem que clama por cooperação, compatibilização de planos de manejo e troca permanente de informações. Do ponto de vista dos profissionais e militantes da área ambiental o objetivo final parece ser a gestão unificada, ou pelo menos integrada, das áreas de proteção ambiental que constituem um mosaico. Mesmo ambientalistas que têm noção das implicações para a soberania da gestão integrada de unidades de conservação contíguas em zona de fronteira defendem o princípio da gestão ecossistêmica. O caso do geógrafo Carlos Minc, ex-ministro do Meio Ambiente durante parte do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é exemplar. Em discurso proferido para uma plateia de ambientalistas portugueses, em Lisboa, em abril de 2009, Minc afirmou que

> a onça, o tamanduá, o tucano não conhecem as fronteiras geográficas arbitrariamente desenhadas pelo Homem. A biodiversidade é uma só. Se os nossos vizinhos [...] não fizerem a sua parte, não conseguiremos

> sozinhos preservar a biodiversidade da Amazônia. É com esse espírito que devemos pensar em uma gestão conjunta e participativa entre o Brasil e seus vizinhos para o patrimônio amazônico[12].

Quando se trata de unidades de conservação contíguas inseridas em mais de um país, os ambientalistas têm defendido o uso do termo "área protegida transfronteiriça", que dá a ideia de unidade geográfica a um território que, na realidade, está submetido a mais de um ordenamento jurídico e é administrado por dois ou mais órgãos nacionais distintos e pertencentes a países diferentes. Do ponto de vista das nações hegemônicas, o termo é conveniente. Fornece pretexto ao Estado mais forte para ter ingerências sobre a projeção ecossistêmica de parcela de seu próprio território. Assegura-se assim um mecanismo legítimo de pressão para que o manejo além-fronteira seja executado de acordo com princípios e técnicas compatíveis com aquelas adotadas pelas autoridades ambientais do lado de cá da fronteira política.

Embora em grande parte dos países em desenvolvimento registre-se a tendência a aceitar-se a argumentação técnica da gestão por ecossistemas, houve cuidado com o linguajar utilizado para legitimá-la. Nesse sentido, a expressão "área protegida transfronteiriça" não tem alcançado unanimidade justamente pela interpretação de unicidade que lhe é subjacente. Países como Brasil, El Salvador e Chile têm favorecido antes o uso de fórmula que dê a ideia de cooperação internacional e manejo integrado, mas que salvaguarde a inviolabilidade das fronteiras nacionais. O resultado, até agora, tem se consubstanciado em resoluções que clamam pela gestão de áreas protegidas de acordo com o princípio ecossistêmico, com ressalvas

12 Em entrevista concedida ao autor em 16 de dezembro de 2010, Minc, conquanto tenha sido cauteloso com relação à forma em que a gestão integrada deve ser feita, reiterou seu apoio ao conceito. Para ele, a ideia "pode ser aplicada, só dependendo de acordos governamentais calcados em mecanismos como convênios entre ministérios ou outras instâncias de governos [...] a onça não sabe em que país está, ela precisa circular no seu *habitat* e certamente este ultrapassa fronteiras". Perguntado se, em algum momento, a cooperação poderia desembocar em um parque binacional gerido em forma de consórcio em modelo semelhante ao de Itaipu, Minc respondeu que "é mais difícil, mas pode evoluir se houver entendimento entre os ministérios, entre países. É necessário primeiro um amadurecimento, ensaiar convênios entre os ministérios, ganhar escala e conhecimento e aí ir avançando".

que asseguram aos Estados o exercício pleno e soberano da gestão da totalidade do território inserido em suas fronteiras políticas, mesmo quando parte desse território constituir projeção ecossistêmica de regiões localizadas sob jurisdição estrangeira.

1.2 As tentativas de criação de um conjunto de diretrizes categorizando os diferentes níveis de cooperação em áreas de proteção adjacentes, ainda que localizadas em diferentes países

Do ponto de vista da diplomacia multilateral, somente a partir da década de 1970 é que se nota um adensamento do temário ambiental no que toca a áreas protegidas. Em 1971, foi assinada em Ramsar, no Irã, a Convenção Sobre as Zonas Úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat de Aves Aquáticas, considerada o primeiro grande acordo multilateral a disciplinar internacionalmente o uso e o manejo de áreas protegidas. No caso específico da Convenção Ramsar, essas áreas são normalmente designadas para proteger pântanos, manguezais, lagoas, brejos e outros sítios úmidos utilizados por pássaros migratórios. Ou seja, a proteção de um determinado local em um país também serve para preservar espécies de aves que invernam em outro país o que, em tese, cria um potencial de ingerência de uma nação sobre outra.

Já nesses primórdios da discussão do tema se fez sentir o embate que, desde então, tem enquadrado as premissas da gestão ecossistêmica dentro do princípio da intocabilidade do direito dos povos a exercer soberania exclusiva sobre a totalidade de seus territórios. As Diplomacias de diversos países protestaram contra a possibilidade de cessão de soberania e lograram a inserção da seguinte salvaguarda no artigo 1º da Convenção: "A inclusão na Lista da Zona Úmida não

prejudica os direitos soberanos exclusivos da Parte Contratante em cujo território a mesma se encontre situada"[13].

Em 1972, um ano após a assinatura da Convenção Ramsar, teve lugar em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Foi a primeira vez na história da diplomacia mundial que o meio ambiente foi discutido de forma holística, com suas implicações tangenciais, seja com relação ao desenvolvimento, aos direitos humanos ou à qualidade de vida. Os princípios consagrados na Declaração de Estocolmo explicitam conceitos bastante genéricos, mas também constituem um marco que sinaliza o novo papel que o meio ambiente passaria a ter, desde então, nas relações internacionais: reconhecem a transnacionalidade dos efeitos deletérios de alguns impactos ambientais (consagrando o direito à indenização ao Estado atingido por aquele que provocou o impacto) e clamam por um esforço internacional de conservação dos ecossistemas terrestres e das espécies neles contidas. A Declaração incluiu também uma ressalva em que é reconhecido o direito dos Estados de gerir soberanamente seus próprios recursos naturais. Entre os 26 princípios da Declaração de Estocolmo, quatro forneceram o arcabouço sobre o qual se desenvolveria até nossos dias o debate em torno das unidades de conservação cuja gestão pode, de alguma forma, provocar impactos sobre parcelas de território estrangeiro, tema no qual as áreas de proteção ambiental em zona de fronteira se inserem com proeminência. São eles:

> Princípio 2: Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

13 Disponível em: <www.ramsar.org>.

> Princípio 4: O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu *habitat*, que se encontram atualmente em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Consequentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.
>
> Princípio 21: Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.
>
> Princípio 22: Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem a zonas fora de sua jurisdição.

Somente vinte anos depois, com a realização no Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, o tema áreas protegidas ganhará relevo acentuado, sobretudo no contexto de uma das três Convenções assinadas naquela ocasião: a Convenção da Diversidade Biológica. Em um prenúncio do caminho que será trilhado mais tarde em relação às áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira, entre outras normas, a CDB requer troca de informações e colaboração em pesquisas em conservação entre Estados adjacentes.

No âmbito da CDB, o tema da gestão de áreas protegidas adjacentes evoluiu lentamente até ganhar relevância especial a partir de 2004, em Kuala Lumpur, na Malásia, durante a COP 7, quando constou do Programa de Trabalho Sobre Áreas Protegidas autorização

para que o Secretariado elaborasse um inventário de áreas adjacentes que se encontrassem sob proteção em mais de um lado de uma determinada fronteira. No ano seguinte o tema reapareceu com força na COP 9 da Convenção Ramsar, em Kampala, Uganda.

Em ambos os casos, como se vê adiante ainda neste capítulo, os projetos de resolução apresentados às Partes foram largamente influenciados por um longo esforço engendrado, sob a coordenação de algumas organizações não governamentais, para discutir o problema da gestão de áreas protegidas contíguas em dois ou mais lados de uma fronteira internacional. O esforço, liderado pela UICN, incluiu a realização de reuniões e oficinas técnicas, a publicação de diretrizes e compilações de melhores práticas e culminou com a realização de um seminário sobre o tema no Congresso Mundial de Áreas Protegidas, realizado em Durban, na África do Sul, em 2003. As conclusões do seminário foram incorporadas ao relatório do Congresso e encaminhadas aos secretariados das duas convenções, que as utilizaram na preparação de projetos de resoluções sobre Áreas Protegidas Transfronteiriças, encaminhadas respectivamente à COP 7 da CDB e à COP 9 da Convenção Ramsar.

No caso da Convenção da Diversidade Biológica, o tema veio inserido na proposta de criação de uma "Rede Global de Áreas Protegidas". Tratou-se de um dos debates mais controversos da COP de Kuala Lumpur, pois enquanto a União Europeia propugnava que a rede fosse física e estabelecida entre áreas protegidas, países como o Brasil preferiam uma rede virtual, cujo vínculo existisse somente entre as Partes Contratantes e não entre as próprias unidades de conservação. Ao final ficou definido que

> a rede será estabelecida entre as Partes da Convenção, com a colaboração de outros (trata-se de referência não explícita às grandes organizações não governamentais internacionais, sobretudo a UICN) para a troca de ideias e experiências, cooperação técnica e científica,

> capacitação e ação cooperativa que apóie mutuamente os sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas[14].

Os defensores da cooperação entre áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira também conseguiram que outros conceitos por eles defendidos fossem reconhecidos pela COP 7. Lograram inserir no objetivo 1.3 do Programa de Trabalho Sobre Áreas Protegidas a previsão de diversos tipos diferentes de cooperação a serem realizados entre as Partes, tais como "redes regionais", "áreas protegidas transfronteiriças" e a "colaboração através das fronteiras nacionais entre áreas protegidas contíguas". O objetivo 1.3 foi mais longe e chegou mesmo a estabelecer como meta para 2010/2012 que áreas protegidas transfronteiriças e outras formas de colaboração entre unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira deveriam ser estabelecidas e fortalecidas de modo a incrementar os esforços de conservação e o uso sustentável da biodiversidade de maneira a implementar o manejo ecossistêmico e melhorar a cooperação internacional. Nos subitens do objetivo, a linguagem se repete e reitera a ideia do manejo ecossistêmico. O subitem 1.3.3 clama pelo estabelecimento, onde apropriado, de novas áreas protegidas transfronteiriças com países adjacentes e pelo reforço do manejo colaborativo entre as áreas protegidas transfronteiriças já existentes. O subitem 1.3.4 pede colaboração entre áreas protegidas através das fronteiras nacionais. O subitem 1.3.5 aponta na direção da criação e legitimação de diretrizes para as áreas protegidas transfronteiriças. Nesse sentido, sugere que haja colaboração e consultas com organizações e instituições relevantes para o desenvolvimento de diretrizes para o estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças e para o manejo colaborativo que, uma vez publicadas, deverão ser disseminadas entre as Partes da Convenção. O subitem 1.3.6 clama pela compilação e posterior distribuição entre as Partes de informações sobre redes regionais de áreas protegidas e

14 *Vide* <http://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/>.

áreas protegidas transfronteiriças, incluindo, sempre que possível, suas coordenadas geográficas, o histórico de seu estabelecimento e o papel de cada uma das Partes envolvidas. O subitem 3.1.11 pede a cooperação entre países vizinhos para criar um ambiente favorável ao estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças e para a colaboração entre áreas protegidas adjacentes através de fronteiras internacionais. Por fim, o objetivo 4.2 estabelece a meta de criação de ferramentas para o monitoramento, avaliação e redação de relatórios sobre o manejo e a eficiência das áreas protegidas e das redes nacionais e regionais de áreas protegidas, bem como de áreas protegidas transfronteiriças criadas pelas Partes.

Como se vê, os negociadores encontraram uma linguagem final que contemplou tanto as aspirações da União Europeia (e das grandes ONGs ambientalistas) como das delegações que temiam o uso do termo transfronteiriço e todas suas implicações para o exercício pleno da soberania. A diferença não é sutil. O termo transfronteiriço, cunhado, sobretudo, a partir da UICN como se vê mais adiante, pressupõe uma única área de preservação ambiental que se espraia por mais de um país. Já a sentença "colaboração através das fronteiras nacionais entre áreas protegidas contíguas", defendida pelo Brasil, explicita e salvaguarda a autonomia administrativa e jurídica de cada uma das unidades de conservação, assegurando sua completa independência política em relação ao vizinho, ainda que implicitamente aceitando a complementaridade ecológica das áreas protegidas contíguas.

A posição do Brasil foi reforçada na COP 8, que se realizou em Curitiba em 2006, quando se acordou que a "Rede Global de Áreas Protegidas não tem mandato sobre os sistemas nacionais ou regionais e que nenhuma ferramenta de monitoramento da gestão de unidades de conservação pode se sobrepor às legislações nacionais". Tratou-se de resposta clara e preventiva a possíveis interpretações que poderiam ser dadas ao mandato concedido ao Secretariado da CDB por meio dos objetivos 1.3.5 e 4.2 do "Programa de Trabalho Sobre

Áreas Protegidas" aprovado na COP anterior, para o desenvolvimento de ferramentas para o monitoramento e avaliação de áreas protegidas transfronteiriças.

Independentemente do que se discute no âmbito das convenções ambientais multilaterais, essas ferramentas têm sido gestadas paulatinamente em reuniões e oficinas técnicas conduzidas com o patrocínio da UICN, de onde acabam migrando para as subcomissões da própria CDB. Sob o prisma do pensamento ambientalista, têm sido concebidas para atender aos desafios do "Programa de Trabalho Sobre Áreas Protegidas", que já em sua introdução deixa bem claro que:

> O estabelecimento e o manejo de sistemas de áreas protegidas no contexto da abordagem sistêmica não devem simplesmente ser considerados em termos nacionais, mas também em termos ecossistêmicos e biorregionais, até onde cada ecossistema se estender para além das fronteiras nacionais. Isso, além de agregar complexidade, constitui um forte argumento para o estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças e de áreas protegidas marinhas além dos limites das jurisdições nacionais[15].

Cabe ainda mencionar que, também no contexto do "Programa de Trabalho Sobre Áreas Protegidas", foi aprovada mais uma meta consistente com a ideia de que áreas protegidas adjacentes devem ser geridas de forma integrada. O objetivo 1.2 estabelece para 2015 que "todas as áreas protegidas estejam integradas [...] por meio da aplicação da abordagem ecossistêmica [...] pelo estabelecimento e manejo de [...] corredores ecológicos e/ou zonas de amortecimento"[16]. A não menção a áreas protegidas transfronteiriças dá margem à interpretação de que elas estão incluídas no espírito do objetivo, já que a presença de uma fronteira internacional não é fator que separe fisicamente duas unidades de conservação adjacentes.

15 *Idem.*

16 *Idem.*

No âmbito da Convenção Ramsar deu-se processo semelhante, pois o tema só ganhou relevo em 2005, durante a COP 9, realizada em Kampala, Uganda, ocasião em que vários projetos de resoluções foram redigidos com base em subsídios emanados do 5º Congresso Mundial de Áreas Protegidas, organizado pela UICN em Durban, na África do Sul, em 2003. Na ocasião, o Secretariado daquela Convenção apresentou, no item XV da Agenda, o projeto de resolução DR 6, intitulado "Designação e Manejo de Sítios Ramsar Transfronteiriços". O documento, supostamente baseado em critérios técnicos compilados não só pela UICN, mas também pela Federação de Parques Europeus (Europark Federation of National and Nature Parks ou simplesmente Europark Federation), propunha o manejo de sítios Ramsar adjacentes (internacionalmente ou não) de maneira integrada e respeitando a abordagem ecossistêmica. Mais do que isso, o projeto de resolução chegava a propor, em seu anexo, uma moldura para a identificação, designação e manejo de áreas úmidas e sítios Ramsar transfronteiriços, bem como sugeria passos para o estabelecimento e criação de áreas úmidas transfronteiriças e critérios para o reconhecimento de sítios Ramsar transfronteiriços manejados de forma transnacional.

O projeto de resolução contou com o apoio da maioria dos países presentes e forte *lobby* dos representantes da UICN enviados à COP de Kampala, mas gerou descontentamento em algumas delegações como a nicaraguense, a turca e a brasileira. No caso específico do Brasil, os subsídios encaminhados pelo Ministério do Meio Ambiente ao Itamaraty explicavam que o setor ambiental do governo não se opunha ao

> pressuposto de que a gestão de recursos naturais deva ser sempre feita de forma compatível entre duas nações, já que os sistemas naturais não obedecem a fronteiras e apresentam uma dinâmica que deve ser

> mantida da forma mais equilibrada possível, com a gestão dos recursos realizada na área integral e não em parte dela[17].

Por outro lado, reafirmavam o receio de que o uso do termo transfronteiriço implicasse o comprometimento de parte da soberania nacional. Já as instruções encaminhadas pela Secretaria de Estado não deixavam equívoco quanto à posição do Brasil. Instruíam a Delegação a se opor à proposta de introduzir a nomenclatura "sítios Ramsar transnacionais" e lembravam que a tipologia não é aceita na CDB, em razão de suas implicações para o princípio da soberania. Determinavam ainda que a Delegação informasse à COP 9 que a gestão compartilhada de áreas protegidas é incompatível com a legislação brasileira e que o Brasil era a favor de alternativa de linguagem no sentido de prever mecanismos de consultas técnicas entre áreas protegidas adjacentes, a exemplo do que ocorre no Parque Nacional do Iguaçu.

O item XV da agenda foi o mais polêmico da COP 9. Nem a formação de um Grupo de Amigos do presidente foi capaz de encontrar uma redação aceitável para todas as Partes. Ao fim, a pedido do Brasil, acordou-se suspender a análise do projeto de resolução DR 6 até a COP 10 e solicitar ao Secretariado que preparasse uma lista com os modelos existentes de cooperação entre sítios Ramsar adjacentes em zona de fronteira, de modo a melhor balizar a futura discussão do tema. Uma única menção ao conceito de manejo transfronteiriço constou na Declaração de Kampala, que em seu item oitavo advogou "the development of approaches to the management of wetland ecosystems which cross national boundaries"[18].

Entre a COP 9 e sua sucessora, em 2008, em Changwon na Coreia, o Secretariado preparou a lista pedida e a publicou no sítio eletrônico da Convenção (<http://www.ramsar.org/key_trs.htm>). O inventário,

17 *Vide* subsídios encaminhados pelo Ministério do Meio Ambiente ao Itamaraty para a COP 9 da Convenção Ramsar, arquivados na Assessoria Internacional do Ministério do Meio Ambiente.

18 *Vide* <http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-pubs-cop9-9th-meeting-of-the-17261/main/ramsar/1-30-169%5E17261_4000_0__>.

que consta de apenas dez sítios transfronteiriços (nove na Europa), envolvendo somente quinze países[19], vem precedido de um aviso destinado a mitigar os receios de que o vocábulo "transfronteiriço" possa levantar objeções relativas a assuntos de soberania nacional[20]. A própria dinâmica dos debates, no contexto de diversas reuniões regionais preparatórias à COP 10, levou à conclusão de que o tema não deveria voltar à discussão em Changwon na forma de um projeto de resolução e assim hoje o assunto se encontra em suspenso no Contexto da Convenção Ramsar.

As decisões emanadas das Convenções Ambientais encontram paralelo em ações e decisões análogas de outros órgãos e reuniões multilaterais. Na Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada na Bolívia em 1996, foram aprovados a Declaração de Santa Cruz de la Sierra e o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável das Américas (Plano de Ação de Santa Cruz). O Plano de Ação sugeriu uma série de iniciativas a serem implementadas pelos governos dos Estados membros da OEA, individual e coletivamente. Nesse sentido, decidiu-se que a OEA ofereceria cooperação solidária para:

i. Realizar projetos regionais e em zonas transfronteiriças para a gestão e uso sustentável da biodiversidade, incluindo a fauna silvestre e as florestas, e formular estratégias e planos de ação coordenados para a gestão de ecossistemas naturais e recursos biológicos entre dois ou mais países.

ii. Apoiar os países e grupos de países que de comum acordo o solicitarem na formulação de planos para a

19 Informação válida para 2 de dezembro de 2010.

20 "Transboundary Ramsar Sites, are an ecologically coherent wetland extending across national borders and the Ramsar site authorities on both or all sides of the border have formally agreed to collaborate in its management, and have notified the Secretariat of this inten. (Ramsar Manual). This is a cooperative management arrangement and not a distinct legal status for the Ramsar sites involved".

> gestão de áreas protegidas transfronteiriças e zonas tampão com características semelhantes para o estabelecimento, a reconstituição ou a consolidação de corredores biológicos transfronteiriços[21].

Já no âmbito da Organização do Tratado da Cooperação Amazônica – OTCA, seu Plano Estratégico para 2004-2012, no item programático "Florestas, Solos e Áreas Naturais Protegidas" prevê o debate sobre a gestão de áreas protegidas. Baseado nisso, o Secretariado da OTCA realizou, em agosto de 2007, o "Seminário Para Formulação do Programa Regional Para Gestão Sustentável das Áreas Protegidas Amazônicas". Dois dos três dias e meio de duração do evento foram dedicados à discussão do tema "Áreas Protegidas Adjacentes em Zona de Fronteira". No terceiro capítulo do presente trabalho, o papel da OTCA na questão das áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira é discutido com maior profundidade.

Ainda no contexto multilateral, é importante tecer comentários sobre três iniciativas relacionadas com o tema áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira tomadas por órgãos da ONU. Uma delas é resultado da COP 7 da CDB, que autorizou o Secretariado da Convenção a elaborar uma lista de áreas protegidas internacionalmente adjacentes. O Secretariado encomendou esse trabalho ao Centro Mundial de Monitoramento da Conservação, instituição ligada ao organograma do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), que desde então mantém o inventário atualizado e o publica na página eletrônica <http://www.tbpa.net/tpa_inventory.html>. Vale sublinhar que o trabalho é feito em parceria com a UICN, calcado em metodologia desenvolvida por esta última, o que reforça a impressão de que a agenda da gestão e manejo integrados de áreas protegidas adjacentes tem sido influenciada em grande medida por organizações

21 *Vide* <http://scm.oas.org/Reference/english/DECLARATIONS/DECL-STCRUZSIERRAL-PLAN%20ACCION-SEFP.doc>.

não governamentais, técnicos e militantes da área ambiental. As outras duas iniciativas importantes no contexto das Nações Unidas encontram-se sob o guarda-chuva da Unesco. São o reconhecimento de Reservas Transfronteiriças da Biosfera pelo "Programa O Homem e a Biosfera" e a inscrição de sítios transfronteiriços na lista do Patrimônio Mundial da Humanidade[22].

Em 1992 a Unesco reconheceu formalmente o conceito de cooperação transfronteiriça para a gestão de Reservas da Biosfera ao declarar as duas primeiras Reservas Transfronteiriças da Biosfera. Desde 1995, quando foi aprovada a declaração de Sevilha (objetivo IV.2, 16), a Unesco encoraja o estabelecimento de Reservas Transfronteiriças da Biosfera[23]. Reservas da Biosfera não são unidades de conservação ambiental, mas compõem-se de ecossistemas que incluem grandes extensões de terreno manejadas de forma sustentável em torno de áreas-núcleo, normalmente ancoradas em unidades de conservação. Em suma, as Reservas da Biosfera são, na prática, o ideal do manejo ecossistêmico posto em funcionamento. Diferentemente de um parque nacional ou outra categoria de unidade de conservação, uma Reserva da Biosfera não é administrada por uma entidade especialmente encarregada da manutenção da biodiversidade, como é o caso do Instituto Chico Mendes no Brasil. O seu tamanho e concepção fazem com que sua gestão seja o resultado da cooperação entre diversas entidades tais como prefeituras, órgãos provinciais e federais, institutos de proteção ambiental e proprietários de terras privadas, entre outros. Essa cooperação, normalmente, se dá no nível em que as políticas de zoneamento e manejo são decididas, buscando-se um conjunto único de diretrizes a serem implementadas. A Unesco sugere que exista um secretariado unificado com orçamento único.

22 Embora o tema "áreas protegidas transfronteiriças" esteja restrito a um pequeno conjunto de *fora* das Nações Unidas, o adjetivo "transfronteiriço", sobretudo quando relacionado a rios e bacias hidrográficas, é corriqueiro no âmbito de diversos Acordos e *fora* internacionais, como o Pnuma, a Agenda 21, e a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral.

23 Em 2000, durante a Reunião Sevilha + 5, em Pamplona, a Unesco formou uma Força-Tarefa *ad hoc* para redigir um manual de recomendações para o estabelecimento de Reservas Transfronteiriças da Biosfera.

Também sugere a designação de pontos focais dedicados a discutir e implementar medidas de cooperação em cada lado da fronteira e encoraja que algumas ações sejam executadas por equipes conjuntas de funcionários de todas as instituições envolvidas na administração da Reserva. Cabe, entretanto, exclusivamente a cada órgão ou entidade a responsabilidade de gerir a área que se encontra sob sua jurisdição.

Em tese, as Reservas Transfronteiriças da Biosfera são o exemplo mais bem acabado de cooperação para a preservação ambiental em zona de fronteira. Na prática, contudo, a própria natureza do conceito de Reserva da Biosfera, por envolver muitos órgãos, torna difícil a execução da gestão integrada e virtualmente impossível a implementação de uma gestão unificada.

Para ser reconhecida como Reserva Transfronteiriça da Biosfera, uma área precisa ser formalmente inscrita como tal pelas autoridades nacionais dos países em que está inserida. A inscrição reflete um acordo prévio entre os dois ou mais Estados envolvidos, visando à cooperação para a manutenção da biodiversidade em bases sustentáveis. O fato de uma Reserva da Biosfera ter o estatuto transfronteiriço, todavia, não implica nenhuma perda de direitos de soberania.

No caso da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial e Cultural da Humanidade, assinada em 1972, também existe a possibilidade de homologação de sítios transfronteiriços. Na medida do possível, o pedido de inscrição na lista do Patrimônio deve ser feito em conjunto pelos países em que o sítio está localizado. Não há necessidade de existir uma administração integrada para o sítio transfronteiriço. Com efeito, a designação sequer implica a confecção de um plano de manejo único para os dois ou mais lados da fronteira. Exige-se, todavia, uma política de cooperação com vistas à compatibilização do manejo na totalidade do sítio e recomenda-se que os Estados-Partes envolvidos criem um comitê de gestão conjunta, ou estruturas espelho para manejar cada lado do sítio transfronteiriço. Espera-se ainda que

os Estados submetam relatórios de gestão conjuntos ou elaborados em estreita colaboração[24].

Analogamente no processo de estabelecimento dos sítios transfronteiriços do Patrimônio Mundial a UICN tem papel importante. Sua Comissão Mundial de Áreas Protegidas é, por delegação da Unesco, responsável pela avaliação das candidaturas dos sítios naturais a Patrimônio Mundial da Humanidade. Cabe à UICN aquilatar se um sítio natural encontra-se ameaçado e recomendar se deve ser retirado ou não da lista do Patrimônio Mundial. No caso das candidaturas de sítios transfronteiriços acaba sendo inevitável que os ideais (e as diretrizes) estabelecidos pela UICN para o manejo e a gestão de áreas protegidas transfronteiriças influenciem o processo de avaliação feito sob encomenda da Unesco. Abre-se aqui outra brecha para que a comunidade ambientalista exerça influência no processo de discussão sobre áreas protegidas transfronteiriças. Nesse sentido, é emblemática a adoção oficiosa pela Unesco do princípio da gestão ecossistêmica, que pode ser observada pela tendência recente daquela organização em evitar inscrever na Lista do Patrimônio Mundial áreas protegidas isoladas, havendo preferência por candidaturas que abarquem mais de uma unidade de conservação e envolvam um mosaico. Exemplos dessa abordagem foram as inclusões na Lista do Sistema da Barreira de

24 Tanto o Parque Nacional do Iguaçu quanto o Parque Nacional del Iguazú estão na lista do Patrimônio Mundial da Humanidade. O parque argentino a partir de 1984 e o brasileiro desde 1986. Quando as candidaturas foram submetidas, o Brasil solicitou à Unesco que não considerasse ambos os parques como uma área protegida transfronteiriça. O argumento usado pela Delegação junto à Unesco foi o de que a Lei brasileira não permite o manejo compartilhado de um Parque Nacional. Informalmente, contudo, o Centro do Patrimônio da Humanidade da Unesco considera o complexo Iguaçu-Iguazú como um Parque Transfronteiriço, pois, como explicou o diretor da Divisão de Ciências Ecológicas e da Terra da Unesco e secretário do Programa "O Homem e a Biosfera", Natrajan Ishwaran, na "Oficina Internacional Aumentando a Eficiência das Áreas de Conservação Transfronteiriças nas Florestas Tropicais", o complexo Iguaçu-Iguazú preenche os critérios mínimos de colaboração internacional estabelecidos pela entidade. Segundo Ishawaran, "Uma inscrição conjunta está mais em linha com os ideais de um patrimônio comum da humanidade, mas no caso do Iguaçu, há um marco legal que justifica a interpretação da instituição: o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente", que prevê a elaboração de critérios comuns de manejo a serem desenvolvidos por unidades de conservação adjacentes. Ademais, desde 1997, existe uma Comissão Binacional dedicada a buscar a cooperação entre os dois parques, sobretudo nas áreas de manejo e turismo. Entre as ações resultantes das reuniões dessa Comissão, há acordos sobre os sobrevoos de helicóptero, atividades de treinamento em comum e constante troca de informações técnicas e científicas, muitas vezes realizadas no nível das administrações das duas áreas protegidas, sem a intermediação do Itamaraty, do San Martín nem das sedes dos respectivos órgãos ambientais em Brasília e Buenos Aires.

Corais de Belize, em 1996, do Complexo de Conservação da Amazônia Central, em 2000, e da Reserva da Biosfera das Borboletas Monarca, no México, em 2008, entre outros.

Não se trata de mero acaso. A inscrição de ecossistemas nacionais ou transfronteiriços na Lista do Patrimônio Mundial faz parte dos objetivos de longo prazo da UICN, consagrados no Congresso Mundial de Áreas Protegidas, promovido pela entidade em Durban. Uma das recomendações do evento foi a de que a Força-Tarefa sobre Áreas Protegidas Transfronteiriças[25], de que tratarei com maior vagar mais adiante, encorajasse a designação de "fenômenos fisiográficos, naturais e culturais em grande escala e localizados em mais de um país, de modo a servir como molduras para sítios nacionais e transfronteiriços do Patrimônio Mundial"[26].

Nos últimos anos, setores da Academia, pesquisadores e organizações não governamentais internacionais (sobretudo a União Internacional para a Conservação da Natureza, e algumas outras grandes instituições que são afiliadas à própria UICN, como o World Wide Fund for Nature-WWF, a Peace Parks Foundation e a Conservation International-CI)[27] têm se esforçado para criar um conjunto de diretrizes com o objetivo de convertê-las em uma base conceitual e jurídica para a gestão integrada desses territórios.

Essas diretrizes, que são o resultado de alguns anos de discussão profunda do tema por conclaves técnicos e redes de pesquisadores, como demonstrado anteriormente nesse capítulo, têm subsidiado

25 A Força-Tarefa sobre Áreas Protegidas Transfronteiriças da UICN, rebatizada em 2010 como Grupo de Especialistas sobre Áreas Protegidas Transfronteiriças da UICN, é uma rede virtual formada por gestores de unidades de conservação, acadêmicos e pesquisadores, doadores e membros de ONGs envolvidos com o tema. Por meio de uma rede de correios eletrônicos trocam informações sobre a situação das áreas protegidas transfronteiriças, discutem problemas e apontam soluções e apresentam pesquisas científicas. Periodicamente a Força-Tarefa reúne alguns de seus membros em torno de eventos regionais para os quais são também convidados não membros cuja relação com o tema seja relevante.

26 *Vide* <www.iucn.org/wpc2003>.

27 A Conservation International trabalha com o conceito de *hotspots* (<*www.biodiversityhotspots.org*>), que são áreas onde a biodiversidade mundial está concentrada. Segundo dados da própria CI, a grande maioria dos *hotspots* está em mais de um país, o que serve de pretexto para que a organização defenda o estabelecimento de políticas de cooperação para sua preservação.

a elaboração de projetos de decisão das Conferências das Partes das Convenções da Diversidade Biológica e Ramsar, bem como têm fornecido elementos teóricos para a efetiva colaboração entre diversos países que possuem áreas de conservação ambiental contíguas ao longo de suas fronteiras comuns. Essa é a chave para o que a UICN define como unidade de conservação transfronteiriça. Para a organização não governamental, o termo só se aplica a áreas protegidas contíguas em dois ou mais lados de uma fronteira se existir algum grau de colaboração entre elas.

Com efeito, em 1997, na "Conferência Internacional Sobre Áreas Protegidas Transfronteiriças Como um Veículo para a Cooperação Internacional", organizada pela UICN em parceria com o governo sul-africano na Cidade do Cabo, acordou-se como definição que

> Área Protegida Transfronteiriça é uma área terrestre ou marinha que ultrapassa uma ou mais fronteiras entre Estados, unidades subnacionais tais como províncias e regiões, áreas autônomas e/ou áreas além dos limites de soberania ou jurisdição nacionais, cujas partes constituintes são especialmente dedicadas à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e manejada de forma cooperativa por meio de instrumentos legais ou outros arranjos efetivos[28].

A Conferência foi mais além e estabeleceu uma subcategoria de Área Protegida Transfronteiriça, o Parque da Paz (Peace Park), que passou a ser definido pela própria UICN como uma "Área Protegida Transfronteiriça formalmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e à promoção da paz e cooperação"[29].

28 *Vide* SANDWITH, Trevor; SHINE, Clare; HAMILTON, Lawrence; SHEPPARD, David. *Transboundary Protected Areas for Peace and Conservation*. Gland: UICN, 2001, p. 3.

29 *Idem, ibidem,* p. 5.

A Conferência da Cidade do Cabo foi apenas um de vários encontros técnicos internacionais organizados em torno do tema. Foi precedida pela "Oficina sobre Parques Localizados na Fronteira", em Banff, no Canadá, e pela conferência "Parques Transfronteiriços: Experiências, Problemas e Perspectivas Futuras" em Worriken, na Bélgica, ambas em 1988. Eventos posteriores foram: o "Simpósio Internacional sobre Parques da Paz", em Bormio, na Itália, em 1998, a "Reunião Internacional Parques da Paz: Promovendo uma Parceria Global", em Gland, na Suíça em 2000, a "Oficina sobre Áreas Protegidas Transfronteiriças" organizada no âmbito do 5º Congresso Mundial de Áreas Protegidas, em Durban, na África do Sul, em 2003, a "Oficina Internacional Aumentando a Eficiência das Áreas de Conservação Transfronteiriças nas Florestas Tropicais", organizada pela UICN em parceria com a Organização Mundial de Madeiras Tropicais (OIMT), em Ubon Ratchathani, na Tailândia, em 2003, o "Seminário Sobre Conservação Transfronteiriça e Reservas da Biosfera", aberto pela então Ministra Marina Silva e organizado pelo Ministério do Meio Ambiente, em parceria com a Unesco e o WWF, em Foz do Iguaçu em 2005, a "Conferência Parques, Paz e Parcerias", em Waterton Lakes, nos Estados Unidos, em 2007 e a "Conferência Internacional sobre a Conservação da Biodiversidade em Florestas Tropicais Transfronteiriças" organizada pelo governo do Equador, OIMT, CBD e UICN, em julho de 2010, em Quito. Além disso, várias outras pequenas reuniões técnicas sobre o tema foram patrocinadas nos últimos 25 anos pelo WWF, pela Peace Parks Foundation e pela própria UICN que, como visto, conta com um Grupo de Especialistas especialmente dedicado a pensar o tema[30].

30 Como demonstrado, a UICN tem inegável influência na produção de projetos de resoluções das Conferências das Partes das diferentes Convenções Ambientais multilaterais, bem como do Pnuma. Os documentos oriundos do seu 5º Congresso Mundial de Parques foram incorporados como contribuição ao Programa de Áreas Protegidas da Convenção da Diversidade Biológica, como anunciado na Decisão VII/28 da COP da CDB, realizada em Kuala Lumpur, na Malásia, em 2004. Muitos dos seus membros, que são em grande parte voluntários, também ocupam posições importantes como funcionários profissionais da estrutura ambiental multilateral. O próprio diretor-executivo do Pnuma, Achim Steiner, é ex-diretor-geral da UICN. No que toca a

Os objetivos da Força-Tarefa (atualmente Grupo de Especialistas) constam dos termos de referência publicados quando ela foi oficialmente criada pela UICN, em 1997, e são claros. Incluem trabalhar no sentido de estabelecer uma rede global de administradores de áreas protegidas transfronteiriças e um foro para a disseminação e troca de experiências e melhores práticas. Também determinam que sejam desenvolvidos métodos de avaliação e eficiência de manejo das áreas protegidas transfronteiriças, bem como que sejam compiladas e distribuídas diretrizes para sua gestão e manejo e um código de conduta para a ação em áreas protegidas transfronteiriças em tempos de paz e de conflitos armados. Por fim, a Força-Tarefa foi encarregada, desde o início de seu funcionamento, de redigir uma série de diretrizes para o estabelecimento e o reconhecimento das áreas protegidas transfronteiriças por instituições e órgãos relevantes à matéria da conservação ambiental.

Não tardou para que a Força-Tarefa compilasse a documentação gerada pelos diferentes encontros técnicos internacionais que trataram do tema e providenciasse, em 2003, sua publicação pela própria UICN, com fundos do Banco Mundial, do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Itália, do Serviço de Parques Nacionais dos Estados Unidos e da Conservation International, no livro "Áreas Protegidas Transfronteiriças para a Paz e Cooperação". O compêndio faz parte da série "Diretrizes para Melhores Práticas em Áreas Protegidas" da UICN. Tem por objetivo, entre outros, "prover diretrizes para a cooperação transfronteiriça entre áreas protegidas com o propósito de assessorar dirigentes da área de conservação ambiental nas tarefas de desenvolvimento e manejo de Áreas Protegidas Transfronteiriças [...]"[31]. A publicação toma o cuidado de avisar que as diretrizes têm o intuito de serem uma ferramenta de planejamento e, de forma

questão das Áreas Protegidas Transfronteiriças, o ex-copresidente da (então) Força-Tarefa da UICN que trata do tema, Charles Bensançon, é hoje o chefe do Programa de Áreas Protegidas do Pnuma.

31 *Idem, ibidem*, p. 1.

alguma, foram pensadas para constituirem algum conjunto de regras mandatórias. É de se notar, contudo, que Charles Bensançon e Trevor Sandwith, então copresidentes da Força-Tarefa da UICN para as Áreas Protegidas Transfronteiriças, em artigo publicado em livro patrocinado pela Conservation International afirmaram que:

> Embora o guia "Áreas Protegidas Transfronteiriças para a Paz e Cooperação" não proponha o estabelecimento de um processo de certificação, ele aponta o caminho claro para a implementação e gestão de uma área protegida transfronteiriça bem concebida e bem manejada. As ferramentas de gestão elencadas no Guia proporcionam uma moldura que pode ser facilmente desenvolvida com o objetivo de se transformar no futuro em um processo de certificação[32].

O guia da UICN estabelece cinco patamares de cooperação para que um conjunto de unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira seja considerado uma área protegida transfronteiriça: Além deles há o Nível 0, onde não existe contato entre os funcionários das áreas protegidas adjacentes, nem acontece troca de informações ou outra forma de cooperação, ainda que pontual. No Nível 1, realizam-se encontros ou troca de informações pelo menos uma vez ao ano e a área protegida contígua é notificada sempre que uma ação implicar possíveis desdobramentos do outro lado da fronteira. No Nível 2, há contatos com frequência no mínimo quadrimestral, existe troca de informações em base continuada, há cooperação em ao menos duas atividades e a área protegida contígua é notificada sempre que uma ação implicar possíveis desdobramentos do outro lado da fronteira. No Nível 3, há contatos bimestrais e reuniões quadrimestrais de funcionários. As áreas protegidas cooperam em pelo menos quatro atividades diferentes e procuram coordenar seus planos de manejo e ações de gestão.

32 O artigo intitulado "An Introduction to Transboundary Conservation" foi publicado em 2005 no livro *Transboundary Conservation: A New Vision for Protected Areas*. Foi redigido em colaboração com Cyril Kormos, Cristina Mittermeir, Patrício Robles Gil e Russel Mittermeier, este último presidente da Conservation International.

No Nível 4, os contatos são diuturnos e há coordenação em diversas ações. As áreas protegidas cooperam em pelo menos cinco atividades diferentes e o planejamento é feito em comum acordo, considerando ambas as áreas protegidas como uma única unidade ecológica. Finalmente, no Nível 5, o mais elevado, o planejamento é completamente integrado e o processo de tomada de decisões é consensual, considerando os dois lados da fronteira como uma única unidade de conservação. Algumas vezes o manejo é feito em parceria, utilizando-se equipes mistas e há cooperação em pelo menos seis atividades. Além disso, existe um comitê consultivo integrado, responsável por assessorar os funcionários das duas ou mais áreas protegidas contíguas em questões de cooperação transfronteiriça.

A Europark Federation também já estabeleceu um Critério de Padrões Básicos que servem para a certificação do manejo das áreas protegidas transfronteiriças do velho continente e conta com a aprovação da Comissão Europeia bem como, desde 2005, com a simpatia oficiosa do Secretariado da Convenção Ramsar[33]. Até 2008, quinze áreas protegidas, totalizando sete complexos transfronteiriços, já haviam sido certificadas. Segundo a Europark Federation, a certificação não é um exame a que as unidades precisem ser submetidas, mas um processo contínuo, cujos passos levam ao fortalecimento da cooperação transfronteiriça. As etapas do processo incluem a celebração de acordos formais de cooperação, a aprovação de planos de ação futuros singulares e o desenvolvimento de projetos comuns com fundos compartilhados. A Europark Federation define unidade de conservação transfronteiriça como "uma área composta por duas ou mais áreas protegidas adjacentes através de fronteiras nacionais, cada uma permanecendo sob a jurisdição da respectiva Parte". O Plano Estratégico quadrienal da Europark Federation, que

33 Durante a COP 9 da Convenção Ramsar, em Kampala, foi proposto parágrafo de resolução (parágrafo 5 da R 6) com o seguinte fraseado: "Aware that in Europe the Europark Federation of National and Nature Parks has established a working group that elaborated basic standards for transboundary cooperation in protected areas."

teve início em 2008, pretende certificar mais doze áreas protegidas transfronteiriças até 2012[34].

Assim como a Europark Federation, em todas suas publicações sobre o tema, a UICN tem sido cuidadosa em ressalvar que o debate que tem patrocinado sobre o que ela intitula áreas protegidas transfronteiriças "não implica a expressão de nenhuma opinião por parte da UICN com relação ao estatuto legal de nenhum país, território ou área, sobretudo no que concerne à localização de suas fronteiras ou limites". Ainda assim, o uso do termo "área protegida transfronteiriça" (*transboundary protected area*), em lugar da expressão "unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira", tem evidente dimensão política, cuja interpretação livre pode levar o leigo a compreender que se trata de algo comum a mais de um lado da fronteira. Sob este aspecto, há clara diferença conceitual entre os parques da paz e as áreas protegidas transfronteiriças. Enquanto os primeiros foram concebidos como espaços destinados a solucionar diferendos de limites – e, portanto, cumprem uma função precípua estranha à proteção ambiental – as últimas são unidades de conservação *stricto sensu*. Em outras palavras, parques da paz são soluções políticas encontradas para a gestão conjunta de um território cujas soberania e posse estão em litígio. Pretendem transformar espaços de conflito em áreas de manejo consensual cujo objetivo comum da conservação da biodiversidade é mais meio do que fim.

Nesse contexto, em 1998, a Diplomacia brasileira teve papel fundamental no estabelecimento de um dos Parques da Paz mais bem-sucedidos de que se tem notícia, na região da Cordilheira do Condor, área de violento e continuado diferendo fronteiriço entre o Peru e o

34 O trabalho da Europark Federation ampara-se na decisão de 1980 do Conselho da Europa, que criou as "Diretrizes para a Cooperação Transfronteiriça entre Comunidades e Autoridades Territoriais" (*Outline Convention on Transfrontier Cooperation Between Territorial Communinties or Authorities*), cuja seção 1.9 contém um "Modelo de Acordo para a Criação e Manejo de Parques Transfronteiriços" e conclama as Partes a "harmonizar os métodos de manejo e a coordenar os projetos de desenvolvimento [...] com o objetivo de alcançar um manejo compartilhado do parque por meio de um plano de manejo único e conjunto". Até janeiro de 2009, a referida Convenção já havia sido ratificada por 36 países.

Equador[35]. Algumas outras áreas que a comunidade ambientalista considera com potencial para albergarem parques da paz são a Zona Desmilitarizada entre as duas Coreias, as Montanhas de Siachen na Caxemira e partes das Ilhas Kurilas administradas pela Rússia e reivindicadas pelo Japão. Embora esteja fora do escopo principal deste trabalho, o conceito poderia também ser aplicado em zonas fronteiriças ao Brasil, de forma a reduzir os diferendos entre Venezuela e Guiana pela região do Essequibo, entre Guiana e Suriname pelo triângulo formado pelos rios Corantijn e New (New River Triangle), e, ainda, entre Suriname e França nas terras entre os rios Litani e Maroni.

O termo área protegida transfronteiriça tem sido usado para designar não uma unidade administrativa internacional, mas uma extensão ininterrupta de área protegida submetida a jurisdições e regimes legais e administrativos diversos que, no entanto, buscam compatibilizar os processos de manejo e gestão aplicados às diferentes parcelas nacionais da área em questão. Mesmo quando formalmente designadas como partes de uma área protegida transfronteiriça, as unidades de conservação de cada lado da fronteira são estabelecidas e administradas de forma autônoma e independente, estão submetidas a regimes jurídicos díspares e soberanos, têm equipes de funcionários específicas, orçamentos próprios e, na maioria das vezes, possuem planos de manejo individuais. Na maior parte dos casos a cooperação que justifica o termo tem ocorrido em apenas alguns campos, como prevenção e combate a incêndios florestais, pesquisa, troca de informações sobre o comportamento da fauna e flora e planejamento ecoturístico entre outros.

35 O acordo de paz celebrado, naquele ano em Brasília, entre Peru e Equador incluiu a aceitação mútua da demarcação das fronteiras na região do Cenepa, parte da Cordilheira do Condor, tal como mediado pelo Brasil e demais garantes do Protocolo da Paz assinado entre os dois países em 1942, no Rio de Janeiro. Por outro lado, ambos os litigantes concordaram em estabelecer áreas protegidas na porção que lhes coube do território previamente em disputa. Inicialmente manejadas de forma não cooperativa, a partir de 2004, com apoio da CI e da OIMT, as unidades de conservação na área em foco passaram a integrar o Corredor Ecológico Condor Kutuku, manejado de maneira participativa pelas agências ambientais de ambos os países e pela comunidade indígena Chimu, que vive nos dois lados da fronteira.

Nada disso, entretanto, retira a dimensão política do termo ou dos arranjos de cooperação por ele sugeridos. Qualquer acordo de manejo, ao ordenar parcela do território nacional em harmonia negociada com país estrangeiro, implica alguma cessão (ou projeção) de soberania, como é visto com maior detalhamento no capítulo seguinte.

Capítulo 2

A realidade atual do manejo e gestão de áreas de proteção ambiental em zonas de fronteira no mundo em geral

Na realidade de manejo atual, o que a literatura ambientalista – sobretudo aquela compilada e/ou publicada pela UICN – rotula como "áreas protegidas transfronteiriças" equivale quase sempre a um conjunto de unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira, entre as quais existe alguma medida de cooperação institucional. Salvo uma pequena série de exceções onde existe um manejo realmente integrado, "áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira" são exatamente aquilo que a expressão pressupõe: unidades de conservação individuais, decretadas por países diferentes de acordo com legislações específicas, administradas por órgãos autônomos e obedecendo a lógicas de ordenamento territorial traçadas em capitais distintas. Mesmo nos casos onde a integração entre essas unidades de conservação é grande, ela ainda não é total nem retira dos países envolvidos a faculdade de decidir sobre o manejo de qualquer parcela de seus territórios. Há mais uniformidade entre unidades de conservação descontíguas de um mesmo país, do que entre áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira. Isso se deve às culturas institucionais dos respectivos órgãos gestores nacionais que se aplicam a todas as unidades de conservação por eles administradas, à rotatividade de

funcionários entre as diversas áreas protegidas de um mesmo sistema nacional de unidades de conservação e também à centralização na capital política das atividades de regulamentação, normatização de procedimentos administrativos e técnicos e à padronização da sinalização, treinamento e gestão de recursos humanos.

Em geral, mesmo nos casos em que a coordenação entre países é considerada exemplar, ela não se metamorfoseia em uma gestão unificada dos parques, mas serve para resolver ou minorar problemas de natureza transfronteiriça tais como incêndios florestais, propagação descontrolada de espécies exóticas e desmatamento ilegal. Nas situações mais avançadas de cooperação, nota-se uma soma de esforços para coordenar tudo em que há interesse comum. Tal exercício pode incluir a confecção dos respectivos planos de manejo e zoneamentos de forma integrada, a homologação de trilhas internacionais de modo a estimular o turismo em ambos os lados da fronteira com a inclusão econômica da população do entorno; o combate a atos ilícitos transfronteiriços; a reintrodução de forma coordenada de espécies localmente extintas; a realização de treinamentos conjuntos e a otimização do uso compartilhado de equipamentos caros ou escassos de modo a produzir ganhos de escala.

Acordos formais entre os países envolvidos são incomuns e quando existem raramente preveem a criação de um parque único. Em geral, disciplinam a cooperação entre as áreas protegidas adjacentes em atividades específicas, tais como as listadas no parágrafo anterior. Mesmo nessas situações, como relatou Robert C. Scase em artigo no livro "Parks on the Borderline"[36], a cooperação muitas vezes torna-se refém do excesso de burocracia. Grande parte dos casos mais bem--sucedidos de cooperação transfronteiriça é resultado de iniciativas tópicas dos servidores lotados nas próprias unidades de conservação,

36 SCASE, Robert C. The Cypress Hill of Alberta and Sascatchewan. *In: Parks on the Borderline*: Experience in Transfrontier Conservation. UICN: Gland, 1990, pp. 75-88.

amparados por instrumentos simplificados, como memorandos de entendimentos.

Com efeito, cooperação é um termo mais próximo da realidade atual (e do ideal das relações entre Estados soberanos) do que gestão integrada. Enquanto a primeira sugere a comunhão de esforços para atingir determinados objetivos, a última pressupõe uma divisão justa de tarefas e custos a fim de se obter um manejo coordenado e uniforme. No caso da gestão integrada, a eventual disparidade de recursos materiais e humanos, bem como possíveis assimetrias na proficiência operacional das diferentes equipes nacionais de funcionários podem dar margem à legitimação da execução pelo lado mais rico e preparado de tarefas de manejo no lado mais fraco e menos treinado, resultando, na prática, em uma imposição a um país de técnicas e ideais de manejo gestados no estrangeiro. Por outro lado, a cooperação pode permitir ao parceiro menos desenvolvido aprimorar seus quadros de servidores e incrementar seus recursos materiais, de modo a executar em seu lado da fronteira políticas de manejo combinadas em comum acordo, mas que não violem os princípios de conservação gestados em seu próprio território.

Assim, a implementação de projetos de gestão integrada de áreas protegidas adjacentes onde não há paridade de recursos pode dar margem, em maior ou menor grau, à projeção de políticas e práticas de manejo executadas em um país sobre o vizinho, criando uma situação de dependência, talvez interessante para os objetivos de conservação da natureza naquela área protegida específica, mas não necessariamente benéfica para a política de ordenamento do território nacional da parte mais fraca e, portanto, indesejável de um ponto de vista mais geral das relações internacionais. Em outras palavras, qualquer arranjo de cooperação entre duas áreas adjacentes em zona de fronteira deve ser muito bem analisado antes de sua assinatura e implementação, de modo a não abrir espaços à utilização do conceito de gestão ecossistêmica por interesses hegemônicos de outra ordem.

Analogamente, é necessário ter em conta que unidades de conservação não são ecossistemas intocáveis, mas instrumentos de ordenamento do território, assim como a fronteira é uma demarcação política que separa o exercício soberano de diferentes autoridades nacionais com jurisdição sobre o ordenamento deste mesmo território. Há várias formas de se pensar a fronteira. Do ponto de vista fiscal, ela é o limite da região a cujos residentes se podem impor tributos; sob uma ótica militar, ela mostra a divisa da área a proteger e, sob um aspecto policial, ela demarca o fim da área a aplicar a vigência e fiscalizar o cumprimento de certo código legal. Já o conceito de áreas protegidas transfronteiriças faz alusão a uma fronteira diferente, aquela demarcada pelos limites da área cuja biodiversidade se quer conservar.

Implícita nesse último conceito está a ideia de que o pensamento conservacionista é uno e padronizado. Com efeito, a UICN tem trabalhado para harmonizar técnicas e diretrizes de manejo. Por meio da sua Comissão Mundial de Áreas Protegidas, empreendeu durante quase uma década um grande esforço para uniformizar as diferentes classificações atribuídas às unidades de conservação aplicadas no mundo e, em 1994, encaixou-as em seis grandes categorias de manejo. Elas são um primeiro denominador comum aplicável às diversas unidades de conservação do globo. Não refletem, porém, a totalidade das diferenças legais e de fato ainda existentes, pois reduzem a uma mesma categoria mais de um tipo de classificação de área protegida. Para citar apenas um exemplo ilustrativo, a Lei do Sistema Nacional de Áreas Protegidas do Brasil determina que as autoridades ambientais do país utilizem doze categorias de unidades de conservação em seus esforços para a preservação da biodiversidade[37], o dobro da quantidade de categorias recomendadas pela UICN.

37 Em 2004, a Diretoria Técnico-Científica do Ibama coordenou trabalho de identificação das equivalências aplicáveis entre as categorias da UICN e aquelas utilizadas no Brasil, com o objetivo de permitir comparações entre as áreas protegidas brasileiras e unidades de conservação estrangeiras, sobretudo aquelas localizadas em países fronteiriços. O resultado do trabalho foi publicado no mesmo ano, no Atlas de Conservação da

As categorias estabelecidas pela UICN são mais abertas, com objetivos de manejo mais generalizados e normas menos específicas do que aquelas aplicadas no Brasil e em outros países. Por outro lado a discrepância entre a categorização estabelecida pela UICN e classificações utilizadas em vários sistemas nacionais de unidades de conservação aponta para a inadequabilidade dos termos "parque transfronteiriço" (*transboundary park*) e "área protegida transfronteiriça" (*transboundary protected area*), pois não refletem os diferentes objetivos de manejo que duas áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira podem ter.

Planejar o manejo integrado de dois parques nacionais contíguos é uma tarefa relativamente simples, uma vez que suas metas de conservação são as mesmas, ou na pior das hipóteses muito similares. Por outro lado, gerir de forma estreitamente coordenada duas unidades de categorias de manejo díspares como, por hipótese, uma reserva biológica e uma reserva extrativista, pode ser tarefa quase impossível. No exemplo a que se aludiu, uma das categorias é área de proteção integral. Segundo a Lei do SNUC, "tem como objetivo a preservação total da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais". Ademais, é proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico. Mesmo a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita a condições e restrições. Ainda de acordo com a Lei do SNUC,

Natureza, lançado em São Paulo pela Metalivros. Resultou em algumas simplificações que, em uma situação, reúne quatro categorias do SNUC em uma da UICN e em três situações enquadra duas categorias do SNUC em uma da UICN.

> Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. Em casos previstos na Lei, a extração de madeira é permitida nas reservas extrativistas.

Nessa situação, compatibilizar os manejos de modo a atingir os objetivos de ambas as unidades de conservação significa minimizar as diferenças, evitar que as liberdades concedidas à reserva extrativista impactem a reserva biológica e cuidar para que as restrições impostas à reserva biológica não reduzam demasiadamente as possibilidades econômicas da reserva extrativista. Caso os zoneamentos não sejam estabelecidos de forma estreitamente coordenada, corre-se o risco de que partes contíguas das duas áreas adjacentes estejam abertas a usos incompatíveis tais como uma área intangível de um lado e uma área com extração de madeira e/ou criação de caprinos do outro. Quando duas unidades de conservação das categorias aludidas forem adjacentes em zona de fronteira, certamente o termo "área protegida transfronteiriça" estará longe de refletir a realidade. A coordenação entre ambos os lados da fronteira permanece importante, mas propugnar uma gestão integrada ou sonhar com um plano de manejo unificado, tal como proposto no guia "Áreas Protegidas Transfronteiriças para a Paz e Cooperação", é irrealista. Mais pragmático seria buscar um mecanismo de cooperação semelhante ao usado nas Reservas da Biosfera e, nesse sentido, um nome mais próximo da realidade seria "mosaico internacional de áreas protegidas".

Qualquer que seja a denominação, contudo, sob um prisma estritamente conservacionista, a cooperação entre áreas de proteção adjacentes, em princípio, faz sentido desde que haja capacidades e infraestruturas para tal em mais de um lado da fronteira. Até aqui, a experiência apontou diversas formas em que essa cooperação

pode acontecer. A mais simples é normalmente também a base para a edificação em longo prazo de uma gestão integrada eficiente e duradoura. É o que os estudiosos chamam de abordagem de baixo para cima (*bottom-up approach*). Ela acontece quando os gestores de áreas protegidas adjacentes identificam problemas que extrapolam os limites de seus parques e impactam a área protegida vizinha ou vice-versa. Normalmente, esses problemas são resolvidos localmente por meio de reuniões entre os interessados e ações coordenadas e sincronizadas de modo a lidar com suas causas de maneira ecossistêmica. Muitas vezes, não estão balizadas em acordos formais, nem sequer são comunicadas às capitais ou a instâncias administrativas superiores. Quando essas iniciativas dão certo, costumam criar vínculos de confiança e amizade entre os profissionais das unidades de conservação envolvidas e, em geral, evoluem para o desejo de uma cooperação mais profunda com o objetivo de sanar problemas de maior complexidade, bem como de compartilhar recursos de modo a otimizar seu aproveitamento.

Essa segunda fase já envolve ações mais elaboradas como treinamentos comuns, ações conjuntas, empréstimos de equipamentos e planejamento integrado. Para ser posta em execução, exige cruzamentos frequentes de fronteira, legalização de uso de equipamento pertencente a órgãos de outra nacionalidade e permissão de trabalho de funcionários estrangeiros em áreas de outro Estado (sobretudo em ações de combates a incêndios florestais e de busca e salvamento). Sob um aspecto operacional, normalmente essa evolução ocorre sem problemas já que acontece naturalmente a partir da cooperação informal já estabelecida sobre as bases da confiança mútua, construída sobre um histórico de bons resultados obtidos. Como envolve também aspectos outros, tais como facilitação de controles imigratórios e *waivers* trabalhistas, precisa ser normatizada por algum instrumento legal bilateral. Para isso, é necessário o envolvimento de instâncias administrativas e de assessoria jurídica nas capitais, bem

como das respectivas Chancelarias, onde nem sempre esses acordos são prioritários.

A partir dessa fase, só é possível incrementar a cooperação com o apoio inequívoco das autoridades centrais. Nesse sentido, passa a figurar no contexto de uma estratégia maior de visão de conjunto, que começa com o planejamento ecossistêmico nacional e a consequente adoção do princípio da gestão de áreas protegidas por mosaicos, mas não avançará se não contar com a simpatia de outros ministérios, tais como Relações Exteriores, Defesa, Trabalho e Justiça, que dentro de seus escopos de atuação também têm uma visão estratégica sobre o tema. A criação de um mosaico internacional de áreas protegidas deve também ser conducente à integração bilateral (seja ela comercial, infraestrutural, cultural etc), não pode apresentar óbices à capacidade de defesa nacional, nem deve abrir brechas para o aumento de ilícitos e irregularidades transfronteiriças como o contrabando, a extração ilegal de recursos naturais, a imigração de indocumentados e o trabalho não autorizado de estrangeiros.

Por essas razões, a cooperação entre áreas protegidas adjacentes, quando planejada de cima para baixo (*top-down approach*), normalmente acontece dentro de um quadro mais geral, que extrapola a área técnica de cunho ambiental. Nesses casos, a gestão de forma integrada de áreas protegidas adjacentes em mais de um lado da fronteira pode ser um de vários pilares de uma estratégia maior de integração regional, em busca do desenvolvimento comum, ou pode se constituir em mecanismo para esvaziar conflitos existentes ou temporariamente adormecidos. Como explica Richard Mc Neil[38], sob um aspecto técnico os melhores resultados tendem a florescer em acordos feitos por países sem diferendos fronteiriços e com uma longa história de paz e cooperação. Melhor ainda se forem membros de algum mecanismo regional de

38 MCNEIL, Richard J. International Parks for Peace. *In: Parks in the Borderline: op. cit.*, pp. 23-38.

integração em cujo arcabouço legal possa inserir a cooperação para a conservação da natureza.

Há, entretanto, situações em que a cooperação entre áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira foi estabelecida justamente com o intuito de resfriar conflitos latentes e criar uma atmosfera de colaboração transfronteiriça, utilizando-se de um meio que oferece poucas razões para a eclosão de disputas de ordem econômica ou bélica. São esses os casos de algumas áreas de conservação estabelecidas após a Segunda Guerra Mundial nas fronteiras teuto-luxemburguesa e teuto-holandesa, bem como o caso da recente criação da Reserva da Biosfera Maia na sua parte ao longo da fronteira belizenho-guatemalteca.

Por fim, há situações que se enquadram na definição de "Parques da Paz", como apresentada no capítulo 1. Diferentemente do exposto no parágrafo precedente, nesses casos uma área protegida é estabelecida com o objetivo principal de resolver diferendos de fronteira, evitando confrontos bélicos e desmilitarizando as áreas em litígio. A teoria parte do pressuposto histórico de que as guerras são causadas pela disputa em torno do uso dos recursos naturais e que uma decisão consensual da não exploração desses recursos por nenhuma parte pode ser conducente à paz. De acordo com essa linha de pensamento, a cooperação para o manejo ambiental lastreada em reuniões técnicas frequentes, divisão orçamentária equânime e planejamento comum podem servir para criar um clima de distensão e gerar ao longo do tempo um processo de confiança mútua que tenderia a cimentar um entendimento duradouro. Aqui, segundo McNeil, "a paz não é construída pela ausência de conflito armado, mas pela existência de uma agenda positiva de cooperação bilateral, alicerçada em uma solução de disputa territorial que não resultou em um lado perdedor e outro vitorioso"[39].

39 *Idem, ibidem* p. 26.

Do ponto de vista jurídico, há diversos tipos de arranjos disciplinando a cooperação entre áreas protegidas em zona de fronteira. Vão desde acordos informais não escritos e instrumentos de linguagem genérica, como declarações conjuntas e memorandos de entendimento em que se concordam em diversos tópicos e se designa um ponto focal em cada país para a troca e disseminação de informações, até tratados bilaterais reconhecendo a existência de um parque transfronteiriço e criando um conselho de manejo conjunto. Entre os dois extremos existem contratações de organizações não governamentais para supervisionar e/ou implementar o manejo integrado transfronteiriço, arranjos administrativos regulando o empréstimo de equipamentos e a cessão de recursos humanos e acordos criando grupos de trabalho conjuntos com o objetivo de harmonizar legislações, práticas de manejo e gestão de pessoal e de estabelecer políticas comuns de sinalização, educação ambiental e promoção turística (*vide* lista de acordos no Anexo 1).

Sob um aspecto técnico, ou melhor, do ponto de vista da cooperação fronteiriça, as áreas protegidas oferecem uma vasta gama de oportunidades. Os marcos iniciais são a compatibilização das culturas institucionais das entidades gestoras e a tentativa de assegurar que os órgãos envolvidos em todos os lados da fronteira tenham capacidades e recursos equivalentes, de modo a garantir um equilíbrio nas relações. Nesse sentido, a troca de informações, a transferência de conhecimentos por meio de reuniões técnicas, cursos e treinamentos conjuntos e oficinas de capacitação são formas correntes de harmonizar as práticas de manejo. Essas atividades acabam por estimular transações bilaterais de cunho comercial, como a aquisição de equipamentos compatíveis com os existentes do lado vizinho da fronteira. Tal como já demonstrado nas operações de paz multinacionais, realizadas ao abrigo da Organização das Nações Unidas, a utilização de rádios, veículos, bombas costais e mangueiras para combate a incêndios, capacetes, roupas de proteção individual,

outras peças de fardamento, computadores, e demais petrechos compatíveis facilitam operações coordenadas.

Outro grupo de ações de cooperação que costuma dar um sentido de conjunto a ecossistemas protegidos por unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira tem por público-alvo as populações das imediações da área protegida contínua. Inclui a adoção de estratégia comum de educação ambiental nas comunidades do entorno e a sinalização uniformizada em todos os lados da fronteira. Também dão sensação de unidade o planejamento coordenado da infraestrutura turística como centros de visitantes, trilhas de montanhismo, estradas-parque, mirantes, hotéis e locais de acampamentos; o cadastramento e capacitação de guias, a promoção turística nacional e internacional, inclusive com a elaboração de página cibernética e impressão de material de divulgação único, e, ainda, atividades comuns de captação de recursos externos junto a entidades e instituições multilaterais doadoras.

Por fim, como previamente citado, para que a cooperação extrapole o campo estritamente conservacionista, é importante envolver outros órgãos da administração pública nas atividades em que há interação com a gestão das áreas protegidas. Algumas medidas que exemplificam essa cooperação são o relaxamento de controles migratórios dentro do perímetro das áreas protegidas adjacentes, a cooperação e troca de informações nas atividades de policiamento e a fiscalização e a harmonização dos regulamentos veterinários e fitossanitários, com vistas à implementação de estratégias consensuais e compatíveis de manejo de fauna e flora, com planos conjuntos de reintrodução de espécies localmente extintas e de controle e eliminação de espécies exóticas, entre outras.

De um ponto de vista histórico, a ideia de cooperação bilateral entre unidades de conservação adjacentes em diferentes lados de uma mesma fronteira internacional não é nova. Em 1925, os governos da então Tchecoslováquia e da Polônia assinaram o Protocolo da

Cracóvia, estabelecendo a criação de três áreas protegidas ao longo da fronteira bilateral, a serem administradas em comum acordo, mas que só foram implementadas a partir de 1948. Entre a assinatura do Protocolo da Cracóvia e sua implementação, o Congresso norte-americano e o Parlamento canadense ratificaram em 1932 a criação do Parque Internacional da Paz Waterton-Glacier, formado pelos parques nacionais Glacier, criado em 1910 nos Estados Unidos, e Waterton Lakes, estabelecido em 1895 no Canadá[40]. Desde então essas duas áreas protegidas consultam-se e apoiam-se diuturnamente em suas atividades de manejo e gestão do ambiente natural.

Até recentemente, contudo, as experiências das fronteiras entre a Polônia e a extinta Tchecoslováquia e entre os Estados Unidos e o Canadá constituíam situações isoladas e excepcionais, que inicialmente sequer incluíam gestões efetivamente integradas. Até o último quartel do século passado poucas unidades de conservação tinham programas de cooperação com uma área protegida contígua em país vizinho. Segundo dados do Centro Mundial de Monitoramento da Conservação, órgão do Pnuma, em fins da década de 1980, existiam em todo o planeta áreas protegidas adjacentes em diferentes lados de uma ou mais fronteiras internacionais em apenas 59 lugares, envolvendo somente setenta unidades de conservação. A partir daquela data, os números têm crescido substancialmente. Em 2001, a situação havia evoluído para incluir 169 lugares, envolvendo 666 unidades de conservação localizadas em 113 países. Em 2005, já existiam 188 locais com um total de 818 unidades de conservação, que de uma forma ou outra eram contíguas a uma área protegida estrangeira. Por fim, na última atualização do inventário do CMMC, feita em 2007, foram catalogadas 3.043 unidades de conservação pertencentes a 227 complexos de áreas protegidas, cuja contiguidade atravessa pelo menos uma fronteira internacional.

40 Waterton Lakes primeiramente foi designado como parque florestal, só tendo sido reclassificado para Parque Nacional em 1911.

Embora as cifras sejam impressionantes, é importante qualificá-las. Tese de doutorado defendida em 1999 pela pesquisadora Dorothy Calhoun Zbicz mostrou que, àquela altura, 82% dos complexos de áreas protegidas adjacentes internacionalmente engajavam-se em algum tipo de cooperação mútua. Desses, contudo, apenas cerca de 17% tinham programas relevantes de cooperação com seus vizinhos além-fronteira. Essa realidade pode ser atribuída tanto à ausência de vontade política, quanto a razões mais prosaicas, como a completa falta de recursos humanos e materiais e a virtual inexistência de infraestrutura em muitas unidades de conservação localizadas nos extremos de cada território nacional que, em grande parte dos países envolvidos, confundem-se com as regiões mais periféricas, deprimidas economicamente e marginais politicamente[41].

O incremento do desenvolvimento das infraestruturas nos lugares mais ermos do planeta, do qual a Amazônia é exemplo paradigmático, e a crescente relevância que tem sido atribuída à gestão de áreas protegidas no contexto global e nos diversos quadros políticos nacionais levam a crer que a questão do manejo ecossistêmico de áreas protegidas adjacentes deverá ficar cada vez menos restrita ao estabelecimento de mosaicos dentro de um mesmo Estado. Tal circunstância sugere que o tema comece a ser pensado com profundidade pelos planejadores das estratégias de longo prazo do ordenamento do território.

Nesse sentido, é ilustrativo conhecer o estado de implementação de algumas experiências em curso nos diversos continentes. Estar ao corrente das melhores práticas, ainda que em pinceladas gerais, tem valor instrumental para a eventual elaboração de acordos de cooperação técnica que, no futuro, possam servir para capacitar os órgãos brasileiros gestores de unidades de conservação. Em algumas

41 ZBICZ, Calhoun; Calhoun, Dorothy. *Transboundary Cooperation in Conservation*: A Global Survey of Factors Influencing Cooperation between Internationally Adjoining Protected Areas. Tese de Doutorado. Universidade de Duke, 1999, pp. 199-204.

regiões, sobretudo na União Europeia e na África Austral, tratados ambiciosos para a gestão integrada de unidades de conservação internacionalmente adjacentes estão em vigor. O mais comum, contudo, como demonstrado adiante, é a implementação de medidas de cooperação bilateral que resultaram de iniciativas das equipes de servidores lotadas nas áreas protegidas envolvidas e contemplam pouco mais que troca de informações, colaboração em ações tópicas e alinhamento dos planos de manejo.

2.1 América do Norte

Na América do Norte, a iniciativa descortinada com o estabelecimento do Parque Internacional da Paz Waterton-Glacier espalhou-se com diversos graus de implementação por todas as fronteiras. As áreas protegidas internacionalmente adjacentes no continente norte-americano ocupavam, em 2007, maior extensão de terras do que em qualquer outra parte do globo, totalizando 1.511.627,08 km², envolvendo 97 áreas protegidas inseridas em doze complexos de unidades de conservação do Canadá, Estados Unidos, Groenlândia e México. A cooperação se dá com maior fluidez na fronteira americano-canadense, beneficiada por uma longa história de paz, níveis compatíveis de desenvolvimento e pelo fato de os dois países terem culturas, sistemas legais e, em grande parte, idiomas, semelhantes.

O Parque Internacional da Paz Waterton-Glacier não foi criado para preencher nenhuma estratégia de conservação dos respectivos governos ou departamentos de parques nacionais. Seu estabelecimento é resultado da iniciativa dos clubes Rotary do estado de Montana e da província de Alberta que, em 1931, propuseram o projeto como uma homenagem à paz duradoura existente entre os dois países. Embora a designação do Parque Internacional tenha sido adotada formalmente pelos poderes legislativos em Otawa e Washington, a criação da

área protegida transfronteiriça jamais implicou na formação de uma estrutura unificada, nem modificou os arranjos legais, jurisdicionais e orçamentários de nenhum dos dois parques[42]. Nesse sentido, durante cerca de cinquenta anos, não foram firmados instrumentos legais formalizando as diversas atividades de cooperação existentes na prática, nem foram previstas sanções caso alguma parte falhasse em executar o que havia sido previamente combinado. Em outras palavras, as operações de colaboração no terreno ocorreram mais como resultado de arranjos informais entre as equipes de funcionários, do que por força de algum acordo bilateral.

Com efeito, se a coordenação no terreno parece ter sido sempre estreita, demorou para que as autoridades nacionais vissem algum motivo para discipliná-la por meio de instrumentos jurídicos. Nem mesmo a inclusão dos dois parques na lista das Reservas da Biosfera se deu de forma sincronizada. "Glacier" foi aceito pelo programa "O Homem e a Biosfera" em 1976 e "Waterton Lakes" em 1979. A partir da década de 1990, contudo, há um movimento com o intuito de legitimar e formalizar juridicamente uma cooperação que, historicamente sempre se dera de baixo para cima (*bottom-up*). Em 1995, a área protegida internacionalmente contígua foi elevada a Patrimônio Mundial da Humanidade não como duas unidades funcionalmente separadas, mas como o Parque Internacional da Paz Waterton-Glacier. Em 1998, com base na experiência de Waterton--Glacier, Canadá e Estados Unidos assinaram um Memorando de Entendimento disciplinando a cooperação bilateral em manejo, pesquisa, proteção, conservação e apresentação entre suas diversas áreas protegidas contíguas ao longo da fronteira comum e criando normas para que diferentes projetos de colaboração pudessem ser

42 Este entendimento esteve claro desde a criação do Parque Internacional. Em 1932, J. B. Harkin, Comissário de Parques Nacionais do Canadá, expressou inequivocamente essa visão na carta que endereçou a H. H. Rowatt, ministro adjunto do Departamento do Interior do Canadá: "It should be made clear from the start that there will be no International Administration of the areas concerned, but that Canada would exclusively deal with the Canadian section and the United States deal exclusively with the American section."

executados ao abrigo de acordos bilaterais específicos (*vide* lista de acordos no Anexo 1).

Em seu preâmbulo, o Memorando "nota o interesse mútuo na continuidade e no reforço do manejo e da conservação de parques nacionais próximos ou contíguos à fronteira com o propósito de conservar ecossistemas partilhados". Também observa que "a cooperação regular e sustentada entre as Partes é mutuamente benéfica para fortalecer os respectivos programas e responsabilidades".

Em seu artigo segundo, determina que as Partes formem um comitê intergovernamental copresidido pelo diretor do Serviço de Parques Nacionais dos Estados Unidos e pelo vice-ministro adjunto responsável pelo Serviço de Parques Nacionais do Canadá. O documento identifica potencial de cooperação em conferências, treinamentos e oficinas técnicas, planejamento comum, formação de equipes conjuntas de pesquisadores, intercâmbio e cessão de quadros técnicos, especialistas e consultores. Faz ainda menção ao objetivo comum de reforçarem a participação mútua com posições coordenadas na Convenção do Patrimônio Mundial, na UICN, e nas diferentes iniciativas multilaterais voltadas para a conservação da natureza, com ênfase especial nas Reservas da Biosfera. O Memorando prevê ainda o desenvolvimento conjunto de atividades de promoção da visitação e manejo de turistas em áreas de proteção ambiental, entre outras iniciativas. Por fim, antevê a eventualidade da participação de outras agências governamentais em ações de cooperação bilateral para a conservação de áreas protegidas internacionalmente contíguas.

Após os ataques terroristas de 2001 sobre o território estadunidense, que ficaram conhecidos mundialmente como "11 de Setembro", a política de segurança norte-americana endureceu o controle sobre as fronteiras do país. O resultado sobre os objetivos estabelecidos no Memorando de Entendimentos de 1998 não se fez esperar, travando muitas iniciativas de cooperação bilateral. Em Waterton-Glacier, contudo, a nova realidade da "Doutrina Bush" teve

menor impacto que em outras áreas protegidas. Ali, notou-se uma resiliência decorrente de décadas de cooperação técnica bilateral. Por um lado, a vigilância fronteiriça ficou mais rigorosa. Somente cidadãos canadenses ou norte-americanos mantiveram o direito de continuar atravessando os controles migratórios existentes dentro das áreas protegidas contíguas e passou-se a exigir que os guardas-parques de Glacier incorporassem à sua rotina tarefas de fiscalização das fronteiras nacionais. Por outro lado a cooperação em assuntos substantivos (e nem tão substantivos assim) no campo do manejo seguiu inalterada graças à determinação dos funcionários de ambas as unidades de conservação que compõem o Parque Internacional da Paz Waterton--Glacier. Não só foram mantidos a uniformização das insígnias e das placas de sinalização[43] e a brochura comum elaborada em conjunto pelos dois Parques, como foi dada continuidade às ações coordenadas de combate a incêndios florestais e de busca e salvamento, intercâmbio de pessoal, colaboração em programas de reintrodução de flora nativa, frequência única de rádio, regulamentos compatíveis para visitantes e pescadores, projetos de pesquisa conjuntos e eventos comemorativos unificados.

Estados Unidos e México também firmaram um Memorando de Entendimentos em 2000 para disciplinar projetos de conservação em zona de fronteira, mas a própria natureza das relações bilaterais, que têm na migração ilegal um irritante, dificulta até mesmo a realização de reuniões técnicas entre os profissionais mexicanos e americanos de gestão ambiental e não produz clima favorável ao empreendimento de ações de manejo integrado. Com efeito, a determinação do Departamento do Interior norte-americano de que a fronteira sul do país seja demarcada por uma faixa de terreno descampado, de preferência protegido por cercas e muros, na prática, acaba por

43 A equipe de Waterton Lakes faz a manutenção da sinalização de algumas trilhas de Glacier que ficam mais próximas do lado canadense. Analogamente, as placas de sinalização no lado americano incluem informações no sistema métrico, de modo a compatibilizá-las com a sinalização em Waterton Lakes.

seccionar ecossistemas, outrossim, contínuos, dificultando o livre movimento da fauna e dificultando outras atividades de colaboração bilateral.

O exemplo da América do Norte mostra a importância do envolvimento dos funcionários e da população do entorno para o bom andamento das atividades de cooperação em áreas de proteção ambiental em zona de fronteira. Nesse sentido, os governos apenas disciplinaram e deram formato jurídico a ações correntes que contavam com apoio local e que beneficiavam econômica e socialmente ambos os lados da fronteira. Culturas semelhantes como as existentes nos Estados Unidos e no Canadá e uma longa história de convivência pacífica são indutores de cooperação. Em casos assim, as fronteiras tendem a ser espaços de convivência e de transição e não barreiras de separação.

Vale a pena citar outro exemplo de integração entre os Estados Unidos e o Canadá que surgiu de baixo para cima. Trata-se da Trilha Apalache. Primeiramente pensada por Benton Mackaye, em 1921, a história dessa trilha de 3.600 quilômetros contínuos, ligando os Estados Unidos de norte a sul é um modelo vivo de como a visitação pode ajudar a preservar o meio ambiente.

Com início na Georgia e término no Maine, a Appalachian Trail foi idealizada para proporcionar à maioria da população americana uma chance de caminhar na natureza, mas, quando finalmente foi sinalizada pela primeira vez, em 1937, corria basicamente por estradas de terra e ao longo de propriedades privadas. Na medida em que começaram a percorrê-la, os frequentadores da Trilha Apalache passaram a se preocupar com sua integridade. Logo se formou uma organização central – a Appalachian Trail Conference – para tomar conta do todo. Para cada um dos usuários da trilha, a mística de ela rasgar o país de norte a sul ininterruptamente por quase quatro mil quilômetros era fundamental. Tê-la palmilhado inteira, ou apenas um quilômetro, significava ter pisado na trilha que cortava os Estados Unidos em dois.

Permitir que essa trilha fosse interrompida, por quinhentos metros que fossem, acabaria com sua integridade, destruiria a mística.

A pressão dos usuários fez com que o trajeto original fosse crescentemente revisto de modo a evitar estradas e recuperar áreas degradadas. Em 1938, atendendo às demandas, o Serviço Nacional de Florestas e o Serviço de Parques Nacionais Americano assinaram um documento comprometendo-se a manter intocados 1,6 quilômetros de cada lado da trilha, sempre que ela cortasse terras por eles administradas. Isso resolvido, colocou-se o problema dos trechos em que a Appalachian Trail cruzava propriedades particulares. Tendo em vista a grandiosidade da trilha e os preços exorbitantes cobrados por cada hectare no leste americano, parecia não haver solução. O cenário futuro mais provável apontava para a prevalência dos interesses econômicos privados, levando à subdivisão dos terrenos mais próximos aos grandes centros, tais como Nova Iorque e Filadélfia e transformando antigas fazendas em sítios de recreio e estâncias serranas para seus habitantes.

Não foi assim. Como a diretora da Appalachian Trail Conference, Karen Lutz, explicou em entrevista concedida ao autor na sede administrativa da Trilha, em Harpers Ferry, na Virgínia, já na década de 1980, entre três e quatro milhões de pessoas percorriam a Trilha Apalache por ano, embora somente cerca de duzentas o fizessem de ponta a ponta. Tamanho uso criou uma força política irresistível e o governo começou a destinar orçamento para desapropriar um corredor de no mínimo trezentos metros de largura ao longo de todo o seu trajeto. Em 1980, o Congresso Americano autorizou o uso de trinta milhões de dólares para esse fim, seguidos de outros trinta milhões em 1981. Como consequência, em 1995, foi formado um grande corredor ecológico entre o norte e o sul da Costa Leste dos Estados Unidos e apenas setenta quilômetros, ou cerca de 2% da trilha, ainda passavam sobre propriedades privadas. Antes disso, em 1968, o Congresso americano aprovou uma Lei criando uma nova categoria de unidade

de conservação: as Trilhas Nacionais. A Trilha Apalache foi a primeira a ser designada dentro dessa classificação, o que obrigou parques nacionais, florestas nacionais, refúgios de vida selvagem, áreas protegidas estaduais e municipais a administrar seus trechos da Trilha de forma uniformizada e cooperativa. Hoje, a Trilha Apalache, além de ser um equipamento de lazer, também é duto de migração de espécies entre áreas protegidas como é o caso dos ursos norte-americanos que, caso contrário, estariam condenados a ficar ilhados em unidades de conservação isoladas e, com isso, submetidos a pouca troca genética. Em outras palavras, um equipamento pensado para a recreação pública acabou por exercer o papel de corredor ecológico entre diversas áreas protegidas, pois serve de liame para a formação de um grande mosaico de unidades de conservação no leste dos Estados Unidos.

Em 1994, montanhistas canadenses resolveram estender a Trilha Apalache no lado norte da fronteira estadunidense até o fim da cadeia montanhosa dos Apalaches, em Belle Isle, Newfoundland. Ao longo da década de 1990, construíram e interligaram mais 1.200 quilômetros de picadas e caminhos rurais e aplicaram no lado canadense da trilha os mesmos métodos e princípios de manejo utilizados nos Estados Unidos. Na prática estenderam o grande corredor ecológico a seis novas áreas protegidas no Canadá. Hoje, não só pelo valor que tem como rota de migração de espécies, mas também graças ao seu uso contínuo por montanhistas, que ajudam a desenvolver a deprimida economia rural que atravessa o trecho canadense da Trilha Apalache tem o apoio financeiro e de manejo dos serviços provinciais de parques do Quebec, New Brunswick, Prince Edward Island e Newfoundland, bem como do Serviço Canadense de Parques Nacionais. Assim, sem acordos ou negociações diplomáticas, mas somente com a pressão dos usuários de uma trilha, estabeleceu-se um dos maiores corredores ecológicos do mundo, que só funciona porque conta com grande cooperação bilateral, ainda que executada, sobretudo, de maneira informal.

2.2 América Central

Na América Central há dez grandes iniciativas de cooperação entre mosaicos contíguos de áreas protegidas em zona de fronteira, envolvendo todos os países da região desde a divisa mais ao norte com o México até o limite meridional com a Colômbia. Para o Brasil interessa estudar, sobretudo, os exemplos da cooperação em torno da região onde subsiste a cultura Maia, que se espraia por Guatemala, México, Belize e Honduras – e cuja realidade tem alguns pontos comuns à Amazônia, seja pela quantidade de países envolvidos (dois deles com diferendos de fronteira), pelo desmatamento da selva primária, pela caça ilegal, pela construção de novas infraestruturas que incentivam a migração populacional e o desenvolvimento, ou seja ainda pela presença do narcotráfico.

O "Projeto Rota Maia", que reúne Guatemala, México, Belize e Honduras, foi concebido em 1987 quando o então editor da revista National Geographic, Wilbur Garrett, desenvolveu um circuito turístico integrando as áreas de conservação e os sítios arqueológicos pré-colombianos nesses quatro países. Embora jamais tenha alcançado a plenitude dos objetivos projetados, desde seu lançamento o empreendimento obteve alguns sucessos, para o que contou com apoio dos respectivos governos, da Organização dos Estados Americanos e da Comissão Europeia.

Em seu momento inicial, de 1988 a 1992, o Projeto se dividiu em quatro fases. Na primeira foi realizado um inventário da situação de manejo dos parques e da infraestrutura existente. Também foram elaborados os itinerários a serem desenvolvidos e foi executada uma pesquisa das legislações em vigor nas Partes, com vistas a buscar pontos com necessidade de harmonização. Ademais, os planejadores concentraram-se no estudo e compatibilização dos zoneamentos das unidades de conservação escolhidas, bem como nas medidas e mecanismos de manejo integrado a serem propostas para posterior implementação. Foram redigidas minutas de acordos entre os países

envolvidos, bem como definida proposta de um Plano Diretor Mestre, cujas diretrizes deveriam enquadrar os planos de manejo das diferentes áreas protegidas concernentes. Por fim, foi criada uma campanha de divulgação turística integrada, a ser veiculada em meios impressos e televisivos de países europeus e norte-americanos.

Durante a segunda fase do projeto, os quatro países assinaram diferentes intrumentos jurídicos definindo os papéis de cada uma das entidades governamentais das Partes, que envolviam desde ministérios do turismo, meio ambiente e obras públicas, até agências responsáveis pela gestão de áreas protegidas e pela administração de sítios arqueológicos. Também foram firmados acordos de cooperação com organismos multilaterais e entidades doadoras, como o Pnuma, o Banco Mundial, o BID, a Unesco e a Organização dos Estados Americanos. Por fim, foram priorizadas as áreas protegidas por onde o projeto começaria a ser implantado e seus planos de manejo foram confeccionados ou atualizados.

Na terceira fase, foi montada uma Secretaria Executiva para o projeto, com o fito de administrar a execução das ações previstas, que incluíram obras de infraestrutura, como aeroportos, estradas-parque, hotéis, museus, trilhas de montanhismo, centros de visitantes, restauração de sítios arqueológicos, entre outros empreendimentos.

Finalmente, a última fase do projeto concentrou-se na divulgação da Rota Maia e no acompanhamento da implementação e uniformização de alguns serviços e atividades, como o manejo de áreas protegidas e a sinalização turística.

A Rota Maia não chegou a ser plenamente executada. Como é normal acontecer com projetos dessa envergadura, muitas ideias sequer saíram do papel. Ainda assim, alguns de seus objetivos foram alcançados, como a implementação de uma sinalização comum que deu um sentido de unidade ao trajeto turístico nos quatro países, a harmonização das normas sobre construção de hotéis ambientalmente corretos, a publicidade conjunta e a melhoria das infraestruturas

existentes, como o aeroporto de El Petén, próximo a Flores, na Guatemala. Os resultados se fizeram sentir, já na primeira metade da década de 1990, com grande incremento no ingresso de turistas nos destinos promovidos pela "Ruta Maya", sobretudo Cancun no México e Tikal na Guatemala.

Do ponto de vista do escopo deste estudo, dos quatro países envolvidos na iniciativa da Rota Maia, a Guatemala merece uma atenção especial pela situação do norte do país, que guarda algumas semelhanças conceituais com a Amazônia brasileira: baixa presença institucional, histórico recente de desmatamento, comércio de madeira nativa e invasões de terras, preocupação das Forças Armadas com a integridade das fronteiras e utilização crescente pelo tráfico internacional de estupefacientes de rotas e pistas de pouso clandestinas na região. A Guatemala é o berço da civilização maia e país mais populoso e com economia mais dinâmica em toda a América Central. Também detém uma das maiores parcelas do patrimônio ambiental do istmo. Aproximadamente 28% de seus 109.000 km² encontram-se protegidos em 162 unidades de conservação distribuídas em quinze categorias de manejo. Trata-se de um Sistema de Áreas Protegidas um pouco confuso, pois tem atribuições de proteger a natureza de maneira integrada com centenas de sítios arqueológicos milenares, escondidos nas profundezas das selvas do país. O Sistema engloba alguns parques nacionais administrados pelo Conselho Nacional de Áreas Protegidas, outros manejados pelo Instituto Nacional de Bosques, mais alguns sob a jurisdição do Instituto de Antropologia e História e um grupo de biótopos (categoria similar à Reserva Biológica do SNUC), sob a égide da Universidade de São Carlos, entre outros órgãos. Como era de se esperar, o Sistema tem seus altos e baixos. Alguns parques são muito bem manejados, outros nem tanto.

Assim como no Brasil, a maior extensão das áreas protegidas guatemaltecas encontra-se no norte do país, na selva tropical de El Petén. Ali estão os Parques Nacionais de Tikal, El Mirador, Laguna

del Tigre e Yaxha Nakum Naranjo, cuja contiguidade com parques do México e Belize garante uma extensa área protegida nas fronteiras. Na selva que se distribui pelos três países tanto a onça parda quanto a pintada estão em situação ecologicamente saudável e em quantidades viáveis para sua reprodução. Isoladamente nenhuma das três nações teria condições de albergar populações tão grandes e, sobretudo, com tanta variedade genética, o que recomenda a cooperação entre as respectivas áreas protegidas. Cooperação que, apesar do Projeto Rota Maia e de iniciativas mais recentes de que trataremos adiante, ainda tem que percorrer uma longa distância para atingir a plenitude.

Mesmo dentro da própria Guatemala a colaboração entre os diversos órgãos que cuidam da conservação ambiental é recente[44]. Em visita, realizada em abril de 2009, ao norte da Guatemala e oeste de Belize o autor percorreu diversas áreas protegidas daqueles países, acompanhado de Santiago Billy, diretor de Patrimônio Natural da Presidência da República guatemalteca no fim da década de 1980 e diretor de Fauna e Flora do Ministério da Cultura durante a década de 1990. Na ocasião, Santiago Billy relatou que os Parques do setentrião guatemalteco têm sido usados por narcotraficantes colombianos, que teriam aberto diversas pequenas pistas de pouso clandestinas na selva, permitindo que avionetas carregadas de cocaína possam fazer escalas técnicas na América Central. Disse também haver provas da abertura recente de uma malha de trilhas clandestinas atravessando a fronteira entre a Guatemala e o México em meio à selva despoliciada e que estas picadas estariam sendo usadas por traficantes a pé. Por isso mesmo aplaudiu os resultados da cooperação que, além de criar uma parceria com as autoridades belizenhas e mexicanas, também teria obrigado os próprios guatemaltecos a coordenar melhor as ações de seus diferentes órgãos governamentais e ministérios encarregados de cuidar do meio ambiente: "Hoje há sinergia entre unidades de conservação contíguas e

44 O problema encontra paralelo no Brasil, onde ainda há pouca colaboração entre as áreas protegidas federais e as estaduais e municipais.

coordenação no planejamento e na fiscalização, além de padronização no manejo".

Os sucessos não podem, contudo, ser atribuídos exclusivamente à Rota Maia, embora seja verdade que sua implementação propiciou um clima de confiança entre as Partes, conducente à criação de outras iniciativas de cooperação entre áreas protegidas em zona de fronteira. Nesse sentido, o projeto do Corredor Biológico Mesoamericano, concebido em 1997, no contexto do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), e implementado a partir do ano 2000, também teve papel instrumental em criar as condições para iniciativas continuadas de cooperação entre áreas protegidas em zona de fronteira, dentro de um quadro de desenvolvimento sustentável[45].

O Corredor Biológico Mesoamericano é definido oficialmente como

> um sistema de ordenamento do território que integra várias instâncias administrativas com áreas protegidas, zonas de amortecimento, áreas de uso múltiplo e corredores ecológicos. O projeto está organizado de maneira a consolidar o território de forma a oferecer benefícios e serviços ambientais para a América Central e para o Mundo. Além disso, o Corredor Biológico Mesoamericano busca promover oportunidades de investimentos em conservação e uso sustentável de recursos naturais"[46].

Entre 2000 e 2005, ao abrigo de decisões tomadas em encontros presidenciais, houve um esforço de harmonização das legislações ambientais nacionais. A partir de 2005, o Projeto evoluiu e desdobrou-se em três estratégias de implementação, uma destinada ao manejo de áreas protegidas, outra focada nos corredores ecológicos e uma última

45 O Corredor Biológico Mesoamericano é um projeto que mescla iniciativas de manejo de áreas protegidas com ações que promovem o desenvolvimento econômico das populações do entorno.

46 JIMENEZ, Alicia; LOPÉZ, Alexander. *The Mesoamerican Biological Corridor as a Mechanism for Transborder Environmental Cooperation, Report of the Regional Consultation, 4-5 July 2006, Mexico City*. Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco. San José: Universidad Nacional de Costa Rica, 2006.

dedicada ao monitoramento da biodiversidade. Ao fim e ao cabo, busca-se que o manejo da biodiversidade no istmo respeite regras e normas padronizadas de modo a facilitar a aplicação da abordagem ecossistêmica. Em 2006, começaram a sair do papel dez corredores ecológicos transfronteiriços, dos quais dois encontram-se em estágios mais avançados de implementação: o El Corazón, entre Honduras e Guatemala; e o mais desenvolvido: o da Selva Maia (que se distingue do Projeto Rota Maia), entre Belize, México e Guatemala.

O fato da cooperação na Selva Maia estar mais adiantada do que nos outros corredores pode ser atribuído aos logros obtidos com a implementação da Rota Maia, que foi reforçada em 1998, quando México e Guatemala criaram um programa de irmanação de áreas protegidas, segundo o qual uma série de ações harmonizadas foram efetivadas, sobretudo atividades de fiscalização conjuntas por terra e por ar. Os resultados positivos dessa experiência incentivaram os governos de ambos os países a abordarem o governo belizenho e proporem a colaboração trilateral para a conservação da Selva Maia, o que acabou sendo acertado por meio do Memorando de Entendimento para a Cooperação na Área de Conservação de Áreas Protegidas, assinado pelas respectivas autoridades ambientais[47] em 26 de Agosto de 2005, já no contexto da iniciativa mais ambiciosa do Corredor Biológico Mesoamericano.

O Memorando, em seu preâmbulo, faz menção à irmanação entre os parques guatemaltecos e mexicanos, depois segue para listar como áreas passíveis de cooperação entre os três signatários: respostas conjuntas a sinistros ambientais comuns; manejo compreensivo de ecossistemas; troca de informações em matéria de conservação de áreas protegidas em zona de fronteira e proteção e conservação de áreas protegidas e corredores biológicos, de modo a assegurar a

47 Assinaram o Memorando de Entendimento o Ministério dos Recursos Naturais e Meio Ambiente de Belize, o Conselho Nacional de Áreas Protegidas da Guatemala e a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do México.

conectividade entre áreas protegidas. Segundo Jimenez e Lopéz, as principais ações de cooperação têm se desenvolvido em atividades de prevenção e combate a incêndios florestais, de repressão à extração e comercialização ilegais de fauna e flora silvestres, bem como de consolidação do manejo das áreas protegidas naturais transfronteiriças e da melhoria da conectividade ecológica entre essas áreas. Ainda de acordo com os mesmos autores, há um esforço conjunto na elaboração e execução de um sistema regional de monitoramento e na coordenação de patrulhamentos visando à segurança e à fiscalização das áreas protegidas[48].

O Plano Regional para as Áreas Protegidas da Região Fronteiriça entre México, Belize e Guatemala, preparado ao abrigo do Memorando, ficou pronto em 2006. Entre outras deliberações, admite que "um dos maiores desafios da região é proteger o meio ambiente em uma área que é considerada uma das de maior densidade de sítios arqueológicos no mundo". O Plano prevê que até o final de 2015 o patrimônio cultural e o patrimônio natural sejam manejados de forma integrada nas quinze principais unidades de conservação da região. O pessoal de todos os órgãos envolvidos receberá treinamento em planejamento e manejo integrado de ambos os patrimônios, que terão suas diretrizes incorporadas aos respectivos planos de manejo; coordenações nacionais de manejo integrado deverão ser criadas, reunindo o pessoal dos diversos órgãos culturais e ambientais envolvidos e mecanismos de divisão equitativa de recursos advindos da visitação deverão ser estabelecidos.

Sob um foco estritamente conservacionista, o Memorando tem facilitado o monitoramento e a pesquisa dos movimentos da onça pintada (maior carnívoro das Américas) e de diversas espécies de araras. Já sob o aspecto mais geral das relações internacionais é inegável que a cooperação entre as áreas protegidas em zona de fronteira tem sido um

48 JIMENEZ; LOPÉZ, *op.cit.*

fator de distensão entre Belize e Guatemala. Delegações de ambos os países têm se encontrado com frequência e há hoje espaço para buscar denominadores comuns onde antes só havia conflito e ressentimentos, causados por uma disputa territorial histórica.

A realidade observada em visita efetuada pelo autor em abril de 2009 ao Parque Nacional de Yaxha Nakum Naranjo, na fronteira belizenho-guatemalteca, mostrou sinais de integração entre os dois países. Ali os manejos de diversos sítios arqueológicos maias e de 37.160 hectares de selva bem conservada realizam-se conjuntamente pelo Conselho Nacional de Áreas Protegidas e pelo Instituto de Antropologia e História da Guatemala. O Exército guatemalteco também está envolvido. Um destacamento de 25 praças e dois oficiais da Primeira Brigada de Infantaria fica permanentemente aquartelado no Parque. Em depoimento ao autor, o capitão Chonay, comandante do pelotão, informou que seus homens patrulham a área protegida, coibindo invasões, caça e corte de madeira. Além disso, o oficial afirmou que os militares se comunicam frequentemente com as forças de segurança belizenhas de modo a trocar informações sobre movimentações ilícitas entre os dois países e coordenar as atividades para que não haja descontinuidade na fiscalização em ambos os lados da fronteira.

Paralelamente às iniciativas de cooperação em torno da Rota Maia e da Selva Maia, os chefes de Estado de Honduras, Guatemala, Belize e México assinaram em 1997 a Declaração de Tulum que criou a Iniciativa Mesoamericana do Sistema de Arrecifes de Coral Caribenho. O acordo aponta para a harmonização do manejo e da gestão do sistema de arrecifes da América Central, que se estende por mil quilômetros da costa caribenha, desde as praias da Riviera Mexicana até o Litoral Garifuna em Honduras. Trata-se de um grande esforço, uma vez que há ali cerca de sessenta áreas protegidas marinhas e costeiras, submetidas a vinte categorias de manejo diferentes, administradas por um conjunto de instituições que extrapola em muito as quatro instuições

nacionais de áreas protegidas das Partes. No sistema de arrecifes da América Central, há patrimônios da humanidade, parques nacionais, reservas da biosfera, monumentos naturais, reservas de fauna e ainda unidades de conservação federais, provinciais e municipais. Também há áreas protegidas privadas e unidades de conservação públicas manejadas por organizações não governamentais.

Tamanha diversidade tem óbvio impacto sobre a desejada uniformidade nos procedimentos e na qualidade do manejo, dificultando a proposta de uma abordagem ecossistêmica sobre todo o conjunto de arrecifes da América Central. Notam-se carências e disparidades nacionais na disponibilidade de infraestruturas e de recursos humanos[49]. Faltam prédios administrativos, barcos, uniformes, computadores e treinamento. Ainda assim, as perspectivas parecem ser animadoras. A criação, em 2003, de um mecanismo financeiro regional para o fomento às áreas protegidas do Sistema, com participação de fideicomissos das Partes e administração do World Wide Fund for Nature (WWF) proveu um fator de harmonização no manejo, pois, entre outros objetivos, visa a reduzir as assimetrias entre as unidades de conservação. Até aqui a principal estratégia de investimento tem sido reforçar as capacidades de cinco áreas protegidas em zona de fronteira, por meio de cursos conjuntos de capacitação e intercâmbio entre guardas-parques e entre funcionários administrativos. Foram consensuadas diretrizes estabelecendo padrões mínimos de manejo e verifica-se uma abordagem comum junto às autoridades municipais e provinciais das Partes, de modo a estabelecer regras para elaboração de estudos de impacto ambiental e posterior monitoramento de medidas para mitigar atividades danosas aos arrecifes, tais como esgotamento sanitário, pesca comercial, turismo de massa e trânsito de embarcações.

49 Enquanto as áreas protegidas manejadas pelo México têm uma média de vinte funcionários cada uma, as belizenhas, guatemaltecas e hondurenhas contam com uma média de cinco servidores cada.

Em suma, os acordos de cooperação com fulcro nas áreas protegidas nas zonas de fronteira entre México, Guatemala, Belize e Honduras não têm constituído uma panaceia para resolver os problemas de conservação de nenhum dos quatro países. A região continua desestabilizada por desmatamento, caça e pesca ilegais, além da movimentação de narcotraficantes entre outros males. É inegável, contudo, que os esforços recentes de harmonização de manejo e cooperação transfronteiriça têm ajudado a mitigar esses problemas ao criar uma sinergia entre os quatro países, conducente a ações coordenadas e, sobretudo, coerentes entre si. Além disso, é fácil observar no terreno que a busca de pontos de contato entre as Partes tem sido um facilitador da integração regional. A sinalização padronizada e o treinamento de guias nos quatro países sobre uma base conceitual maia e não simplesmente nacional ajuda a dar uma ideia de conjunto a um roteiro que atravessa a região.

Em visita a sítios maia nas quatro Partes, o autor pode verificar que os funcionários das áreas protegidas trabalham com a noção do todo e recomendam ao turista visitas a monumentos arqueológicos em outros países da região. Hotéis nos quatro países envolvidos oferecem transportes a pirâmides maias e a arrecifes de coral dentro e fora de suas fronteiras nacionais, integrando os signatários do projeto Rota Maia, por meio de seu passado comum e de seu patrimônio natural compartilhado. Se, na prática, a política de cooperação não sanou todos os males ambientais, com certeza criou um clima de integração e de entendimento, pois dividiu os turistas de forma mais equanime pela região, repartindo postos de trabalho e benefícios financeiros e chamando atenção para a necessidade de sinergias na busca por soluções coordenadas a aflições comuns. Especificamente na fronteira entre Belize e Guatemala, a cooperação parece ter reduzido significativamente o mal-estar e a desconfiança mútua substituindo-os por ações de planejamento turístico integrado e, na seara militar, trocando posturas belicosas por patrulhas de fiscalização coordenada

em ambos os lados de uma fronteira que, apesar de tudo, ainda tem traçado contestado.

2.3 Europa

De todos os continentes, a Europa tem a menor extensão de áreas protegidas contíguas em zona de fronteira: apenas 188.153 km². É no continente europeu, todavia, que a cooperação se dá de forma mais natural, pois ali, salvo raras exceções, as fronteiras são espaços ocupados, economicamente consolidados, contam com ampla presença de instituições de Estado e não sofrem instabilidades marcadamente diferentes daquelas que afetam o centro dos países. Ademais, há uma gama de mecanismos de integração regional, a exemplo da União Europeia, que funcionam como indutores da cooperação continuada em vários setores, inclusive no da conservação ambiental, em cujo contexto já existe longo histórico de colaboração entre parques.

Como já mencionado anteriormente, a ideia da criação de áreas protegidas contíguas em zona de fronteira manejadas em comum acordo encontra registro na Europa desde 1925, quando Polônia e a então Tchecoslováquia assinaram o Protocolo da Cracóvia, destinado a resolver pequenas disputas de limites remanescentes da Primeira Guerra Mundial. A implementação do acordo, contudo, só se iniciou após a Segunda Grande Guerra: o Parque de Tatras foi criado em 1949 em território da atual Eslováquia, enquanto a contraparte polonesa só foi implantada em 1954, embora sua criação tenha sido decretada em 1937[50]. Os parques de Pieniny, cuja extensão somada não chega a alcançar os 61 km², demoraram ainda mais. O governo de Varsóvia decretou a criação de uma área protegida em seu lado da fronteira em 1932, mas só a implementou em 1954. A unidade de conservação contígua, que hoje também se encontra na Eslováquia, tardou mais

50 Em 1992, ambos os parques foram designados conjuntamente como Reserva da Biosfera.

ainda, saindo do papel apenas em 1967. Por fim, os Parques Nacionais de Karkonosze foram criados na Polônia em 1959 e na atual República Tcheca em 1963[51].

Por estranho que pareça, contudo, como informa Saussay, exceto pela existência de um Plano de Ação Comum anual, elaborado em conjunto desde 1991, não há nenhum outro documento posterior ao Protocolo que regule a cooperação entre os Parques[52]. Ali o manejo é coordenado de maneira informal por meio de reuniões regulares entre os administradores, pesquisadores e demais funcionários técnicos, bem como pelo intercâmbio de documentos.

Parece funcionar muito bem. Em visita aos dois lados do Tatras e do Pienniny, em abril de 2011, o autor verificou uma cooperação profícua através da fronteira. A falta de um documento balizador e de um maior envolvimento dos governos centrais, entretanto, têm resultado em um movimento de integração de baixo para cima (*bottom--up*) que, ao invés de seguir políticas de Estado, tem sido moldado no terreno, de acordo, sobretudo, com as visões das respectivas equipes técnicas.

Como consequência, a cooperação em Pieniny é mais robusta do que a existente em Tatras. Neste último, Pavol Majko, diretor do parque eslovaco, em depoimento ao autor concedido em Tratranska Straba em 27 de abril de 2011, informou que se reúne periodicamente com seu homólogo polonês, ocasiões em que coordenam as políticas de manejo, especialmente no tocante à reintrodução de espécies animais e à manutenção da rede de trilhas que atravessa as fronteiras nacionais. Alguns desacordos impedem um manejo mais uniforme. Entre outros descompassos, no lado eslovaco as trilhas são fechadas

51 Também em 1992, os parques tcheco e polonês foram designados conjuntamente como Reserva da Biosfera. Desde 1961 é possível caminhar sobre a linha de trinta quilômetros da fronteira que divide Polônia e República Tcheca, ao longo dos parques nacionais de Karkonosze. A trilha batizada de "Caminho da Amizade" é considerada o símbolo da cooperação transfronteiriça entre as respectivas unidades de conservação. A sinalização é uniforme e bilíngue. A manutenção é feita em conjunto pelos dois países.

52 Christian du Saussay. *Transfrontier Parks*. *Unasylva*: *An International Review of Forestry and Forest Products*. Roma: FAO, vol. 32, nº 127, 1980.

no inverno, enquanto na Polônia permanecem abertas o ano inteiro. A diferença de atribuições legais dos parques nacionais também dificulta uma coordenação mais estreita. Na Polônia, os parques nacionais são constituídos por terras totalmente públicas e seus diretores têm poderes executivos. Na Eslováquia, mais de 50% da área declarada como parques nacionais é de domínio privado. Seus diretores não têm poder executivo, mas apenas normativo, o que os torna mais fracos que suas contrapartes polacas.

Consequentemente, os parques em particular e a conservação da biodiversidade em geral têm maior nível de implementação na Polônia do que na Eslováquia. Em Pieniny, onde a integração entre os diferentes lados da fronteira é maior que em Tatras, essa diferença é visível. A porção eslovaca do parque abrange 3.749 hectares, cerca de uma vez e meia o tamanho da fatia polaca, que cobre apenas 2.346 hectares. Apesar disso, o orçamento do lado polonês equivale a mais que o dobro dos recursos disponíveis ao parque eslovaco[53]. Analogamente, o governo de Varsóvia emprega ali cinquenta funcionários, ao tempo em que Bratislava mantém apenas dez guardas-parques em Pieniny.

Enquanto em Tatras e no Parque Nacional de Poloniny[54], a cooperação se resume à coordenação de ações de manejo, em Pieniny e em Slovak Kras/Aggletelek a integração é mais aprofundada[55]. Em visita de campo a Pieniny feita pelo autor em 28 e 29 de abril de 2011 em companhia dos diretores dos respectivos parques nacionais,

53 Em entrevista concedida ao autor em 28 de abril de 2011, os diretores dos parques nacionais polonês e eslovaco de Pieniny informaram que seus orçamentos para 2011 equivaliam a respectivamente um milhão e quatrocentos mil euros.

54 Parque Nacional eslovaco contíguo a parques nacionais na Polônia e Ucrânia, com quem, desde 2007, divide o estatuto de Patrimônio Mundial da Humanidade. Visitado pelo autor em 2 de maio de 2011. Para maiores informações a cerca da iniciativa transfronteiriça de Poloniny vide: VASILEJEVIC, Maja; PESOLD, Tomasz (Eds.). *Crossing Borders for Nature*: European Examples of Transboundary Conservation. Gland: IUCN, 2011, pp. 26-30.

55 Na viagem de campo que realizou à Eslováquia e Polônia em abril e maio de 2011, o autor visitou também os parques nacionais e patrimônios mundiais da humanidade contíguos de Slovak Kras (Eslováquia) e Aggletelek (Hungria). Ali, o grau de cooperação e uniformidade nos procedimentos de sinalização, manejo e divulgação turística aproximam-se daquele observado em Pieniny e destoam dos de Tatras e Poloniny. Também são mais o resultado de esforços comuns dos diretores das respectivas unidades de conservação e das autoridades municipais do entorno do que de uma política de Estado gerada nas capitais.

Michael Solowski (Polônia) e Stefan Danko (Eslováquia), o autor apurou que ambos se reúnem de vinte a trinta vezes por ano. Segundo eles, seus subordinados chegam a se encontrar em mais de cem ocasiões todos os anos para decidir ações conjuntas de manejo, como a conservação de borboletas e a erradicação de espécies exóticas das margens do rio Dunajec, e atividades de uso público (a principal trilha do Parque é internacional, como também é internacional o *rafting* no rio Dunajec, passeio mais popular das duas unidades de conservação).

Semestralmente, há um seminário com pesquisadores e operadores turísticos onde os dois Parques são discutidos como uma só unidade ecossistêmica e do qual emanam propostas para serem implementadas em estreita coordenação. Embora os planos de manejo não sejam unificados, foram preparados levando em consideração ambos os parques nacionais de Pieniny. Sua execução está subordinada à supervisão dos respectivos conselhos consultivos. O diretor de cada parque tem assento no conselho consultivo do parque vizinho em terras estrangeiras. Segundo Danko e Solowski informaram ao autor, desde 2011 há uma reunião anual conjunta de ambos os conselhos consultivos.

Em Tatras (e Poloniny), apesar dos encontros frequentes entre os respectivos diretores, a sinalização, folheteria e mapas ainda retratam apenas cada um dos Parques. Na sala da direção do Tratas eslovaco há um enorme mapa do parque nacional. Só retrata o lado da Eslováquia, havendo um grande espaço branco onde deveria figurar o lado da montanha localizado sob a soberania de Varsóvia. Já em Pieniny (e em Slovak Kras/Aggletelek) as placas de sinalização, a folheteria, os mapas, os cartazes e o material de divulgação sempre mostram o território dos dois parques, balizados por ambos os logotipos. Os textos são bilíngues em polonês e eslovaco (em eslovaco e húngaro no caso de Slovak Kras/Aggletelek). A cadeira de Michael Solowski, na sala da direção do Pieniny polaco, está guarnecida pelas bandeiras da Polônia e da Eslováquia.

Ainda assim, ambos os diretores dos parques Pieniny parecem ter consciência de que a integração é fruto do seu esforço pessoal mais do que de uma política de Estado. Embora o tema unidades de conservação na fronteira faça parte dos assuntos discutidos no âmbito da Subcomissão Mista de Cooperação Fronteiriça que se reúne duas vezes por ano, Michael Solowski acredita que as disparidades ainda são grandes demais. Para ele, mesmo no quadro da União Europeia, sem uma legislação mais uniforme não há possibilidade de um manejo realmente ecossistêmico: "É uma questão de mentalidade. Vizinho a Pieniny e também na fronteira com a Eslováquia temos o parque nacional de Magusrki, onde estamos fazendo um grande esforço para preservação de lobos e ursos. Não há unidade de conservação do lado eslovaco, onde é permitido caçar esses animais. Pieniny, mesmo na sua dimensão internacional, mal atinge os seis mil hectares. Só passa a fazer sentido se somado a Magurski. Como é possível falar em manejo ecossistêmico sem levar em consideração esse descompasso legislativo?".

Na Europa, entretanto, o caráter informal da cooperação a partir de parques estabelecidos nas fronteiras da antiga Tchecoslováquia não é paradigmático. Não faltam no continente instrumentos jurídicos supranacionais que servem como balizadores para a cooperação entre áreas protegidas. Vão desde Memorandos de Entendimentos como os que disciplinam a relação entre unidades de conservação portuguesas e espanholas, até recomendações mais gerais, a exemplo daquela emanada em 22 de janeiro de 1970, da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, reconhecendo que a disparidade das legislações ambientais das diferentes nações europeias não era propícia à criação de parques regionais nem transfronteiriços e conclamando os membros a buscar essa avenida de cooperação, cujo potencial de geração de solidariedade entre os povos do continente deveria ser explorado com mais vigor[56].

56 Recomendação 587 da 21ª Sessão Ordinária da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, sobre a "Criação de parques naturais regionais e parques naturais fronteiriços".

Mais recentemente, 54 ministros europeus de meio ambiente reunidos em Sófia, em 1995, na 3ª Conferência Ministerial do Meio Ambiente para a Europa, apoiaram a criação da iniciativa "Rede Ecológica Europeia" que, entre outras deliberações, regula que as áreas protegidas devem ser grandes o suficiente para garantir a sobrevivência e reprodução das espécies e determina que as unidades de conservação sejam conectadas por corredores ecológicos.

Na prática, assim como ocorrido com os parques criados com base no Protocolo da Cracóvia, a cooperação entre áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira tem resultado mais da boa vontade das equipes de funcionários lotados em algumas dessas unidades de conservação, que se encontram regularmente em comitês de consultas mútuas, do que de acordos pensados e redigidos nas capitais. Nesse espírito, quase dez anos antes da entrada em vigor do Espaço Schengen, em 1985, os parques adjacentes entre Alemanha e Holanda e Alemanha e Bélgica já tinham trilhas ecológicas internacionais, cuja travessia dispensava as formalidades imigratórias que, graças a ingerências dos referidos comitês de consultas mútuas, podiam ser feitas no posto policial mais próximo.

Ainda no contexto europeu, vale analisar com um pouco mais de cuidado as experiências de Portugal e da França; a primeira pela proximidade cultural e do ordenamento jurídico com o Brasil e a segunda pelo fato de ser a metrópole da Guiana francesa, em cuja fronteira com o Amapá há unidades de conservação adjacentes aos parques nacionais brasileiros das Montanhas do Tumucumaque e do Cabo Orange.

Portugal tem 34 áreas protegidas, das quais oito estão localizadas ao longo dos 1.214 quilômetros da fronteira com a Espanha. Entre essas, quatro desenvolvem algum programa consistente e duradouro de cooperação transfronteiriça, mas apenas duas interagem com outra área protegida do lado espanhol (as outras duas têm acordos genéricos de cooperação com municipalidades espanholas). Uma delas, a Peneda

Gerês, contígua à Galícia, é o único parque nacional português, a outra é o Parque Natural do Tejo Internacional.

O Parque Nacional da Peneda Gerês foi criado em 1971 em um terreno montanhoso, cujos divisores d´água delimitam uma fronteira natural com a Espanha. A região, até recentemente, teve grande importância estratégica, pois dentro da atual área do Parque está localizada a maior mina portuguesa de volfrâmio, minério de uso estratégico para a indústria bélica. A implementação do Parque não foi fácil, pois, apesar de abrigar um dos últimos remanescentes europeus da mata de albergaria, a zona em que está inserida, além da recente extração mineral – ocupação intensiva em mão de obra – era tradicionalmente usada por pastores e pequenos agricultores dos vilarejos do entorno. A mudança de paradigma, apoiada em forte pressão dos ambientalistas e usuários da área protegida como local de recreio foi lenta. Iniciou-se com um novo zoneamento, que proibiu a mineração, reduziu as regiões abertas ao plantio e pastoreio e coibiu atividades de caça.

O consequente aumento da fauna, sobretudo dos lobos, cervos e cavalos garranos, foi acompanhado de sua dispersão pelo lado espanhol da serra, onde o abate esportivo de animais selvagens era permitido. Aos poucos, a contradição dos esforços de conservação em um lado da fronteira com a atividade cinegética na outra parte provocou uma pressão para que a Espanha também protegesse sua porção do Gerês, localmente conhecida como Baixa Limia-Serra do Xurés. Não foi um processo simples, pois resultou do confronto entre conservacionistas espanhóis (e portugueses) com pequenos agricultores e pastores galegos escaldados com a crescente perda de direitos de uso pelos vizinhos lusitanos. Depois de quase vinte anos de idas e vindas, ao fim, em 1993 optou-se por declarar a Baixa Limia-Serra do Xurés como parque natural galego, categoria de preservação provincial, menos restritiva que a adotada na parcela portuguesa da montanha.

Se a Espanha possui quatorze parques nacionais, Portugal tem apenas um, daí que a atenção dispensada por Lisboa ao Gerês tem sido, em geral, mais intensa do que aquela dada pelas autoridades espanholas ao Xurés. Nesse sentido, já em 1996, o então Presidente da República de Portugal, Jorge Sampaio, ao discursar nas comemorações dos 25 anos de criação do Parque Nacional da Peneda Gerês, defendeu a criação do Parque Internacional Gerês-Xurés. Subentendida nas palavras do chefe de Estado estava a necessidade de se ir além da mera existência de unidades de conservação contíguas em ambos os lados da fronteira: "O projecto de criação do Parque Internacional Luso--Galaico Gerês-Xurês assume, neste contexto, um carácter pioneiro que convirá relevar e apoiar, alargando essa iniciativa a outras áreas protegidas fronteiriças de que referiria a serra de Montesinho, as arribas do Douro e do Côa, a serra da Malcata, o Tejo Internacional[57]. Aquelas que foram antigas zonas de conflito passarão, neste contexto, a constituir zonas de ligação e de sinergias podendo vir a serem modelos de gestão concertada e paritária das problemáticas comuns, generalizáveis a outros domínios e recursos"[58]. Como disse em entrevista ao autor em fevereiro de 2009, o presidente do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade de Portugal-ICNB[59], engenheiro Tito Rosa, havia naquela época "a necessidade imperiosa de se compatibilizarem os planos de ordenamento[60] de ambos os parques, de modo a se evitarem situações esdrúxulas como uma área portuguesa prioritária para o *habitat* de lobos ibéricos ser contígua a

57 Algumas áreas mencionadas pelo presidente Jorge Sampaio aos poucos têm começado a cooperar com o terreno contíguo na Espanha. Os Parques Internacionais do Douro e do Tejo já contam, inclusive, com documentos que balizam tal cooperação. Por outro lado, em visita a ambos os parques em setembro de 2008, o autor verificou que há pouca integração no terreno. No caso específico do Douro, embora a sinalização incorpore a categorização "internacional" o mapa que a acompanha não mostra o Parque Natural Arribes del Duero, área protegida espanhola que empresta à unidade de conservação o adjetivo "internacional".

58 *Vide Discurso* do *Excelentíssimo Senhor Presidente da República Portuguesa, Engenheiro Jorge Sampaio, por ocasião da Sessão Comemorativa do 25º Aniversário de Criação do Parque Nacional da Peneda Gerês*. Proferido em Portela do Leonte, em 8 de maio de 1996. Lisboa: Arquivo do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade de Portugal.

59 Pelas suas atribuições o órgão é equivalente ao ICMBio no Brasil.

60 Os planos de ordenamento europeus equivalem aos planos de manejo brasileiros.

um zoneamento espanhol onde se faz o pastoreio de ovelhas". Ainda segundo Rosa, havia o desejo explícito de que o Parque Internacional se transformasse em um gerador de emprego e renda para toda a região.

Menos de um ano depois, em 1997, foi assinado o Acordo de Cooperação entre o Parque Nacional da Peneda Gerês e o Parque Natural da Baixa Limia – Serra do Xurés (*vide* lista de acordos no Anexo 1). As justificativas para a cooperação estampadas no documento são autoexplicativas:

a. Fomentar o estabelecimento de normas e medidas similares ou complementares para a defesa, preservação e conservação dos valores naturais de ambos os parques, especialmente nas zonas definidas pelos Planos de Ordenamento, como sendo de "Ambiente Natural" e "Reserva" ou "Proteção Especial" na linha da fronteira;

b. Promover projetos e ações conjuntas de cooperação e intercâmbio de técnicos, populações rurais e escolares dos dois territórios;

c. Promover o uso público e o turismo ecológico com oferta comum de infraestruturas existentes em ambos os parques, apresentando ao visitante uma visão global do espaço protegido;

d. Fomentar, nas áreas declaradas como protegidas, políticas de desenvolvimento social, econômico e cultural que desenvolvam e preservem os valores patrimoniais respectivos;

e. Promover o apoio da comunidade internacional com o objetivo da criação de um parque internacional[61].

61 *Vide* Acordo de Cooperação entre o Parque Nacional da Peneda Gerês e o Parque Natural da Baixa Limia - Serra do Xurés. Braga: Arquivo do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade de Portugal-Região Norte.

Nem tudo saiu do papel. A realidade hoje, contudo, é tanto o resultado de um trabalho de cooperação, que mostra resultados em algumas áreas, quanto é também o espelho de dois manejos autônomos e descoordenados, que deixam muito campo aberto para concertação futura. Não há barreiras de qualquer espécie entre as duas áreas protegidas. A movimentação de animais e visitantes é completamente livre. Funcionários de ambos os parques reúnem-se periodicamente e planejam conjuntamente ações de prevenção e combate a incêndios florestais, fiscalização e manejo de flora e fauna.

Mais de vinte turmas escolares de um país visitam o lado estrangeiro do Parque a cada ano. Por outro lado, apesar do acordado há mais de duas décadas, não existe uma gestão ou divulgação turística conjunta, não há planos de captação de fundos unificados, nem planejamento comum para a malha de trilhas e caminhos.

Em conversa com o autor em 29 de maio de 2009, a vice-presidente do ICNB, Anabela Trindade, demonstrou alguma frustração ao afirmar que "infelizmente a cooperação e a gestão integrada transfronteiriças são mais figuras de papel do que realidades. Embora o conceito e o objetivo de longo prazo sejam ideias louváveis, a realidade atual é que as diferentes culturas organizacionais e os escassos recursos humanos dificultam tirar a gestão integrada do papel. É importante, contudo, continuarmos a conversar com os espanhóis e a trocar informações para que pelo menos possamos planejar de forma integrada e que possamos tentar avançar em direções convergentes".

O diretor das Áreas Protegidas do Norte de Portugal, responsável pela Peneda Gerês, corroborou. Em entrevista ao autor durante visita realizada ao Parque Transfronteiriço em 6 de junho de 2009, mostrou-se um pouco descrente do conceito:

> Parque Transfronteiriço é apenas um nome de fantasia. Seus objetivos são admiráveis e importantes do ponto de vista da gestão ecossistêmica, mas enquanto houver dois países, com dois sistemas

> jurídicos distintos, nunca haverá um parque transfronteiriço, mas somente dois parques independentes cooperando entre si.

Lágido Domingos citou o exemplo da autonomia dos municípios, maior em Portugal do que na Espanha: "De um lado, a legislação permite que as municipalidades deliberem e resolvam abrir estradas no entorno de unidades de conservação, do outro, não o podem fazer sem a anuência da direção do Parque. Como é possível coordenar assim?" Mencionou também o caso dos moinhos de vento que, por lei nacional, em um país podem existir em unidades de conservação, enquanto em outro lado são considerados como impactantes.

Seja como for, o incremento da fauna, os sucessos obtidos com a eliminação de espécies exóticas e a crescente noção de conjunto que o Parque Transfronteiriço tem passado às populações do entorno (sobretudo como resultado das visitas e programas de educação ambiental nas escolas) são fatores que têm estimulado o processo a seguir em frente. Em 2007, foi criada uma comissão mista para preparar a candidatura conjunta do Parque a Reserva da Biosfera, galardão concedido ao complexo Gerês-Xurés em 2009. Da comissão, além dos funcionários de ambos os parques, participaram representantes da Junta Autônoma da Galícia, das prefeituras do entorno, da sociedade civil e das universidades do Minho e de Santiago de Compostela.

Também em 2009, no dia 22 de janeiro, os ministros de Meio Ambiente de Portugal e Espanha assinaram um Memorando de Entendimento com objetivo da criação de um parque internacional no rio Tejo (*vide* lista de acordos no Anexo 1). As metas estabelecidas no documento parecem refletir sobre as dificuldades de implementação encontradas no Parque Transfronteiriço Gerês-Xurés. Nesse sentido, apostam em um futuro de gestão integrada, ainda que balizada pelas limitações impostas pelas legislações nacionais diferentes e pelos imperativos das soberanias distintas. O memorando lista dezessete temas de cooperação, mas deixa claro que cada Parque mantém sua

autonomia e estabelece que cada Parte há de arcar com os custos da implementação em seu próprio território.

Em suma, quando comparada com outros exemplos mundo afora, a realidade da cooperação na Península Ibérica tem sido positiva. Embora haja limitações legais e relativa escassez de recursos humanos e materiais, existe um arcabouço jurídico que dá latitude às equipes de funcionários para buscar ações concertadas sob uma abordagem ecossistêmica. Por outro lado, a cooperação tem sido realizada, ou pelo menos planejada, de forma a fomentar a integração regional, com ganhos econômicos e em termos de serviços ambientais para ambos os lados, sempre resguardando a soberania das Partes.

O caso da cooperação fronteiriça exercida entre as áreas protegidas francesas e seus vizinhos também é interessante. Na França europeia há sete mosaicos de unidades de conservação localizados em zona de fronteira. Três junto à Itália, dois contíguos à Espanha, um adjacente à Alemanha e um encostado na Bélgica.

Em uma das situações, as unidades de conservação não ocupam extensões contínuas de terreno. O Parque Nacional dos Pirineus está separado do Parque Nacional de Ordessa, na Espanha, por uma faixa que nunca é mais estreita do que dois quilômetros. Ainda assim, a cooperação e o manejo integrado têm sido possíveis por meio da criação de um corredor ecológico do lado francês, formado por uma série de reservas de caça. O entendimento mútuo aqui começou, ainda na década de 1970, graças ao empenho de guardas-parques interessados em trocar informações para melhor garantir a integridade de ambas as áreas protegidas. O resultado do intercâmbio de informações levou o lado francês a buscar um manejo mais restritivo de seus corredores, garantindo assim a integridade de espécies ameaçadas, como a cabra pirenaica.

Em 1988, com o beneplácito das respectivas Chancelarias, foi firmada uma Carta de Cooperação entre as duas áreas protegidas. No início da década de 1990, os Parques se reuniram para preparar

a candidatura do complexo a Patrimônio Mundial da Humanidade. O pleito mobilizou a sociedade local que, por meio das prefeituras da região, fundou a Associação do Patrimônio Mundial do Monte Perdido, destinada a preparar a postulação, bem como a promover o desenvolvimento sustentável e o turismo em bases equitativas por todos os municípios envolvidos (em anos alternados a presidência da Associação troca de mãos, de maneira que um prefeito espanhol sempre seja substituído por um francês e vice-versa).

Quando o estatuto de Patrimônio Mundial foi concedido em 1997 pela Unesco, a cooperação mútua já era uma realidade palpável, com manejo integrado e uma política coordenada entre todos os municípios do entorno no que toca a sinalização, estradas, promoção e oferta turística. Em suma, a gestão integrada dos dois parques proporcionou uma fundação concreta para que a cooperação se expandisse para outros setores indiretamente ligados àquelas unidades de conservação. Nesse caso, interessa aos dois países, ou pelo menos às populações afetadas pela existência dos parques em questão, que o outro lado esteja funcionando bem, porque o bom manejo do todo e a integridade ecológica da região são preponderantes para a atração de turistas.

Em outro caso, a pressão de ambientalistas e acadêmicos foi fundamental para que a França buscasse cooperar com um país vizinho. Como relata Saussay, em 1922 foi criado, na Itália, o Parque Nacional Gran Paradiso com o objetivo de proteger os últimos sessenta exemplares da cabra montesa (*capra ibex*), caçada até a extinção no resto do continente[62]. A reduzida dimensão da área protegida e o abate frequente de espécimes que cruzavam a fronteira da França alavancaram, a partir de meados da década de 1930, um movimento de pesquisadores e amantes da natureza em defesa da criação de um

62 SAUSSAY, *op. cit.*

parque do lado francês, cujo objetivo primordial seria aumentar a área de proteção da cabra alpina.

A oposição dos habitantes da região, muito deprimida economicamente no pós-guerra, retardou o estabelecimento de uma área protegida até 1963. Quando o Parque Nacional de la Vannoise foi finalmente criado, a cooperação no manejo da *capra ibex* começou quase imediatamente. Acabou servindo de justificativa para o aumento da área de ambos os parques, que foram objeto de um Acordo de irmanação, assinado em 1972.

Como se vê, não é incomum que a França declare áreas protegidas em sua zona de fronteira após o país vizinho já o ter feito. Como argumenta Saussay: "Áreas protegidas contíguas em zona de fronteira são estabelecidas por decisões unilaterais, mas a contiguidade, por si só já demonstra uma convergência de objetivos em ambos os lados da fronteira"[63]. A decisão de criar uma unidade de conservação adjacente à outra sob soberania diversa é um ato de harmonização de políticas de ordenamento do território em zona de fronteira. Harmonização que pode funcionar como base para atividades mais intensas de cooperação.

Vale comentar ainda mais um caso de manejo integrado levado a cabo por uma área francesa protegida em zona de fronteira. Trata-se da cooperação entre o Parque Nacional de Mercantour e o Parque Natural italiano dos Alpes Marítimos. Ambas as unidades de conservação têm sua origem em uma única grande reserva de caça decretada por Victor Emmanuel II em 1857, na região dos Alpes Marítimos, então completamente inserida no Reino do Piemonte. Após algumas mudanças, que resultaram de conflitos bélicos, a fronteira da França com a Itália acabou sendo definida, em 1945, no divisor de águas dos Alpes Marítimos. A antiga reserva de caça piemontesa, entretanto, jamais deixou de existir, apenas transformou-se em duas unidades diferentes: a Reserva francesa de Boréon e a Reserva italiana de Valdieri-Entracque.

63 SAUSSAY, *op. cit*.

Desde então, houve um continuado movimento para elevar o estatuto de proteção de ambas as áreas, o que acabou ocorrendo em 1979 na França e em 1980 na Itália. A partir de 1984, quando os diretores dos parques se reuniram pela primeira vez, começou um processo de cooperação, com trocas de informações e tentativas de harmonização de políticas de manejo, onde avultam as reintroduções de corsas e de cabritos monteses (*capra ibex*). Menos de dez anos depois, em 1987, foi assinado um Acordo de geminação entre Mercantour e os Alpes Marítimos. Após a irmanação, a cooperação evoluiu e inclui hoje a participação recíproca de um membro do conselho de administração de cada parque nas reuniões da instância análoga do vizinho, o intercâmbio de guardas-parques, atividades conjuntas de treinamento, reuniões periódicas entre os diretores das unidades de conservação, pesquisa unificada sobre o comportamento e a dispersão das manadas de mamíferos; impressão de material de divulgação bilíngue, harmonização da sinalização, integração da malha de trilhas, promoção turística conjunta e planejamento binacional da oferta de infraestrutura receptiva (hotéis, restaurantes, empresas de aluguel de equipamentos, guias, etc).

Em visita ao Parque Nacional de Mercantour, em agosto de 2008, o autor verificou que realmente há uma unidade clara entre as duas áreas protegidas. A sinalização é padronizada, os centros de visitantes tratam os dois parques como uma entidade única: dão informações sobre hospedagem, serviços e atrações turísticas relativas a todo o entorno e não somente concernentes a um dos lados da fronteira. Esses são apenas alguns dos resultados obtidos pelo Plano de Ação Comum, elaborado em 2006, que elege a cooperação como o principal objetivo de ambos os parques.

Novas metas a serem perseguidas até o fim de 2011 incluem a obtenção conjunta dos estatutos de Reserva da Biosfera e Patrimônio da Humanidade, a adoção do bilinguismo em toda a documentação e sinalização, o incremento do intercâmbio de escolares e a execução

de um inventário faunístico e florístico único, entre outras atividades. O principal objetivo dos diretores de ambas as áreas, contudo, é a unificação de fato de ambos os parques, dando assim origem ao primeiro parque europeu. Trata-se de projeto ambicioso e em descompasso com a realidade atual. Embora haja grande fluxo de cooperação, o manejo integrado não elimina o fato de que Mercantour e Alpes Marítimos não formam entidade única, mas dois espaços submetidos a ordenamentos administrativos e jurídicos diferentes, ainda que adjacentes e geridos harmonicamente.

As placas informativas colocadas em diversos pontos onde a fronteira corre entre os dois parques deixam claro que as diferenças existem de fato. Embora um montanhista possa caminhar ininterruptamente dois ou três dias pelas trilhas do complexo binacional de áreas protegidas sem ser incomodado por formalidades imigratórias ou policiais, nem perceber descompassos marcantes no relevo, sinalização, arquitetura e regras de ocupação dos abrigos ou técnicas de manejo, as placas fronteiriças explicam os regulamentos discrepantes que se aplicam em cada país e eles não são poucos.

Por mais que tentem harmonizar seus manejos, a realidade de cada unidade de conservação está balizada pelo ordenamento jurídico nacional e suas respectivas burocracias. Apesar do estado avançado da cooperação, há constrangimentos legais para um manejo completamente integrado. Dois exemplos banais se referem ao gênero dos caprinos.

No primeiro, a Itália proíbe a presença de cabras domésticas (e também ovelhas) nos pastos dos Alpes Marítimos, uma vez que considera esses animais como potenciais portadores de zoonoses indesejáveis ou transmissíveis à fauna selvagem. No mesmo pasto, mas do outro lado da fronteira política, os franceses permitem o pastoreio desses animais. Assim, se as cabras e ovelhas domésticas não gozam de passagem franca pela fronteira, os cabritos monteses, que ambos os parques se esforçam para reintroduzir na natureza e preservar para a posteridade, têm livre trânsito. Em sua jornada em

direção aos Alpes Marítimos servem de veículo transportador das patologias eventualmente adquiridas no contato com as cabras e ovelhas de Mercantour. No segundo exemplo, a mesma *capra ibex* que se beneficia do acordo de cooperação entre os dois parques, e assim ganha um espaço protegido contínuo maior, pode cruzar a fronteira entre Mercantour e os Alpes Marítimos movimentando-se sobre seus próprios cascos. Não tem autorização, todavia, para ser importada da França para a Itália de modo a ser reintroduzida em sítios previamente selecionados nos Alpes Marítimos por possuírem melhores condições de adaptação para aquele mamífero selvagem. Os regulamentos fitossanitários da Itália consideram que o cabrito montês vindo da França pode ter tido contato com cabras domésticas e por isso corre o risco de ser portador de patologias perigosas para o rebanho de *capra ibex* existente na Itália.

Em conclusão, apesar dos entraves administrativos, os esforços de cooperação parecem ter um saldo positivo. A própria conformação cartográfica do Parque Nacional de Mercantour proporcionaria pouca efetividade, do ponto de vista da preservação, sem a existência – e a cooperação com – os Alpes Marítimos, afinal Mercantour é composto por quatro porções descontinuadas de território. Três delas só têm conectividade entre si através dos Alpes Marítimos com que colidam, e que as dá sentido de ecossistema. Em outras palavras, de um ponto de vista da conservação ambiental, o que dá relevância a Mercantour são os Alpes Marítimos.

2.4 África

Na África, os mosaicos de áreas protegidas em zona de fronteira somam 931.617 hectares e envolvem 42 complexos de unidades de conservação em 36 países. Do ponto de vista do interesse brasileiro, pelo menos dois exemplos parecem relevantes, os das atividades de cooperação exercidas pela África do Sul e pelo Quênia com seus

vizinhos. Ambos, assim como o Brasil, são potências regionais e detêm as economias e infraestruturas mais desenvolvidas em suas respectivas regiões.

No Quênia, a conservação da natureza tem importância que extrapola em muito a preservação da biodiversidade. Desde 1997, o turismo é a maior fonte de ingressos de divisas estrangeiras no país (21% do total)[64], seguido pelas exportações de café e de chá. Segundo relatório publicado pelo Ministério do Turismo e da Vida Selvagem do Quênia[65], o setor foi responsável por 12% do produto interno bruto nacional em 2004 e 11,2% em 2006, último ano em que foram publicadas estatísticas. Segundo a mesma fonte, o segmento gera 175.700 empregos diretos e 360.000 indiretos, o que equivale a 9% dos postos de trabalho disponíveis na economia queniana. Adicionalmente, dados compilados pelo Pnuma[66] mostram que 75% dos turistas que desembarcam nos aeroportos internacionais de Mombasa e Nairobi buscam uma visita aos parques e reservas naturais do país, o que torna o sistema queniano de unidades de conservação um ativo econômico estratégico.

Em 1990, preocupado com a situação de penúria de seus 22 parques nacionais e 28 reservas e premido pela atividade de caça ilegal que se encontrava fora de controle e havia reduzido significativamente os números de leões, rinocerontes e elefantes no país, o então presidente Daniel Arap Moi criou o Serviço de Vida Selvagem do Quênia (Kenya Wildlife Service ou KWS na sigla em inglês). O órgão representou uma mudança radical em relação à forma anterior de administração das unidades de conservação no país. Foi desenhado para ser uma instituição de elite no serviço público queniano, concebido como uma organização militar uniformizada com uma carreira superior, uma

64 Disponível em: <http://www.kws.org/kws/about/index.html>.

65 Disponível em: <http://www.tourism.go.ke/ministry.nsf/doc/Tourism_Trends_OCT2006_Revised.pdf/$file/Tourism_Trends_OCT2006_Revised.pdf>.

66 Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=528&ArticleID=5756&l>.

de nível médio e uma de nível básico, academia de formação, cursos intermediários obrigatórios entre as promoções, plano e fluxo de carreira estruturados, atividades de pesquisa e equipamentos de primeira linha. Em poucos anos o KWS transformou o sistema de parques do Quênia em um dos mais bem geridos da África e considerado hoje um modelo de excelência em conservação ambiental.

Nesse contexto, a questão da cooperação bilateral por meio de seus parques em zona de fronteira é vista com pragmatismo, de acordo com a realidade individual de cada uma das unidades de conservação em questão. Em entrevista concedida ao autor em junho de 2007, o diretor do KWS[67], Julius Kipng'etich, afirmou que os entendimentos do órgão com seus congêneres do outro lado de cada uma das fronteiras quenianas visam sempre ao manejo integrado em bases ecossistêmicas das unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira. Visitas realizadas pelo autor e conversas com os diretores das áreas protegidas em foco, entretanto, apontam para uma situação diferente em cada uma delas.

O Quênia tem unidades de conservação nas fronteiras com Tanzânia, Uganda, Etiópia e Somália. Dessas as mais famosas são os parques nacionais de Amboseli e Tsavo Oeste e a Reserva Nacional Masai Mara, que colidam com áreas protegidas tanzanianas. Através dessa fronteira a colaboração estende-se a pouco mais que elaborada retórica. O complexo Masai Mara/Serengeti, cujo mosaico, no lado tanzaniano, incorpora ainda a Cratera de Ngorongoro, é talvez o complexo de áreas protegidas em todo o mundo onde a gestão integrada faria mais sentido. É ali em que todos os anos acontece a famosa migração de um milhão e quinhentos mil gnus, setecentas mil gazelas e duzentas mil zebras além dos milhares de carnívoros que os seguem em busca de presas fáceis. No processo de migração, essas manadas chegam a cruzar quatro vezes as fronteiras entre Quênia e Tanzânia.

67 Diretor é o cargo mais alto na estrutura hierárquica do KWS. Equivale, no Brasil, à função de presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Anualmente, atraem cerca de 395.000 turistas. De um ponto de vista da conservação, a migração (e os animais a ela associados) acaba se algum dos parques envolvidos sofrer graves impactos afetando, no processo, o outro de maneira muito significativa.

Assim como no Quênia, o turismo tem grande importância para a economia tanzaniana, sendo responsável por aproximadamente 16% do Produto Interno Bruto e 54% do ingresso de divisas estrangeiras[68]. Nesse contexto, o Serengeti, a Cratera de Ngorongoro e o Monte Kilimanjaro são, juntamente com a Ilha de Zanzibar, os principais destinos turísticos da Tanzânia. Com exceção de Zanzibar, o caminho mais conveniente para se chegar a essas atrações passa pelo Quênia, cujas conexões aéreas são mais frequentes e variadas e de cuja capital encontram-se a muito menos horas de automóvel do que de Dar es Salam.

Como consequência, a maioria das visitas às atrações do norte tanzaniano é feita como parte de uma estada no Quênia. Analogamente, grande parte dos turistas do Serengeti chegava ali a partir do Masai Mara, por meio da ponte sobre o rio Sand, que liga as duas áreas protegidas[69]. Isso, até 1980, quando as autoridades de Nairobi decidiram fechar o posto fronteiriço localizado entre as duas unidades de conservação, impedindo assim, de fato, uma visita combinada ao Masai Mara e ao Serengeti. Com essa medida, na prática, os turistas permanecem menos tempo no mosaico e são induzidos a gastar a fração "poupada" de suas férias em passeios a outras áreas protegidas quenianas como Samburu e Aberdares.

Na fronteira setentrional, a realidade já é outra. Ali, onde a presença institucional é rarefeita, o KWS está mais preocupado com o impacto do abate ilegal de animais de grande porte, como os elefantes e rinocerontes. De um lado, onde as reservas nacionais de Kiunga,

68 Disponível em: <http://www.pefac.net/pdf/6eagle290.pdf>.

69 Deslocar-se entre o Masai Mara e o Serengeti por outra rota implica em um desvio de mais de cem quilômetros em ambos os sentidos.

Dodori e Boni aproximam-se do território somali, mas também são vizinhas do importante destino turístico de Lamu, o KWS estacionou uma unidade de guardas-parques especialmente treinada para lidar com caçadores. Essa tropa, com efetivo de companhia[70], está equipada com fuzis e metralhadoras de última geração e conta com apoio aéreo. Destina-se a confrontar grupos que descem da Somália armados com despojos da guerra civil que assola aquele país, em busca de marfim para abastecer o mercado ilegal asiático de medicina curandeira.

Na fronteira noroeste a abordagem insere-se em uma estratégia maior de governo que, além de investimentos, inclui a capacitação e a cooperação com as autoridades de Juba, coordenadas por meio do Escritório de Ligação para a então Região Autônoma do Sudão Meridional, órgão da Presidência da República queniana[71]. A área da fronteira comum não tem um movimento turístico significativo. Por outro lado após a assinatura, em 2005, dos Acordos de Paz de Naivaisha, que puseram fim à guerra civil sudanesa, elementos desgarrados do exército do Sudão Meridional passaram a incursionar no Quênia em busca de carne de caça e, sobretudo, de marfim destinado ao mercado negro. Com o objetivo de sanar esse problema, a cooperação bilateral concernente ao manejo de áreas protegidas em zona de fronteira tem se dado, a partir de 2009, na forma do treinamento continuado de guardas-parques sul-sudaneses nas academias que o KWS mantém em Naivaisha e Manyani.

Com a ajuda do Brasil, o KWS tem, recentemente, se engajado em atividades de treinamento e cooperação com os serviços de parques dos países vizinhos com os quais não compete por turistas. Nesse sentido, é paradigmático o programa de capacitação de guardas-parques quenianos feito pelo Corpo de Bombeiros Militar do Rio de

70 Cento e vinte oficiais e praças.

71 Segundo o Telegrama nº 13, expedido pela Embaixada em Nairobi em 7 de janeiro de 2011, "desde a assinatura do Acordo Abrangente de Paz, em 2005, o Quênia tornou-se a principal fonte de investimento direto no Sul do Sudão, com presença expressiva em (diversos) setores da economia".

Janeiro, sob a coordenação da Agência Brasileira de Cooperação[72]. Iniciado em 2005, esse programa envolveu o adestramento de cerca de quatrocentos oficiais e sargentos do KWS em prevenção e combate a incêndios florestais, busca e salvamento em montanha e aplicação da doutrina de cooperação interagências em resposta a catástrofes naturais. Após dois anos de andamento, o programa passou a aceitar funcionários dos serviços de parques de Ruanda e Uganda, que enviaram seus alunos para se integrarem às turmas de quenianos treinadas nas academias do KWS.

Em julho de 2007 e novamente em setembro de 2010, oficiais do Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro ministraram cursos especiais para ugandenses e quenianos (na edição de 2007 havia também ruandeses) na fronteira ugandense-queniana, mais precisamente nos parques nacionais contíguos do Monte Elgon. Unidas, essas duas áreas protegidas somam 1.323 quilômetros quadrados e abrigam o quinto pico mais alto da África, o Wagagai que atinge 4.321 metros acima do nível do mar. Declarado Reserva da Biosfera em 2003, o Monte Elgon faz parte de um dos ecossistemas mais ameaçados do mundo, o das Florestas Afromontanas. Em suas matas e campos é possível encontrar búfalos, leopardos, diversas espécies de antílopes, babuínos entre outros símios, e elefantes. A iniciativa faz parte da estratégia queniana de apoiar a reestruturação e o fortalecimento da Autoridade de Vida Selvagem de Uganda (Uganda Wildlife Authority ou UWA na sigla em inglês). Mais de uma década de conflito civil em Uganda, durante os regimes sucessivos de Idi Amim, Milton Obote e Tito Okello, abriu brechas para a prática indiscriminada da caça, o que resultou em uma diminuição substantiva da fauna no parque daquele lado da fronteira[73]. Desde 1986, contudo, o governo de Yoweri Museveni criou as condições para a normalização do país. Em 1996,

72 *Vide* Telegramas nº 102, expedido pela Embaixada em Nairobi em 2 de março de 2007, e nº 134, expedido em 2 de maio de 2007.

73 Idi Amin assumiu o Governo de Uganda em janeiro de 1971. Tito Okelo foi deposto em janeiro de 1986, após ter governado apenas seis meses.

foi criada a Autoridade de Vida Selvagem de Uganda. Isso propiciou, a partir de 2001, um lento movimento de aproximação levado a cabo pelo KWS, com vistas, sobretudo, à coordenação do manejo do Monte Elgon.

De 2005 em diante, contatos bilaterais regulares foram estabelecidos. A cada mês uma equipe de oficiais guardas-parques (similarmente ao KWS, a UWA tem estrutura militarizada) de um lado atravessa a fronteira e visita o outro. Nesses encontros são discutidas ações de manejo, tais como corredores de migração utilizados pela fauna, ameaças de espécies exóticas, atividades de reintrodução de animais localmente extintos e planejamento integrado de infraestrutura turística. Em 2006, iniciou-se uma rotina de fiscalização conjunta na qual guardas de um lado acompanham patrulhas do outro. O objetivo é conhecer melhor os padrões de movimento dos caçadores na totalidade da montanha e coordenar a fiscalização em ambos os países, de modo a não deixar lacunas para operações ilegais dentro dos parques[74]. Também em 2006, foi inaugurado programa que permite aos turistas iniciar uma caminhada em uma das vertentes do Monte Elgon e terminar em encosta localizada no país vizinho.

Em entrevista concedida ao autor no Parque Nacional do Monte Elgon em julho de 2007, Joseph Dadacha, *assistant warden* I (patente equivalente a capitão) lotado naquela unidade de conservação, afiançou que os objetivos da cooperação extrapolam em muito a visitação pública. A informação foi posteriormente confirmada em depoimento concedido ao autor em outubro de 2007 por Julius Kipng'etich, diretor do KWS. Durante os anos de guerra civil em Uganda, a falta de presença institucional por parte das autoridades de Kampala, transformou o Monte Elgon em refúgio de contrabandistas e opositores do governo,

74 Em julho de 2007, o autor acompanhou as atividades de uma patrulha conjunta do KWS e UWA. A operação durou três dias. Em cada lado da fronteira a patrulha contou com um oficial da organização do país limítrofe, que acompanhou toda a operação e manteve seu lado informado das atividades. A operação que contou com a participação do autor teve início no Quênia, percorreu 75 km no Quênia e em Uganda, e terminou neste último país, Na ocasião foi preso em flagrante um caçador de nacionalidade ugandense em território.

que, após dizimar a fauna do lado ugandense, frequentemente cruzavam a fronteira para caçar na parte queniana, provocando também insegurança institucional e prejudicando o turismo. Nesse sentido, cooperar com a UWA foi uma decisão pragmática do governo queniano que, por meio da capacitação e da troca de informações, aumenta a efetividade do manejo e da fiscalização no lado ugandense. Evita assim que uma área contígua a seu território nacional sirva de acampamento para movimentos rebeldes armados e potencialmente desestabilizadores[75]. Ancilarmente, ao reduzir a entrada de caçadores ilegais, assegura na prática maior segurança contra pequenos ilícitos e melhores condições para o desenvolvimento do turismo e conservação da biodiversidade do lado queniano.

Já a África do Sul conta com uma política consistente de cooperação feita a partir de suas áreas protegidas em zona de fronteira. De certa forma, Pretória utiliza a retórica (e a prática) da gestão integrada de unidades de conservação para projetar soberania, implementar suas metodologias de manejo e gestão além-fronteiras, minorar fluxos migratórios ilegais e lograr objetivos econômicos e de ordenamento do território, ao tempo em que efetivamente implanta uma gestão ecossistêmica com ganhos para a conservação da biodiversidade.

A República Sul-africana começou a implementar uma política de cooperação internacional em suas unidades de conservação em zona de fronteira cinco anos após o fim do *apartheid*. Por iniciativa de Pretória, em 1999 foi assinado, no âmbito da Southern Africa Development Community, o Protocolo para a Conservação da Vida Selvagem e Cumprimento da Legislação. O documento fornece as bases para o estabelecimento de mosaicos de unidades de conservação transfronteiriços. Em seu artigo primeiro define esses conglomerados internacionais de unidades de conservação como uma "área ou

75 Uma das preocupações do KWS é que grupos armados de oposição ao regime de Kampala, como o Lord Resistance Army, estabeleçam-se na região e ataquem turistas no Monte Elgon, como aconteceu repetidamente no Parque Nacional ugandense de Murchinson Falls, com sérias consequências para a economia local.

componente de uma grande região ecológica que atravesse as fronteiras de dois ou mais países e compreenda uma ou mais áreas protegidas assim como áreas de uso múltiplo”[76].

No ano seguinte, em 12 de maio de 2000, os presidentes da África do Sul e de Botsuana criaram formalmente o que mais tarde viria a ser oficialmente conhecido como Parque Transfronteiriço do Kgalagadi (*vide* lista de acordos no Anexo 1). Esse Parque foi o primeiro do continente africano a ser administrado de forma integrada por mais de um país, por meio de uma fundação binacional, e pioneiro no estabelecimento de liberdade de movimento para animais e visitantes. Em visita ao Parque em março de 2011, o autor constatou que a integração é bem visível no portão de entrada de Twee Rivieren, onde as alfândegas, autoridades migratórias e policiais sul-africanas e botsuanesas ocupam um mesmo prédio. A gestão individual de cada um dos parques nacionais, contudo, continua sendo feita pelos respectivos países. Nesse sentido, é patente a diferença da qualidade do manejo entre as diferentes porções nacionais do Kgalagadi. Na prática, a criação do parque transfronteiriço aumentou a área protegida contínua e, portanto, melhorou as condições para a preservação da biodiversidade. Também serviu como válvula de escape para a lotação frequente dos locais de hospedagem existentes no lado sul-africano do Parque, por onde 98% dos turistas chegam, oferecendo a possibilidade de estender a visita em locais destinados ao acampamento selvagem na fração botsuanesa do Kgalagadi.

Ainda em 2000, as autoridades de Moçambique, África do Sul e Suazilândia firmaram cinco protocolos visando à criação de uma unidade de conservação transfronteiriça. No dia 11 de junho de 2001, os governos de Pretória e Maseru assinaram um Memorando de Entendimento para o estabelecimento da Área de Conservação Transfronteiriça Maloti/Drakensberg. Em 9 de dezembro de 2002, os

76 *Vide Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement*, assinado em Maputo 18 de agosto de 1999. Stellenbosh: Arquivo da Peace Parks Foundation.

chefes de Estado da África do Sul, Moçambique e Zimbábue firmaram o Tratado internacional que deu origem ao Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo (*vide* lista de acordos no Anexo 1). Em 1º de agosto de 2003, foi celebrado em Windhoek, pelos então presidentes Thabo Mbeki da África do Sul e Sam Nujoma da Namíbia, o tratado que originou o Parque Transfronteiriço Ai-Ais Richtersveld. Atualmente, os governos da África do Sul, Zimbábue e Botsuana estão em negociações para criar a Área de Conservação Transfronteiriça do Limpopo/Shashe.

Inspirados nessas experiências e escorados em apoio técnico da Peace Parks Foundation, em 18 de agosto de 2011, durante a cerimônia de encerramento da 31ª Cúpula da Southern African Development Community (SADC), em Luanda, os presidentes de Angola, Botswana, Namíbia, Botswana e Zimbábue assinaram o Tratado que estabeleceu a Área de Conservação Transfronteiriça Kavango – Zambezi (KAZA), cobrindo um território de 444 mil km². Segundo o Tratado, a KAZA é uma organização internacional, com personalidade jurídica e dotada de um secretariado. Trata-se de Acordo ambicioso e inovador, pois cria as bases para uma cooperação transfronteiriça ambiental mais avançada que em qualquer outro lugar no continente[77]. Somente o futuro, contudo, dirá se os signatários serão capazes de implementar as diretivas do documento[78]. Trata-se de projeto de fôlego. Em visitas realizadas à região objeto do Tratado em 2001, 2006 e 2013, em Botswana, Namíbia, Zâmbia e Zimbábue, o autor verificou inegável interdependência econômica gerada pelo ecoturismo, que usa as cidades vizinhas de Victoria Falls (Zimbábue) e Livingstone (Zâmbia) para organizar visitas às unidades de conservação de Chobe e Okavango (Botswana), Caprivi (Namíbia), Luangwa Sul, Luangwa Norte e Musi-O-Tunya (Zâmbia) e Hwange, Mana Pools, Zambezi e Victoria Falls

77 *Vide Treaty between the Government of the Republic of Angola, the Government of the Republic of Botswana, the Government of the Republic of Namibia, the Government of the Republic of Zambia and the Government of the Republic of Zimbabwe on the Establishment of the Kavango Zambezi Transfrontier Conservation Area,* na Lista de Acordos do Anexo 1.

78 YELD, John *Huge. New Peace Park "Must Deliver Benefits" – Southern African States Sign Treaty. in Cape Argus*, Cidade do Cabo, 28 de agosto de 2011, p. 7.

(Zimbábue). Em ambas as ocasiões, contudo, o autor aquilatou que o grau de cooperação para o manejo dos referidos parques em bases ecossistêmicas era muito baixo.

Em tese os parques transfronteiriços estabelecidos entre a África do Sul e seus vizinhos contam com planos de manejo integrados, que propugnam uma gestão estreitamente coordenada, tanto no que toca aos aspectos da conservação da biodiversidade quanto aos que envolvem o turismo e a educação ambiental. Para tanto, cada parque transfronteiriço conta com um arcabouço institucional composto por uma comissão ministerial paritária e vários comitês bi/multilaterais que se reúnem em bases mensais para acertar as medidas a serem adotadas com relação à segurança, migração e alfândega, finanças, turismo, geração de emprego e renda e planejamento e manejo. O objetivo final do trabalho dos comitês é integrar as diferentes infraestruturas nacionais e padronizar as legislações, regulamentos e práticas de manejo das partes envolvidas.

Os diversos parques transfronteiriços da África Austral, entretanto, encontram-se em estágio de desenvolvimento muito díspares. Em um extremo, a Área de Conservação Transfronteiriça de Malolotja-Songimvelo é pouco mais que uma grande extensão de terreno protegida, que tem solução de contiguidade em dois países diferentes. Em visita à Reserva da Natureza de Malolotja, na Suazilândia, realizada em julho de 2011, o autor verificou que existe sinalização informando a existência da Área Transfronteiriça[79], bem como documentos bilaterais que balizam seu funcionamento. Na prática, contudo, há pouca coordenação ou mesmo diálogo entre as partes sul-africana e suazi. Analogamente, quando visitada pelo autor também em julho de 2011, a Área de Conservação Transfronteiriça

79 Apesar de planos ambiciosos e significativa produção de documentos (*vide*: <http://www.sntc.org.sz/programs/songimvelomalolotja.asp>), quando foi visitada pelo autor, em julho de 2011, a Área de Conservação Transfronteiriça de Malolotja/Songimvelo era, na prática, apenas um conjunto de unidades de conservação contíguas em países diferentes. De cooperação no terreno havia pouco mais que uma placa informando a existência da Área de Conservação Transfronteiriça.

Maloti/Drakensberg encontrava-se plenamente implementada apenas no lado sul-africano, onde se valeu de unidades de conservação já existentes antes da assinatura do acordo que a criou, realidade que não se replica do lado do Lesoto.

Por outro lado, o Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo é, na região, o mosaico em estado mais avançado de implementação. Suas comissões estão subordinadas a um Conselho de Manejo Conjunto, cuja presidência com mandato de dois anos é rotativa entre os países signatários do acordo que deu origem à referida unidade de conservação tri-nacional[80]. O estabelecimento do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo atende a interesses ambientais, políticos e econômicos da África do Sul. A parte sul-africana do Grande Limpopo é o Parque Nacional Kruger, virtualmente a única área protegida do país onde é possível o avistamento de todos os grandes mamíferos da fauna africana. Nesse sentido, desde antes das primeiras eleições livres após o fim do regime segregacionista em 1994, o Parque Kruger já era o mais frequentado da África, com cerca de um milhão de visitantes por ano, o que equivale praticamente à sua capacidade de carga[81]. A quase totalidade dos turistas que visitavam o Parque Nacional Kruger até aquela data provinha do mercado doméstico. Embora a oferta já estivesse saturada, a política de atração de turistas estrangeiros, levada a cabo desde o governo Nelson Mandela, sempre passou pela divulgação dos safaris.

Outros problemas incomodavam a administração do Kruger mesmo antes da implementação da democracia no país. Na área

80 Embora o Parque Nacional de Gonarezhou, no Zimbábue, também faça parte do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo, sua integração com as unidades de conservação de Moçambique e da África do Sul ainda se encontra em estado pouco avançado. Isso se deve, sobretudo, à objeção levantada durante as negociações de implantação do mosaico pelos negociadores do Zimbábue no que toca a livre migração de espécies entre as áreas protegidas. A preocupação faz sentido já que o corredor proposto entre o Kruger e Gonarezhou atravessa importante zona pastoril bovina no sul zimbabuense, causando temor entre os veterinários daquele país de que ocorra contaminação do rebanho comercial por búfalos selvagens infectados com patologias como a tuberculose bovina e a febre aftosa.

81 Capacidade de carga é um conceito utilizado em conservação ambiental que, entre outros parâmetros, estabelece o número máximo de turistas que uma determinada área pode receber sem que a visitação provoque impactos irreversíveis à fauna e flora.

do manejo, a política de cercar o Parque para evitar que animais selvagens atacassem plantações e habitantes vizinhos, obrigou o Serviço de Parques Nacionais sul-africano a criar pontos de água artificiais de modo a suprir as necessidades da fauna. O projeto deu tão certo que o número de elefantes mais que duplicou em dez anos, com sérios impactos para a vegetação, o que, por sua vez, causou falta de alimentação para os herbívoros. Com o fito de resolver as consequências da superpopulação de paquidermes (mas também de búfalos), o governo chegou a sacrificar centenas de exemplares de ambas as espécies em mais de uma ocasião, gerando grandes protestos dos visitantes e de parte da comunidade ambientalista[82].

Do ponto de vista socioeconômico, em flagrante contraste com o entorno do Kruger, cujos 4.700 leitos de hotel e 2.677 quilômetros de estradas abertas aos turistas para atividades de observação de fauna sustentam 2.500 empregos diretos, a área do Limpopo, a ele adjacente em Moçambique, encontrava-se muito depauperada e deprimida economicamente, com escassas ofertas de postos de trabalho. Observada de Pretória ao tempo da assinatura do Tratado que criou o parque transfronteiriço, a região do Limpopo moçambicano era fonte de imigração ilegal em busca de emprego, além de ponto de entrada para caçadores de subsistência ou a serviço do comércio ilegal internacional de marfim, de chifres de rinoceronte e de animais selvagens.

Uma solução paliativa encontrada pelo Serviço de Parques Nacionais sul-africanos para os problemas da saturação da oferta turística e da superpopulação de grandes mamíferos foi a reintrodução de algumas espécies, incluindo o leão, em uma antiga reserva de fauna de Bophutatswana, um dos bantustões posteriormente reincorporados à República Sul-africana pelo governo do Congresso Nacional Africano. Assim, criou-se relativamente próxima a Joanesburgo, ainda que artificialmente e com oferta turística muito inferior à demanda, a

82 CLAYTON, Jonathan. Animal Rights Outrage Over Plans to Cull South Africa´s Elephants. *The Times*. Londres: 26 de fevereiro de 2008.

Reserva de Fauna de Pilanesberg, uma alternativa ao Parque Nacional Kruger.

Sob os aspectos ambiental e da indústria de turismo, a solução ideal, todavia, é a expansão da área protegida do Parque Nacional Kruger. Do lado sul-africano, nas últimas décadas, a unidade de conservação já cresceu o que era possível, com a conversão de empreendimentos agropecuários localizados no entorno imediato do parque em reservas ambientais privadas, destinadas ao ecoturismo. O que sobrou são fazendas de gado e plantações comerciais lucrativas, o que dificulta em muito futuras ampliações da área protegida. Do lado moçambicano da fronteira, entretanto, havia uma antiga reserva de caça, cuja fauna autóctone fora praticamente extinta durante a guerra civil entre a Renamo e o governo da Frelimo.

Ambientalistas locais reunidos em torno do World Wide Fund for Nature e da Peace Parks Foundation, começaram, desde meados da década de 1990, a propor a criação de um parque nacional no território moçambicano imediatamente contíguo ao Kruger, o que finalmente aconteceu em 27 de novembro de 2001. Pouco mais de um ano depois, em 9 de dezembro de 2002, o Tratado de criação do parque transfronteiriço foi assinado em Xai Xai, Moçambique, pelos chefes de Estado da África do Sul, Zimbábue e Moçambique[83].

Desde então, como Freek Venter e Danie Pienaar, respectivamente diretor de Manejo e pesquisador-chefe do Parque Kruger, explicaram em entrevista concedida ao autor em 29 de junho de 2011 na Vila de Skukuza, no Parque Nacional Kruger, sob um aspecto puramente ambiental, o arranjo transfronteiriço tem sido benéfico para a fauna, antes restrita ao Parque Nacional Kruger. Ainda de acordo com os entrevistados, 70% da área do Limpopo foi desminada, trinta quilômetros de cercas eletrificadas que marcavam a fronteira foram

83 Em linhas gerais, o Tratado determina que o parque transfronteiriço seja administrado por uma diretoria conjunta e paritária, de acordo com diretrizes emanadas de um plano de manejo único que disciplina as regras de ordenamento do território, monitoramento de fauna e flora e gestão do turismo.

removidos, alguns grupos populacionais que habitavam a área da recém-designada área protegida moçambicana foram reassentados e uma estrutura administrativa e fiscalizatória, com 149 funcionários, entre os quais noventa guardas-parques, foi criada com fundos do KFW alemão e do Banco Mundial. Os resultados não tardaram a se fazer sentir. Até 2010, seis mil animais de diferentes espécies (entre eles mil elefantes) foram realocados do Kruger para o Limpopo e outros migraram espontaneamente, a caça ilegal diminuiu e áreas agricultáveis com pouca fertilidade foram reconvertidas em savana nativa.

Também é fato que o parque moçambicano foi indutor de iniciativas sustentáveis de criação de emprego e renda. Empreendimentos hoteleiros que entraram em operação em 2011 totalizaram 2.184 leitos. Ademais, calcula-se em 160 o número de visitantes diários, vindos do Kruger, que não pernoitam no Limpopo, o que resulta em uma capacidade de visitação estimada em 486.180 turistas por ano[84].

O arranjo de cooperação parece ser salutar para ambas as partes, seja sob o aspecto ambiental, institucional ou econômico. Em entrevista ao autor, concedida em Maputo em 6 de julho de 2011, Bartolomeu Soto, coordenador moçambicano do Projeto do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo, afirmou não ver cessão da soberania moçambicana no que toca o Parque do Grande Limpopo. Para ele "acreditar em projeção de soberania (sul-africana) é olhar para o espelho e ver um fantasma. Todas as decisões são consensuais e não há votação. O Parque Transfronteiriço botou o Limpopo no mapa mundial. Ganhamos muitos anos de promoção turística. Atualmente visitantes de todo o planeta vêm ao Limpopo através do Kruger. Sem esse acordo, estaríamos até hoje na clandestinidade e na penúria"[85].

84 SPENCELEY, Ana. *Tourism Investment in the Great Limpopo Transfrontier Conservation Area*. Joanesburgo: Universidade de Witwatersrand/ Transboundary Protected Areas Research Initiative, 2008.

85 Ainda segundo Bartolomeu Soto: "*Less developed countries can largely benefit from the most advanced* [...] *one of the greatest benefits of Transfrontier Conservation Areas is the increase of capacity among national institutions*". *Vide* <http://peaceparks2007.whsites.net/Papers/Soto_Transfrontier%20collaboration_Limpopo.pdf>, p. 2.

Uma visão um pouco mais crítica, contudo, deixa entrever um ângulo sob o qual a criação do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo é o resultado de uma política deliberada de expansão do Parque Nacional Kruger, visando ao aumento de sua área, à redução de pressões antrópicas sob seu território e ao incremento da oferta de leitos para turistas estrangeiros em busca de safaris[86].

As assimetrias nos estágios de desenvolvimento são em tudo favoráveis à África do Sul. Os hotéis e acampamentos do Limpopo moçambicano em sua maioria estão sendo operados por empresas sul-africanas[87]. Os equipamentos utilizados pelos moçambicanos são adquiridos de modo a serem compatíveis com os usados pelos sul-africanos e, por isso, tendem a ser fabricados na África do Sul[88]. As trilhas e o manejo seguem a doutrina do Serviço de Parques da África do Sul. Quase todos os funcionários do Limpopo, especialmente os de maior nível hierárquico, foram treinados no Southern Africa Wildlife College, administrado e manejado em comum pela filial sul-africana do WWF, pelo Parque Nacional Kruger e pela Peace Parks Foundation. Esta última instituição é uma organização não governamental sul-africana, que além de promover o estabelecimento de unidades de conservação transfronteiriças na África, tem delegação do Ministério do Meio Ambiente de Moçambique para supervisionar o desenvolvimento do Parque Nacional do Limpopo[89]. O Southern Africa Wildlife College

86 Raciocínio semelhante, ainda que em escala menor, pode ser aplicado à constituição do Parque Transfronteiriço do Kgalagadi.

87 Mais uma vez citando Soto: "*The Limpopo National Park is implementing the first phase of tourism development program* [...] *the Mozambican private sector establishes partnerships with foreign investors which result in a robust investment with adequate technical and financial capacity. Most of the partners that are invited to establish partnerships are from South Africa*". *Idem, Ibidem*.

88 Em entrevista concedida ao autor em 1º de julho de 2011, na localidade de Massingir, sede do Parque Nacional do Limpopo, seu diretor (warden) Baldeu Chande, informou ao autor ser objetivo do Parque moçambicano padronizar veículos, uniformes, armas, sinalização, equipamentos de comunicação e métodos operacionais, seguindo o modelo adotado no Kruger.

89 Em visita de campo ao Parque Nacional do Limpopo, nos dias 30 de junho e 1º de julho de 2011, o autor entrevistou-se com Antony Alexander, gerente de projetos do Parque Nacional do Limpopo. Alexander é sul-africano, não fala português e recebe seus salários da Peace Parks Foundation. Embora esteja formalmente subordinado ao diretor moçambicano do Parque, Alexander goza de marcada autonomia e gere fundos mais substantivos do que aqueles à disposição dos funcionários do governo de Maputo. Por fim, a doutrina de manejo a que está acostumado é a de seu país de origem.

tem um curso especialmente desenhado para o manejo do que denomina unidades de conservação transfronteiriças, para o qual desenvolveu um manual bastante abrangente com 143 páginas[90].

Qualquer que seja a retórica, a maioria dos turistas do Parque Nacional do Limpopo tende a visitá-lo como parte de uma estada maior na África do Sul, cuja ampla oferta de outros atrativos turísticos, como a Cidade do Cabo, a Rota Jardim, Sun City e a observação de baleias, bem como a excelente infraestrutura hoteleira, rodoviária e aeroportuária, associadas ao amplo uso do idioma inglês, seduzem mais o visitante estrangeiro do que o país vizinho. Nesse sentido, é natural que a maior parte das visitas ao lado moçambicano do parque transfronteiriço seja feitas a bordo de um veículo alugado na África do Sul ou utilizando os serviços de uma operadora de turismo baseada em Joanesburgo. Não é de estranhar o esforço das autoridades de Pretória para criar uma rede de estradas e infraestrutura de acomodação no Limpopo moçambicano acessível a partir de postos fronteiriços localizados dentro do Parque Nacional Kruger, ensejando assim que o Parque Nacional do Limpopo opere na prática como um apêndice de seu vizinho sul-africano, servindo como válvula de escape não apenas para os eventuais excessos de animais que ocorram no Kruger, mas, sobretudo para sua crescente demanda turística. Nesses termos, a abertura, em agosto de 2006, do posto fronteiriço de Giryiondo dentro do parque transfronteiriço criou as condições para que o Parque do Limpopo fosse visitado a partir do Parque Kruger. Até para quem parte de Maputo hoje é mais simples e seguro chegar ao Parque do Limpopo por território sul-africano do que pelas estradas de Moçambique. À medida que mais hotéis e acampamentos projetados na parte moçambicana da área protegida comecem a entrar em funcionamento, estão previstas a abertura de

90 KOK, Melissa de (Coord.). *Transfrontier Conservation Areas Management – Training Manual*. Pretória: Southern African Wildlife College, 2009.

outros três postos fronteiriços que permitirão o trânsito entre os dois parques[91].

A retirada dos habitantes da unidade de conservação de Moçambique, o repovoamento da área com animais selvagens, inclusive predadores, e a introdução de atividades de fiscalização aliadas a ofertas de emprego no ramo do turismo para as comunidades do entorno também interessam à África do Sul. Afastam de sua fronteira imediata potenciais imigrantes ilegais ao tempo em que proporcionam atividades de cooperação que permitem o monitoramento dos deslocamentos humanos na região do Limpopo moçambicano.

Em conclusão, verifica-se que os acordos de cooperação assinados entre a África do Sul e seus vizinhos para a gestão integrada dos mosaicos de unidades de conservação em zona de fronteira, de que o Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo é paradigmático, têm claros benefícios para a conservação da biodiversidade e para a criação de emprego e renda em todos os países envolvidos. Também é possível inferir, contudo, que, de um ponto de vista de estratégia econômica e do ordenamento e gestão do território, tais acordos preenchem objetivos de longo prazo traçados em Pretória e atendem prioritariamente a interesses nacionais sul-africanos.

2.5 Ásia

Na Ásia, há 45 mosaicos de áreas protegidas em zona de fronteira, situados em trinta países diferentes e totalizando 570.505 hectares, superfície superior apenas à existente nas fronteiras internas do continente europeu. Pela discussão que suscita e seus possíveis desdobramentos, vale analisar o caso da Zona Desmilitarizada na península coreana, que vários ambientalistas têm proposto transformar

91 Esses postos de fronteira estão previstos para as localidades de Mapai, Massingir e Pafuri.

em parque da paz. Esse debate é interessante para o Brasil, que possui vizinhos amazônicos com litígios de fronteira entre si[92].

A Zona Desmilitarizada entre as Coreias do Norte e do Sul foi estabelecida por força da entrada em vigor do armistício de 27 de julho de 1953, que encerrou as hostilidades militares naquela península. Mede 246 quilômetros de comprimento por quatro de largura, totalizando 98.400 hectares. Exceto em pequenos corredores previamente acordados, é vedada a permanência, ou mesmo o trânsito de pessoas em seu interior sem expressa autorização de ambos os lados. Na prática, a Zona Desmilitarizada subtrai às Coreias uma fronteira comum, como a entendemos no século XXI. Com efeito, constitui uma área tampão equivalente às "marcas" da Europa medieval, que ao invés de linhas divisórias eram terrenos largos com a função de evitar o contato com os vizinhos[93].

Em todo seu limite terrestre, a Zona Desmilitarizada encontra-se cercada por arame farpado, flanqueado por minas explosivas. Segundo Ke Chung Kim, um milhão e meio de soldados estão estacionados a menos de vinte quilômetros de distância de ambos os lados da Zona Desmilitarizada[94], o que a torna a área protegida mais bem-guardada do mundo.

Embora juridicamente a Zona Desmilitarizada não seja uma unidade de conservação, na prática acabou criando as condições para que a biota se desenvolvesse por meio de processos exclusivamente naturais e sem interferências antrópicas durante mais de meio século. Desde 1986, pesquisadores sul-coreanos têm observado que antigas fazendas deram lugar a ambientes de flora nativa regenerada. Analogamente, tem-se catalogado com frequência cada vez maior a

92 Como se sabe, há diferendos territoriais entre a Guiana Francesa e o Suriname, entre o Suriname e a Guiana, entre a Guiana e a Venezuela e entre o Peru e a Bolívia.

93 As "marcas" eram territórios estabelecidos pelos governantes feudais. Semelhantes a elas são os vazios naturais entre Estados, que ainda hoje constituem espaços de separação, tais como o Deserto do Saara, as cadeias montanhosas do Himalaia e dos Andes e, em certa medida, a Floresta Amazônica.

94 KIM, Ke chung. Preserving Korea´s Delimilitarized Corridor for Conservation. *In:* ALI, Saleem H. (Ed.). *Peace Parks, Conservation and Conflict Resolution.* Boston: Massachusetts Institute of Technology, 2007, p. 242.

aparição nos limites da Zona Desmilitarizada de animais considerados em risco de extinção, como o urso preto e o leopardo asiático. Tamanha diversidade biológica em uma península densamente povoada e com grandes problemas ambientais tem sido repetidamente saudada por ecologistas sul-coreanos que, a partir de fins da década de 1980, têm se organizado para tentar transformar a Zona Desmilitarizada em uma unidade de conservação transfronteiriça, aberta a pesquisas, atividades de manejo como eventuais reintroduções de espécies e, em um segundo momento, turismo.

Em fevereiro de 1992 quando as Coreias assinaram o "Acordo de Reconciliação, Não Agressão e Cooperação" concordaram que a Zona Desmilitarizada deveria ser utilizada apenas para fins pacíficos. Em seu trabalho "Joint Utilization of Strategic Areas in Preparation for the Reunification of the Two Koreas", J. Valucia afirma que, na ocasião, os líderes de ambos os países consideraram a possiblidade de transformar a área em uma Reserva da Biosfera, proposta que teria sido rejeitada pelos hierarcas do exército norte-coreano[95].

Seja como for, em 1997, na Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Kim Young Sam, então presidente da República da Coreia, propôs a preservação dos ecossistemas da Zona Desmilitarizada. A sugestão foi respondida em 1999 com um aceno positivo da Coreia do Norte, cuja União para a Conservação da Natureza emitiu um comunicado em apoio à preservação da Zona Desmilitarizada para o bem comum das duas nações.

Nos dez anos que se seguiram, o tema foi objeto de diversos estudos e publicações da UICN e do Demilitarized Zone Forum, organização não governamental sul-coreana, que postula a transformação da Zona Desmilitarizada em um parque da paz. Em termos concretos, todavia, o assunto pouco avançou ofuscado pelas discussões em torno da

95 VALUCIA, V. *In:* ALI, Saleem H., *op. cit.*

nuclearização da Coreia do Norte, óbice ao bom entendimento entre os países da península. Nesse sentido, a falta de uma fronteira de integração que permita um contato, ainda que mínimo, entre os dois povos não ajuda a criar um clima de distensão. Ao apartar as Coreias, reforça o desconhecimento e a desconfiança mútuos.

Em 2009, o assunto voltou a ganhar algum dinamismo. Em correspondência com o autor, Saleem Ali, pesquisador da Universidade de Vermont, membro da então Força-Tarefa da UICN para as Áreas Protegidas Transfronteiriças e organizador do livro *Peace Parks, Conservation and Conflict Resolution,* relatou ter se avistado, em fins do ano anterior, com o secretário-executivo da Convenção da Diversidade Biológica, Ahmed Djoghlaf. No encontro, o servidor público internacional, refutou as reclamações de Ali de que a CDB estaria sendo omissa com relação à discussão das unidades de conservação transfronteiriças. Afiançou que a Coreia do Sul estava particularmente interessada no avanço do tema no âmbito da Convenção. Com efeito, em 2 de dezembro de 2009, a imprensa sul-coreana publicou matéria dando conta que o presidente Lee Myung-bak teria decidido criar um parque da paz na Zona Desmilitarizada. A iniciativa seria o principal pilar de cooperação entre as duas Coreias. Incluiria uma universidade da paz, a ser gerida sob os auspícios das Nações Unidas, bem como atividades voltadas para o turismo entre as metades meridional e setentrional da península. Embora nem a matéria, nem manifestações oficiais norte-coreanas, tenham esclarecido a posição de Pyongyang, Seul anunciou que os planos de implementação do parque seriam detalhados posteriormente, o que ainda não ocorreu.

Sob o aspecto do foco deste trabalho, pouco importa se a iniciativa contou ou não com o apoio norte-coreano. Do ponto de vista da conservação, a Zona Desmilitarizada preenche as aspirações do mais exigente dos ambientalistas: está fortemente guardada contra qualquer impacto ou degradação e tem seus processos naturais de evolução assegurados. A costura de qualquer arranjo político que implique em

maior presença antrópica na região, exceto para atividades de pesquisa e eventuais reintroduções de espécies balizadas em avaliações técnicas, tenderá a enfraquecer a integridade ecológica da área. Assim, é evidente que a proposta sul-coreana não visa primordialmente proteger a biota da Zona Desmilitarizada – melhor salvaguardada que está não ficará.

O anúncio da criação do parque da paz e os passos deliberadamente lentos para a publicação de seu planejamento e regras de implementação parecem atender a objetivos de outra ordem, como o de transformar a Zona Desmilitarizada em uma fronteira de integração, que proporcione maior aproximação entre ambas as Coreias por meio do diálogo técnico em prol da preservação ambiental. Trata-se de movimento corajoso e de difícil consecução, sobretudo à luz dos incidentes militares de 2010, que resultaram no afundamento de navio de guerra e no bombardeamento de território sul-coreano por tropas de Pyongyang. Merece, contudo, ser acompanhado de perto, já que pode fornecer subsídios para o encaminhamento de soluções de outros diferendos de fronteira em zonas mais próximas do Brasil.

2.6 América do Sul

Nesse sentido, não é demais inferir que Seul espelhou-se em um exemplo da América do Sul, mais precisamente no acordo de paz celebrado entre Peru e Equador para resolver o litígio da Cordilheira do Condor, formando assim um dos dezessete mosaicos de áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira no continente que não incluem as faixas limítrofes à Amazônia brasileira. De fato, o arranjo internacional que, com o concurso do Itamaraty, resultou na criação do Parque equatoriano de El Condor e da Zona Reservada peruana de El Conaima é pioneiro na implementação dos parques da paz em todo o mundo.

Como se sabe, as hostilidades na Cordilheira do Condor duraram de 26 de janeiro a 28 de fevereiro de 1995 (onze dias após o cessar-fogo oficial) e tiveram como cenário de batalha uma região em torno de

78 quilômetros retilíneos onde a fronteira entre os dois países não se encontrava demarcada no terreno e era objeto de disputa desde 1948[96]. Os beligerantes afirmavam lutar em defesa de seu próprio território e se acusavam mutuamente de invasores. Após a suspensão das atividades bélicas, implementou-se uma zona desmilitarizada supervisionada pela Missão de Observadores Militares Equador--Peru, coordenada pelo Exército brasileiro e também composta por Forças Armadas de Argentina, Chile e Estados Unidos, demais países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942. Seguiram-se três anos de negociações para a solução do diferendo.

Segundo Ponce e Ghersi, a ideia de se utilizar o conceito de parques da paz para resolver o conflito da região da Cordilheira do Condor remonta a meados da década de 1980, quando um grupo de ambientalistas equatorianos primeiro teria aventado essa possibilidade[97], oficialmente apresentada a Quito e Lima em 1991 por uma coalizão de organizações não governamentais lideradas pela Funatura[98]. Uma dessas ecologistas, Yolanda Kakabadse, viria a ser ministra do meio ambiente do Equador e presidente da UICN durante a fase final do processo de negociação de paz entre Peru e Equador[99]. Em conversa que manteve com autor, em visita ao Brasil em 2000, Kakabse afirmou que "a ideia de resolver o conflito com a criação de um parque da paz era tentadora para ambos os países, pois garantia

96 Em 1941 Peru e Equador foram à guerra para decidir litígios fronteiriços remanescentes do período colonial. Após o cessar-fogo a paz foi sacramentada por meio do Protocolo de Paz, Amizade e Limites do Rio de Janeiro, firmado em 29 de janeiro de 1942. Em 1948, o Equador determinou a paralisação da colocação de marcos de fronteira no terreno e, em 1960, revogou unilateralmente o Protocolo, alegando sua inexecutabilidade, uma vez que em 1947 um novo rio, o Cenepa, fora descoberto entre os rios Zamora e Santiago, o que segundo a interpretação de Quito inviabilizaria a demarcação da fronteira em terra seca entre esses dois cursos d´água, como acordado em 1942.

97 PONCE, Carlos; GHERCI, Fernando. *Cordillera del Condor*. Conferência proferida na oficina "Transboundary Protected Areas in The Governance Stream", realizada em Durban, África do Sul, nos dias 12 e 13 de Setembro de 2003, no contexto do 5º Congresso Mundial de Áreas Protegidas, organizado pela UICN.

98 Em sua tese de CAE *O Processo de Paz Peru-Equador e a Solução Pacífica das Controvérsias*, defendida em 2001, o embaixador Marcel Biato conta que o então presidente peruano Alberto Fujimori chegou a contemplar de forma embrionária a ideia, no próprio ano de 1991 (p. 117).

99 Posteriormente presidente do WWF Internacional, Yolanda Kakabadse foi ministra do Meio Ambiente do Equador entre agosto de 1998 e janeiro de 2000 e presidente da UICN entre 1996 e 2004.

a utilização pacífica de uma área historicamente contestada e, dessa forma, finalizava a questão sem aparentes vencedores ou vencidos".

Essa foi a linha de ação adotada pelo Itamaraty no trabalho de mediação das negociações que levaram à assinatura em 26 de outubro de 1998, em Brasília, do Acordo Global e Definitivo de Paz, seguida, em 1999, da demarcação final das fronteiras no terreno.

O Acordo na verdade compôs-se de um pacote de seis instrumentos bilaterais versando sobre Comércio e Navegação; Direitos de Navegação no Rio Napo; Integração Fronteiriça; Confiança Mútua e Segurança; Direitos de Uso das Águas do Canal de Zarumilla; e Fixação da Fronteira Terrestre.

O último Acordo foi certamente o mais sensível de todos, posto que a definição final das fronteiras entre as duas nações reconheceu categoricamente a soberania peruana sobre a área em litígio. Em seu âmbito decidiu-se que o Equador teria uso perpétuo, mas não soberania, sobre uma área de 1 km², na região de Tiwintiza, onde teria autorização para erigir um panteão a seus heróis de guerra, e que ambos os países criariam parques ecológicos adjacentes e completamente desmilitarizados em seus respectivos lados da área previamente disputada. O estabelecimento dos parques ecológicos contíguos obedece o modelo proposto em carta enviada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso a seu homólogo peruano em 23 de outubro de 1998, cujos parágrafos relevantes reproduzo a seguir:

> 7. Cada Parte constituirá dentro de su territorio y conforme a su legislación nacional, una zona de protección ecológica bajo soberanía y jurisdicción del Estado respectivo, en las áreas y perímetros que si señalan en el croquis adjunto. Ambas zonas ecológicas tendrán un mismo nombre y serán colindantes y coincidentes en el sector de la frontera común que comprendan[100].

100 Segundo o embaixador Marcel Biato, *op. cit.*, pp. 116-118: "Na versão inicial da proposta, o parque teria administração conjunta, de forma a sublinhar o espírito construtivo que motivava a iniciativa e o sentido de condomínio entre os dois países desse patrimônio comum". Essa versão não prosperou devido a "preocupações

8. Los miembros de las comunidades nativas de la región podrán transitar libremente entre las dos zonas ecológicas.

9. La administración de cada una de las zonas estará a cargo de las autoridades competentes especializadas del país respectivo, las que coordinarán entre si a través de un Comité Técnico Peruano-Ecuatoriano para encargar a entidades privadas sin fines de lucro, nacionales y/o internacionales, especializadas en conservación y manejo de recursos naturales, a fin de que elaboren los estudios necesarios y colaboren en el manejo de los recursos ambientales de manera que se asegure su adecuada conservación.

10. Las respectivas autoridades nacionales de policía y los guarda parques serán responsables de la seguridad de cada una de las zonas ecológicas. Los puestos fronterizos de cada Parte en el interior de cada una de estas zonas estarán a cargo de unidades policiales y, dado su carácter de zonas de protección ecológica, no deberán instalarse en ellas nuevos puestos militares dentro de sus límites. Los puestos militares actualmente existentes al interior de cada parque, que son el PV 1 en el Perú y el de Coangos en el Ecuador, podrán permanecer manteniendo sus niveles de dotación actual, no pudiendo exceder de cincuenta efectivos.

Segundo o embaixador Marcel Biato, que participou do processo negociador pelo Brasil, o caminho natural para a solução do conflito teria sido uma permuta territorial. Ânimos acirrados dos militares de ambos os países e a recusa do Peru em acatar qualquer decisão que implicasse cessão de território, entretanto, impediram a aplicação dessa ideia[101]. A cessão de uso do "Quadrado de Tiwintiza"

chilenas em evitar alternativas inovadoras em termos de jurisprudência latino-americana (parque com propriedade binacional ou internacionalizado) que pudessem municiar o irredentismo boliviano *vis-à-vis* o Chile".

101 Depoimento concedido ao autor em 17 de dezembro de 2009.

e o estabelecimento de unidades de conservação adjacentes foram a solução possível, pois deram uma satisfação política ao Equador, que teve suas pretensões territoriais definitivamente denegadas pelo Acordo Global de Paz. Graças ao estabelecimento das áreas protegidas, obteve-se a garantia de que o território outrora contestado jamais seria usado para fins econômicos ou militares de um país a expensas do outro, assegurando, outrossim, uma política de uso do solo coordenada e para fins exclusivamente conservacionistas.

Dessarte, em 4 de julho de 1999, o Equador publicou o decreto de criação do Parque Nacional El Condor, com 2.440 hectares. A seguir, em julho de 2000, o Peru estabeleceu do seu lado da fronteira uma Zona de Proteção Ecológica cobrindo uma superfície de 5.440 hectares, ligada por um corredor ecológico a outra reserva, Santiago--Conaima, com 863.280 hectares, posteriormente ampliados para 1.642.570 hectares[102]. No dia 12 de agosto de 1999, o Instituto de Recursos Naturais do Peru e o Ministério do Meio Ambiente do Equador firmaram um Acordo de Cooperação Bilateral nas áreas de manejo, conservação da natureza e desenvolvimento sustentável. Desde então, apesar das unidades de conservação estarem sujeitas às legislações específicas de cada país e serem administradas por seus respectivos órgãos nacionais, tem havido um clima de entendimento nas atividades de planejamento e manejo. Foi estabelecido um Comitê de Coordenação Binacional e um plano de desenvolvimento comum para as áreas protegidas na zona onde ocorreu a guerra e seu entorno. De acordo com o plano, tanto Equador quanto Peru se comprometeram com ações nacionais de manejo e desenvolvimento sustentável, a serem implementadas dentro de limites temporais pré-estabelecidos.

102 Embora as dimensões das áreas protegidas declaradas por Equador e Peru sejam evidentemente desproporcionais, cumpre ressaltar que um parque nacional é uma unidade de conservação com objetivos claros e definidos, enquanto o mesmo não se aplica às zonas reservadas, que são definidas pela legislação peruana como "áreas que, reuniendo las condiciones para ser consideradas como Áreas Naturales Protegidas, requieren la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponderá como tales".

Ainda segundo Ponce e Ghersi, passados mais de quinze anos do conflito, pesquisadores de ambos os países ainda relatam certo clima de hostilidade na fronteira, sobretudo entre militares. São unânimes, contudo, em afirmar que a gestão ambiental e a aplicação de fundos visando a implementação das unidades de conservação têm sido fatores de concordância e integração entre os técnicos dos institutos de conservação do Peru e Equador, o que tem contribuído para reduzir a tensão na região[103]. O Acordo de Paz costurado pelos países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro sob a coordenação brasileira encontrou na preservação ambiental um fator capaz de transformar um litígio aparentemente insolúvel em uma fronteira de integração, substituindo a belicosidade histórica por oportunidades de cooperação e coordenação. Nesse sentido vale reproduzir comentários sobre as unidades de conservação estabelecidas na Cordilheira do Condor feitos por dois sítios cibernéticos equatorianos:

> La cordillera del Condor...importante para la conservación de la naturaleza, empeza a ser considerada más como el patrimonio común de las futuras generaciones de ecuatorianos y peruanos, que como un botín de guerra (<http://www.ambiente.gov.ec> – sítio virtual oficial do Ministério do Meio Ambiente do Equador) e

> The El Condor National Park is a small nature reserve that covers an area which is approximately 2.440 hectares in size. The park falls into the Zamora Chinchipe (Peru) and Morona Santiago (Ecuador) provinces and is commonly viewed as being a national treasure for both Peruvians and Ecuadorians. It was established by both governments who decided that it would be beneficial to create a protected area here instead of continuing to argue over which country the area should belong to (<www.ecuador.com>, uma das principais páginas equatorianas de turismo na internet).

103 PONCE; GHERCI, *op. cit.*

O último exemplo de cooperação entre áreas protegidas em zona de fronteira a que gostaria de aludir é a principal experiência brasileira no tema, da qual é possível extrair lições para situações análogas na Amazônia, foco deste trabalho. Refiro-me ao mosaico formado pelo Parque Nacional do Iguaçu com o Parque Nacional del Iguazú na Argentina. A unidade de conservação brasileira é a segunda mais antiga do país, tendo sido criada em janeiro de 1939, com 185.282 hectares. Já o parque argentino é de 1934 e soma 67.620 hectares. Juntos formam a maior mancha contínua de Mata Atlântica longe do litoral.

Durante cerca de meio século esses parques foram manejados de costas um para o outro, como vizinhos que se desconheciam. De um ponto de vista político ou até mesmo econômico, fazia sentido. Brasil e Argentina viveram décadas sob regimes de economia fechada e com certa desconfiança mútua, exacerbada localmente pelos desentendimentos em torno da construção da hidrelétrica de Itaipu nas cercanias de Foz do Iguaçu, cujas obras foram executadas entre 1971 e 1984.

É paradigmática a resposta brasileira aos apelos para que ambos os parques formassem um único Patrimônio Mundial da Humanidade. Em dezembro de 1983, quando a UICN, por delegação da Unesco, fez a avaliação da candidatura do Parque Nacional del Iguazú a Patrimônio Mundial da Humanidade, incluiu entre suas recomendações que:

> Brazil's Iguaçu National Park is clearly an integral part of the area and has been included on the tentative list submitted by Brazil. The Committee should request the Brazilian authorities to nominate their contiguous portion of the area and thereby establish an international World Heritage property[104].

104 *World Heritage Nominations – IUCN Technical Evaluation. 303 Iguazú National Park (Argentina). Summary prepared by IUCN (March 1984), based on the original nomination submitted by Argentina: Item 6: Recommendations*. Disponível em: <http://whc.unesco.org/archive/advisory_body_evaluation/303.pdf>.

Um ano depois, em dezembro de 1984, quando a mesma UICN avaliou o Parque Nacional do Iguaçu, manteve a recomendação:

> The Iguaçu National Park should be inscribed on the World Heritage list, and should be incorporated as one property with the existing Iguazú National Park of Argentina. The name of the property would become ´Iguazú, Iguaçu National Park of Argentina and Brazil`. The Committee should encourage the Brazilian and Argentine authorities to ensure cooperation and coordination in management of the adjacent parks"[105].

Em ambas as ocasiões a Delegação do Brasil junto à Unesco foi instruída a negar a solicitação sob o argumento de que a legislação brasileira não prevê o manejo compartilhado de áreas de proteção ambiental.

Sob o aspecto ambiental, a falta de coordenação não chegava a ser tão grave, visto que ambos os parques eram conectados a outros bolsões de áreas verdes que lhes asseguravam maior diversidade genética. O desenvolvimento regional proporcionado pela entrada em operação da hidrelétrica de Itaipu e o crescente desmatamento da região, entretanto, acabaram por sitiar o mosaico Iguaçu/Iguazú, transformando-o em uma ilha binacional de Mata Atlântica, completamente cercada por terrenos cultivados. Esse processo ocorreu em paralelo à democratização de ambos os países, à abertura de suas economias, à formação do Mercosul e à adesão de Brasil e Argentina a vários compromissos ambientais multilaterais, tais como a Convenção da Diversidade Biológica e o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente, que os induziram a desenvolverem legislações e políticas de manejo de áreas protegidas harmônicas entre si.

105 *World Heritage Nominations – IUCN Technical Evaluation. 355 Iguaçu National Park (Brazil). Summary prepared by IUCN (May 1995), based on the original nomination submitted by Brazil: Item 6: Recommendations*. Disponível em: <http://whc.unesco.org/archive/advisory_body_evaluation/355.pdf>.

Desde 1992, Brasil e Argentina firmaram nove instrumentos de cooperação bilateral em matéria ambiental. Em 2008, foi assinado o Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Técnica para a Implementação do Projeto "Desenvolvimento de Capacidades na Área de Gestão de Áreas Protegidas", especificamente afeito às unidades de conservação.

O arcabouço jurídico ambiental e a aproximação bilateral em outras áreas acabaram por aproximar os parques, ensejando o início de alguma cooperação. Desde os anos 1990, reuniões esporádicas entre os responsáveis por ambas as unidades têm ocorrido. Nelas foram inicialmente tratados assuntos que representavam pequenos irritantes no relacionamento, como o sobrevoo de helicópteros brasileiros à zona das cataratas, que os argentinos consideravam como impactante à visitação em seu lado. Aos poucos, contudo, os encontros evoluíram ao redor de uma agenda positiva. Em 1997, os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Carlos Saúl Menen firmaram a Declaração do Rio de Janeiro, na qual reconheceram os dois parques como uma unidade ambiental e criaram uma comissão bilateral com o objetivo de coordenar as políticas de manejo. Nesse mesmo ano, quando Iguaçu hospedou os Jogos Mundiais da Natureza, algumas modalidades foram disputadas no lado argentino. Desde então, cursos ministrados por um parque têm oferecido vagas ao outro, resultados de pesquisas têm sido compartilhados – especialmente no que toca à onça pintada – e tem havido um esforço de harmonização de políticas de manejo.

Entre 2 e 4 de dezembro de 2005, com a presença da então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, Iguaçu realizou o Seminário Internacional sobre Conservação Transfronteiriça e Reservas da Biosfera. Na ocasião, foram discutidas várias experiências de cooperação envolvendo unidades de conservação nas fronteiras, entre elas a de Waterton Lakes/Glacier, já analisada nesse capítulo e que tem servido de modelo para os Parques Nacionais de Iguaçu e Iguazú. Nesse sentido, Júlio Gonchorosky, então coordenador-geral de Uso

Público e Negócios do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), ex-chefe do Parque Nacional do Iguaçu e ex--coordenador-geral de Unidades de Conservação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), informou em entrevista ao autor[106] que o objetivo do ICMBio é buscar uma ação cada vez mais coordenada com o lado argentino. Diferentemente de Waterton Lakes/Glacier, ainda não há folhetaria comum, trilhas de excursionismo ligando os dois parques, ou sinalização padronizada, mas existe um claro esforço para que as medidas adotadas por um lado tomem em conta o outro. Assim, está em estudos a elaboração de um Plano de Manejo único para o uso público da área das cataratas, os argentinos estão colocando o idioma português em suas placas de sinalização e cogita-se mudar os nomes de ambos os parques para Iguassu, grafia que já existiu tanto em português quanto em espanhol e que emprestaria às duas áreas protegidas uma ideia de unidade.

É importante observar de perto a evolução do manejo integrado nesses dois parques, pois sendo Iguaçu a segunda área protegida mais visitada do Brasil[107], conta com recursos humanos e materiais mais substanciais que a vasta maioria das suas congêneres no país. Por isso mesmo assume contornos de liderança no Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação. Tudo o que é experimentado ali com sucesso ou fracasso tende a virar referência nacional, para o bem ou para o mal.

Ao longo do capítulo, que retrata em linhas gerais os exemplos mais elaborados de cooperação nos mosaicos contíguos de áreas protegidas em zona de fronteira, procura-se demonstrar que mesmo onde o manejo integrado está mais avançado, o discurso ambientalista propositivo da criação de parques (efetivamente) transfronteiriços (*transboundary parks*) é uma peça de retórica que encontra pouco eco na realidade das relações internacionais. Embora o termo transfronteiriço

106 Entrevista concedida por telefone em 17 de dezembro de 2009.

107 O Parque Nacional mais visitado do Brasil é a Floresta da Tijuca, no Município do Rio de Janeiro, que franqueia acesso gratuito à quase totalidade de sua área, com a única exceção do mirante do Cristo Redentor no Corcovado.

pressuponha a gestão supranacional de partes do território, com a consequente cessão ou partilha de soberania, a palavra não reflete a realidade no terreno e os pressupostos não se verificam na prática. Até na União Europeia, cujo processo de integração encontra-se bastante desenvolvido, a cooperação entre unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira tem se dado com o devido respeito às diferentes leis e normas nacionais e, salvo raras exceções, não tem significado a criação de instituições ou agências de caráter internacional para a gestão desses parques. Nesse sentido, o exemplo aqui citado da África Meridional é o que mais se aproxima da criação de um órgão supranacional. Mesmo nesse caso, todavia, trata-se apenas de um conselho de manejo conjunto, onde são negociadas as ações a serem desenvolvidas em comum acordo pelas Partes em seus respectivos territórios, sem perda de soberania nem a livre introdução de agentes estrangeiros na implementação do que foi acordado.

Também se procura demonstrar ao longo do capítulo que os exemplos mais bem-sucedidos do que a UICN intitula "manejo integrado" são, na verdade, arranjos de cooperação internacional em que todos se beneficiam. Mesmo quando há evidentes assimetrias, a condução cuidadosa dos acordos de cooperação pela diplomacia do lado menos desenvolvido pode levar a mais ganhos do que perdas para esse mesmo país, com consequente incremento das capacidades técnicas e da infraestrutura das unidades de conservação concernentes.

O intuito do capítulo é demonstrar que a cooperação nos mosaicos de áreas protegidas em zona de fronteira, na maior parte das vezes, serve para buscar soluções para problemas reais de origem ecossistêmica. Serve, também, para estimular a colaboração entre países, transformando as fronteiras em espaços de integração entre as nações, com os consequentes benefícios em outras disciplinas tais como turismo, geração de emprego e renda, troca

de informações no que toca a ilícitos transnacionais e eliminação de duplicação de gastos com "atividades e estruturas espelho"[108]. Por fim, creio ter ficado evidenciado que para que a cooperação nos mosaicos de áreas protegidas em zona de fronteira seja bem-sucedida, e essa, creio ser a maior lição a ser estudada pelo Brasil no que diz respeito às suas unidades de conservação nos limites amazônicos, é fundamental que haja densidade institucional no terreno, pelo menos em um dos lados da fronteira. Sem esse pré-requisito, a cooperação tende a virar um pedaço de papel que cria obrigações, sem gerar benefícios significativos.

108 Por "estrutura espelho" quer-se dizer desde equipamentos e grandes obras como usinas de energia, hospitais, aeroportos e estradas paralelas nos dois lados da fronteira até centros de visitantes e trilhas de montanhismo que compitam entre si. Por atividades espelho são entendidos projetos e impressão de folhetaria, confecção de página cibernética, pesquisas e cursos de treinamento etc que digam respeito ou interessem a todas as áreas protegidas adjacentes.

Capítulo 3

As áreas de proteção ambiental em zona de fronteira na Amazônia brasileira

Em 1º de janeiro de 2011 quando o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva deu posse à sua sucessora, Dilma Rousseff, o Brasil contava com 304 unidades de conservação federais cobrindo um total de 73.987.193,58 hectares. Dessas, onze tinham parte de seus limites coincidentes com a linha de fronteira do Brasil na Amazônia: Reserva Biológica do Guaporé (fronteira com a Bolívia), Reserva Extrativista Chico Mendes (fronteira com o Peru), Floresta Nacional de Santa Rosa do Purus (fronteira com o Peru), Reserva Extrativista Alto Juruá (fronteira com o Peru), Estação Ecológica do Rio Acre (fronteira com o Peru), Parque Nacional da Serra do Divisor (fronteira com o Peru), Parque Nacional Pico da Neblina (fronteira com a Venezuela), Floresta Nacional Amazonas (fronteira com a Venezuela), Parque Nacional do Monte Roraima (fronteiras com a Venezuela e com a Guiana), Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque (fronteiras com o Suriname e com a Guiana Francesa) e Parque Nacional do Cabo Orange (fronteira marítima com a Guiana Francesa).

Além das áreas protegidas federais, algumas unidades de conservação estaduais também têm seus limites coincidentes com as

fronteiras amazônicas do Brasil. São elas, em Mato Grosso: Parques Estaduais Guirá e Serra de Ricardo Franco (ambos com seções de seus limites coincidentes com a fronteira Brasil/Bolívia); em Rondônia: Parque Estadual de Corumbiara e Reserva Extrativista Estadual Pedras Negras (ambos na fronteira com a Bolívia); no Acre: Parque Estadual Chandless (fronteira com o Peru); e no Pará: Estação Ecológica Grão--Pará (fronteiras com a Guiana e o Suriname)[109].

Ainda que a carência de recursos humanos, materiais e financeiros seja um denominador comum a todas as onze unidades de conservação federais e às seis estaduais cujos limites se superpõem em parte às fronteiras nacionais na Amazônia, há discrepâncias entre elas. A seguir elencamos, no sentido Mato Grosso-Amapá, a situação de cada uma e das áreas protegidas estrangeiras que lhes são contíguas, bem como de unidades de conservação de países vizinhos limítrofes a trechos não protegidos do território brasileiro[110]. Ênfase e análise mais marcadas são dadas para as áreas protegidas onde já se desenvolvem projetos de cooperação como é o caso daquelas localizadas no Escudo das Guianas, especialmente aquelas colidentes à Guiana Francesa.

Parque Estadual Guirá

Localizado no município de Cáceres, na fronteira com a Bolívia, no extremo sul do estado do Mato Grosso, cobrindo 114 mil hectares, o Parque Estadual Guirá foi criado em 2002 para assegurar a proteção dos recursos naturais da região. Não possui Plano de Manejo nem Conselho Consultivo. Vale ressaltar que, apesar de estar inserido nos limites da Amazônia Legal, o Parque Estadual Guirá faz parte do ecossistema pantaneiro, portanto está fora da floresta amazônica[111].

109 Com uma superfície de 4.245.819,11 hectares e perímetro de 1.945,15 km, a Estação Ecológica Grão-Pará é a maior unidade de conservação de proteção integral em florestas tropicais no mundo.

110 As unidades de conservação brasileiras serão listadas numericamente. Ao mesmo tempo, listagem feita com as letras do alfabeto, elencará as áreas protegidas estrangeiras. As listas se alternarão conforme a disposição geográfica das respectivas unidades de conservação.

111 A Amazônia Legal foi instituída em 1966 pela Lei 5.173 e cobre a totalidade do ecossistema amazônico brasileiro, mas também inclui trechos de outros biomas. Abrange cerca de 5,5 milhões de quilômetros

O maior problema enfrentado pela área protegida é a pesca ilegal que, segundo Emiko Resende, pesquisadora da Embrapa, reduziu em sete vezes os estoques de pescado, quando comparados ao que foi levantado em fins da década de 1970[112].

O Parque Estadual Guirá é adjacente a segunda maior unidade de conservação boliviana, a ***Área Natural de Manejo Integrado San Matías***[113], criada em 31 de julho de 1997, com 2.918.500 hectares. San Matías não possui Plano de Manejo, embora já tenha obtido financiamento para sua elaboração. Por outro lado, desde 2003, conta com um Comitê Gestor composto por membros dos governos federal (inclusive as Forças Armadas e a Polícia Nacional), provincial e administrações municipais bolivianos, além da Igreja Católica, associações de fazendeiros e grupos da sociedade civil organizada. Nenhum membro representa direta ou indiretamente o Parque Estadual Guirá.

Segundo análise do WWF Bolívia, San Matías se encontra em bom estado de conservação, devido, sobretudo, à dificuldade de acesso. Conta com infraestrutura básica, corpo de guardas-parques treinado e fiscalização ativa. Ainda de acordo com o WWF "las principales amenazas son la caza furtiva, caza deportiva, expansión de la ganadería sobre las zonas de bosque y los proyectos de construcción del nuevo gasoducto al Brasil"[114].

Parque Estadual Serra de Ricardo Franco

Foi criado em 4 de novembro de 1997. Possui uma área de 158.620,85 hectares. Segundo o Decreto que o estabeleceu "o Parque

---

quadrados que correspondem à totalidade dos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e a parcela do estado do Maranhão a oeste do meridiano 44º.

112 *Vide* <www.oeco.com.br>: *Lenda Pantaneira*, publicado em 2 de agosto de 2007.

113 Segundo a legislação boliviana uma Área de Manejo Integrado é uma unidade de conservação de uso direto, com objetivos de manejo baseados no desenvolvimento sustentável, similares aos das Reservas Extrativistas brasileiras.

114 *Vide* <http://biobol.org/index.php?option=com_content&view=article&id=23:platforms-and-open-standards&catid=36:areasprotegidasnacionales&Itemid=58>.

Estadual Serra de Ricardo Franco objetiva garantir a proteção dos recursos hídricos e a viabilidade de movimentação das espécies da fauna nativa, preservando amostra representativa dos ecossistemas existentes na área, e proporcionando oportunidades controladas para uso pelo público, educação e pesquisa científica"[115].

O controle previsto, contudo, tem sido difícil de implementar desde a criação da área protegida. Segundo relatório elaborado em 2008 pela Fundação Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso, o Parque tem sido repetidamente afetado por desmatamento, queimadas e caça predatória, além de invasões. Somente naquele ano, último em que foram publicadas estatísticas por unidade de conservação mato-grossenses, o Parque Estadual Serra de Ricardo Franco, perdeu 765 hectares de sua cobertura vegetal, tendo sido o segundo mais desflorestado no estado. No mesmo período, um incêndio consumiu cerca de dois mil hectares de sua vegetação nativa. Somados os dois problemas, constatou-se a supressão de aproximadamente 1,7% da área florestada da unidade de conservação. No acumulado desde sua criação, o Parque já teve 48% de sua cobertura florestal removida[116].

Significativamente, no inverno de 2010, novo incêndio florestal atingiu o Parque, ardendo oitocentos hectares de mata primária. Um dos grandes complicadores para suprimir os focos foi sua origem em território boliviano, de onde ventos fortes os empurraram para a área protegida brasileira[117]. Nesse sentido, atividades físicas de controle e supressão de incêndios florestais poderiam ser objeto de cooperação transfronteiriça, já que o Parque Estadual Serra de Ricardo Franco é contíguo ao ***Parque Departamental*** *e à* ***Área Natural de Manejo Integrado Iténez***[118].

---

115 *Vide* Decreto estadual de Mato Grosso número 1796, de 4 de novembro de 1997.

116 VERÍSSIMO, Adalberto *et al*. *Áreas Protegidas da Amazônia Brasileira*: Avanços e Desafios. *op. cit.*, 2011, p. 65.

117 *Vide* <http://www.sema.mt.gov.br/noticia/mostraNoticia.aspx?cod=2758>.

118 Está em vigor, desde 1998, o *Acordo Básico para Cooperação Técnica e Científica* ao abrigo do qual em 14 de fevereiro de 2007 foi assinado o *Acordo Complementar para Implementação do Projeto Sistema de Alerta e Monitoramento de Incêndios Florestais*. Nesse contexto, à luz dos frequentes incêndios florestais que se propagam do território boliviano para o brasileiro, seria conveniente avaliar se vale a pena implementar

Ambas as áreas protegidas bolivianas existem desde 1986, quando foram criadas como uma única entidade sob o estatuto de uso indireto de "Reserva Forestal de Inmovilización". Quinze anos depois a unidade de conservação foi dividida em duas com o mesmo nome, mas diferentes categorias: Parque Departamental (370.000 hectares) e Área Natural de Manejo Integrado (1.389.025 hectares)[119]. A implementação das áreas protegidas de Itenez contou com grande suporte internacional, sobretudo do Governo de Navarra, na Espanha, e de várias organizações não governamentais, entre as quais se destacam a espanhola Asociación de Amigos del Parque Nacional Doñana e o WWF Bolívia. Esta última instituição segue apoiando financeiramente Itenez com recursos para a construção de infraestrutura, aquisição de equipamentos, capacitação de guardas-parques e projetos de pesquisa. Merece destaque o que versa sobre "contaminação de mercúrio na bacia do Itenez", em parceria com o Institut pour la Recherche du Developément, da França, já que tem implicações diretas para o Parque Estadual Serra de Ricardo Franco, com o qual compartilha cursos d´água.

A cooperação bilateral na área de unidades de conservação em zona de fronteira está vislumbrada no Convênio entre Brasil e Bolívia "Para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira", assinado em 1990 e em vigor desde 1998. Com base nesse instrumento, atividades de cooperação foram previstas no Plano de Manejo das Unidades de Conservação do Itenéz, publicado em 2001, em cujo capítulo "Acciones Necesárias para Enfrentar Amenazas", está incluído item nesse sentido: "Se coordinarán patrullajes binacionales con las autoridades ambientales brasileras" e mais adiante: "coordinar con las autoridades brasileras los patrullajes

cooperação também nas atividades de campo no que toca ao manejo de áreas protegidas com vistas à prevenção e combate a incêndios florestais.

119 Segundo a legislação boliviana, a categoria Parque Departamental é muito similar em seus objetivos de manejo aos Parques Estaduais no Brasil. Já a Área de Manejo Integrado Itenéz é uma unidade de conservação do Grupo Sustentável e tem dentro de seus limites fazendas de gado e comunidades tradicionais.

binacionales, trabajos de extensión en la comunidad de Buena Vista y Costa Marques del lado del Brasil". Assim como no caso da Área Natural de Manejo Integrado San Matías, não há, entretanto, ninguém ligado ao Parque Estadual Serra de Ricardo Franco, ou ao Brasil, com assento no Comitê Gestor das unidades de conservação Itenez, constituído e funcionando desde 2003. Dessa forma, a cooperação de fato tem sido pequena, tópica e esporádica.

Ainda assim, o potencial para colaboração é grande, uma vez que Serra de Ricardo Franco e Itenez estão inseridos no Corredor Ecológico Binacional Brasil/Bolívia, que abrange as bacias dos rios Guaporé-Mamoré/Itenez. O Corredor cobre 23 milhões de hectares, área equivalente à do Estado de São Paulo, e conecta dezessete unidades de conservação brasileiras a oito bolivianas, entre as quais se encontram também a Área Natural de Manejo Integrado San Matías e o Parque Estadual Guirá. No lado brasileiro, o Corredor foi criado em 2001 pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) "para conectar e ampliar as áreas protegidas da região, com a finalidade de aumentar a conservação da Floresta Amazônica e do Cerrado". Em território boliviano, o Congresso Nacional declarou o Corredor como "unidade de manejo priorizada", em 4 de abril de 2005[120].

Embora não tenha sido objeto de acordos específicos entre Brasília e La Paz, o Corredor Guaporé-Mamoré/Itenez está respaldado pela moldura ambiental do Tratado de Cooperação Amazônica, de julho de 1978, e poderia ser enquadrado no contexto do Convênio Brasil/Bolívia para Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais da Área Fronteiriça Binacional em vigor desde 1998. No documento, as Partes se comprometeram a firmar "acordos bilaterais ou multilaterais visando ao planejamento conjunto de atividades em espaços transfronteiriços protegidos, a atualizar e aperfeiçoar

120 *Vide Ley de 4 de abril de 2005*, que pode ser consultada em: <http://mioruro.com/libros/derecho/LEYES/1959-2007/3012.pdf>.

os conceitos e leis dos sistemas nacionais de áreas protegidas para consolidar parques nacionais e outras categorias de conservação, como espaços-núcleo de estratégias biorregionais". Nesse espírito, a Lei do Corredor Guaporé-Mamoré/Itenez aprovada pelo Congresso boliviano vai mais longe e deixa claro que seus objetivos incluem a gestão ecossistêmica de unidades de conservação contíguas, inclusive por meio de cooperação bilateral com o Brasil:

> Evitar el aislamiento de los ecosistemas. Mantener o incrementar el grado de conectividad entre espacios por medio de acciones que permitan la maximización de flujo de individuos de las diferentes especies que componen las comunidades de fauna y flora. Propiciar en este marco geográfico la ampliación de políticas y acuerdos bilaterales para lograr la conservación y el manejo de los recursos naturales.

E, mais especificamente: "Viabilizar, de forma conjunta con Brasil, la protección y conservación de varias unidades de conservación y sus áreas de influencia, que de por si ya forman parte de un corredor natural".

Parque Estadual Corumbiara

Foi criado em 2 de junho de 1981 com uma área de 384.055 hectares. Apesar de inserido na Amazônia Legal, o Parque possui três ecossistemas distintos: Floresta Amazônica, Pantanal e Cerrado. A unidade de conservação teve seu Plano de Manejo publicado em 2008 e constituiu Conselho Consultivo em 25 de fevereiro de 2010. Não existem documentos formais de cooperação com a Bolívia, mas, entre os 34 membros do Conselho Consultivo, há vaga prescrita para dois representantes do Comitê de Fronteiras do município de Pimenteiras do Oeste.

Embora o Parque tenha sido criado inicialmente com a extensão de 586.031 hectares, a emissão de contratos de promessa de compra e venda pelo INCRA nos anos de 1991 e 1992 resultou na redução da sua

área, deixando fora de seus limites as cabeceiras dos rios que drenam para a unidade de conservação. Parte da área do Parque é composta por 181,70 mil hectares de terras da União, cujo Projeto de transferência para o Estado de Rondônia, em agosto de 2011, ainda se encontrava em análise na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados em Brasília[121]. Sua infraestrutura, ainda incipiente, foi construída com recursos provenientes do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa)[122]: Conta com três bases de apoio ao longo das margens do Rio Guaporé e outra na cidade de Pimenteiras do Oeste.

Apesar de o Parque Estadual Corumbiara ser apoiado pelo Programa Arpa, documentos divulgados pelo Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam)/Projeto Curupira indicam o desmatamento de milhares de hectares desde 2005[123]. Além disso, a caça ilegal e queimadas de origem antrópica são problemas que afligem a unidade de conservação.

Reserva Estadual Extrativista (Resex) Pedras Negras

A Reserva Estadual Extrativista Pedras Negras, foi criada em 4 de setembro de 1995, com área de 124.408 hectares. Possui Plano de Utilização desde 17 de fevereiro de 1997. Está situada no município de São Francisco, a 150 km em linha reta e cerca de 220 km rio acima de Costa Marques[124]. A maior extensão de seus limites é com a Reserva Biológica do Guaporé, mas também colida, no lado boliviano, com a Reserva Florestal de Itenez. A Resex Pedras Negras tem uma infraestrutura muito deficiente e sua população vive em baixo nível de desenvolvimento.

---

121 *Vide* Mendes e o Parque de Rondônia, *Folha do Meio Ambiente,* Brasília: agosto de 2011, p. 23.

122 Análise mais detida do Arpa será feita posteriormente.

123 Segundo dados da Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso, somente no biênio 2004-2005 foram desmatados 12.862 hectares do Parque Estadual Corumbiara.

124 O acesso à Resex, somente possível por barco, é muito precário. São aproximadamente oito horas em voadeira, a partir de Costa Marques. Não há abastecimento de combustível ao longo do caminho, o que obriga o barqueiro a transportar suficiente gasolina para o trajeto de volta. Pela Bolívia, contudo, é mais fácil a ligação com Pedras Negras, sendo necessário percorrer apenas 1h50min de voadeira até Mateguá, localidade ligada por estrada a Santa Cruz de la Sierra.

Segundo avaliação do Grupo de Trabalho das Reservas Extrativistas (GT-Resex), estabelecido no Estado de Rondônia em 2005, o plano de manejo madeireiro existente no âmbito do Plano de Utilização não tem sido observado[125]. De acordo com documento emitido pelo GT-Resex "os ciclos de corte não respeitam a capacidade de suporte da floresta e a atividade de exploração caracteriza-se como empresarial e não comunitária"[126]. Ao que tudo indica, não é apenas a exploração da flora que está sendo feita em desconformidade com a legislação. Em visita à Reserva em 2009, o biólogo e doutor em zoologia Fábio Olmos relatou que:

> Em Rondônia tive a oportunidade de visitar a Reserva Extrativista Estadual Pedras Negras. Para chegar lá foram necessárias oito horas de voadeira rio Guaporé acima a partir de Costa Marques, famosa pelo Forte Príncipe da Beira. Pedras Negras estava iniciando um projeto de ecoturismo de base comunitária com apoio do WWF que visava atrair turistas estrangeiros interessados em experimentar a Amazônia selvagem. Fui à reserva a convite da coordenadora do projeto. A viagem foi interessante, com várias aves aquáticas nas brancas praias do Guaporé e ocasionais araras atravessando entre o Brasil e a Bolívia. Mas vi um único jacaré que rapidamente sumiu de vista. Foi o único animal maior de toda a viagem. Na reserva extrativista, onde o plano de utilização feito segundo os modernos métodos de consenso e participação dos atores sociais proíbe a caça de animais ameaçados e quelônios, as primeiras fotos que fiz foram de uma família consumindo um cervo-do-pantanal para o jantar (ganhei o crânio como presente. A espécie é globalmente ameaçada) e de uma tartaruga-da-amazônia sendo retalhada viva como preparação para ir para a panela[127].

125 *Vide* A.M.C. Euler, J.L Purri & J.F. Negret. *O Processo de Governança em Reservas Extrativistas de Rondônia in Revista Simposium 11*. Quito: UICN, 2010.

126 *Idem, Ibidem*. Há, portanto, uma dupla infração da legislação em vigor, pois, além do descumprimento da norma legal de manejo, as Resex constituem terras de domínio público, o que confere às comunidades tradicionais o direito de uso, mas veda sua cessão ou transferência, mesmo temporária, a terceiros.

127 *Vide* <http://www.oeco.com.br/fabio-olmos/18322-oeco15843>.

Ainda segundo o GT-Resex, em meados de 2006, Pedras Negras sofria uma série de problemas considerados graves:

> a) a maioria das comunidades vive uma situação de risco social e insegurança alimentar; b) a integridade territorial da Resex é ameaçada por constantes invasões; c) o patrimônio natural alvo de conservação também é constantemente ameaçado pela exploração predatória; e d) há absoluta incerteza quanto aos resultados dos investimentos realizados pelas comunidades e iniciativa privada no sentido de regularizar o funcionamento da Resex diante da ausência do Estado.

Em sua dissertação de mestrado sobre ecoturismo na América Latina, defendida em 2000, a pesquisadora da Universidade de São Paulo, Maria do Carmo Barêa Coutinho concluiu que as Reservas Extrativistas de Rondônia foram criadas em um ambiente de instabilidade e este permanece até o momento. Para ela, essa realidade é consequência direta da ausência completa de instituições de Estado na região. A professora defende ser impossível esperar que as Resex tenham um manejo sustentável, uma vez que as populações que ali vivem são totalmente desprovidas de qualquer capacitação técnica[128].

Passados quinze anos, as conclusões de Maria do Carmo Barêa Coutinho permanecem atuais e válidas, não só para a Reserva Extrativista Pedras Negras, mas, feitas as devidas adaptações de acordo com as diferentes categorias de manejo, para o conjunto de unidades de conservação brasileiras nas fronteiras amazônicas.

Reserva Biológica (Rebio) Guaporé

A Reserva Biológica Guaporé abrange 615 mil hectares. Foi estabelecida em 20 de setembro de 1982 no Estado de Rondônia com o objetivo de proteger amostra significativa do ecossistema de

128 COUTINHO, Maria do Carmo Barêa. *Reservas Extrativistas no Brasil e Experiências da Costa Rica.* Dissertação para obtenção do título de Mestre em Integração da América Latina, área de concentração em Comunicação e Cultura. Universidade de São Paulo, 2000, pp. 62-70.

transição entre o Cerrado e a Floresta Amazônica, além de assegurar a preservação de espécies raras, ameaçadas ou em risco de extinção. Seu Plano de Manejo foi aprovado em 2006, mais de vinte anos após sua criação. Seu quadro de pessoal conta com três funcionários de carreira do ICMBio. Sua infraestrutura foi construída e/ou adquirida, sobretudo com recursos extraorçamentários advindos de uma compensação ambiental paga pela Eletrobrás, que inclui uma residência funcional, dois veículos 4x4, sistema de comunicação (telefax e dois rádios transmissores), um barco e cinco motores de popa.

A Rebio enfrenta sérios problemas de invasão de espécies exóticas, entre as quais se destacam cerca de três mil búfalos asiáticos, que foram abandonados após a falência da fazenda onde eram criados. Desde então, retornaram ao estado feral e têm ocupado espaço de espécies nativas da Reserva. O abate ilegal da fauna autóctone também é um sério entrave à consecução dos objetivos legais da unidade de conservação. Em uma operação surpresa que durou apenas três dias em 2009, fiscais do Instituto Chico Mendes lavraram quinze autos de infração. Além disso, quatro acampamentos de caçadores em diferentes pontos da Reserva Biológica foram desmantelados. Por fim, na época das secas é comum a pesca ilegal no interior da Rebio, tanto para fins comerciais, quanto de lazer.

Há ainda na Bolívia outras três unidades de conservação que colindam com o território brasileiro apesar de não serem adjacentes a nenhuma área protegida do Brasil. São elas o ***Parque Nacional Noel Kempf Mercado***, com superfície de 1.523.446 hectares, e o ***Parque Nacional e a Área Nacional de Manejo Integrado Otuquis***, medindo respectivamente 102.600 e 903.350 hectares. As três áreas protegidas estão dentro da província de Santa Cruz (Noel Kempf também tem uma parte em Beni).

As unidades de conservação Otuquis têm uma fronteira de 126 km com o Brasil e também colindam com o Paraguai. Embora sejam confrontantes à Amazônia Legal brasileira, seu ecossistema é

pantaneiro. No momento da redação desse trabalho, contavam com infraestruturas incipientes e não desenvolviam qualquer iniciativa de cooperação com o Brasil.

O Parque Nacional Noel Kempf Mercado, por outro lado, é dentre as unidades de conservação bolivianas a que possui melhor infraestrutura. A quantidade de recursos humanos, financeiros e materiais de que o Parque dispõe está bem acima da média na bacia amazônica e não encontra paralelo em nenhuma unidade de conservação na Amazônia Legal brasileira. Desde 1996, Noel Kempf, que é Sítio do Patrimônio Mundial da Humanidade, conta com um Plano de Manejo que tem sido objeto de atualizações periódicas. Além disso, com o apoio das organizações não governamentais The Nature Conservancy (TNC) e Friends of Nature Foundation (FAN), anualmente é elaborado um plano de ação, ademais de rotinas mensais de fiscalização e manejo.

O corpo de funcionários do parque monta a 45 pessoas, entre biólogos, administradores e guardas-parques. Sua infraestrutura predial, móvel e veicular inclui dez subsedes construídas e mantidas com recursos provenientes de doações da The Nature Conservancy, Usaid e KFW. Para a rotina da administração os gestores de Noel Kempf contam com os rendimentos de um fundo fiduciário de 1,5 milhão de dólares norte-americanos.

Embora Noel Kempf goze de infraestrutura e condições de trabalho satisfatórias, a fronteira com o Brasil coincide com a zona de mais difícil acesso de todo o Parque. Acesso esse que, no entanto, não é tão penoso a partir do Brasil. Por essa razão, as autoridades bolivianas consideram a região fronteiriça como a mais vulnerável da unidade de conservação, tendo sido reportadas atividades ilegais de extração de madeira, caça, pesca e pastoreio de gado perpetradas por brasileiros.

Os ilícitos têm sido veículo para uma cooperação incipiente, sobretudo no que toca à coordenação para ações fiscalizatórias. O fato

da parte colidente com o Brasil ser virtualmente inacessível a partir da Bolívia, mas facilmente alcançável desde uma série de vilas e lugarejos em território brasileiro, tem estimulado a compra de suprimentos no Brasil pelos guardas-parques bolivianos, muitos dos quais são fluentes em português. Por outro lado, aos poucos, tem-se verificado aumento da procura da região fronteiriça de Noel Kempf por turistas brasileiros, especialmente pescadores desportivos. Analogamente, sob um viés puramente ambiental, é interessante verificar que, através de outras áreas protegidas, Noel Kempf tem continuidade com diversas unidades de conservação brasileiras e bolivianas formando com elas um mosaico de mais treze milhões de hectares. O próprio relatório da UICN que avaliou a candidatura do Parque a Sítio do Patrimônio Mundial da Humanidade considerou ser este um fator positivo ao seu manejo: "There are additional adjacent forest/indigenous reserves on the Bolivian side and federal and state parks on the Brazilian side that form part of a larger binational protected corridor"[129].

Como se vê, não apenas no complexo Serra de Ricardo Franco--Itenez, mas ao longo de toda a fronteira com a Bolívia, há potencial para cooperação no manejo e gestão de unidades de conservação. Resta discutir se no lado brasileiro existem as pré-condições de recursos materiais e humanos para tal, tema que é analisado mais detidamente no capítulo 3.4.

Parque Estadual Chandless

Foi criado em 2 de setembro de 2004. Possui uma superfície de 695.303 hectares e seus limites estão superpostos a 114 quilômetros da fronteira com o Peru. A área encontra-se totalmente situada dentro do mosaico constituído pelo Corredor Verde do Oeste da Amazônia, um dos cinco existentes na região amazônica brasileira. Nesse contexto,

129 *World Heritage Nominations - IUCN Technical Evaluation. Noel Kempf Mercado National Park (Bolivia). Summary prepared by IUCN (April 2000). Item 4: Integrity: Size and Diversity*. Disponível em: <http://www.chiquitania.com/Unesco%20.pdf%20downloads/NKM_evaluation.pdf>.

faz conexão com as terras indígenas do Rio Purus e Mamoadate e com a Estação Ecológica do Rio Acre. É também adjacente a áreas protegidas e terras indígenas no lado peruano, onde pesquisadores recentemente identificaram espécies raras e endêmicas. Embora, em seu ato de criação, tenha sido avaliado como potencializador de atividades turísticas com a consequente geração de emprego e renda, a visitação esbarra em grande dificuldade de acesso durante a estação seca. Mesmo durante o período das águas, chegar ao Parque não é tarefa simples. Seu único acesso é por via fluvial através do Rio Chandless, que nasce no Peru e é afluente do Rio Purus. O traslado fluvial até o Parque desde o último ponto servido por estrada dura cerca de cinco horas. Existem planos para viabilizar transporte por via aérea. Para tanto será necessário reabilitar uma pista de pouso existente em uma fazenda abandonada na vizinhança da unidade de conservação, projeto que ainda não conta com recursos financeiros.

Graças a aportes disponibilizados pelo Arpa, Chandless conta com Plano de Manejo desde 2008 e Conselho Consultivo desde 8 de setembro de 2009. Entre os dezesseis membros do Conselho não há nenhum que esteja envolvido com cooperação internacional. Vale acrescentar que os estudos de criação do Parque Estadual Chandless contaram com participação técnica e financeira de organizações não governamentais entre as quais se destacam o WWF e o S.O.S. Amazônia.

No Peru, contíguo ao Parque Estadual Chandless, estão o ***Parque Nacional Alto Purús***, com 2.510.694 hectares e a ***Reserva Comunal Purús***, com 202.033,21 hectares, ambas criadas em 20 de novembro de 2004, apenas dois meses após a unidade de conservação brasileira. Os estudos que subsidiaram a criação dessas áreas protegidas contaram com participação técnica e financeira da organização não governamental norte-americana ParksWatch.

Sob a inspiração de outra organização não governamental, a Conservation International, os governos de Peru e Bolívia criaram o Corredor de Conservação Vilcabamba-Amboró abarcando um mosaico de dezenove áreas protegidas que juntas somam cerca de

trinta milhões de hectares. Entre essas unidades de conservação estão o Parque Nacional Alto Purús e a Reserva Comunal Purús[130]. O projeto do Corredor contempla pesquisa científica conjunta e troca de informações, elaboração de planos de manejo para todas as unidades de conservação do mosaico, o estabelecimento de atividades agropastoris sustentáveis e o monitoramento das atividades de conservação.

Segundo avaliação da Conservation International, o maior risco ao Corredor é a pavimentação da Rodovia Interoceânica entre o Brasil e os portos de águas profundas do sul do Peru. Para a organização:

> This highway will connect some of the best preserved rainforests in Amazonia with some of the poorest regions of Peru. For the Andean population the rainforest has historically been a land of opportunities, in the form of slash and burn agriculture and informal gold mining[131].

A parte mais importante do Corredor é composta por cinco áreas protegidas adjacentes entre si, duas na Bolívia e três no Peru, sendo o Parque Nacional Alto Purús a maior delas. Desde 2004, os responsáveis por essas unidades de conservação têm se reunido com regularidade para discutir o manejo do mosaico de maneira cooperativa. Esses encontros com frequência incluem funcionários dos respectivos Ministérios das Relações Exteriores, governos provinciais e prefeituras lindeiras além de representantes da sociedade civil organizada. Naquele ano, os presidentes Alejandro Toledo, do Peru, e Carlos Mesa, da Bolívia, incluíram o tema da cooperação para a conservação ambiental no Tratado Bilateral de Cooperação e Integração[132].

130 De acordo com a legislação peruana, reservas comunais são unidades de conservação de uso indireto, com objetivos de manejo assemelhados às reservas extrativistas brasileiras.

131 *Vide* <http://www.conservation.org/explore/south_america/peru/pages/overview.aspx>.

132 MITTERMEIER, Russell A.; KORMOS, Cyril; MITTERMEIR, Cristina et al. *Transboundary Conservation*: A New Vision for Protected Areas. Cidade do México: CEMEX – Agrupación Sierra Madre – Conservation International, 2005, pp. 167-174.

Os impactos da rodovia interoceânica, reais ou percebidos, sobre a conservação ambiental são importantes para os interesses brasileiros na região. Nesse sentido, a eventual cooperação do Parque Estadual Chandless com os projetos do Corredor de Conservação Vilcabamba--Amboró, com o qual tem contiguidade, pode gerar efeitos positivos para os objetivos de integração da política externa brasileira na região. O tema é discutido de forma mais abrangente no capítulo 3.1.

Floresta Nacional de Santa Rosa do Purus

Criada em 7 de agosto de 2001, cobre uma superfície de 230.257 hectares. Não possui Conselho Gestor nem Plano de Manejo. A justificativa para sua criação foi

> promover o manejo de uso múltiplo dos recursos naturais, a manutenção e proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade, a recuperação de áreas degradadas, a educação ambiental, bem como o apoio ao desenvolvimento sustentável dos recursos naturais das áreas limítrofes[133].

Divide sua sede administrativa em Sena Madureira com as Florestas Nacionais São Francisco e Macaua e com as Reservas Extrativistas Cajubá-Iracema e Chico Mendes. É adjacente ao Parque Estadual Chandless.

Reserva Extrativista (Resex) Chico Mendes

Foi criada em 12 de março de 1990. Cobre uma área de 921.064 hectares e tem uma população residente de cerca de seis mil pessoas, que vivem do extrativismo sustentável de castanha, copaíba e borracha e da exploração de uma pousada ecológica inaugurada em novembro de 2007. Divide sua sede administrativa, em Sena Madureira, com as Florestas Nacionais Santa Rosa do Purus, São Francisco e Macaua e com a Reserva Extrativista Cajubá-Iracema. Seu Plano de Manejo ficou

133 COUTO, Ronaldo Graça (Coord.). *Atlas de Conservação da Natureza Brasileira, Unidades Federais*. *op. cit.* p. 201.

pronto em dezembro de 2006 e não faz menção alguma a qualquer forma de cooperação internacional ou ao manejo ecossistêmico em parceria com unidades de conservação peruanas. A gestão da Resex Chico Mendes é compartilhada entre a entidade gestora (ICMBio) e o Conselho Deliberativo, que foi estabelecido em 22 de maio de 2003 e congrega associações representativas das populações residentes na unidade de conservação, órgãos dos governos federais e do estado do Acre e dos municípios lindeiros.

Entre os problemas enfrentados pela Reserva estão o cultivo de maconha junto à fronteira[134], a pecuária ilegal e a demora para que o projeto econômico idealizado para as reservas extrativistas atinja o seu pleno potencial, tal como planejado. Nesses termos, segundo artigo publicado em 26 de agosto de 2009 por Ecio Rodrigues, professor da Universidade Federal do Acre, "apesar dos avanços visíveis que a criação das Reservas Extrativistas trouxeram e continuam trazendo para seus moradores, que usufruem de condições de vida bem superiores às dos seringais tradicionais, a necessária e esperada transformação produtiva em direção à floresta, efetivamente, não aconteceu". Assim, "as populações tradicionais, que antes defenderam a criação das Reservas Extrativistas, hoje vivem às turras com os órgãos de controle, que exigem redução da pecuária"[135]. Com efeito a criação de gado, mais lucrativa que as atividades sustentáveis, tem se transformado em um empecilho ao manejo da Resex. Segundo levantamentos feitos em 2008 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a área desmatada ilegalmente para dar lugar a pastos dentro da Reserva Extrativista Chico Mendes alcançava naquele ano mais de 20% da área ocupada pelas populações extrativistas, o que acabou desencadeando uma operação da Polícia Federal para retirar da Resex os bois que excediam as trinta cabeças permitidas por gleba concedida.

134 *Vide* <http://www.ac24horas.com/portal/index.php/manchete/9117-reserva-chico-mendes-era-usada-para-plantio-de-maconha>.

135 *Vide* <http://www.socioambiental.org/uc/626/noticia/70845>.

Estação Ecológica do Rio Acre

Foi criada em 2 de junho de 1981. Possui uma área de 77.500 hectares. Está localizada nos municípios de Assis Brasil e Serra Madureira. A cidade mais próxima é Assis Brasil que fica a 351 km de Rio Branco. Conta com apenas um funcionário de carreira do ICMBio. Sua infraestrutura foi construída e/ou adquirida sobretudo com recursos extraorçamentários, advindos de uma compensação ambiental paga pela Eletrobrás, e constam de dois veículos com tração nas quatro rodas, uma lancha-voadeira, um motor de popa e um aparelho de telefax. A unidade sofre com problemas de caça clandestina e retirada ilegal de madeira.

Reserva Extrativista (Resex) Alto Juruá

É a Reserva Extrativista mais antiga do Brasil. Foi criada em 23 de janeiro de 1990 com o intuito de ser um modelo de unidade de conservação baseada no princípio do desenvolvimento sustentável. Tem superfície de 540.210 hectares e abriga uma população residente de 4.170 pessoas, que vivem do extrativismo sustentável da borracha. Está parcialmente superposta às Terras Indígenas Jaminauá-Envira e Riozinho do Alto Envira.

A partir de 2007, começaram a circular denúncias de invasão de seu território por madeireiras provenientes do Peru. Naquele ano uma ação conjunta do Ibama com o Exército prendeu vários invasores. Ainda em 2007, a Organização dos Povos Indígenas do Rio Juruá entregou ao governador do Acre um manifesto em que denunciava a existência de serrarias peruanas na fronteira com o Brasil e alertava para a premente exploração ilegal de estoques madeireiros da Resex por empresas sediadas no Peru[136]. Desde então, repetidos incidentes de ilícitos transfronteiriços associados à exploração de madeira têm sido reportados.

136 *Vide* <http://www.socioambiental.org/uc/625/noticia/47202>.

Os problemas se sucedem desde 2000, quando foi implementado um novo regime de concessão florestal no Peru, com a licitação de blocos próximos à fronteira com o Brasil. O governo peruano, contudo, tem escassa presença institucional na região, o que acarreta incapacidade de fiscalização e monitoramento da exploração madeireira. O resultado tem sido a derrubada de árvores nobres, em desacordo com os planos de manejo. Nesse sentido, reclamações provenientes da Resex dão conta de que no lado peruano algumas espécies com grande valor já foram completamente dizimadas, o que teria levado as madeireiras a invadirem o Brasil onde a floresta está mais bem conservada[137].

A situação da Reserva Extrativista Alto Juruá aponta para a necessidade de cooperação transfronteiriça com vistas a algum grau de coordenação de manejo e de fiscalização. Como os fatos começam a demonstrar, o uso incompatível de duas porções adjacentes de território é agente com capacidade de gerar diferendos indesejáveis aos dois países, subtraindo à zona de fronteira potencial integrador e substituindo-o por uma situação conflituosa.

Parque Nacional da Serra do Divisor

Foi criado em 16 de junho de 1989 e cobre uma área de 846.633 hectares. É considerado como Área Prioritária para Conservação da Amazônia com importância extremamente alta[138]. Sua regularização fundiária não está completa. Falta incorporar pouco menos da metade de seu território[139]. Seu Plano de Manejo foi elaborado em 1988. O Parque conta com três funcionários de carreira do ICMbio e tem

137 Em menor escala, o mesmo problema começa a afetar também as outras unidades de conservação brasileiras na fronteira peruana, mesmo quando não são contíguas a áreas protegidas do Peru. Autoridades ambientais peruanas alegaram, no curto prazo, terem dificuldades de pessoal para resolver os problemas das madeireiras na fronteira.

138 COUTO, Ronaldo Graça (Coord.). *Atlas de Conservação da Natureza Brasileira, Unidades Federais*. São Paulo: Metalivros, 2004, p. 39.

139 Não existe ainda um cadastro nacional de unidades de conservação com lacunas de regularização fundiária, mas o Ministério do Meio Ambiente considera que se trata de um problema de grandes proporções, que se configura em dos maiores entraves à implementação e gestão das unidades de conservação brasileiras.

um Conselho Gestor desde 8 de julho de 2007. Não possui nenhuma infraestrutura.

Seu acesso é extremamente difícil. Da cidade mais próxima, Cruzeiro do Sul, até a unidade, a principal via de acesso é fluvial ao longo do rio Moa. No período das chuvas o tempo de viagem é de cerca de seis horas com utilização de transporte do tipo voadeira. Já no período da estiagem são necessários até quatro dias para cobrir o mesmo percurso, sendo necessário o uso de canoas. O Parque ainda não está aberto à visitação e enfrenta dificuldades com ocupação humana irregular e atividades ilegais tais como o extrativismo madeireiro e não madeireiro (seringá, palhas, cipós etc.), agricultura, pecuária, desmatamento, criação de animais domésticos, caça e pesca de subsistência, comercialização de peles, extração de fósseis e pedras-pome além de mudanças artificiais dos cursos dos rios.

Do lado peruano da fronteira está a ***Zona Reservada Sierra del Divisor***, com 1.478.311,39 hectares[140], que sofre de problemas similares aos do Parque vizinho brasileiro, como falta de pessoal e infraestrutura, resultando na impossibilidade de implementar um manejo efetivo ou de monitorar a ocorrência de ilícitos. Nesse sentido, em 2007, durante reunião entre representantes de países doadores e dirigentes do Instituto de Recursos Naturais do Peru (Inrena), Roberto Angeles, então presidente daquele órgão, declarou que "dadas as grandes extensões de terra envolvidas e as restrições orçamentárias e de pessoal que afetam o Inrena (atividades de fiscalização) são feitas por amostragem".

Essa situação, todavia, poderá melhorar. Em 22 de julho de 2010, o ministro peruano do Ambiente, Antonio Brack, anunciou que o Peru investirá 128 milhões de dólares provenientes de doações da Alemanha, Japão e Estados Unidos na conservação de 54 milhões de

140 Em depoimento concedido ao autor em dezembro de 2007, o ex-diretor-geral florestal do Peru, Marc Dourojeanni, informou estarem prontos os estudos do Inrena para a criação do Parque Nacional de la Sierra del Divisor, com superfície de 478.000 hectares. De acordo com a proposta resultante dos estudos, o resto da Área Reservada seria desafetada ou transformada em várias outras categorias de manejo.

hectares de floresta amazônica. Na ocasião, em entrevista à agência de notícias espanhola EFE, citou a zona na fronteira do Brasil como prioritária e aduziu que pretende empregar ali parte significativa de um contingente de seiscentos guardas-parques recrutados nas comunidades indígenas da região[141]. Não se trata de fato novo na política de gestão do Sistema Nacional de Áreas Protegidas do Peru que, desde 2002, vem compondo mais de 70% do seu orçamento com doações internacionais.

Antes de passar à próxima área protegida brasileira junto à fronteira amazônica, cabe tecer alguns comentários sobre ***a Colômbia***, ao longo de cujos limites internacionais comuns de 1.644 km o Brasil não tem nenhuma unidade de conservação. A recíproca, entretanto, não é verdadeira, pois o Parque Nacional Natural Rio Puré, de 998.880 hectares, possui 90,53 km colidentes ao Brasil e a Reserva Nacional Natural Puinawai, que cobre 1.092.500 hectares, tem 94,19 km de seus limites sobrepostos em fronteira colombiano-brasileira.

Puré foi criado em 5 de agosto de 2002, com o objetivo manifesto de proteger a região contra o avanço da indústria ilegal de exploração de madeira e para deter o estabelecimento de atividades mineradoras[142]. Documento preparado três anos depois pela Unidade Administrativa Especial do Sistema Nacional de Parques Naturais da Colômbia alude para a importância do Parque em um contexto ecossistêmico que inclui o Brasil:

> la creación del PNN Río Puré garantiza la continuidad de una gran red de áreas legalmente protegidas conformadas por Parques Nacionales Naturales, Resguardos Indígenas y Reservas Nacionales distribuidas en los territorios de Brasil, Venezuela y Colombia. Esta característica le confiere al área, la categoría especial de ecosistema estratégico para la seguridad ecológica del país por cuanto contribuye a la consolidación

141 *Vide* <www.que.es/ultimas-noticias/sociedade/201007222306-peru-tiene-millones-dolares.com>.

142 *Vide* <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/pdf/EjecutivoPMPure.pdf>.

> de un ´corredor biológico que conecta las áreas de zonas protegidas existentes en el noroeste amazónico de Colombia, Brasil y Venezuela, evitando además, el aislamiento del trapecio amazónico[143].

Nesse sentido, o governo colombiano parece opinar que a saúde ambiental da floresta amazônica estrangeira limítrofe ao seu território é fundamental para a preservação de suas próprias matas. Por essa razão, um dos objetivos estabelecidos para o Parque de Puré é o de consolidar o estabelecimento do corredor de áreas protegidas do noroeste amazônico que se espraia por Brasil, Colômbia e Peru.

A ideia não é nova na Colômbia. Já em 1992, Carlos Castaño Uribe, então diretor do Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables (Inderena), publicou artigo em que defendia a criação de um parque transfronteiriço trinacional, na região conhecida como Trapézio Amazônico, onde Brasil, Colômbia e Peru têm uma tríplice fronteira[144]. Em seu arrazoado Castaño informa que o projeto não era apenas seu, mas se tratava de uma iniciativa de Estado da Colômbia. O Inderena já teria realizado os estudos necessários para a ampliação do Parque Nacional Natural Amacayu até a tríplice fronteira. A proposta incluía a criação de parques a ele adjacentes no Brasil e no Peru, o estabelecimento de critérios comuns de manejo, a implantação de uma gestão coordenada, um programa conjunto de vigilância e monitoramento e o planejamento integrado entre os três países para tornar o mosaico trinacional um agente indutor de criação de emprego e renda na região.

Antes mesmo da publicação do artigo, a Colômbia chegou a apresentar a ideia e a propor sua efetivação. Em 2 de dezembro de 1990, Felipe Injoque Espinoza, à época diretor executivo do Programa

143 RODRIGUES, Gérman Alberto *et al*. *Línea Base Para la Planificación de Acciones en el Parque Nacional Natural Rio Puré*. Letícia: Unidad Administrativa Especial del Sistema Natural de Parques Naturales de Colômbia, 2005, p. 2.

144 URIBE, Carlos Castaño. Consideraciones Políticas y Técnicas sobre el Establecimiento de un Área Fronteriza entre Colombia, Brasil y Perú en el Trapecio Amazónico, en Amacayú. *Mundo Selvático-Revista Espacio Común*. Bogotá: Inderena, v. III, n. 3, novembro de 1992, pp. 13-17.

Nacional de Parques Nacionais do Peru, Victor Carlos Kanak, então chefe do Departamento de Unidades de Conservação do Ibama, e o próprio Castaño firmaram no Parque Nacional Manu, em solo peruano, uma Ata de Reunião em que se comprometiam entre outros objetivos a:

> Adelantar el acopio de la informacion necesaria por parte de cada uno de los países, para el estúdio de factibilidad de creación de la Unidad de Conservación Trinacional y realizar un encuentro en marzo de 1991 en el Trapecio para su entrega, evaluación y el reconocimiento "in situ" del territorio com el objeto de formular la propuesta para el establecimiento de las tres áreas protegidas necesarias para la creación del Parque Trinacional[145].

Ainda segundo o artigo, a ideia não prosperou devido a problemas de ordem pública na fronteira colombiano-brasileira, que "congelaran las conversaciones".

A verdade é um pouco diferente. As conversas foram suspensas por que o então chefe do Departamento de Unidades de Conservação do Ibama assinou a Ata sem consultar o Itamaraty ou o Ministério da Defesa. Deu-se então um conflito de paradigmas. Enquanto o Ibama via a questão pelo viés do manejo ecossistêmico, outras áreas do governo entendiam ser precipitada qualquer ação ambiental que pudesse de alguma forma colocar em risco a soberania brasileira em sua fronteira amazônica.

Os colombianos, entretanto, não desistiram. Apenas mudaram a abordagem em busca de resultados mais pragmáticos. Além disso, deixaram a Região do Trapézio de lado e mudaram o foco para o Parque Natural Nacional Puré. Incluíram em seu Plano de Trabalho estabelecer coordenação com o Brasil para o manejo da área fronteiriça, por meio da criação de uma agenda conjunta com as autoridades ambientais brasileiras, no marco do Tratado de Cooperação Amazônica. O mesmo

145 *Idem, ibidem.*

Plano propõe a implementação de ações binacionais de fiscalização e monitoramento.

Através de um prisma político e econômico, o documento sugere a criação do Parque como estratégia importante para defender a soberania colombiana frente a incursões estrangeiras:

> De igual manera, con la declaración del área, se pretende implementar una estrategia nacional para el ejercicio de la soberanía en la línea fronteriza con el Brasil, limite oriental del Parque, mediante el fortalecimiento de la presencia institucional y de la participación social efectiva en el control territorial, que evite las incursiones de extranjeros principalmente motivados por la extracción de recursos naturales como fauna, flora y recursos minerales como el oro presentes en el área protegida[146].

Analogamente a "Línea Base Para la Planificación del Manejo en la Reserva Nacional Natural Puinawai" aponta, entre as razões de sua criação, em 1989, a salvaguarda da soberania colombiana, enquanto propõe a cooperação binacional como ferramenta de manejo:

> se propone que, de acuerdo con los lineamientos de la Dirección Territorial Amazonía Orinoquia, se inicie el desarrollo estrategia en un nivel regional que involucre la gestión binacional, teniendo en cuenta que las dinámicas socioeconómicas en las fronteras con Venezuela y Brasil se han convertido en potenciales amenazas para el equilibrio ambiental de las áreas protegidas y territorios indígenas[147].

Desde a criação do Parque Puré, reuniões periódicas bilaterais começam a criar a moldura institucional para uma cooperação de fato na fronteira. Em 24 e 25 de fevereiro de 2005, teve lugar em Tabatinga

146 Ao listar os problemas que afligem o Parque de Puré, o documento oficial destaca invasões do território por parte de cidadãos brasileiros: "Presencia de actividades extractivas ilegales e insostenibles realizadas por extranjeros principalmente brasileros".

147 OSPINO, Harold Andrés *et al*. *Línea Base Para la Planificacíon del Manejo en la Reserva Nacional Natural Puinawa*. Inírida: Unidad Administrativa Especial del Sistema Natural de Parques Naturales de Colombia, 2004, p. 69.

a I Reunião Técnica do Grupo de Trabalho Sobre Meio Ambiente Entre o Brasil e a Colômbia. No item 4 da reunião, que versou sobre "Plano de Manejo Binacional para as Áreas Protegidas Fronteiriças" a Ata registra que "los representantes del gobierno de Brasil proponem que las acciones a realizarse se enmarquen como un corredor ecológico que permita la conservación de la biodiversidad...el mantenimiento de las conectividades y el uso de tecnologias sostenibles"[148].

Dois anos depois, por ocasião da II Reunião do Grupo de Trabalho, avançou-se com a elaboração do "Plano de Ação Conjunta de Monitoramento e Fiscalização entre Parques Nacionais Naturais da Colômbia e o IBAMA", com o estabelecimento de uma proposta de ação conjunta que incluiu um cronograma de atividades. A Reunião deliberou prosseguir com a ideia de implementação do projeto "Fronteira Verde Brasil e Colômbia", com o objetivo de consolidar um corredor natural fronteiriço[149].

Mais recentemente, em julho de 2011, apesar da sugestão do Itamaraty de excluir desmatamento e tráfico ilegal de madeira do Plano Binacional de Segurança Fronteiriça Brasil-Colômbia, o Ministério da Defesa colombiano insistiu em manter ambos os temas na versão preliminar do documento[150].

Parece não haver dúvida que à Colômbia interessa estabelecer parcerias formais de cooperação em suas fronteiras amazônicas, áreas afetadas pela guerrilha e pelo narcotráfico. Como demonstra André Dunhan de Castro em sua dissertação de mestrado em relações internacionais pelo Instituto Rio Branco: "A imensidão da Amazônia, a ainda insatisfatória presença estatal, o baixo desenvolvimento social e as poucas oportunidades para a população tornam a região terreno

148 *Vide* I Reunión Técnica del Grupo de Trabajo Sobre Medio Ambiente entre la Republica Federativa de Brasil y la Republica de Colombia, Acta Final.

149 *Vide* Telegrama 168 expedido em 13 de fevereiro de 2007 pela Embaixada em Bogotá.

150 *Vide* Telegrama 1039 expedido em 18 de julho de 2011 pela Embaixada em Bogotá.

potencial para a instalação de atividades ilícitas"[151]. Evidencia-se o interesse do Estado colombiano em que os países vizinhos instalem órgãos de governo junto às suas fronteiras, inclusive unidades de conservação, cujo corolário é a presença institucional de agentes dos Estados colidentes na Faixa de Fronteira. A cooperação transfronteiriça é um desdobramento lógico dessa estratégia, pois se trata de uma forma de assegurar, por meio da troca de informações e da coordenação de políticas de fiscalização, monitoramento e gestão do território (mesmo que de cunho ambiental) que a fronteira próxima não será usada impunemente por narcotraficantes ou guerrilheiros. Como conclui Dunham de Castro: "As próprias ações internas do Brasil, como implementação do controle de fronteiras, combate ao narcotráfico e vigilância e desenvolvimento da Amazônia[152], podem apresentar efeito estabilizador para os países vizinhos"[153].

Parque Nacional Pico da Neblina

Foi criado em 5 de junho de 1979 e cobre uma superfície de 2.200.000 hectares. É considerado como Área Prioritária para Conservação da Amazônia com importância que varia de muito alta a extremamente alta[154]. Abriga o Pico da Neblina, ponto culminante do Brasil, com 3.014 metros de altitude. Embora haja superposição com terras indígenas, aproximadamente 95% de sua área estão com a situação fundiária regularizada. Existe há mais de trinta anos, mas ainda não possui Plano de Manejo.

Só é possível chegar ao Parque por via fluvial ou aérea. A cidade mais próxima é São Gabriel da Cachoeira, também apenas alcançável de barco ou avião, a partir da capital amazonense, Manaus, de onde dista novecentos quilômetros. Enfrenta problemas com a atuação

151 CASTRO, André Dunham de. *Crise na Colômbia*: Impactos e Implicações para o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 87.

152 Poderíamos acrescentar: bem como a implementação e gestão apropriada de unidades de conservação.

153 CASTRO, *op. cit.*, p. 120.

154 COUTO, *op. cit.*, p. 37.

ilegal de garimpeiros e coletores de cipó, que descaracterizam a área, muitas vezes, de forma irreversível. Conta com três funcionários de carreira do ICMBio e infraestrutura básica, composta por campo de pouso; duas canoas de alumínio movidas a motor de popa e um veículo com tração nas quatro rodas.

O Parque Nacional do Pico da Neblina é contíguo ao ***Parque Nacional*** venezuelano ***da Serrania de la Neblina,*** criado em 1978, com 1.360.000 hectares. Ainda do lado venezuelano da fronteira, também colidente com o Brasil e contíguo ao Parque Nacional da Serrania de la Neblina, está o maior Parque Nacional da Venezuela, o Parima-Tapirapecó, que protege as nascentes do rio Orinoco e cobre uma superfície de 3.800.000 hectares de selva amazônica. Ambas as unidades de conservação são de difícil acesso e estão fechadas à visitação pública. À semelhança do parque brasileiro com que têm continuidade territorial, as duas áreas protegidas venezuelanas sofrem de grande carência de recursos humanos e financeiros, o que tem dificultado sua gestão. A escassa presença institucional, entretanto, não significa que a área esteja livre de impactos antrópicos. A ocorrência de mineração ilegal em ambos os lados da fronteira tem sido causa de preocupação, sobretudo em vista da poluição dos cursos d´água por mercúrio.

Floresta Nacional (Flona) Amazonas

Foi criada em 1º de março de 1989 com uma superfície de 1.829.976 hectares. Está superposta em sua quase totalidade a Terras Indígenas Yanomami, homologadas após sua criação em 1991. Além disso, o Estudo *Áreas Protegidas da Amazônia Brasileira: Avanços e Desafios,* já citado, mostra em sua página 75 que 1.165.800 hectares da Flona, equivalentes a 63% de sua área total, estão com processos de pesquisas minerais autorizados. Tal realidade causa complicações quanto a decisões de manejo. Enquanto as dúvidas quanto às atribuições legais e administrativas decorrentes da dupla afetação

e das pesquisas minerais não forem sanadas, qualquer atividade de cooperação internacional é desaconselhável.

Floresta Nacional de Roraima

Foi criada em 1º de março de 1989, cobrindo uma área de 2.664.685 hectares com o intuito de conservar a fauna e a flora da região do complexo das Serras do Parima, Tocbira, Uafaranda, Estrutura e Apiau. Limitava-se ao norte com a Venezuela. Em 13 de outubro de 2009, foi reduzida drasticamente para 167.268 hectares. Suas terras na conformação atual estão 100% regularizadas, mas deixaram de colidir com território estrangeiro.

A redução foi o resultado de um acordo político entre os governos federal e do estado de Roraima. Segundo declarações proferidas à época pelo então chefe da Floresta Nacional de Roraima, Felipe Marron, 330 famílias de agricultores viviam nos projetos de assentamento Samaúma e Vila Nova, homologados pelo Incra em 1996 dentro da unidade de conservação: "Fazem derrubadas através do fogo, plantam milho, arroz e mandioca. Lá tem energia, escola, estradas, igrejas, posto de saúde, eletrificação rural"[155].

A existência de assentamentos dentro da área protegida só foi possível porque durante os primeiros dez anos de sua existência o Ibama (órgão então responsável pela gestão das unidades de conservação federais) não foi capaz de designar pessoal suficiente para gerir a Floresta Nacional de Roraima. Ainda segundo depoimento de Marron "Quando eu assumi, em 2001, para nosso espanto, 91 mil hectares estavam antropizados por dois assentamentos do Incra [...] os assentamentos nem deveriam ter sido criados, mas isso é o que acontece..."[156] (quando terras públicas ficam sem supervisão).

155 OLIVEIRA, Renan Antunes de; ALDÉ, Lorenzo. *As Flonas em Extinção*. Disponível em: <www.oeco.com.br>, em 19 de maio de 2005.

156 *Idem, Ibidem*. Segundo a mesma reportagem, a Assessoria de Imprensa do Incra alegou somente ter se dado conta que havia distribuído lotes para a reforma agrária dentro da unidade de conservação cinco anos após o fato (2001), quando finalmente o órgão foi notificado pelo Ibama.

A ausência institucional na Floresta Nacional de Roraima foi confirmada pelo então diretor de Florestas do Ibama, Antônio Carlos Hummel: "Não tem nenhuma atividade do IBAMA nessas áreas [...] A gente nem sabe o que está acontecendo por lá"[157].

Parque Nacional do Monte Roraima

Foi criado em 28 de junho de 1989. Possui uma área de 116.000 hectares. Está inteiramente localizado no Estado de Roraima. Apesar de considerado como Área Prioritária para Conservação da Amazônia com importância extremamente alta[158], ainda não possui plano de manejo homologado. Seu acesso é difícil e a povoação mais próxima é Vila Água Fria, que dista 334 km de Boa Vista. Embora o Parque Nacional Canaima, que lhe é adjacente na Venezuela, receba expressivo número de turistas, a unidade de conservação brasileira não está aberta à visitação pública. Na prática, entretanto, o Parque Nacional do Monte Roraima recebe turistas com frequência, inclusive para caminhadas que envolvem pernoites. A visitação ocorre a partir do Parque Nacional Canaima, onde se iniciam as excursões. De acordo com avaliação do chefe do Parque, Ricardo Ponciano, "há elevado grau de degradação causado pelo fluxo desordenado de visitação turística ao Monte Roraima"[159]. Coibir ou regularizar esse fluxo irregular, contudo, é virtualmente impossível. O Parque Nacional do Monte Roraima conta com apenas um funcionário de carreira do ICMbio e infraestrutura básica que consta de dois alojamentos (12,26 m2 e 15,11 m2), um posto integrado de controle (sede) com sala de recepção, escritório, depósito e garagem (110,4 m2) e dois carros com tração nas quatro rodas.

Em entrevista concedida ao autor em 16 de dezembro de 2010, o chefe do Parque, no entanto, revelou planos ambiciosos

157 *Idem, Ibidem*.

158 COUTO, *op. cit.*, pp. 32-33.

159 *Vide* Exposição de Motivo 001/10- PNMR/CR 2/ DIREP-ICMBio, encaminhada em 15 de dezembro de 2010, pelo chefe do Parque Nacional do Monte Roraima, Ricardo Ponciano, ao Diretor de Unidades de Conservação de Proteção Integral do ICMBio, Ricardo José Soavisnki.

de coordenação com o lado venezuelano: "estamos dando os primeiros passos no sentido de ajustarmos uma agenda de trabalho em busca de uma gestão conjunta com a Venezuela pela nossa aproximação e cumplicidade nas ações de controle e monitoramento no Monte Roraima". Entre outras atividades, é seu intuito elaborar um plano de cooperação para o ordenamento do fluxo turístico e para a sinalização das trilhas. Na prática, contudo, o próprio Ponciano revelou que não há arranjo jurídico sequer para permitir o acesso dos funcionários do ICMBio ao lado brasileiro do Monte: "mesmo tratando-se de missão institucional, nós subimos como turistas"[160].

Com relação à Guiana, que também colida com o Parque, Ponciano declarou seu desejo de estabelecer contatos para uma gestão integrada, mas admitiu não saber como proceder nesse sentido:

> Há necessidade também de dialogarmos com a Guiana, honestamente, não sei nem por onde começar! Minha visão é nos integrarmos e, para tal, precisamos nos reunir! Somente assim, será possível iniciarmos o processo de diálogo em torno da gestão integrada do Roraima[161].

O ***Parque Nacional Canaima***, foi criado em 1962. Alonga-se desde as mesetas ou "tepuis" do planalto venezuelano até a fronteira com o Brasil. Com 3.000.000 hectares de extensão é o segundo maior parque da Venezuela. Possui plano de manejo desde 1991[162]. Além de incorporar a porção venezuelana do Monte Roraima, também abriga o Salto Angel, maior queda d´água do mundo, com quase um quilômetro de desnível. O Parque Nacional Canaima foi declarado Sítio do Patrimônio Mundial da Humanidade pela Unesco em 1994. De acordo com publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Canaima recebe cerca de cem mil

160 Entrevista concedida ao autor em 16 de dezembro de 2010, pelo chefe do Parque Nacional do Monte Roraima, Ricardo Ponciano.

161 *Idem, ibidem*.

162 VIVAS, Leonel; CEGARRA, Jesus Alexander; MAGGIORANI, Alfredo. *Atlas de Áreas Protegidas de Venezuela, 10 Parques Nacionales*. Caracas: Inparques, 2010.

visitantes por ano. Assim, não é de surpreender que o Parque conte com infraestrutura avançada que inclui centros de visitantes, trilhas e hotéis de selva muito superior a de seu vizinho brasileiro. Por outro lado, o grande volume de visitação tem causado impactos tais como abandono de lixo, abertura de caminhos ilegais, caça furtiva e incêndios com causa antrópica[163].

Vale destacar que significativa parcela dos visitantes de Canaima é originada no Brasil por meio de agências de ecoturismo com sede ou sucursal em Boa Vista. Mais do que isso, grande parte dos guias de ecoturismo de Santa Elena do Uairén, sede da administração do Parque e cidade mais próxima dos atrativos de Canaima, foram treinados pelo Senai de Roraima[164]. Uma maior cooperação entre os Parques Nacionais do Monte Roraima e do Canaima poderia reverter em geração de emprego e renda do lado brasileiro da fronteira, com a exploração de atrativos no Brasil complementares aos localizados em solo venezuelano, que já gozam de boa reputação no mercado ecoturístico internacional. Com efeito, a complementaridade entre o eixo Amazonas-Roraima e a Venezuela tem sido explorada por operadores turísticos de Boa Vista. Em entrevista realizada pelo autor com o sr. Joaquim Magno de Souza, diretor-geral da operadora de turismo Roraima Adventures, em Boa Vista no dia 29 de outubro de 2010, o autor verificou que parte substantiva da demanda local compõe-se de estrangeiros em viagem pelo Escudo Guianês, que tendem a agrupar a visita ao Estado em um mesmo périplo que inclui Manaus, o arquipélago de Anavilhanas (no rio Negro) e atrações do Parque Nacional de Canaima como o Monte Roraima e o Salto Angel.

A promoção do turismo na região poderia ser feita de forma mais ampla, valendo-se do contexto das iniciativas da IIRSA, de maneira a

163 *Vide* <http://www.unep-wcmc.org/sites/wh/pdf/Canaima.pdf>.

164 Rebecca Steineman relata em sua tese de doutorado *Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileir*a que o Senai de Roraima mantém acordo de cooperação técnica com o Instituto Nacional de Cooperação Educativa (INCE) da Venezuela, por meio do qual são oferecidos cursos de capacitação nas localidades venezuelanas de Santa Elena de Uairen, Ciudad Bolívar e San Felix (Ciudad Guayna).

incentivar que europeus e norte-americanos em viagem à Gran Sabana venezuelana, como franceses holandeses e britânicos que visitam suas ex-colônias no Escudo, sejam levados a perceber a região como um todo multicultural cimentado por uma unidade geológica cuja idade remonta a Gondwana. Publicações especializadas em turismo como o guia "Lonely Planet South America on a Shoestring" já sugerem aos seus leitores que façam o percurso circular Belém-Manaus (de barco) Boa Vista-Monte Roraima-Georgetown-Paramaribo-Caiena-Macapá (Belém). Percorrer essa rota hoje é possível, embora desconfortável e custoso. Obras planejadas no contexto da IIRSA, tais como o asfaltamento das estradas Calçoene-Oiapoque e Georgetown-Lethem, bem como as pontes sobre os rios Oiapoque e Takutu, facilitarão o movimento de turistas. De forma a explorar plenamente o circuito, contudo, caberia estruturá-lo de uma forma integrada e coordenada entre os cinco países, a exemplo do que foi feito na Rota Maia. Essa eventual Rota do Escudo Guianês está ancorada no patrimônio ambiental, sobretudo nas áreas protegidas amazônicas, em que se destacam o rio Amazonas, o arquipélago das Anavilhanas, as cachoeiras de Presidente Figueiredo, o Monte Roraima, os parques de Iwokrama e Kaieter na Guiana, a Reserva Natural do Suriname Central, o Parque Nacional Amazônico da Guiana Francesa e os Parques Nacionais do Cabo Orange das Montanhas do Tumucumaque[165].

Transformar em realidade esse possível circuito, tema que por si só daria uma tese à parte, entretanto, a exemplo da Rota Maia, necessitaria do concurso das autoridades ambientais e da área de turismo. Especificamente no caso da fronteira venezuelano-brasileira o planejamento integrado do manejo do uso público nos parques nacionais de Canaima e do Monte Roraima é fundamental para que todos possam usufruir os resultados do aumento do fluxo turístico

165 O Parque Nacional Canaima e a Reserva Natural do Suriname Central são sítios reconhecidos pela Unesco como Patrimônios Mundiais da Humanidade. A Rota inclui também atrações construídas pelo homem como o Centro Histórico de Paramaribo, Patrimônio Mundial da Humanidade, na categoria cultural.

na região[166]. Tal integração tem caminhado lentamente, por conta de carências institucionais. Nos subsídios que o Consulado Geral em Caracas encaminhou à Secretaria de Estado para a IX Reunião do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Fronteiriço, realizada em 30 e 31 de março de 2009, constava a avaliação de que o turismo era uma atividade que poderia dinamizar a economia no lado brasileiro da fronteira[167]. Consultado sobre sua participação no encontro, o Ministério do Turismo opinou contra a ativação de um GT de Turismo e avisou que não poderia enviar representantes devido à limitação de pessoal. Na mesma reunião, tratou-se da instalação de sinalização de trânsito bilíngue na região fronteiriça, mas não houve menção a elaboração de placas bilíngues para as áreas protegidas na fronteira, ou outras atrações turísticas.

No encontro seguinte do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Fronteiriço, realizado em 16, 17 e 18 de junho de 2010 em Brasília, o assunto de cooperação turística não avançou, mas foi decidido considerar a criação de um subgrupo de trabalho sobre temas ambientais[168], ao abrigo do qual a cooperação para a gestão do Monte Roraima poderia ser discutida. Para tanto, contudo, seria necessário ampliar um pouco o perfil do temário debatido na área ambiental que tem sido centrado no ordenamento do território, resíduos e dejetos sólidos, vigilância e controle ambiental, educação ambiental e tratamento de águas servidas[169], mas não tem levado em consideração o fluxo turístico no Monte Roraima nem as potencialidades da exploração do ecoturismo na zona de fronteira, com benefícios repartidos entre Brasil e Venezuela[170].

166 O único acesso ao lado brasileiro do Parque é pela Venezuela, o que faz com que qualquer política de ecoturismo no Monte Roraima precise ser coordenada com as autoridades de Caracas.

167 *Vide* Telegrama número 80, expedido pelo Consulado Geral em Caracas em 19 de março de 2009.

168 *Vide Acta de La X Reunión del Grupo de Trabajo Sobre Desarrollo Fronterizo Venezuela-Brasil*, arquivada no maço sobre assuntos fronteiriços do Vice-Consulado de Santa Elena do Uairén.

169 *Vide* Telegrama 98, expedido pelo Consulado Geral em Caracas em 4 de abril de 2009.

170 Cabe mencionar que o evento turístico que mais atrai visitantes na região é o "Reto en la Frontera" uma corrida anual de bicicletas de montanha que já está em sua décima edição. A competição é feita em trilhas, cujo trajeto acompanha os marcos fronteiriços entre a Venezuela e o Brasil. O legado do evento poderia ser

Na fronteira da Venezuela com o Brasil não faltam oportunidades de cooperação para uma gestão integrada entre as unidades de conservação internacionalmente contíguas, com ganhos recíprocos tanto na área da preservação ambiental propriamente dita como na do desenvolvimento do ecoturismo, com a consequente geração de emprego e renda. Como já mencionado, a região poderia ser parte integrante de um grande projeto turístico, similar à Rota Maia, relatada no segundo capítulo deste trabalho. Nesse sentido, o Itamaraty poderia cooperar identificando parceiros nos países integrantes da Rota Maia para compartilhar experiências, facilitando assim eventual implementação do projeto.

Não é realista, contudo, pensar em qualquer grande ação de cooperação sem que os Ministérios do Turismo e Meio Ambiente se envolvam em sua implementação. Como relatado em telegrama do Consulado em Caracas

> é necessário fortalecer a presença do Estado brasileiro em Pacaraima (na fronteira com a Venezuela) mediante o aumento do contingente de soldados do Exército [...] e de funcionários da Polícia Federal. Caberia também designar um representante da Abin para atuar na fronteira, de forma permanente[171].

Não seria demais acrescentar ser também conveniente designar funcionários do Instituto Chico Mendes em número suficiente para garantir o manejo adequado do Parque Nacional do Monte Roraima e dar-lhes adestramento profissional para explorar suas potencialidades turísticas em complemento ao Parque Nacional Canaima.

Enquanto isso não acontece, há formas mais simples de cooperação que poderiam começar quase imediatamente. Em entrevista concedida ao autor em Caracas em 18 de novembro de

aproveitado para desenvolver uma trilha turística binacional a exemplo do "Caminho da Amizade" existente na fronteira tcheco-polonesa, mencionado na nota 51 do subcapítulo 2.3.

171 *Vide* Telegrama 80, expedido pelo Consulado Geral em Caracas em 19 de março de 2009.

2010, o presidente do Instituto Nacional de Parques da Venezuela (Inparques[172]), Leonardo Millán, opinou ser desejável que o Plano de Manejo do Parque Nacional do Monte Roraima fosse homologado em breve e que fosse feito levando em consideração o seu análogo do Parque Nacional Canaima. Na mesma ocasião a sra. Ingrid Martinez, diretora regional do Inparques para o estado Bolívar, lamentou que o tema unidades de conservação esteja sendo deixado de lado nas reuniões da Comissão de Fronteira, sobretudo à luz do fato de que significativa parcela de seus visitantes é composta de brasileiros. Leonardo Millán afiançou que ambos os parques poderiam se beneficiar de uma política mais estruturada de cooperação que envolvesse a utilização conjunta de equipamentos caros tais como helicópteros e veículos para combate a incêndios florestais. Também citou a organização de patrulhas coordenadas no topo no Monte Roraima como desejável. Sugeriu, ainda, que ambos os lados adotassem equipamentos de comunicações compatíveis de modo a permitir o contato permanente entre as partes e a utilização de material similar para as brigadas de incêndio e de veículos com características uniformes, de forma que um lado possa ajudar o outro em caso de avarias ou emergências. Por fim, a sra. Maritza Reenchianti, da Oficina de Gestión de Cooperación Internacional del Ministério del Poder Popular para El Ambiente, também presente ao encontro, sugeriu que Brasil e Venezuela fizessem um plano conjunto de manutenção da trilha de subida ao Monte Roraima. Sua ideia apoia-se no fato que só há um caminho ao topo do Monte e, que embora essa rota tenha início em solo venezuelano, é igualmente utilizada para o acesso aos lados brasileiro e venezuelano do Monte[173].

As ideias apresentadas pelo presidente do Inparques e demais entrevistadas são simples e factíveis, mas esbarram na escassez de pessoal e meios disponíveis no Parque Nacional do Monte Roraima.

172 Pelas suas atribuições o órgão é equivalente ao ICMBio no Brasil.

173 Para se chegar à parte guianesa do cume do Monte também é necessário utilizar essa mesma rota.

Estação Ecológica (Esec) Estadual Grão-Pará

Foi criada em 4 de dezembro de 2006 com superfície de 4.245.819 hectares. Teve seu Plano de Manejo aprovado em 19 de março de 2010. Os estudos que levaram à sua criação foram feitos por um consórcio que incluiu a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Pará e o Museu Goeldi, bem como organizações não governamentais tais como a Conservação Internacional (nome utilizado no Brasil pela Conservation International) o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), além da Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ).

Notícias recentes na imprensa informam que o governo do Pará estuda alterar seus limites de modo a desafetar ou transformar em Floresta Estadual cerca de quinhentos mil hectares da Esec, na região onde a mineradora Rio Tinto teria descoberto uma grande jazida de bauxita[174]. Nesse sentido, a administração estadual criou em junho de 2010 um Grupo de Trabalho destinado a subsidiar tecnicamente o governo do Pará nos conflitos de interesse relativos às reservas de bauxita que estão dentro dos limites da Estação Ecológica Grão-Pará. Além do Ministério Público Estadual, do Museu Emílio Goeldi e de cinco órgãos do governo do Estado, fazem parte do Grupo de Trabalho a Rio Tinto e as organizações não governamentais Imazon e Conservação Internacional[175]. Ainda não foi noticiado se a área onde se encontra a bauxita fica junto à fronteira.

Expedições científicas ao interior da Estação Ecológica mapearam-na como dona de uma das maiores biodiversidades da Amazônia, contendo várias espécies endêmicas não existentes em

174 *Vide* <http://www.oecoamazonia.com/br/reportagens/brasil/42-mineracao-x-protecao-da-biodiversidade>. A Rio Tinto detém cinquenta autorizações de pesquisa de alumínio e minério de alumínio no interior da Esec, que cobrem 34,9% da área total da unidade de conservação (*Vide* VERÍSSIMO, Adalberto *et al*. *Áreas Protegidas da Amazônia Brasileira*: Avanços e Desafios, p. 75).

175 Nesse sentido, vale notar que a Conservação Internacional, que também está envolvida com o manejo de unidades de conservação guianesas e surinamesas na fronteira com o Brasil, já se manifestou publicamente contra qualquer alteração na Esec Grão-Pará.

nenhuma outra área protegida. Também verificaram encontrar-se virtualmente sem presença humana, sejam populações tradicionais, índios ou garimpeiros. Até o momento, a Esec não é objeto de nenhuma iniciativa de cooperação transfronteiriça. Caso fosse Grão-Pará parte de algum acordo de gestão ecossistêmica, contudo, tal arranjo poderia adicionar um complicador a mais na já complexa discussão em curso sobre a eventual mudança da categoria de manejo de uma parcela protegida equivalente a meio milhão de hectares, sobretudo ao se levar em conta a forte presença e influência política da Conservação Internacional na Guiana e Suriname, ambos os países com que a Esec faz fronteira.

A ***Guiana*** foi o primeiro país amazônico a decretar um Parque Nacional em 1929. Desde então criou apenas outras quatro áreas protegidas. Uma delas, a ***Área de Conservação de Posse Comunitária Kuneshen***, espraia-se por 625 mil hectares contíguos à fronteira com o Brasil e adjacentes à Estação Ecológica Grão-Pará. Em 1996, o governo de Georgetown estabeleceu a Environmental Protection Agency (EPA), subordinada diretamente ao Gabinete do Presidente da República. Em tese, a EPA deveria assumir a gestão e o manejo de todas as áreas protegidas guianesas. Na prática isso não aconteceu, havendo no país unidades de conservação geridas pela tribo Wai-Wai em parceria com a organização não governamental Conservation International, pela Universidade Trompebo, pela Guyana Forest Commission e, até mesmo, pela Comunidade Britânica de Nações.

A Comunidade Britânica de Nações maneja a ***Floresta Iwokrama***, de 371 mil hectares, por meio de uma outorga temporária concedida pelo governo da Guiana em 9 de novembro de 1995, por um período de trinta anos. Embora não seja limítrofe ao Brasil, vale analisar sua situação jurídica, pois estabelece um precedente de extraterritorialidade que merece acompanhamento à luz dos planos guianeses de criar em breve novas áreas protegidas.

Seu nome oficial, Iwokrama International Centre for Rain Forest Conservation and Development Programme (ou o Centro, como ficou conhecido), já anuncia seu caráter internacional. O objetivo declarado da unidade de conservação é

> to become a model that results in the worldwide conservation of tropical forests [...] Iwokrama manages its 371.000 hectares to show how tropical forests can be conserved and sustainably used to provide ecological, social and economic benefits to local, national and international communities[176].

Não se trata de exagero. O Ato número 7 de 1995[177], que deu existência legal ao Centro, estabelece no *caveat* que seu objetivo

> is to provide for the sustainable management and utilisation of approximately 360.000 ha of Guyana`s tropical rainforest dedicated by the Government of Guyana as the programme site for the purposes of research by the Iwokrama Centre to develop, demonstrate and make available to Guyana and the International Community systems, methods and techniques for the sustainable management and utilisation of the multiple resources of the tropical forest and the conservation of biological diversity and for matters incidental hitherto.

O artigo segundo diz que "its principal objectives shall be to... contribute to the world's knowledge of critical aspects of rain forest management and development". O artigo sexto o complementa: "The activities of the Centre are to: demonstrate that tropical rainforest can maintain biological diversity while supporting economic activity".

Iwokrama, ou o Centro, não é internacional apenas em seus objetivos, mas também o é em sua personalidade jurídica. O artigo vigésimo sexto do Ato garante que "the property and assets of the Centre wherever located and by whomsoever held shall be immune from

176 *Vide* <www.Iwokrama.org>.

177 *Official Gazette Laws of Guyana*. Georgetown: 17 de maio de 1996.

search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of seisure or foreclosure by executive, judicial or legislative action". O artigo vigésimo nono concede aos funcionários estrangeiros de Iwokrama e a suas famílias os mesmos direitos, privilégios e imunidades que àqueles usufruídos pelos funcionários das Missões diplomáticas acreditadas junto a Georgetown. Por fim, o artigo trigésimo assegura imunidade e isenção de impostos e taxas guianesas tanto ao Centro como a seus funcionários estrangeiros.

Na prática, o arcabouço legal tem permitido ao Centro gerir Iwokrama de acordo com objetivos e interesses de longo prazo que não são necessariamente os mesmos da Guiana[178]. A fiscalização, as estratégias de manejo[179], o desenvolvimento do ecoturismo, a exploração do estoque madeireiro, as pesquisas desenvolvidas e, sobretudo, seus resultados não necessitam do aval de Georgetown[180]. De acordo com a legislação nem mesmo precisam ser informados a autoridades guianesas.

O governo da Guiana não é sequer o responsável por avaliar o bom funcionamento do Centro. Quando o autor visitou Iwokrama entre os dias 27 e 29 de outubro de 2010, a área protegida estava sendo auditada com vistas a obter certificação do International Forest Stewardship Council. Como se sabe, o processo certificatório ganhou corpo na década de 1990, com o objetivo de "assegurar aos consumidores responsáveis que os produtos por eles consumidos foram produzidos em florestas manejadas de forma sustentável"[181]. Quem determina se as florestas certificadas são sustentáveis, entretanto,

178 Há que observar, contudo, que a localização de Iwokrama, no centro do país, cortada ao meio pelo rio Essequibo e ignorando o território reclamado pela Venezuela, parece ter sido escolhida com o objetivo explícito de dar um senso de unidade à Guiana. Na prática, o manejo do Centro pela Comunidade Britânica de Nações confere à Guiana um reconhecimento oficioso da posse da zona cuja soberania é contestada por Caracas.

179 O capítulo 8 do Ato determina que: "The areas demarcated and allocated for the wilderness preserve shall be managed in accordance with the rules established by the Centre", e, portanto, não requerem o aval das autoridades.

180 O artigo vigésimo sétimo do Ato assegura a inviolabilidade dos arquivos de Iwokrama. O artigo vigésimo oitavo outorga às comunicações do Centro o mesmo tratamento concedido às comunicações oficiais das Missões diplomáticas.

181 van DAM, Chris. *The Economics of Forest Certification: Sustainable Development for Whom?* Conferência apresentada no Congresso Latino Americano sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Quito, 11 e 12 de abril de 2003.

não são os governos dos países que as abrigam, mas organizações não governamentais, geralmente estrangeiras. Nesse sentido, o processo de certificação equivale a uma afirmação de descrédito das instituições ambientais e das estruturas normativas dos países produtores de bens florestais, madeireiros ou não. Trata-se, portanto, de um processo disfarçado de tutela que elide os acordos internacionais. Além disso, encarece os produtos extraídos de florestas nativas, em comparação com aqueles retirados de plantações comerciais (mais comuns no hemisfério norte), cujas atividades madeireiras causam menos impactos, pois não se dão em áreas ricas em biodiversidade[182].

Em fevereiro de 2004, o governo da Guiana assinou um Memorando de Entendimento com a organização não governamental Conservation International, delegando a esta última responsabilidade pela capacitação da comunidade indígena Wai-Wai para executar o manejo e o monitoramento da Área de Conservação de Posse Comunitária Kuneshen. Desde então, sem a mesma força legal que protege Iwokrama, mas com autonomia similar, seus paradigmas de manejo têm sido ditados de acordo com propostas de administração pensadas pela organização não governamental. Essa instituição tem envidado esforços junto ao governo em Georgetown para ampliar a área de conservação a leste, em direção à fronteira com Roraima. Nesse período não tem acontecido coordenação de manejo ou de fiscalização com o Brasil.

Em entrevista concedida ao autor em Georgetown em 26 de outubro de 2010, o Assessor Ambiental do Presidente da República e chefe do Escritório para Assuntos de Mudança do Clima do governo da Guiana, Shyan Nokta, informou encontrar-se em estudo na EPA a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação que contemplará novas áreas protegidas, uma delas, Shell Beach, junto à fronteira venezuelana, e três outras: Monte Roraima, Montanhas de Kanuku e Meridional Guianesa, potencialmente limítrofes ao Brasil.

182 Embora o Ato número 7 tenha cláusula que dá ao governo guianês discricionariedade sobre o futuro da estrada Georgetown-Lethem, prevista para ser asfaltada na moldura da IIRSA, não há dúvidas que o processo de certificação pode provocar pressão contrária a esse projeto de integração.

Embora o sítio eletrônico da CI tenha anunciado que os limites da unidade de conservação de Kanuku estão definidos[183], Nokta preferiu desqualificar a informação. Afiançou que as novas UCs, todas dentro da zona reclamada pela Venezuela, têm seus contornos geográficos ainda em avaliação[184].

O Assessor da presidência guianesa aduziu ainda que seu país "entende sua responsabilidade de preservar as florestas, que são um bem comum da humanidade", mas deixou claro que não conta com orçamento para a missão. Manifestou que Georgetown favorece a criação de mecanismos financeiros internacionais voltados para a manutenção dessas áreas, mas "enquanto isso não acontece, a estratégia da Guiana é a de criar áreas protegidas de uso múltiplo, que é uma forma em que elas mesmas pagam por sua conservação. Este é o modelo que pretendemos adotar em Kanuku com a parceria da Conservation International".

Apesar de Nokta ter evitado tecer comentários sobre o tema, é fato que as áreas protegidas planejadas estão em zona de fronteira, em terras esparsamente povoadas e disputadas pela Venezuela. Tendo em vista a carência de recursos financeiros e humanos do país, a exemplo do ocorrido em Iwokrama, implementar essas unidades de conservação com o concurso de alguma entidade internacional capaz de mobilizar a opinião pública global pode ser uma forma da Guiana legitimar a posse da zona em litígio. Nesse sentido, as unidades de conservação serviriam como fronteiras de separação entre a Guiana e seus vizinhos, ao tempo em que se constituiriam em marcos institucionais de ocupação do território.

183 Disponível em: <http://www.conservation.org.gy/explore_kanuku. php>.

184 A reclamação por parte da Venezuela do território a oeste do rio Essequibo está sendo tocada em um quadro de relações distendidas, mas não se trata de assunto esquecido. As partes nomearam em novembro de 2009 o professor jamaicano Norman Girvan para assistir na controvérsia fronteiriça e reafirmaram o compromisso com o processo de bons ofícios a cargo da ONU, dentro da moldura do acordo alcançado em Genebra em 1966. Na prática, o tema ainda suscita paixões. No dia 3 de novembro de 2010, em inspeção ao marco da tríplice fronteira localizado no topo do Monte Roraima, considerado pela Guiana como seu ponto culminante, o autor verificou que todas as referências àquele país haviam sido removidas e substituídas por inscrições feitas a mão em tom nacionalista pró-venezuelano. Outrossim, na Venezuela os mapas oficiais continuam mostrando o território a oeste do Essequibo como "zona en reclamación".

Perguntado se haveria espaço para cooperação com o Brasil para o manejo de unidades de conservação na fronteira, Nokta foi cauteloso: "Há alguns exemplos de boas práticas de cooperação entre áreas protegidas nas fronteiras internacionais. É um pouco prematuro discutir esse assunto, mas dadas as nossas boas relações com o Brasil, quando a situação se apresentar, não vejo problema algum em cooperarmos".

Como se trata de área em litígio entre dois países vizinhos na fronteira brasileira, qualquer tipo de cooperação para o manejo e gestão de áreas protegidas aí localizadas pode gerar incômodo na relação com a Venezuela. À luz da falta de definição clara das responsabilidades de manejo na Guiana, convém acompanhar de perto o processo de criação de novas unidades de conservação no país. Seria prudente evitar que mais uma região fronteiriça ao Brasil seja administrada ou tutelada por órgão não governamental ou organização internacional sem clara subordinação ao governo guianês e que pode vir a ser excessivamente crítica à aplicação da política ambiental brasileira. Nesse sentido, vale transcrever trecho do sítio cibernético da Conservation International, onde são apontadas as principais ameaças à área protegida Kuneshen:

> The Wai Wai need this area for the survival of their people and their traditional way of life and are worried about new and encroaching threats from mining, logging and the wildlife trade. Incursions along their border with neighboring Brazil have already led to illegal mining[185].

O Comitê de Fronteira Brasil-Guiana, recentemente estabelecido "com o objetivo de fortalecer a integração entre as partes na região de fronteira, propondo mecanismos de coordenação e cooperação nas áreas de [...] meio ambiente e outras que venham a ser acordadas entre as partes"[186], pode servir de veículo para o acompanhamento sugerido no parágrafo precedente. Na I Reunião do Comitê de Fronteira, realizada

185 *Vide* <http://www.conservation.org.gy/explore_konashen.phpide>.

186 *Vide* Telegrama 368, expedido pela Embaixada em Georgetown em 10 de dezembro de 2008.

em Boa Vista entre 11 e 13 de novembro de 2009, a representante do Ibama indicou "interesse na fiscalização do parque nacional do Monte Roraima (tríplice fronteira)"[187]. Seria prudente ampliar essa manifestação de interesse a todo e qualquer projeto de implementação de novas áreas protegidas guianesas na região fronteiriça ao Brasil.

Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque (PNMT)

Criado em 22 de agosto de 2002, abrange 3.846.427 hectares, divididos entre os estados do Amapá (98,8%) e do Pará (1,2%). Tem 670 km de fronteira internacional (610 km com a Guiana Francesa e 60 km com o Suriname). É considerado como Área Prioritária para a Conservação da Amazônia com importâncias que variam de muito alta a extremamente alta[188]. Para administrar este que é o maior parque nacional do Brasil estão designados quatro funcionários de carreira do ICMbio, o que segundo o próprio chefe da unidade de conservação, Cristoph Jaster, "está muito aquém da real necessidade"[189]. Segundo o Plano de Manejo do Parque, se todas as atividades estratégicas planejadas forem colocadas em prática e a totalidade das obras de infraestrutura previstas for executada, o PNMT precisará de uma equipe de, no mínimo, vinte servidores. Ainda assim, um terço daquela hoje existente no Parque Nacional Amazônico da Guiana, que lhe é adjacente. Em dissertação defendida na Universidade Federal do Amapá, o procurador de Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público do Estado do Amapá, Milton Ferreira do Amaral Junior, vai ainda mais longe. Usando a ferramenta Sistema de Investimento Mínimo em Conservação-IMC, Amaral Junior calculou que o PNMT necessita de 176 servidores para cumprir as funções determinadas em seu Plano de Manejo[190].

187 *Vide* Ata da I Reunião do Comitê de Fronteira, realizada em Boa Vista entre 11 e 13 de novembro de 2009, enviada pela Embaixada em Georgetown pela GMD número 27, de 27 de janeiro de 2010.

188 COUTO, *op.cit.*, p. 32.

189 *Vide* entrevista à página eletrônica: <http://www.ahau.org>, concedida em 2005.

190 AMARAL JUNIOR, Milton Ferreira. *Investimentos Mínimos em Conservação para Consolidação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque- PNMT*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em

O anúncio da criação do PNMT durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, realizada em Joanesburgo, em 2002, serviu para mostrar a firme decisão do governo do Brasil em conservar a Amazônia. Seu estabelecimento resultou de uma acalorada discussão interna no país, em que houve oposição de integrantes do Conselho de Segurança Nacional e de setores do Estado do Amapá[191], tendo sido necessária a intervenção do próprio Presidente da República para que o Parque fosse criado.

Entre as onze unidades de conservação federais e seis estaduais adjacentes às fronteiras amazônicas do Brasil, as duas cujos limites se sobrepõem à linha de contato entre os territórios brasileiro e franco-guianês são as que contam com programas de cooperação em estágio mais avançado. Em linhas gerais, o histórico da cooperação acompanhou a criação de áreas protegidas em ambos os lados da fronteira e justifica-se pelo adensamento das relações bilaterais com a França, o que gerou uma situação de cooperação por "abordagem de cima para baixo (*top-down approach*)"[192], como pode ser compreendido pela relação comentada a seguir:

I. Julho de 1980: criação do Parque Nacional do Cabo Orange.

II. Março de 2001: criação do Parque Natural Regional da Guiana.

III. Agosto de 2002: criação do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque[193]; segundo declarações da então ministra da Ecologia da França, Roseline Bachelot-Narquin, a notícia da criação do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque estimulou o governo francês a retomar a ideia,

Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá para obtenção do Título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá: Universidade Federal do Amapá, 2010, p. 92.

191 De acordo com a Legislação brasileira, sempre que seja proposta a criação de nova unidade de conservação localizada na Faixa de Fronteira, é preciso ouvir o Conselho de Segurança Nacional.

192 *Vide* "capítulo 2 - A realidade atual do manejo e gestão de áreas de proteção ambiental em zonas de fronteira no mundo em geral".

193 *Vide* Despacho telegráfico número 349, expedido em 9 de abril de 2003 para Embaixada em Paris.

existente desde 1992, embora estagnada, de estabelecer um Parque Nacional ao sul do território da Guiana Francesa. Como se vê a seguir, o Parque Amazônico da Guiana (PAG – Parc Amazonien de Guyane), com aproximadamente dois milhões de hectares, acabou sendo criado em 2007.

IV. Abril de 2003: visita ao Amapá da ministra da Ecologia da França, Roseline Bachelot-Narquin; na ocasião a ministra fez-se acompanhar do secretário de Estado do Turismo, Léon Bertrand. Segundo o despacho telegráfico 349, expedido em 9 de abril de 2003 para Brasemb Paris, a visita teria sido centrada em dois tópicos, sendo um deles a criação de um parque nacional na Guiana Francesa, à luz do (então) recente estabelecimento no lado brasileiro do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque. Na ocasião, a ministra afirmou que a cooperação em matéria de biodiversidade deveria ser um dos principais eixos da relação entre o Brasil e a França em matéria ambiental. O secretário Léon Bertrand adicionou que, a seu ver, Guiana e Amapá formam um único patrimônio cultural, cuja exploração turística deveria ser objeto de parceria estreita. A ideia, que ainda encontra-se em estágio muito embrionário de implementação, é fundamental para que o Parque brasileiro se integre ao esforço de desenvolvimento do território nacional ao tempo em que cumpre sua destinação como área protegida. O próprio chefe da unidade de conservação, Cristoph Jaster, afirmou em depoimento ao autor, concedido em Macapá em 9 de outubro de 2010, que "precisamos urgentemente criar e propor à população uma alternativa de renda à partir do Parque, de modo a fazer com que Tumucumaque, ademais de proteger a natureza, também possa oferecer oportunidades

de emprego legais"[194]. O tema das potencialidades turísticas é analisado mais detidamente no subcapítulo 3.2.

V. Outubro de 2004: assinatura, em Caiena, de Memorando de Entendimento pelo Ministério do Meio Ambiente do Brasil e pelo Ministério da Ecologia e Desenvolvimento Sustentável da França: vale ressaltar duas das ações acordadas: (i) implementar intercâmbios de experiências e conhecimentos, por meio da cooperação técnica, entre as administrações e instituições especializadas e (ii) cooperar em projetos na região transfronteiriça Guiana/Amapá e fortalecer ações de cooperação regional. Com base nesse instrumento, o Departamento de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente começou a desenvolver os principais eixos estratégicos da cooperação bilateral, entre os quais avulta a gestão colaborativa das unidades de conservação na fronteira Amapá/Guiana Francesa e o treinamento de gestores ambientais para a administração de mosaicos de áreas protegidas.

VI. 2005 (12 a 14 de abril em Brasília; 3 e 4 de novembro em Macapá e 15 e 16 de dezembro em Caiena): realização de três reuniões de trabalho entre os gestores das áreas protegidas na zona de fronteira Amapá–Guiana Francesa.

VII. Fevereiro de 2007: criação do Parque Nacional Amazônico da Guiana.

VIII. Fevereiro de 2008: encontro na Guiana Francesa entre os presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Nicolas Sarkozy; na

194 A constatação de Jaster está em linha com a visão que os economistas brasileiros têm sobre o tema. Edmar Bacha explica que: "Se há um tipo de extrativismo que destrói o meio ambiente da Amazônia é porque os custos sociais não estão se refletindo nos custos privados. É preciso criar mecanismos de internalização junto ao processo decisório dos agentes econômicos, para induzi-los a fazer as coisas da maneira socialmente correta. Se formos criar só mecanismos de interdição, 'proíbe-se isso, proíbe-se aquilo', paramos a economia. Se quisermos preservar, temos o problema de compensar". ARNT, Ricardo (Org.). *O que os Economistas Pensam Sobre Sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 60.

reunião foi emitida Declaração Conjunta entre os governos brasileiro e francês. O item 3 do documento reforçou o apoio em mais alto nível à cooperação entre as áreas protegidas localizadas na fronteira comum: "Para proteger e valorizar o meio ambiente na área de fronteira, os dois presidentes resolveram estreitar a cooperação entre as administrações do Parque Nacional Amazônico da Guiana Francesa e o Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, nos estados do Amapá e do Pará, com vistas a favorecer a troca de experiências e uma maior coordenação de operações de fiscalização e de intercâmbio de dados e informações, com vistas a favorecer o ecoturismo dentro de uma visão de desenvolvimento sustentável e de respeito à biodiversidade e às comunidades locais"[195].

IX. Junho de 2008: assinatura de Memorando de Entendimento entre o Parque Nacional do Cabo Orange e o Parque Natural Regional da Guiana.

X. Dezembro de 2008: assinatura da Parceria Estratégica Brasil--França e de quatro acordos correlatos.

XI. Maio de 2009: realização, em Brasília, do Primeiro Encontro das Áreas Protegidas na Zona de Fronteira Amapá/Pará--Guiana Francesa; o encontro teve como objetivos: (i) criar um espaço de trabalho para facilitar o intercâmbio entre os gestores das respectivas áreas protegidas para facilitar a coordenação de ações e realizações e discutir perspectivas de cooperação entre o Parque Nacional Amazônico da Guiana, o Parque Natural Regional da Guiana, o Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, o Parque Nacional do Cabo Orange e o Mosaico de áreas protegidas do Amapá-Pará; (ii) apresentar e informar às instituições francesas e brasileiras

195 *Vide* Despacho telegráfico 106 para a Embaixada em Paris, expedido em 20 de fevereiro de 2008.

sobre as ações implementadas e os projetos em elaboração, identificando possíveis sinergias entre instituições e gestores, a fim de melhorar a articulação entre os colaboradores e (iii) facilitar a implementação dos projetos. Decidiu-se no encontro que o Parque Nacional Amazônico da Guiana e o Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque farão uma Declaração Conjunta voltada para a resolução de problemas comuns. Na reunião, a representante da Embaixada da França em Brasília, Conselheira Chantal Haage, defendeu que os dois parques sejam pensados como um contínuo ecossistêmico ao afirmar que: "Não devemos esquecer que a área conjunta desses dois parques constitui uma das maiores áreas protegidas de floresta tropical do planeta. Como sabemos que o maior problema em matéria de conservação é a fragmentação, temos, com essas duas grandes áreas protegidas de formação florestal contínua, um fabuloso instrumento de proteção e conservação da natureza"[196].

XII. A partir de 2010, como resultado da reunião de 2009, os lados francês e brasileiro têm buscado estreitar a cooperação ao longo de alguns eixos principais:

1. Conhecimento/Pesquisa: geração e troca de conhecimento científico.
2. Uso Público/Ecoturismo: busca de criação de iniciativas complementares e em bases sustentáveis, em ambos os lados da fronteira.
3. Divulgação da cooperação em todos os foros possíveis.

Na rotina das administrações dos Parques Nacionais do Cabo Orange e das Montanhas do Tumucumaque, contudo, a cooperação engatinha. Esbarra em toda sorte de pequenos entraves, desde o mais

196 *Vide* "Ata do Primeiro Encontro das Áreas Protegidas na Zona de Fronteira Amapá/Pará-Guiana Francesa", arquivada na Assessoria Internacional do Ministério do Meio Ambiente.

óbvio, a carência de pessoal, até em empecilhos de ordem burocrática, como a necessidade de autorização para viagem ao exterior, requerida para que os gestores brasileiros possam cruzar o rio Oiapoque sempre que estiverem a serviço, processo que chega a demorar dois meses[197].

Outros complicadores têm sido o desconhecimento mútuo dos contextos regionais e das respectivas legislações ambientais e administrativas, bem como a dificuldade de comunicação, ensejada pela diferença de idiomas oficiais.

Ainda assim, os gestores das unidades de conservação envolvidas estão empenhados em adensar a cooperação, buscando por meio de uma abordagem de baixo para cima (*bottom-up approach*) dar substância aos discursos presidenciais e acordos em nível de ministro[198]. Ainda que informalmente, têm procurado servir de pontos focais para melhorar a articulação entre as instituições governamentais envolvidas em projetos na faixa de fronteira, tais como as respectivas polícias e autoridades aduaneiras. Têm também buscado soluções estruturais para os entraves à cooperação. No momento, estão estudando apresentar um projeto de intercâmbio entre os profissionais dos quatro parques envolvidos e estão desenvolvendo um sítio cibernético comum.

197 Já os funcionários dos parques franceses da Guiana, beneficiaram-se da solução encontrada para o mesmo problema na cooperação entre o Parque dos Alpes Marítimos e sua contraparte italiana. Nesse sentido, gozam de uma autorização permanente, baseada em Decreto Presidencial do Eliseu, assinado em 2005. Segundo o autor apurou em visita técnica ao Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo, em junho e julho de 2011, também os funcionários dos Parques Nacionais Kruger, na África do Sul, e Limpopo, em Moçambique, têm autorização permanente para cruzar a fronteira entre os dois países. São, contudo, obrigados a fazê-lo em postos fronteiriços estabelecidos oficialmente. No momento, segundo o diretor do Parque do Limpopo, Baldeu Chande, informou ao autor, em depoimento colhido em Massingir em 1º de julho de 2011, está sendo negociada permissão permanente para que os funcionários de ambos os Parques possam cruzar a fronteira em qualquer ponto em que os Parques têm contiguidade, mediante autorização prévia verbal (por rádio) ou escrita, concedida pela outra parte.

198 Com efeito, o processo de cooperação entre as áreas protegidas na fronteira Amapá-Guiana Francesa tem forte viés de abordagem de baixo para cima, como reconhecido pelas Partes reunidas na IV Reunião da Comissão Transfronteiriça Brasil-França, realizada em Caiena em 12 e 13 de junho de 2008. A Ata da Reunião, trasmitida pela Embaixada em Paris pelo Telegrama 471, de 10 de julho de 2008, é inequívoca nesse sentido: "As Partes congratulam-se pelas excelentes relações já mantidas, em caráter informal, pelas administrações do Parque Nacional da Guiana Francesa e do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque e encorajam o prosseguimento das ações de cooperação de forma a concluir um acordo governamental".

Não há obrigação legal por parte do Brasil ouvir a Guiana Francesa nos assuntos relativos à rotina do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque. É importante assinalar, contudo, que de acordo com o Plano de Manejo daquela unidade de conservação, o Parque Nacional Amazônico da Guiana tem um assento em seu Conselho Consultivo[199]. Embora essa instância não tenha poder deliberativo algum, em suas reuniões são discutidas todas as questões relevantes para a administração do Parque. Ter assento no Conselho Consultivo dá acesso à área protegida franco-guianesa a informações sobre a situação do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, bem como sobre seus planos futuros, facilitando assim a coordenação das atividades de cooperação e construindo uma atmosfera de confiança mútua. Não há assentos para o Brasil no conselho do parque franco-guianês[200].

Não há no ***Suriname*** unidade de conservação contígua à Estação Grão-Pará ou a Tumucumaque. Essa realidade não tem sido propícia a um ambiente de cooperação. Ainda assim, iniciativas precursoras existem, tal como registrado no Plano de Manejo de Tumucumaque: "A relação entre Brasil e Suriname no âmbito de ações binacionais e/ou de cooperação em sua região de fronteira ainda é incipiente. Algumas iniciativas, coordenadas por uma organização não governamental indigenista norte-americana com sede em ambos os lados da fronteira, a Amazon Conservation Team, ou ACT-Brasil, nome utilizado em sua incorporação na legislação brasileira[201], foram tomadas especialmente no sentido de preservar a integridade cultural das comunidades aborígenes locais. O PNMT se insere nesse contexto por representar

199 Também possuem assento no Conselho Consultivo as seguintes instituições públicas: os seis municípios do entorno do Parque; quatro órgãos da esfera estadual e quatro entidades federais. Pretende-se criar mais quatro cadeiras a serem preenchidas pelo Exército Brasileiro, Serviço de Patrimônio da União, Departamento de Polícia Federal e Agência Brasileira de Inteligência.

200 Em entrevista ao autor, concedida pelo chefe do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque em Macapá em 9 de outubro de 2010, Cristoph Jaster informou que a parte francesa não tem comparecido às reuniões do Conselho Consultivo. Jaster aduziu que o Conselho de Defesa Nacional solicitou formalmente que o representante francês seja excluído do Conselho o que, segundo ele, deve acontecer em breve.

201 *Vide* <http://www.equipe.org.br/>.

um mecanismo de proteção contra invasões e ações predatórias, especialmente o garimpo, a caça e a pesca predatórias e tráfico de diversas naturezas. Tal potencial foi reconhecido pelas lideranças de grupos locais que já estabeleceram (em 2006) contato com o IBAMA no Amapá e com a equipe gestora do PNMT"[202].

Em junho daquele mesmo ano ocorreu nas localidades surinamesas de Kwamalasamutu e Paramaribo o "Primeiro Encontro Transfronteiriço de Proteção ao Meio Ambiente". Organizado pela ACT-Brasil, com a presença de dois funcionários do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, o encontro teve os seguintes objetivos:

i. promover mecanismos de proteção dos aspectos bioculturais da região de fronteira;

ii. aproximar comunidades indígenas e instituições envolvidas na proteção fronteiriça;

iii. estabelecer estratégias de identificação de problemas, monitoramento, comunicação e ações de proteção ao nível binacional;

iv. discutir mecanismos de proteção contra os principais crimes ambientais, como biopirataria, garimpo ilegal, caça e pesca predatórias, invasão de áreas protegidas e pistas de pouso irregulares[203].

Apesar de não ter solução de contiguidade com nenhuma unidade de conservação do Brasil, cabe ainda registrar a existência de uma área de proteção surinamesa adjacente ao território brasileiro. Trata-se da Reserva Natural Sipaliwini, criada em 1972, com superfície de cem mil hectares na fronteira com o Pará. Embora Sipaliwini esteja submetida à baixa intensidade de manejo, vale destacar que a organização não

202 *Vide Plano de Manejo do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque.* Macapá: Ministério do Meio Ambiente/ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2009, p. 32.

203 AMARAL JUNIOR, *op. cit.*, p. 43.

governamental Conservation International[204], também muito ativa na vizinha Guiana, fez gestões junto a Paramaribo para declarar uma área protegida de até dois milhões de hectares na fronteira binacional, conectando a Reserva Natural ao Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque[205].

A assunção do presidente Desiré Delano Bouterse em 12 de agosto de 2010, entretanto, mudou o foco do governo. Em entrevista concedida ao autor em Paramaribo, em 22 de outubro de 2010, a responsável pelo tema "áreas protegidas na nova administração", Yvette Merton, subsecretária permanente do Ministério surinamês para o Ordenamento do Território, Planejamento e Manejo Florestal, afirmou desconhecer qualquer proposta para ampliar Sipaliwini e manifestou interesse em estabelecer novas bases de cooperação com a organização não governamental. Segundo ela, a CI e o governo precisam discutir mais para alinhar os projetos implementados pela ONG no Suriname. A sra. Merton informou ainda que: "A área de Sipaliwini é indígena e o nosso país é formado por um tecido de muitas etnias diferentes. Precisamos estabelecer um código de conduta para a atuação das organizações ambientais não governamentais no curso do mandato atual do Presidente Bouterse".

Por fim, de acordo com a subsecretária, a administração Bouterse não pretende declarar novas áreas protegidas ou ampliar as existentes, mas deverá se concentrar na implementação do sistema surinamês de unidades de conservação, com a elaboração de planos de manejo, contratação e treinamento de guardas-parques e o estímulo à pesquisa. Nesse sentido, considerou prematura qualquer possibilidade de manejo integrado das áreas protegidas na fronteira: "Não temos sequer um funcionário residente em Sipaliwini", mas declarou

204 A Conservation International é o principal ator não governamental com atuação na área da conservação surinamesa. Em 1998, criou o Fundo Fiduciário Suriname Conservation Foundation, para o qual fez uma doação de US$ 1 milhão. Ao longo dos anos seguintes capitaneou os esforços de sua capitalização que hoje monta a US$ 15 milhões. O Fundo é o provedor majoritário de recursos financeiros para o Sistema de Áreas Protegidas surinamês.

205 MITTERMEIER, Russell A.; KORMOS, Cyril; MITTERMEIR, Cristina *at al*, *op. cit.*, pp. 183-188.

interesse em cooperar com o Brasil para a implementação e posterior manejo de todas as áreas protegidas surinamesas. Para ela, idealmente, a cooperação no atual momento deveria priorizar o treinamento dos quadros locais.

Parque Nacional do Cabo Orange

Criado em 15 de julho de 1980, abrange 619.000 hectares completamente inseridos no litoral do Amapá, dos quais o ICMBio calcula que 90% sejam de mata primária. É considerado como Área Prioritária para Conservação do Cerrado e da Amazônia, com importância muito alta, e Área Prioritária para Preservação Costeira, com importância extremamente alta[206]. A unidade de conservação conta com quatro funcionários de carreira do ICMBio e tem um Conselho Gestor desde 6 de janeiro de 2002. Apesar de estar contemplado pelo Arpa, passados mais de trinta anos de sua criação, ainda não possui Plano de Manejo.

O Parque Nacional do Cabo Orange é adjacente ao Parque Natural Regional da Guiana, criado em 26 de março de 2006. Mantém com ele o "Programa Oiapoque Natureza", parceria iniciada em 2002. Seu objetivo é promover a conservação dos recursos naturais da foz do Oiapoque por meio de um processo de gestão participativa conducente ao desenvolvimento sustentável do Parque Natural Regional da Guiana e da área limítrofe ao Parque Nacional do Cabo Orange. O projeto conjunto deverá durar até 2013 e tem como linhas de ação a identificação de fontes poluidoras, a educação ambiental, o desenvolvimento do ecoturismo e o fomento a pesquisas sobre mamíferos e jacarés.

Também há cooperação entre as áreas protegidas brasileira e franco-guianesa para o monitoramento integrado do estuário do Oiapoque. O projeto envolve, além do Parque Nacional do Cabo

206 COUTO, *op. cit.*, p. 30.

Orange, a Polícia Federal e a Polícia Militar do Amapá, bem como a Polícia Marítima e a Marinha de Guerra francesas. O intuito desse projeto é monitorar e fiscalizar a área estuarina/marinha da fronteira Brasil/Guiana Francesa e promover um canal de comunicação constante sobre as embarcações que frequentam a área e sobre os procedimentos de sua fiscalização. O projeto tem sido implementado de fato por meio da realização de reuniões trimestrais entre os parceiros e da execução de operações binacionais. Vale ressaltar que a fiscalização conjunta ajuda o Brasil a manter intacta a projeção marinha do Parque Nacional do Cabo Orange, mas também é de interesse da Guiana Francesa, já que a área marinha protegida da unidade de conservação brasileira funciona como um dos berçários que colaboram com a manutenção dos estoques pesqueiros guianeses.

Por fim, há uma cooperação incipiente para o desenvolvimento do ecoturismo. Nesse caso, um barco francês transporta turistas à unidade de conservação brasileira a partir de atracadouro localizado na Guiana, recebendo apoio e dividindo lucros com parceiros no Brasil. A ideia é expandir essa cooperação para que o Parque do Cabo Orange torne-se um gerador de emprego e renda relevante, servindo de esteio para um turismo de base comunitária, alicerçado em embarcações e tripulantes locais. Para tanto, ao longo dos próximos anos, a administração do Parque Nacional do Cabo Orange pretende utilizar recursos do Fundo Fiduciário de Capitalização Permanente do Arpa. O objetivo é capacitar moradores do entorno em ecoturismo e edificar um centro de visitantes próximo à ponte rodoviária sobre o Oiapoque, com o intuito de ligar as estradas da Guiana e do Brasil.

Como mencionado e discutido nos parágrafos precedentes, na Guiana Francesa, adjacentes aos Parques Nacionais das Montanhas do Tumucumaque e do Cabo Orange, estão o ***Parque Nacional Amazônico da Guiana*** e o ***Parque Natural Regional da Guiana***. Este último é uma unidade de conservação de 222 mil hectares, com objetivos de manejo genericamente semelhantes às Áreas de Proteção Ambiental (APAs)

do Brasil. Nele vivem aproximadamente quinze mil habitantes. Já o Parque Nacional Amazônico da Guiana tem dois milhões de hectares de proteção integral. Ambas as unidades de conservação contam com infraestrutura e recursos materiais e humanos muito superiores a seus vizinhos brasileiros[207].

A visão de curto e médio prazos dos gestores do Parque Natural Regional da Guiana sobre a cooperação com o Brasil não é otimista. Em entrevista concedida ao autor em Caiena, em 19 de outubro de 2010, o chefe de Projeto da Unidade de Cooperação daquela área protegida, Antoine Louis-Alexandre, manifestou desânimo com o que qualificou de visão papelista do ICMBio. Segundo ele, "a Lei ambiental brasileira é boa, talvez até um pouco dura demais, mas sua aplicação é quase nula. Essa falta de implementação da Lei tem afetado a saúde do ecossistema". Sua avaliação sobre o Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque é semelhante:

> Surpreendeu-me ver o Plano de Manejo pronto. É sólido e consistente, mas como será tirado do papel? Os Parques de Tumucumaque e Cabo Orange não conseguem fazer o mínimo para mitigar problemas banais como tratamento de lixo e fiscalização da caça ilegal e da sobrepesca, isso para não falar do garimpo ilegal que é o maior problema que vem do Brasil. Não estou criticando os funcionários do Cabo Orange, que são gente preparada e engajada, mas como quatro pessoas podem cuidar de seiscentos mil hectares?

A crítica de Louis-Alexandre pode ser dura, mas não é leviana. Entre 15 e 18 de outubro de 2010, o autor acompanhou um funcionário do Parque Nacional do Cabo Orange e o veterinário e biólogo francês Benoit de Thoisy em uma expedição para dar

207 Com efeito, as discrepâncias entre as disponibilidades de recursos humanos entre os Parques nos dois lados da fronteira são enormes: enquanto o Parque Nacional do Cabo Orange conta com quatro técnicos do ICMBio, o Parque Natural Regional da Guiana tem quarenta funcionários. A diferença é ainda maior entre os Parques Nacional Amazônico da Guiana e das Montanhas do Tumucumaque, o franco-guianês conta com sessenta funcionários e o brasileiro com apenas quatro.

continuidade a uma pesquisa sobre a população de onças pintadas naquela unidade de conservação[208]. Segundo Thoisy, com exceção do território administrado pela França, se conhece muito pouco sobre as onças no Escudo Guianês. Nesse sentido, ser capaz de dimensionar o quantitativo de indivíduos da espécie e compreender seus padrões de migração é fundamental para dimensionar que tipos e que tamanhos de corredores são desejáveis entre o Cabo Orange e Parque Natural Regional da Guiana. Após viajar três horas de carro e outras quatro de voadeira ao longo do rio Cassiporé, a equipe hospedou-se na localidade Vila Velha, limítrofe ao Parque Nacional do Cabo Orange. Logo ao desembarcar, o pesquisador foi informado que quatro das dezesseis câmeras que havia colocado haviam sido quebradas ou roubadas. O funcionário local contratado pelo ICMBio na Vila para fazer a checagem diária das câmeras, explicou que o vandalismo havia sido feito por habitantes do local flagrados voltando de caçadas. Outro morador do povoado corroborou explicando que o abate da fauna para subsistência é comum no vilarejo, embora seja necessário ir cada vez mais longe para encontrar presas.

Com efeito, a população local, de cerca de 250 habitantes, fala com candura sobre a caça, explicando que ela é integrante da dieta local, sendo parte diária do cardápio. Por outro lado, é frequente a reclamação quanto à drástica redução dos estoques pesqueiros do Cassiporé, cuja fauna aquática, segundo a gente de Vila Velha, vem sendo capturada por barcos provenientes de Belém e Macapá, que fazem uso da pesca de arrastão, proibida no Parque.

Independente dos fatos, cuja gravidade não cabe discutir mais detidamente dentro do escopo deste trabalho, há a percepção do lado francês de uma impotência das autoridades ambientais brasileiras. Antoine Louis-Alexandre explicou ao autor que o trabalho de Thoisy é custeado pelo Parque Natural Regional da Guiana:

208 A pesquisa integra o programa de cooperação "Programa Oiapoque Natureza", já citado.

> Foi uma forma que encontramos para cooperar. Pagamos os honorários do pesquisador e os custos da investigação científica. O ICMBio entra com o transporte e a logística da pesquisa que são mais baratos. Mas e agora? Cada câmera custa cerca de mil euros. Quem se responsabiliza pelos danos? Como continuar assim? Não pretendemos desistir. Vejo boa vontade nos funcionários do Cabo Orange, temos os mesmos objetivos e visão de longo prazo do ICMBio, mas é evidente que há grande dificuldade do lado brasileiro em implantar esses objetivos. Desde o começo de 2009, temos sugerido cooperar em fiscalização e turismo, mas esbarramos na falta de recursos que aflige a nossa contraparte no Brasil. Vamos habilitar uma trilha de ecoturismo de 20 km entre Saint Georges e Tsumaripa. Poderíamos estendê-la ao Brasil e fazer um circuito internacional, mas o Cabo Orange é capaz de implementar essa trilha do seu lado? Poderíamos conseguir recursos com o Banco Mundial ou alguma instituição francesa, mas com apenas quatro funcionários como o Parque brasileiro fará a manutenção do trecho em seu território? É impossível.

A insatisfação franco-guianesa parece ser justificada. Quando o autor visitou a sede do Parque em Oiapoque, no dia 14 de outubro de 2010, seu chefe Ricardo Mota Pires informou que as atividades de cooperação em turismo e em fiscalização marinha estavam sendo suspensas sem previsão de retorno, uma vez que haviam sido encontrados gusanos no casco do barco do Parque e não havia verba disponível para efetuar os reparos necessários.

A situação no Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque não é melhor. Sua sede é em Macapá, onde dois servidores dão expediente. Há uma subsede em Serra do Navio, localidade em que despacha outro funcionário, o que deixa apenas um técnico sediado na fronteira, em Oiapoque, onde divide o escritório do Parque Nacional do Cabo Orange.

Ambas as unidades de conservação brasileiras têm tentado minorar os problemas causados pela escassez de recursos, buscando auxílio de outras instituições do governo brasileiro, especialmente o Departamento de Polícia Federal (DPF) e o Exército Brasileiro.

Os agentes federais têm sido empregados na fiscalização. Segundo o chefe da Delegacia de Oiapoque, delegado Elanio de Oliveira, explicou ao autor em entrevista em 14 de outubro de 2010, a existência dos Parques na fronteira e a eventual cooperação com as unidades estrangeiras contíguas não facilitam nem dificultam o trabalho policial, apenas determinam o seu perfil[209]. Para ele, contudo, a cooperação desenvolvida com a Armada da França é fundamental para o sucesso das operações: "Caso os franceses não estejam afinados conosco, quando a gente aperta do lado de cá, os traficantes, madeireiros e pescadores ilegais simplesmente atravessam a fronteira e evadem qualquer tentativa mais rigorosa de fiscalização".

A opinião do comandante da 1ª Companhia Especial de Fronteira do Exército Brasileiro, responsável pelo patrulhamento fronteiriço no Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque não destoa da dos delegados da Polícia Federal. Em entrevista concedida ao autor, no dia 13 de outubro de 2010, na sede da unidade militar em Clevelândia do Norte, embora tenha elogiado os esforços dos servidores do ICMBio lotados no Tumucumaque, o militar afirmou que a presença rarefeita do Instituto Chico Mendes na unidade de conservação, sobretudo junto à fronteira, quando somada ao fato da sede do Parque ser em Macapá, torna a coordenação difícil e pouco eficaz.

Em sua visão, a existência do PNMT "em tese não é impeditiva à defesa nacional, mas, na prática, sua criação foi percebida pelos

209 A opinião do delegado Oliveira não difere significativamente da visão de dirigentes do DPF. Em entrevista concedida ao autor por via eletrônica, em 27 de dezembro de 2010, o delegado Paulo Fernando da Costa Lacerda, diretor-geral da Polícia Federal entre 2003 e 2007 e diretor-geral da Agência Brasileira de Inteligência, de 2007 a 2008, não demonstrou receio a arranjos de cooperação para o manejo ecossistêmico de áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira. Para Lacerda, "na medida em que duas ou mais nações soberanas, amigas, reconhecem pela via diplomática a necessidade da celebração de acordos de interesses comuns, visando à integração regional na faixa de fronteira, não há o que se falar em risco à soberania. Haverá sim o direito/dever de cada um de acompanhar e fiscalizar as regras estabelecidas nos atos de cooperação firmados pelos legítimos representantes do poder das nações soberanas. Questões pontuais de ameaças à segurança pública haverão de ser reprimidas pelos órgãos policiais civis de ambos os lados. Sou pela integração dos povos de fronteira na busca dos seus interesses comuns, sem preconceitos para a participação de organizações civis nacionais ou estrangeiras, as quais devem estar submetidas às exigências de controle pelo poder público brasileiro, cabendo ao governo federal criar infraestruturas locais para garantir a fiscalização e fazer cumprir a legislação ambiental [...] acho positivo o Brasil estabelecer entendimentos com os governos (dos países vizinhos) de forma a definirem conjuntamente as políticas para a conservação das áreas de fronteiras contiguas entre os países".

habitantes do interior do Parque, especialmente os moradores de Ilha Bela, como uma restrição à exploração econômica da região. O Exército está sufocando as atividades ilegais na área protegida, mas não cabe à instituição fornecer alternativas de emprego e renda. À medida que aumentarmos o rigor das patrulhas, o que acontecerá às pessoas que extraem sua renda (ainda que irregularmente) do Parque?"

A fiscalização tem sido fruto de um trabalho de cooperação entre o Brasil e a França. À semelhança das patrulhas realizadas na fronteira guatemalteco-belizenha, as Forças Armadas brasileira e francesa têm se coordenado por meio dos Estados Maiores dos respectivos Exércitos em Macapá, Belém e Caiena. Nesse sentido, quartéis espelho foram instalados em Clevelândia do Norte e Saint Georges e em Vila Brasil e Camopi. Para os próximos anos há previsão de instalação de mais três pelotões de fronteira no Parque do Tumucumaque, flanqueados por unidades militares francesas no Parque Amazônico da Guiana. O espelhamento é fundamental para que o monitoramento seja efetivo. Como explicou o oficial do Exército Brasileiro: "As patrulhas são simultâneas em ambos os lados da fronteira. Assim, evita-se que suspeitos encontrem abrigo em uma área sem policiamento tão logo avistem uma equipe de fiscalização".

Ainda de acordo com ele: "A criação do Parque chamou a atenção do Exército para a necessidade de que se instalassem pelotões de fronteira ao longo do Tumucumaque". O trabalho do Exército na região, contudo, tem se caracterizado por um perfil mais policial do que defensivo. A ação das tropas da 1ª Companhia Especial de Fronteira tem se concentrado na repressão à caça, à extração de madeira e à movimentação de garimpeiros.

Na entrevista que o autor manteve com o delegado Elanio de Oliveira, o policial federal comentou que "ao impedir a livre movimentação de garimpeiros, o Exército está trabalhando para a França, uma vez que essa gente apenas vive no Brasil, mas extrai ouro na Guiana". De certa forma, todavia, a instituição militar está preventivamente assegurando que não haja irritantes de fronteira

entre Brasil e França. A Lei do SNUC não permite que haja habitantes permanentes em parques nacionais. Uma vez que grande parte dos garimpeiros ilegais que atuam na mineração no Parque Amazônico da Guiana vive dentro dos limites do Parque do Tumucumaque, caso não haja repressão por parte das autoridades do Brasil, abre-se espaço para que seja feita pressão pela França para que a legislação brasileira seja cumprida e, dessa forma, sejam ressaltados os problemas de gestão das unidades de conservação brasileiras na fronteira. À luz da legislação vigente parece inquestionável a pertinência da atuação castrense.

Trata-se, contudo de solução mitigatória, que só pode ser plenamente resolvida com o aparelhamento do ICMBio de forma compatível com a missão institucional que lhe é atribuída (O problema é discutido em maior profundidade no subcapítulo 3.4 e no capítulo 4). Enquanto isso não acontecer, ideias mais arrojadas da presidente do Parque Natural Regional da Guiana, Héléne Syader, confidenciadas ao autor por Antoine Louis-Alexandre na entrevista referida, como a elaboração de plano de manejo único para os Parques adjacentes na fronteira do Brasil com a Guiana Francesa e a criação de uma Reserva da Biosfera transnacional, parecem ser muito difíceis de serem tiradas do papel e, sob um ponto de vista brasileiro, quase impossíveis de serem aplicadas no terreno.

3.1 Relevância estratégica

No Brasil, a discussão do objeto do trabalho, ademais do temário ambiental, insere-se no debate de duas questões mais amplas: i) a integração da América do Sul e ii) o ordenamento territorial da Amazônia. Nesse enquadramento, a gestão ecossistêmica de unidades de conservação contíguas em zona de fronteira, em maior ou menor grau, é desejada ou não conforme se adote a posição tradicional que vê fronteiras como linhas de separação, que dão a dimensão exata de um território nacional sobre o qual o Estado exerce com plenitude sua soberania, ou se opte por uma abordagem dinâmica, que entende

fronteiras como espaços de conjunção e ligação de nacionalidades, tal como defende Roberto Cardoso de Oliveira[210].

Na doutrina mais ligada à visão tradicional, as fronteiras setentrionais demarcam regiões vazias, deprimidas economicamente e difíceis de defender – são áreas de risco. Sob essa ótica, o estabelecimento de unidades de conservação contíguas a território estrangeiro aumenta a fragilidade da região, pois impede a vivicação dessas áreas, ao tempo em que as submete a um ordenamento legal que tolhe a liberdade de movimento das Forças Armadas.

Já, de acordo com a visão mais dinâmica, a cooperação para o manejo de áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira serve para ordenar uma parcela do território caracterizada pela presença rarefeita de instituições do Estado. Contribui assim para preencher o vazio que o setor tradicional vê como um risco e provê uma oportunidade de projeção do Brasil no território vizinho, não por meio de medidas expansionistas ou neoimperialistas, mas de políticas de integração e cooperação, que podem gerar benefícios em todos os lados da fronteira. Transforma-se, assim, uma linha de fissura em cimento que liga duas nacionalidades e proporciona desenvolvimento integrado.

Até próximo do final do século XX, a fronteira era identificada como a linha que demarca o final do exercício do poder econômico, político e cultural de um país e o consequente início de outra esfera de poderes, algumas vezes hostil. Hoje a tendência é considerá-la cada vez mais como um espaço onde há conjunção de esforços destinados a mitigar conflitos e a magnificar interesses convergentes. No caso específico das áreas protegidas, a maximização dos objetivos comuns pode ser traduzida pelo manejo integrado de um mesmo ecossistema que se espraia por mais de um território nacional. Isso ocorre quando as partes aplicam ênfase sobre um mesmo objeto de trabalho – a

210 OLIVEIRA, Roberto Cardoso; BAYNES, Stephen Grant (Org.). *Nacionalidade e Etnicidade em Fronteiras*. Brasília: Editora UNB, 2005, p. 278.

conservação da biodiversidade – ao tempo em que esvaziam as diferenças culturais, políticas e étnicas[211].

No contexto da Amazônia, e mais especificamente de suas áreas fronteiriças, o Estado brasileiro (assim como ocorre nos países limítrofes) padece da exaustão dos modelos de desenvolvimento ali aplicados. Até aqui os modelos (ou a ausência deles) têm levado ao desmatamento, à grilagem e à ocupação desordenada do território. Essa realidade, contudo, tem sido menos consequência da falência das políticas públicas para a região do que da dificuldade do Estado em acompanhar o crescimento populacional e econômico de uma zona tradicionalmente marginal aos principais polos do país. Observa-se na Amazônia uma ocupação induzida pela expansão da fronteira agropastoril e pelo surgimento de outras oportunidades geradoras de emprego e renda não planejadas pelo Estado, tais como a derrubada e venda de madeira, a mineração ilegal de ouro e a exploração de plantas medicinais[212].

Tal situação decorre do fato de que, durante quase cinco séculos, a Amazônia serviu como uma fronteira natural entre o Brasil e seus vizinhos. Uma espécie de Canal da Mancha, de Deserto de Gobi ou de Pirineus a demarcar com um grande vazio antrópico o limite entre terra aproveitada pelos brasileiros de um lado e por nações voltadas

211 O caso citado no capítulo 2, da fronteira luso-espanhola, onde estão adjacentes o Parque Nacional da Peneda Gerês e Parque Natural da Limia-Xurés demonstra no terreno a mudança do paradigma. A fronteira entre os dois países é visualmente um dos melhores exemplos do conceito tradicional em que sua função era ser uma linha de separação, de presença militar e de rígido monitorameto territorial. Ali, ainda é possível ver centenas de castelos e fortalezas medievais contruídas para garantir o fim de Portugal e o começo da Espanha (ou vice-versa), demarcando agressivamente a separação entre dois espaços pensados de forma autônoma. Já hoje, a passagem de uma área protegida para outra é feita de forma suave. Não há grandes diferenças de manejo, as sinalizações estão harmonizadas e as placas são bilíngues; o espaço, demarcado pelas áreas protegidas Gerês-Xurés ganhou contornos de área de conectividade e de integração binacional.

212 Naturalmente há exceções, que resultaram em polos de desenvolvimento planejados e bem-sucedidos, como é o caso da Zona Franca de Manaus, mas, como destaca o embaixador Pedro Motta Pinto Coelho em sua Tese de CAE *A Cooperação Fronteiriça Na Amazônia; Os Planos-Modelos de Desenvolvimento Integrado de Comunidades Vizinhas na Fronteira – uma proposta*, defendida em 1990: "Se é fato que as ações de desenvolvimento regional e os esforços de ocupação da Amazônia agiram e deixaram marcas, ainda que de forma contraditória ou em sentidos divergentes, no espaço socioeconômico da região, as áreas fronteiriças as espelham de forma episódica e, de maneira geral, mais atenuada. A marginalidade, ou as características de periferia que ainda identificam essas zonas não chegaram a ser voluntariamente objeto de programas específicos, voltados para seu desenvolvimento econômico, nem foram tratadas em função de sua individualidade e de suas necessidades próprias".

para o Oceano Pacífico ou para o Mar Caribe de outro. Nesse contexto, as políticas públicas e o planejamento econômico e infraestrutural dos países sul-americanos tenderam a esquecer a região, exceto por episódicos projetos pontuais, raramente com características integradoras ou estruturantes.

Nas três últimas décadas, o aumento populacional da Amazônia verificou-se em velocidade relativa muito mais rápida que a do resto do país. Além disso, fatos novos na cena das relações internacionais, como a preocupação com o aquecimento global, com a perda acelerada da cobertura florestal e biodiversidade associada, e o mapeamento do potencial econômico do subsolo amazônico, mudaram a relevância da região para o país. A Amazônia deixou de ser uma porção do território nacional desconhecida, inóspita, intocada e marcada pelo isolamento, para ser percebida como a última fronteira a ser desbravada e desenvolvida. Com a globalização e a queda de grande parte das barreiras protecionistas em todo o mundo, do ponto de vista econômico, a região tornou-se estratégica para conferir ao Brasil sua real dimensão continental. Se no passado, para a maioria dos brasileiros, a Amazônia era apenas uma expressão cartográfica, hoje a pujança territorial e as consequentes oportunidades de projeção econômica e política conferível ao Brasil por colindar com nove países só poderão ser efetivamente exploradas se a Amazônia deixar de se configurar em espaço de separação para se transformar em um elemento de ligação com o norte do continente sul-americano e, por meio dele, com os países caribenhos. Enquanto isso não ocorrer, o país não se beneficiará plenamente de suas múltiplas fronteiras e continuará limitado a uma integração apenas à porção meridional da América.

Sob essa ótica, que confere à região o valor estratégico de constituir nódulo de ligação com o Pacífico e o Caribe, o governo brasileiro tem se esforçado nos últimos anos para tomar as rédeas do desenvolvimento amazônico dentro de uma moldura planejada e com objetivos de longo prazo. Esse processo tem respeitado basicamente três vertentes: a) fiscalização e adensamento da presença do Estado;

b) planejamento e construção de infraestruturas que permitam integrar o resto do país à região e por meio dela, aos países andinos e caribenhos; e (c) ordenamento do território.

Na primeira vertente enquadram-se os projetos Sivam e Calha Norte e a implantação de novas delegacias da Polícia Federal em localidades de fronteira, ações que, por fugirem ao foco principal do trabalho, não são analisadas em detalhe. Vale mencionar, contudo, a título ilustrativo, o aumento expressivo das tropas da Força Singular Terrestre na Amazônia em geral e nas fronteiras amazônicas em particular. O Exército Brasileiro, que na década de 1980 tinha seis mil homens na região, conta hoje com 28 mil soldados ali e pretende expandir esse efetivo para trinta mil até 2018, com a instalação de novos 28 pelotões de fronteira, todos a serem aquartelados em unidades de conservação ou em terras indígenas[213]. Ao fim do processo, os postos militares na fronteira passarão de 23 para 51, com espaçamento entre eles nunca superior a 200 km. O aumento do efetivo tem se dado, sobretudo, com a transferência para a região de batalhões e brigadas anteriormente localizados nas regiões sul e sudeste do país[214].

Quanto ao planejamento e construção de infraestruturas que permitam integrar o resto do Brasil à região, e por meio dela aos países andinos e caribenhos, destacam-se as iniciativas feitas na moldura da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Sul-Americana – IIRSA. A Iniciativa, que confere à região prioridade jamais dada antes pelo governo, embora tenha sido concebida na presidência de Fernando Henrique Cardoso, já apareceu reforçada na alocução de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que durante seus dois mandatos conferiu às Américas ao sul do Rio Grande um tratamento especial, simbolizado pelo estabelecimento da Comunidade Sul-Americana de Nações e pelas reuniões de Cúpula da América Latina e Caribe,

213 Muitas Áreas Protegidas já sediam pelotões de fronteira. É o caso do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, onde a caserna é próxima à subsede do ICMBio, órgão com o qual o Exército pretende fazer parceria para reativar uma antiga pista de pouso também localizada no Parque, próxima à unidade militar.

214 *Vide* <http://defesabrasil.com/site/index.php/Notícias/Exercito/Defesa-promete-mais-28 pelotões>.

realizada em Salvador em 2009, e Brasil-Caricom, que teve lugar em Brasília em 2010. Analogamente, em seu discurso de assunção, o ministro de Estado, embaixador Antonio Patriota, reiterou a prioridade do Itamaraty de "completar a transformação da América do Sul em um espaço de integração" e de "cobrir as lacunas de conhecimento e interação que ainda caracterizam o relacionamento entre os países da região", processo cujos marcos principais são as Cúpulas supracitadas[215].

Segundo o ex-chanceler Celso Amorim: "O Governo Lula definiu a América do Sul como ponto de partida para uma nova inserção do Brasil no sistema internacional"[216]. A integração física é indispensável para a concretização do discurso político e a integração física para além do Mercosul não é possível sem que se atribua à região fronteiriça na Amazônia um papel estratégico.

Mais do que isso, o planejamento da IIRSA é construído sobre o pensamento de que as obras de estradas, hidrelétricas ou linhas de distribuição de energia extrapolam o conceito de desenvolvimento nacional para se adequarem a um paradigma de região produtora, resultando, quando prontas, na criação de uma rede de bens comuns que dão senso de complementaridade aos diferentes espaços econômicos separados por fronteiras políticas. Como defendeu Maria Regina Soares de Lima em seu ensaio *O Lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira*:

> A adesão brasileira a este modelo de integração física pelo governo Lula pode ser comparada à tarefa que o Barão do Rio Branco realizou na primeira década do século XX. Não se trata de consolidar as fronteiras nacionais, como antes, mas de ampliá-las no sentido de sua diluição e integração com as dos vizinhos[217].

---

215 *Vide Discurso de Posse do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota*, proferido em Brasília, em 1º de janeiro de 2010, e transmitido pela Circular telegráfica 80272/2, expedida em 3 de janeiro de 2011.

216 AMORIM, Celso. *Política Externa do Governo Lula, os Primeiros Dois Anos*. Análise de Conjuntura OPSA, número 4, março de 2005, pp. 25-26.

217 LIMA, Maria Regina Soares de. O Lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira. *In:* AMORIM, Celso *et al*. *Obras de Integração Física na América do Sul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2007, pp. 25 e 26.

Entretanto, como vêm demonstrando os processos em curso na União Europeia e no Mercosul, a conectividade física e energética são apenas pontos de partida para uma integração que tende a uma constante ampliação calcada no estabelecimento crescente de vasos comunicantes. Um processo integracionista, para ser bem sucedido, precisa dar ênfase balanceada às diferentes áreas estratégicas, tais como a implementação de zona de livre comércio, a colaboração interinstitucional, o planejamento integrado de grandes estruturas de modo a evitar duplicações, a compatibilização dos mecanismos normativos entre outros[218]. Nesse sentido, a questão da conservação da biodiversidade é sem dúvida estratégica na Amazônia. O próprio modelo de desenvolvimento adotado tem levado isso em conta, ao criar uma vasta rede de áreas protegidas[219] e incorporar as peculiaridades do meio ambiente amazônico no planejamento de infraestruturas na região. Não é possível pensar em integração regional com foco exclusivo em obras de engenharia. Há também que se compatibilizar as políticas de ordenamento territorial, pelo menos na fronteira. Deixar de considerar essa premissa acarretará o risco de conflitos localizados com potencial para se tornarem irritantes nas grandes linhas de cooperação, como é a situação causada pela discrepância de categorias de manejo entre as unidades de conservação brasileira e peruana aludida no item (10) da introdução deste capítulo, sobretudo quando experiências passadas no contexto da própria Amazônia já demonstraram que a melhoria da infraestrutura é indutora de migração e de ocupação desordenada do solo, resultando muitas vezes em grilagem e especulação de terras.

A criação de uma rede de unidades de conservação de diferentes categorias de manejo na Amazônia atende às necessidades

218 Como explicou Luiz Fernando Santos Reis, caso a integração não seja feita simultaneamente em várias áreas temáticas, põe-se em risco o objetivo do desenvolvimento integrado: "A história do Mercosul tem mostrado as dificuldades de avanço para a integração, se o acordo prioriza somente o comércio de mercadorias". *In: A Participação de Empresas Brasileiras em Projetos de Infraestrutura na América do Sul*: Visão do Empresariado Brasileiro. *In:* AMORIM, Celso *et alli*. *Idem,* p.73.

219 Entre 2004 e 2009, o Brasil decretou a proteção de 53 milhões de hectares na Amazônia. Atualmente a região tem 27,04% do seu território protegido (9% em unidades de conservação do grupo de proteção integral e 17% do grupo de exploração sustentável). *Vide* Circular telegráfica 841, expedida em 8 de dezembro de 2010.

de ordenamento daquele vasto território, induzindo assim o desenvolvimento sustentável atrelado a parâmetros inseridos em grandes linhas de planejamento do progresso socioeconômico do país e da região. As correntes contrárias ao estabelecimento de unidades de conservação na fronteira amazônica, sobretudo aquelas existentes nas Forças Armadas, justificam sua posição pela necessidade de incentivar a povoação das faixas de fronteira e de estimular a cooperação e a integração internacionais. Também alertam para "outras inconveniências; uma vez que (as unidades de conservação) restringem as atividades humanas, inviabilizando o povoamento, a cooperação e a integração internacionais, comprometendo o desenvolvimento de projetos nos campos econômico e social, com reflexos para a Defesa Nacional; a não vivificação destas áreas favorece o incremento de ilícitos transnacionais"[220], criando-se dessa forma um vazio em território nacional que poderá vir a colidir com áreas povoadas nos países vizinhos, as quais terão forte influência sobre regiões brasileiras fronteiriças com baixa densidade populacional".

Por outro lado, A Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto número 6.703, de 18 de dezembro de 2008, aponta como uma de suas diretrizes: "Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Aeronáutica nas fronteiras" e, nesse contexto "priorizar a região amazônica", cuja defesa "exige projeto de desenvolvimento sustentável". O documento ainda esclarece que: "Deve-se ter claro que, dadas as dimensões continentais do território nacional, presença não pode significar onipresença"[221].

Na moldura conjunta resultante das políticas de integração regional de desenvolvimento e de defesa, parece clara a relevância estratégica das unidades de conservação em zona de fronteira. À luz da disponibilidade limitada de capital privado e estatal para as grandes

220 *Vide* Ofício número 621/A3.7 expedido em 22 de setembro de 2003 pelo Gabinete do comandante do Exército Brasileiro, general-de-exército Francisco Roberto de Albuquerque, ao ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Jorge Armando Félix.

221 MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2008, p.14.

obras de infraestrutura e dos contingenciamentos orçamentários e de pessoal que restringem o trabalho das instituições militares e civis do Estado brasileiro, a criação de áreas protegidas como instrumentos de ordenamento do território é ferramenta importante na estratégia de ocupação e desenvolvimento do espaço amazônico. A criação dessas unidades impede a grilagem, restringe o desmatamento descontrolado, substituindo-o pela exploração sustentada nas Florestas Nacionais, direciona os movimentos migratórios e incentiva o desenvolvimento segundo vetores pré-concebidos. Facilita assim o planejamento da política de defesa das fronteiras. Ademais, permite a centralização de esforços e recursos em linhas de ação consideradas prioritárias, ao tempo em que desestimula o desenvolvimento desordenado ou predatório em regiões com presença institucional rarefeita. Também obriga o Estado, por meio dos órgãos com a missão constitucional de administrar as unidades de conservação, a monitorar e, dentro de suas limitações (tema que é discutido mais profundamente no capítulo 4), a manejar essas áreas segundo objetivos de desenvolvimento sustentável de longo prazo. Por fim, a experiência tem mostrado que, dado o peso político do Brasil, a criação dessas unidades de conservação serve de incentivo para o estabelecimento de unidades espelho do outro lado da fronteira, reduzindo assim o risco de que venham a colidir com regiões vivificadas, possibilidade que preocupa as Forças Armadas.

3.2 Riscos e oportunidades: as áreas de proteção ambiental em zona de fronteira na Amazônia brasileira como plataforma possível de projeção da soberania

Aceitar a hipótese da gestão ecossistêmica de unidades de conservação contíguas em zona de fronteira por meio de cooperação binacional é dar às periferias uma nova função em que deixam de ser o fim geográfico de um país para se tornarem pontos de articulação com os vizinhos. Para isso, como explicou o embaixador Pedro Motta Pinto

Coelho é necessário um entendimento da fronteira "não vista mais como uma linha, de funções negativas, mas como uma região ou uma área com características próprias, exigindo um tratamento racional e portanto unificado ou integrado"[222].

A realidade, entretanto, como observada nos estudos de caso apresentados no Capítulo 2, tem demonstrado que quando há assimetrias marcadas entre os respectivos países, acordos para a gestão integrada de unidades de conservação contíguas em zona de fronteira podem dar margem à projeção de soberania por parte do país mais desenvolvido. Bom exemplo desse caso é a situação entre a África do Sul e seus vizinhos, cujos desequilíbrios em termos de desenvolvimento não são muito dissimilares àqueles existentes entre o Brasil e os países com que colinda na Amazônia.

Em entrevista concedida ao autor na sede da Peace Parks Foundation em Stellenbosch, na África do Sul, em 30 de agosto de 2010, seu gerente executivo (*chief executive officer*), Werner Myburgh, explicou que a instituição que dirige tem a missão de facilitar a gestão ecossistêmica das unidades de conservação adjacentes nas zonas fronteiriças dos países africanos que são seus membros. Em suas palavras: "A Peace Parks Foundation trabalha para os países da África Austral e Ocidental. Embora, sob um ponto de vista estritamente técnico, o ideal seria que as unidades de conservação ditas transfronteiriças tivessem um único plano de manejo, um orçamento conjunto e um quadro de funcionários integrado e multinacional, quem define a forma em que a cooperação transfronteiriça se dá são os nossos clientes, ou seja os Estados. Há vários níveis de cooperação em curso nas diferentes regiões fronteiriças em que a Fundação trabalha. Pessoalmente, e aqui falo como indivíduo e não como dirigente da Peace Parks Foundation, acredito que o ideal de um parque único com uma só administração talvez um dia ocorra como decorrência natural

222 COELHO, *op. cit.*, pp. 132-133.

da mudança do paradigma de fronteiras e da construção de um clima de confiança mútua entre os Estados envolvidos. Enquanto isso não acontece, ou mesmo se nunca vier a suceder, ainda assim é possível promover uma cooperação profícua para todos os lados envolvidos e, sobretudo, para o meio ambiente."

O modelo idealizado pelo indivíduo Myburgh pode fazer sentido sob um ângulo puramente administrativo, mas, como o dirigente Myburgh atesta, ainda não reflete os diferentes interesses nacionais. No caso da África do Sul, basta olhar um dos milhares de mapas do país impressos para distribuição aos turistas que ali desembarcaram para a Copa do Mundo de Futebol de 2010. Neles um visitante desavisado poderia depreender que o território sul-africano estende-se para além de suas fronteiras internacionalmente reconhecidas. No modelo cartográfico adotado, as unidades de conservação aparecem na cor verde. Assim, aquelas localizadas nas fronteiras apresentam solução de continuidade pictórica com as áreas protegidas estrangeiras que lhes são adjacentes. No lado sul-africano do mapa sempre está somente o nome do Parque Nacional da África do Sul (Kgalagadi, por exemplo); além da fronteira, contudo, encontra-se estampada a expressão "parque transfronteiriço".

Para um país que tem na indústria do turismo de natureza um forte componente de sua economia, esta simples ilusão de ótica causada por uma cartografia politicamente engajada já é um ganho em termos de propaganda mercadológica. Levando-se em conta que a grande maioria dos turistas estrangeiros que visitam os "parques transfronteiriços" da África Austral o fazem como parte de excursão à África do Sul, em pacotes vendidos por empresas sul-africanas, com guias sul-africanos e se hospedam em hotéis construídos e de propriedade de empresas sul-africanas, não há dúvida que o arranjo atual beneficia em muito o país mais desenvolvido, a África do Sul.

O modelo, sem dúvida, é conveniente para a África do Sul. Além dos ganhos econômicos, ainda há a vantagem de se estabelecer

na zona imediatamente contígua ao território nacional uma região controlada e monitorada segundo doutrinas exportadas por Pretória ou fortemente influenciadas por ela, empurrando de fato a fronteira cultural e econômica para mais longe do solo sul-africano.

Em tese, dados os desequilíbrios existentes na região amazônica, realidade semelhante ocorreria entre o Brasil e seus vizinhos setentrionais. A analogia, entretanto, não é válida. Embora o Brasil seja indubitavelmente a potência regional, seja pela pujança relativa de sua economia, seja pela dimensão de seu território, seja pelo tamanho da população, ou seja por seu maior peso político no cenário internacional, como se vê no subcapítulo 3.4, falta ao país uma agência administradora de unidades de conservação capaz de fazer valer no terreno as assimetrias existentes entre o Brasil e seus vizinhos.

Pragmaticamente o Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade e os órgãos ambientais das diferentes esferas estaduais não possuem, na atual conjuntura, recursos humanos, materiais ou financeiros suficientes para cumprir sua missão institucional de manejar as unidades de conservação do país de acordo com as normas estabelecidas nos respectivos planos de manejo[223]. Com efeito, grande parcela dessas áreas protegidas sequer conta com plano de manejo[224]. Além disso, apesar da criação recente da Academia Ambiental do ICMBio, ela ainda está longe de ser um centro de excelência como suas congêneres no Quênia ou na Tanzânia, o que dificulta a consolidação e difusão de melhores práticas de manejo e a adoção de doutrinas testadas no terreno. Em outras palavras, a atividade de gestão de áreas protegidas no país é muito individualizada e personalizada de acordo com o responsável por sua administração em um dado momento.

223 Para se ter uma ideia, com uma equipe de 232 guardas-parques e sem considerar funcionários administrativos, o Parque Nacional Kruger sozinho dispõe de mais recursos humanos do que todas as unidades de conservação fronteiriças da Amazônia brasileira juntas (*vide* <http://www.krugerpark.co.za/krugerpark-times-5-3--rangers-strutt-24880.html>).

224 O Estudo *Áreas Protegidas da Amazônia Brasileira*: Avanços e Desafios, *op. cit.*, mostra na p. 31 que das 308 áreas de conservação estaduais e federais existentes na Amazônia Legal em dezembro de 2010, apenas 24% possuíam planos de manejo aprovado. Outras 20% estavam elaborando o referido documento.

Assim, na moldura atual, não é possível admitir que qualquer projeção significativa da soberania brasileira possa se dar por meio das atividades de gestão e manejo. Não é realista pensar que países vizinhos adotarão práticas de manejo, técnicas de treinamento ou equipamentos desenvolvidos no Brasil. Salvo algumas poucas exceções, eles simplesmente não existem como resultado de uma política de Estado para a gestão das áreas protegidas do país[225]. Tampouco é provável que, em curto ou médio prazos, unidades de conservação fronteiriças limítrofes a congêneres brasileiras possam ser incorporadas como tributárias de grandes estratégias de desenvolvimento econômico sustentável em curso em unidades de conservação na fronteira, sejam elas extrativistas ou ligadas ao ecoturismo, por que estas, quando existem, são pouco ambiciosas e muito incipientes.

Por outro lado, apesar dos atuais baixos níveis de gestão e manejo das unidades de conservação do Brasil, acordos de cooperação que tenham por objeto as áreas protegidas fronteiriças brasileiras podem servir para incorporar parte da área adjacente ao Brasil em território estrangeiro à macropolítica de ordenamento territorial e zoneamento econômico-ecológico da Amazônia. Nesse contexto, é importante situar que o conceito de um Sistema de Unidades de Conservação foi primeiro gestado no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado em 1976 com o objetivo de mapear as zonas da bacia amazônica a serem destinadas às diversas atividades econômicas, tais como reforma agrária e mineração, bem como as infraestruturas viárias, de produção e de transmissão de energia associadas. No âmbito do Plano, as áreas protegidas, em um total de treze, foram pensadas como complementares às principais linhas de desenvolvimento.

Desde então a estratégia do estabelecimento de áreas protegidas na Amazônia tem obedecido à lógica maior do ordenamento do território. Em grandes linhas, nas áreas públicas invadidas buscou-se

225 O programa de prevenção e combate a incêndios florestais do governo federal, conhecido como Prevfogo, é uma dessas exceções.

titular a posse ou criar reservas quilombolas ou extrativistas; em locais onde havia potencial madeireiro associado à infraestrutura existente ou planejada que possibilitasse sua exploração sustentável, foram decretadas florestas; em áreas com alto valor para a conservação, com poucas fragilidades ou vulnerabilidades, foram estabelecidos parques nacionais, que permitem a visitação e podem vir a gerar emprego e renda por meio da exploração do ecoturismo e, em áreas ecologicamente frágeis com elevados níveis de endemismo, foram demarcadas reservas biológicas.

Dando continuidade a essa política de Estado, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou, em 1º de dezembro de 2010, Decreto que institui o Macrozoneamento Econômico e Ecológico da Amazônia Legal, inserido nos princípios maiores da Política Nacional de Meio Ambiente, que propugnam a promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável na região. O zoneamento define os terrenos prioritários para a conservação da biodiversidade e exploração sustentável, busca coibir atividades econômicas danosas ao meio ambiente e cria balizamentos para a atividade pecuária[226].

Se aceitarmos o conceito de que as unidades de conservação brasileiras não só protegem a biodiversidade nacional, mas encaixam-se em um macrozoneamento do território, é desejável que as áreas contíguas à nossa fronteira tenham uso compatível, ou pelo menos não conflitante, com o zoneamento feito no Brasil.

Dessarte, acordos de cooperação com fulcro nas unidades de conservação fronteiriças podem servir para garantir o estabelecimento de unidades espelho no lado de lá da fronteira. Ao assegurar a vedação legal à exploração não sustentável de zonas estrangeiras contíguas a áreas protegidas do Brasil, a criação de unidades espelho pode também influenciar os movimentos migratórios e desenvolvimentistas dos países vizinhos em conformidade com os grandes eixos de

226 *Vide* Circular telegráfica 841, expedida em 8 de dezembro de 2010.

desenvolvimento viabilizados pela IIRSA, que em última análise objetivam integrar o continente de acordo com uma visão que é do interesse estratégico do Brasil.

Acordos de cooperação para o manejo integrado de unidades de conservação fronteiriças, com a criação de unidades espelho onde estas não existirem, também têm o potencial de reduzir a fragilidade estratégica que o estamento militar atribui às áreas protegidas junto aos limites internacionais do Brasil confrontadas com zonas que, de outra forma, poderiam vir a ser futuramente populadas. Por fim, no estágio atual, acordos de cooperação podem implicar a adoção de ferramentas brasileiras de monitoramento como o Serviço de Vigilância da Amazônia (Sivam), que possivelmente facultariam ao país maior quantidade e melhor qualidade de informações sobre áreas imediatamente adjacentes ao território nacional.

3.3 O papel das áreas de proteção ambiental em zona de fronteira na Amazônia nas políticas de integração do Brasil com seus vizinhos

Durante quase cinco séculos de história do Brasil, a Amazônia foi tratada como periférica aos centros econômico e político da nação, servindo como zona tampão entre o país e seus vizinhos ao norte. A partir da década de 1970, contudo, como demonstrou o embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, a diversidade biológica e o ritmo acelerado do desmatamento transformaram uma região antes "tida como periferia" em "foco das atenções mundiais". Segundo o autor "não resta alternativa aos países da região que a de, também eles, focalizarem suas atenções sobre a região"[227].

Em 1978, foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que se configurouse em um primeiro esforço dos países com

227 COELHO, *op.cit.*, p. 153.

projeção amazônica de pensar aquele espaço de forma coordenada. Em vigor desde 1980, o Tratado integra Brasil, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Também inclui o Equador, que por não colindar com o Brasil não é parte do foco central deste trabalho, e exclui a França que tem projeção amazônica por meio da Guiana Francesa.

Como a embaixadora Virgínia Toniatti demonstrou em sua Tese de CAE *A Aproximação Institucional da França à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica* "a vertente ambiental atribuiu ao Tratado de Cooperação Amazônica um caráter pioneiro", sendo "difícil encontrar naquela ocasião documento internacional que dê maior ênfase à preservação do meio ambiente"[228]. Com efeito, o Tratado tem caráter inovador, pois prevê a noção de desenvolvimento sustentável ao defender que o crescimento da economia da região se dê de forma harmônica com a conservação do meio ambiente.

Ao singularizar a Amazônia como objeto de cooperação, o TCA criou uma escala nova nas relações exteriores dos signatários, que passaram a ficar comprometidos com uma política coordenada cujo foco não está nos centros de produção dos respectivos países, mas em uma região específica que, apesar de se sobrepor a muitas fronteiras, mantém ao longo de seu espaço características compartilhadas. A inexpressividade relativa da atividade econômica, a baixa densidade populacional e a carência de infraestruturas contrastam com a pujança da natureza e o desmatamento associado como características comuns à zona objeto do Tratado.

Os rigores impostos à América Latina pela crise econômica mundial da década de 1980, entretanto, retardaram a implementação de grandes projetos no âmbito do TCA. É somente a partir de 1989, quando ocorre a Terceira Reunião de Chanceleres do Tratado, que começam a se desenhar caminhos de diálogo concertado para reduzir a degradação ambiental e fomentar o desenvolvimento sustentável do

228 TONIATTI, Virgínia. *A Aproximação Institucional da França à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica*. Tese apresentada ao L CAE. Brasília: Instituto Rio Branco, 2006, p. 18.

espaço amazônico. Tais deliberações, contudo, não tocam a questão das unidades de conservação nas fronteiras.

Entre 1993 e 1997, foi criada no âmbito do TCA uma iniciativa piloto envolvendo unidades de conservação: o Projeto de Planificação e Manejo de Áreas Protegidas, que teve por objetivo testar a efetividade de mecanismos práticos de cooperação com foco nas unidades de conservação amazônicas. O Projeto, custeado pela União Europeia, teve o mérito de reunir os responsáveis pela gestão de parques nacionais das diferentes Partes do Tratado em diversas reuniões e oficinas técnicas. Desses encontros surgiu uma série de manuais e estudos estratégicos que propugnavam o planejamento e o manejo coordenado das áreas protegidas amazônicas sempre que constituíssem um mosaico. Nenhuma das recomendações originadas no Projeto, todavia, chegou a ser implementada até 1997, quando a entidade doadora decidiu encerrar os aportes financeiros, o que acarretou o término da experiência.

Em 2003, foi implementada a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, dotada de uma Secretaria Permanente. Criaram-se dessa forma condições de trabalho e de infraestrutura para passar da concertação política à cooperação de fato. No ano seguinte, sem realizar consultas extensivas com os países interessados, a OTCA lançou seu Plano Estratégico para o período 2004-2012, estruturado em torno de quatro grandes eixos temáticos, dois deles relativos ao foco central deste trabalho[229]. O primeiro é a *conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis* e o quarto é o *fortalecimento institucional*. Como é discutido no subcapítulo 3.4, um não é possível sem o outro.

De fato, estudo encomendado em 2005 pela Secretaria Permanente da OTCA ao Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (Cirad), ligado ao

229 *Vide* Despacho telegráfico 409, expedido em 14 de maio de 2010 para a Embaixada em Lima.

governo francês, para analisar a viabilidade de um programa amazônico de unidades de conservação, concluiu que

> nos enfrentamos la insuficiencia de los medios com los que cuentam los diferentes gobiernos, tanto para administrar como para gestionar las áreas protegidas, por lo que muchas de ellas solo existen en un planteamiento teórico, que puede ser el de su creación, sin que sus disposiciones lleguen a aplicar-se en la realidad.

O mesmo estudo assinala que ainda existem

> violaciones al marco jurídico que regula las áreas protegidas (amazônicas). Entre ellos se encuentram la cacería, la tala ilegal, y la sobre-explotación pesquera[230]. A pesar de que prácticamente todos los países cuentem con reglas claras sobre las diferentes actividades productivas (prohibidas y permitidas)...los países mencionam de manera recurrente y que tiene que ver con la falta de recursos humanos y económicos para cumplir correctamente sus funciones, entre las más importantes la de vigilancia[231].

Em entrevista concedida ao autor em Brasília, em 13 de abril de 2010, o coordenador de Meio Ambiente da OTCA, Magno Antonio Matamoros, opinou que a dificuldade em estabelecer cooperação para a gestão integrada de áreas protegidas em zona de fronteira também tem um componente de política interna. Queixou-se da falta de convergência entre as visões das áreas ambientais e das Chancelarias dos países membros. Na percepção de Matamoros, o conflito entre os paradigmas de fronteira é bastante real no âmbito da Organização e dificulta muito o trabalho de planejamento em bases ecossistêmicas[232].

---

230 Em visita realizada em outubro e novembro de 2010, aos Parques Nacionais do Cabo Orange e do Monte Roraima, situados respectivamente nas fronteiras do Brasil com a Venezuela e com a Guiana Francesa, o autor verificou que todos os problemas listados ocorrem em larga escala em ambas as unidades de conservação.

231 PASQUIS, Richard. *Documento Orientador Para un Programa Pan* – Amazónico de Áreas Protegidas. Brasília: Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento, 2005, p. 5.

232 Matamoros é biólogo. Diferentemente de um diplomata, tende a pensar a fronteira como uma linha estabelecida pela natureza e não pelo Homem.

Em 2007[233] e 2010, a OTCA organizou com recursos do BID dois seminários voltados para a discussão do tema das áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira, quando foram debatidas melhores práticas, ferramentas para planejamento comum, definição de metas e objetivos, programas de ação, qual seria a missão dessas unidades de conservação e até propostas de acordos. Os resultados dos seminários serviram para subsidiar a proposta de Plano de Ação Regional para a Biodiversidade Amazônica da OTCA, publicada em outubro de 2010, cujo capítulo referente às áreas protegidas, em sua atividade programática 1.2 prevê, no curto prazo: "Fortalecer las iniciativas de gestión colaborativa o de operación coordinada entre AP colindantes en zonas de frontera"[234]. Na prática, embora desde 2008 representantes do MMA, por meio de seu Departamento de Áreas Protegidas, venham participando de reuniões periódicas com os órgãos gestores de unidades de conservação dos demais países da bacia Amazônica, pode ser observada uma incapacidade institucional de transformar a cada vez mais densa gama de mecanismos políticos de cooperação e de documentação de suporte teórico em resultados palpáveis. Mesmo tendo em conta a determinação dos chefes de Estado da OTCA em promover o ecoturismo e executar ações em áreas de fronteira[235], para implementar cooperação no terreno falta robustez às instituições ambientais dos países membros do Tratado.

Sem dúvida a baixa capacidade operacional dos órgãos gestores de unidades de conservação é um problema concreto comum à Amazônia. Não deve, contudo, ser supervalorizada no contexto do planejamento de longo prazo. As ações de integração do continente

233 Em 2007, o Seminário para Formulação do Programa Regional para Gestão Sustentável das Áreas Protegidas Amazônicas teve lugar no Rio de Janeiro entre 6 e 8 de agosto. Dedicou as duas primeiras jornadas ao tema unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira.

234 DORFLER, Maurício; MATAMOROS, Antonio; MONTES, Carlos Salina; BRUSATIIN, Adriana Rivera (Coord. Ed.). *Compilación de las actividades de los Países Miembros de la OTCA en el marco del Año Internacional de la Diversidad Biológica/Plan de Acción Regional para la Biodiversidad Amazónia (Propuesta)*. Brasília, Secretaria Permanente da OTCA, 2010, p. 71.

235 *Vide* Declaração dos Chefes de Estado sobre a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Manaus, 26 de novembro de 2009, p. 2.

sul-americano sejam políticas, econômicas ou infraestruturais, objetivam criar um espaço amazônico articulado e exercendo a função de nódulo entre o Brasil e os demais países da OTCA, além da Guiana Francesa. Nesse sentido, é lícito almejar um manejo coordenado entre as unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira, mas tão ou mais importante é inserir a discussão do uso de áreas protegidas como instrumentos de ordenamento do território no planejamento integrado do desenvolvimento do espaço amazônico.

Dessarte, os zoneamentos ecológico-econômicos das diferentes áreas amazônicas nacionais deveriam ser coordenados de modo a evitar competições intrarregionais, com vistas a maximizar os ganhos advindos de projetos internacionais tais como estradas, usinas hidrelétricas, linhas de transmissão e cadeias produtivas complementares. A busca de critérios uniformes para a criação de novas unidades de conservação poderá conferir previsibilidade ao ordenamento futuro de territórios prioritários para projetos de integração. Também favorecerá o estabelecimento de áreas protegidas espelho com potencial para reduzir os temores do meio militar, ao tempo em que vedam a ocupação desordenada de terras que não são objeto de planejamento para o desenvolvimento sustentável. Por fim, a criação de unidades de conservação espelho pode facilitar a integração de projetos não ambientais, pois disciplina o uso do território nas zonas vizinhas a esses mesmos projetos em todos os lados da fronteira.

A criação de políticas de gestão complementares, que permitam o planejamento coordenado da exploração racional das florestas, seja pelo extrativismo manejado ou por projetos de ecoturismo executados de acordo com eixos de atração integrados (como no caso do projeto da Rota Maia, citado no capítulo 2), tornará possível almejar a um desenvolvimento sustentável e sustentado na Amazônia. Nesse sentido, a cooperação entre as áreas protegidas em zona de fronteira, desde o estágio de sua criação, é desejável tanto pelo que pode gerar em termos de emprego e renda na escala local, quanto pelo papel

exercido como agente impeditivo à ocupação desordenada de porções do território não prioritárias para o desenvolvimento agroindustrial do país e do espaço amazônico supranacional.

3.4 Capacidade institucional de manejo e gestão que o Estado brasileiro tem sobre as áreas protegidas

O arcabouço jurídico brasileiro é rico em normas que disciplinam a conservação da natureza. Há, contudo, alguns instrumentos legais que se destacam por tratar do tema com mais profundidade. Segue listagem sumária das peças legislativas mais importantes para as áreas protegidas[236]:

1. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, que estabeleceu o Código Florestal. Segundo Maurício Mercadante, é a partir daí que se instituem "as figuras das áreas de preservação permanente"[237];

2. Decreto 84.017, de 21 de setembro de 1979, que aprovou o Regulamento de Parques Nacionais, onde fica configurada a obrigação da elaboração de Planos e Manejo para aquela categoria de unidade de conservação[238];

3. Decreto 85.050, de 18 e agosto de 1980, que promulgou a ratificação do Tratado de Cooperação Amazônica;

4. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente com a previsão da criação de espaços públicos especialmente protegidos;

236 A listagem, com as adaptações necessárias ao foco deste trabalho, foi baseada naquela constante do *Informe Nacional Sobre Áreas Protegidas no Brasil*. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: MMA, 2007, pp.28-34.

237 *Informe Nacional Sobre Áreas Protegidas no Brasil*, *op. cit,* p. 29.

238 Segundo a Lei do SNUC: "Plano de manejo: documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade".

5. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 que, em seu Capítulo VI, artigo 225, determinou ao Poder Público "prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas" e "definir em todas as unidades da Federação espaços territoriais [...] a serem especialmente protegidos";

6. Decreto 1.298, de 27 de outubro de 1994, que determinou a entrada em vigor do Regulamento de Florestas Nacionais, dispondo, entre outras determinações, sobre a obrigação de que estas sejam exploradas mediante manejo sustentável;

7. Decreto 2.519, de 17 de março de 1998, que promulgou a ratificação da Convenção sobre a Diversidade Biológica, que determina a seus signatários o compromisso com "a conservação *in situ* de amostras significativas dos diversos ecossistemas nacionais";

8. Lei 9.985, de 19 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estabelecendo as categorias de áreas protegidas no Brasil, reiterando a obrigatoriedade de se elaborar planos de manejo e consagrando o princípio da gestão por ecossistemas ou mosaicos;

9. Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006, que criou o Plano Nacional de Áreas Protegidas;

10. Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, que desmembrou o Ibama e criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, órgão dedicado à gestão e manejo das unidades de conservação brasileiras.

Entre todas essas peças legais, do ponto de vista da cooperação fronteiriça para a gestão de áreas protegidas adjacentes segundo princípios ecossistêmicos, sobressaem duas: a que instituiu o Sistema

Nacional de Unidades de Conservação e a que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Toda e qualquer cooperação precisa de um objeto. A simples concordância de ideias não chega a se configurar em cooperação concreta, assim não basta ao Brasil e seus vizinhos convergirem sobre teorias conservacionistas para que se configure aí uma cooperação internacional. É necessário que haja um objetivo comum a ser alcançado e que sua consecução envolva o esforço coordenado de dois ou mais países. A definição de metas de manejo, como expressado na Lei do SNUC, e a criação de um órgão com o fim precípuo de alcançá-las forneceram o objeto para cooperação e estabeleceram uma instituição com a missão de gerir esse objeto.

Ao conferir uma definição legal para o termo manejo[239] e ao determinar que este mesmo manejo seja executado segundo um Plano de Manejo a ser obrigatoriamente elaborado para cada unidade de conservação do Brasil, a Lei do SNUC, transformou as áreas protegidas em porções do território sobre as quais algumas ações humanas pré-determinadas têm que ser compulsoriamente aplicadas. A mesma Lei estipulou prazo de cinco anos após sua promulgação para que todas as unidades de conservação brasileiras tivessem seus respectivos Planos de Manejos prontos e sendo aplicados.

A partir de agosto de 2007, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, fica instituído no país um órgão especificamente incumbido de manejar as áreas protegidas federais. Diferentemente do Ibama, de cuja costela nasceu, o ICMBio não tem responsabilidades sobre outras questões afeitas ao meio ambiente fora de unidades de conservação, tais como licenciamento, normatização, poluição industrial, dejetos sólidos, esgotamento sanitário, contaminação dos lençóis freáticos e assim por diante. Sua missão institucional inclui propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar

239 Segundo o artigo 2/VIII da Lei do SNUC: "Manejo é todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas".

e monitorar as unidades de conservação instituídas pela União. O Instituto tem ainda a atribuição de executar as políticas de uso sustentável dos recursos naturais renováveis e de apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação federais de uso sustentável. Por fim, cabe a ele executar ou fomentar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação federais[240].

Na realidade atual do país, todavia, o ICMBio não possui estrutura de pessoal nem recursos suficientes para manejar as unidades de conservação sob sua tutela de acordo com o especificado nos respectivos planos de manejo. Com efeito, passados cerca de quinze anos da entrada em vigor da Lei do SNUC, apesar da disposição legal relevante o exigir, menos da metade das unidades de conservação federais contam com plano de manejo. Como consequência, o órgão não tem sido capaz de manejar as áreas protegidas como dispõe a legislação vigente. De fato, sequer tem logrado monitorar ou fiscalizar a integridade de grande parte das unidades de conservação sob sua tutela. Nelas ainda são comuns a caça, a pesca e a extração ilegal de madeira, plantas medicinais, ornamentais e comestíveis[241].

O problema foi reconhecido até mesmo por autoridades da área ambiental. Em entrevista concedida ao autor em 17 de março de 2006, o então secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente, Cláudio Langone, afirmou que "temos um enorme déficit de implantação das

240 *Vide* <http://www.icmbio.gov.br/menu/instituicao>.

241 Para se ter uma ideia da dimensão do problema, do qual não existem estatísticas oficiais rigorosas, vale citar, a título de exemplo, o documentário Expedição Floriano (<www.expedicaofloriano.com.br>), sobre uma viagem de pequisadores, realizada em 2003 no Parque Nacional do Iguaçu, que registrou 26 acampamentos na área tecnicamente considerada a mais protegida da unidade, a chamada zona intangível, onde é vedada a presença humana. No ano seguinte, nos anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, foi publicado o artigo: *Impacto das atividades humanas clandestinas na zona intangível do Parna Iguaçu*, onde dados alarmantes de impactos antrópicos foram comprovados com base em conhecimentos cientificos e evidências coletadas. Ora, se o Parque Nacional do Iguaçu, que é o segundo mais visitado do Brasil e o que dispõe de mais recursos financeiros e humanos entre as unidades de conservação federais, não consegue fiscalizar sua zona intangível, o que esperar das outras áreas protegidas, sobretudo aquelas na fronteira, cujo melhor exemplo é a mutilada Floresta Nacional de Roraima, algumas com tamanho até quinze vezes superior e apenas um décimo do quadro de servidores daquele existente no parque paranaense?

áreas protegidas. É um passivo de décadas. Precisamos entender que o foco tem que ser a implementação. Há um grande fosso entre os parques criados e os parques de papel. Precisamos fugir do burocratismo que tem imperado na gestão de parques e nos programas de regularização fundiária[242]. É fundamental darmos agilidade a quem está na ponta. Precisamos priorizar. Escolher um parque representativo em cada bioma para aplicar e testar modelos de gestão modernos e eficientes, onde as áreas de manejo, lazer, pesquisa, fiscalização e regularização fundiária, entre outras, estejam efetivamente implantadas e funcionando". O ex-ministro do Meio Ambiente e deputado federal Sarney Filho corrobora: "A consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação encontra ainda sérios obstáculos na insuficiência de recursos humanos, em número e qualificação e na ausência de recursos financeiros para a regularização fundiária das áreas protegidas, o que compromete a sua adequada gestão"[243].

A detecção do problema tem resultado em medidas do governo para mitigá-lo. O Plano de Ação da Política Nacional de Biodiversidade, lançado em 2006 pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), já trazia como uma de suas metas a ampliação do quadro de pessoal dos órgãos gestores e o estabelecimento de planos de carreira e salários que permitissem a fixação desses profissionais em postos de sacrifício[244]. Naquele ano, o Grupo Temático de Sustentabilidade Financeira do SNUC, criado no âmbito do MMA, calculou ser necessários um mínimo de 9.076 funcionários para que houvesse um nível razoável de gestão

242 Segundo o ICMBio, três em cada dez hectares de Unidades de Conservação Federal no Brasil são terras particulares. *Vide* VERÍSSIMO, Adalberto *et al*. *Áreas Protegidas da Amazônia Brasileira*: Avanços e Desafios, *op. cit.*, p. 39.

243 *Vide* <http://www.oeco.com.br/reportagens/24188-apos-10-anos-uma-avaliacao-positiva>.

244 Em 5 de junho de 2009, o Ministério do Planejamento apresentou ao sr. Presidente da República a Exposição de Motivos 00115/2009 encaminhando Projeto de Lei propondo o pagamento de indenização aos servidores da área ambiental lotados de maneira permanente na Amazônia Legal. O Projeto de Lei também sugeria "vedar a remoção com mudança de sede do servidor recém-nomeado da Carreira de Especialista em Meio Ambiente antes de decorridos pelo menos cinco anos de efetivo exercício na localidade para a qual tenha sido designado". Por fim, defendia que: "O exercício das atribuições típicas dos cargos que integram a carreira de especialista em meio ambiente [...] em localidades situadas na Amazônia Legal assegurará aos seus titulares prioridade para a realização do curso de capacitação específico para fins de promoção e nos concursos de remoção". O Projeto continua em tramitação.

das unidades de conservação federais. Na época, contudo, o governo federal só empregava 1.995 servidores na gestão de áreas protegidas. De lá para cá a situação praticamente não mudou, pois embora tenha havido concursos públicos, também foram declaradas novas áreas protegidas e verificou-se elevado número de aposentadorias, o que fez com que a proporção servidores/unidades de conservação se mantivesse virtualmente inalterada.

Como agravante observado pelo Arpa, há grande evasão de funcionários lotados no bioma Amazônia, decorrente do fato de que a grande maioria dos novos concursados é oriunda do centro-sul do país, onde manifestam o desejo de residir. Não há fluxo previsível de carreira, nem mecanismo de lotações e remoções que imponha rotatividade entre postos de sacrifício e locais mais próximos a escolas, centros de saúde e complexos de recreação. Tampouco é concedida gratificação especial ou há condições de trabalho diferenciadas para quem serve na fronteira ou em unidades de conservação isoladas[245].

Documento preparado pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA em 2007 apontava, naquela época, a necessidade imperiosa de "dotar o sistema de unidades de conservação com pessoal em número e qualificação adequados; adicionalmente deficiências na qualificação de parte do órgão gestor federal dificultam o enfrentamento de questões-chaves para a efetividade do Sistema"[246]. Anteriormente, em 2005 e 2006, estudo realizado pelo Ibama em parceria com o WWF-Brasil com o intuito de analisar a efetividade da gestão das unidades de conservação chegou a conclusões similares quanto às deficiências de recursos e de capacitação e acrescentou entre outras coisas que: "a comunicação interinstitucional é falha e há sérios problemas na aplicação efetiva das leis". O mesmo estudo concluiu que

245 *Idem, ibidem*.

246 *Informe Nacional Sobre Áreas Protegidas no Brasil*, *op. cit.*, p. 43.

51% das unidades de conservação federais do Brasil tem uma baixa efetividade de gestão[247].

O problema da capacitação começa na origem. Quando se recrutam servidores para os órgãos ambientais no Brasil, as vagas são preenchidas, sobretudo, por engenheiros florestais, biólogos, geógrafos e oceanógrafos, sem que seja exigida experiência nas áreas administrativa ou financeira. Como não existem programas estruturados e contínuos de treinamento, há grande ineficiência de gestão no nível das unidades de conservação. Somada esta lacuna à carência de pessoal, obtém-se como resultado a frequente inabilidade dos gestores em seguir os procedimentos impostos pela burocracia estatal para fazer licitações e tomadas de preços, gastar recursos, adquirir bens, contratar serviços e, em última análise, executar projetos. O problema é magnificado em áreas protegidas localizadas em cantos ermos do território nacional, como é o caso das fronteiras amazônicas.

Mesmo que a questão de pessoal fosse resolvida em curto prazo, contudo, o próprio Ministério do Meio Ambiente reconhece que outro grande desafio para a implementação do SNUC é "assegurar a sustentabilidade financeira: a insuficiência de recursos financeiros [...] é uma questão crítica. É preciso incrementar o orçamento governamental destinado ao SNUC e consolidar fontes alternativas de financiamento"[248]. Nesse sentido, em 2009, o Grupo Temático de Sustentabilidade Financeira do SNUC concluiu que haverá "uma crise de sustentabilidade econômica dentro do SNUC, dado o déficit de funcionários do Instituto Chico Mendes, especialmente de guardas-parques, a exiguidade orçamentária e a falta de estrutura do órgão para

247 IBAMA e WWF-Brasil. *Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação do Brasil; Implementação do Método Rappam-Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação*. Brasília: IBAMA e WWF-Brasil, 2007, p. 80.

248 *Informe Nacional Sobre Áreas Protegidas no Brasil*, *op. cit.*, p. 109.

aumentar a eficiência da gestão e a introdução de fontes alternativas de recursos próprios como programas abrangentes de ecoturismo"[249].

Com efeito, o estudo contratado pelo Instituto Chico Mendes ao Funbio[250] com o fito de calcular os recursos necessários para manter em regime de gestão mínima as 299 unidades de conservação então sob a égide do órgão apontou um grande déficit de implementação: ademais da carência de pessoal, 161 unidades não possuíam infraestrutura alguma e em outras 43 a infraestrutura existente era inadequada ou insuficiente. Nesse contexto, calculadas as devidas diferenças entre as unidades, medidas por fatores tais como topografia, visitação, regularização fundiária, extensão e estado de implementação, para que todas as áreas protegidas atinjam o regime de gestão mínima, chegou-se ao montante médio por área protegida de R$ 3,3 milhões em investimentos por ano, durante seis anos, o que ao fim do período somariam R$ 665 milhões, desconsiderados salários e custeio[251]. Estima-se que, uma vez consolidada, uma unidade de conservação necessite em média de R$ 330 mil anuais, para gastos de manutenção e despesas correntes, novamente excluída a remuneração dos servidores. Em 2009, o orçamento do ICMBio (antes do contingenciamento), foi da ordem de R$ 127 mil por unidade.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente, a necessidade de recursos é ainda superior. Na 2ª Reunião do Grupo de Trabalho Aberto *Ad Hoc* sobre Áreas Protegidas da Convenção da Diversidade Biológica, que teve lugar em Roma entre 11 e 15 de fevereiro de 2008, a Delegação brasileira destacou que as necessidades do SNUC montam a cerca de US$ 1,2 bilhão em investimentos totais somados a outros US$ 600 milhões a serem despendidos anualmente em custeio.

249 *Idem, Ibidem,* p. 110.

250 MUANIS, Manoela M.; SERRÃO, Manoel; GELUDA, Leonardo. *Quanto Custa uma Unidade de Conservação Federal*: Uma Visão Estratégica para o Financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Funbio, 2009.

251 Em nenhum momento o estudo calcula quais seriam os custos adicionais, ou evitados, de atividades de cooperação de manejo, sejam elas internacionais ou no contexto dos mosaicos previstos na Lei do SNUC.

Naquele encontro, o Brasil opôs-se à proposta da União Europeia de utilizar um conceito de *management effectiveness* desenvolvido pela UICN com a meta de avaliar a governança dos sistemas nacionais de áreas protegidas. A argumentação da Delegação brasileira foi de que a "melhoria da gestão depende da provisão de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos, bem como de capacitação"[252].

A situação na escala subnacional é caracterizada por fragilidade institucional ainda maior. Estudo feito em 2003 em São Paulo, estado mais rico da Federação, concluiu que 67% das áreas protegidas paulistas podiam ser classificadas como altamente vulneráveis, devido, sobretudo, a falta de infraestrutura, incapacidade de fiscalização e carência de pessoal. Segundo o trabalho, o Sistema Estadual de Unidades de Conservação sofria impactos continuados como a extração ilegal de palmito e outros produtos vegetais; ocupações irregulares; invasões recorrentes e visitação descontrolada[253].

No Espírito Santo, também na Região Sudeste do país, a situação é análoga. Estudo contratado em 2003, pelo governo do Estado à organização não governamental Instituto de Pesquisas da Mata Atlântica, diagnosticou que a efetividade de gestão do Sistema Capixaba de Unidades de Conservação está em torno de 25% do cumprimento das atribuições determinadas pelos respectivos planos de manejo e legislação correlata. Nas suas conclusões, os autores do trabalho afirmam que as áreas protegidas do estado enfrentam "alta vulnerabilidade [...] (pois) possuem certos recursos indispensáveis ao manejo, mas faltam elementos para alcançar o mínimo aceitável". Embora os padrões de planejamento sejam razoáveis e o sistema desfrute de instalações minimamente condizentes com as necessidades, a escassez crônica de servidores compromete as atividades de fiscalização e inviabiliza ações pró-ativas de manejo, o

252 *Vide* Telegrama 230 (reservado), expedido em 22 de abril de 2008 pela Missão do Brasil junto à FAO.

253 O estudo *Análise de Efetividade das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo*, realizado pela Fundação Florestal e pelo Instituto Florestal de São Paulo em parceria com o WWF-Brasil, pode ser consultado em <http://www.wwf.org.br>.

que o estudo qualifica como "comprometimento da eficácia e eficiência das unidades e da garantia de conservação dos recursos naturais no médio e longo prazos"[254].

Não existe análise similar com fulcro nas unidades de conservação estaduais na Amazônia brasileira. Sabe-se, contudo, que há na região mais áreas protegidas estaduais que federais em uma proporção de 154 para 110[255]. Em média, as unidades de conservação estaduais são de dimensões mais reduzidas. Por isso, apesar de mais numerosas, respondem por apenas cerca de 40% da área total preservada. Somente 19% das unidades estaduais contam com planos de manejo, instrumento legal já existente em 40% das áreas protegidas federais na Amazônia.

Estudo elaborado pela The Nature Conservancy em 2007, entretanto, informa que "nos projetos (de criação e suporte de áreas protegidas) de Rondônia e Mato Grosso havia dúvidas se existia um real apoio para seus objetivos nestes dois estados [...] as instituições estaduais envolvidas em muitos casos não eram capazes de executar certos componentes, ou seus interesses institucionais se opunham aos objetivos do projeto"[256].

No caso específico de Rondônia, que é a Unidade da Federação cujas áreas protegidas mais sofrem com desmatamento, segundo levantamentos do satélite Imazon, até 2009 três unidades de conservação estaduais já tinham perdido mais de 60% de sua cobertura florestal. Os dados apurados revelam taxas alarmantes de supressão da mata, que apontam para um déficit de manejo e

254 PADOVAN, M.P.; LEDERMAN, M.R. Análise da Situação do Manejo das Unidades de Conservação do Estado do Espírito Santo. *In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*, *op. cit*. É interessante notar que esse estudo foi feito com base em moldura teórica desenvolvida pela UICN para criar um sistema de certificação de *management effectiveness* das unidades de conservação ao redor do globo. A ferramenta foi proposta pela União Europeia para ser adotada pelas Partes na 2ª Reunião do Grupo de Trabalho Aberto *Ad Hoc* sobre Áreas Protegidas da Convenção da Diversidade Biológica e, como citado, bloqueada pelo Brasil com o apoio de outras delegações.

255 Dados de 2009.

256 *Vide Aperfeiçoando a Cooperação Internacional para Áreas Protegidas no Brasil*. Brasília: The Nature Conservancy, 2007, p. 20.

monitoramento nas áreas protegidas sob a tutela do Estado: 68% de desmatamento para o Parque Estadual de Candeias; 64% para a Reserva Estadual Extrativista de Curralinho; 62% para a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio São Domingos; 52% para a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Roosevelt; 48% para a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Abunã; 46% para o Parque Estadual Serra dos Parecis; 43% para a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Mequéns; 38% para a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Vermelho C; 34% para a Reserva Extrativista Jatobá e 32% para a Floresta Estadual de Rendimento Sustentado Rio Vermelho D[257].

No plano mais geral da região amazônica, em certa medida, a situação também pode ser aquilatada pelo teor das discussões travadas no âmbito do *I Encontro das Polícias Ambientais e Guardas Parques do Platô das Guianas*, realizado em Macapá em maio de 2010. Entre os principais temas levantados na ocasião estão o desmatamento desenfreado, inclusive dentro de unidades de conservação, a dificuldade no combate à atividade de garimpo ilegal dentro e fora das áreas protegidas, o tráfico de animais da fauna amazônica, a pesca ilegal, a retirada e transporte ilegal de madeiras e a exploração de palmito e outras espécies protegidas de flora. Na *Carta do Platô*, redigida como documento final da reunião, está expressa a preocupação dos presentes (que, além de oficiais de Polícia Militar, incluíram representantes do Supremo Tribunal de Justiça, do Ministério Público, do Ministério da Justiça, do Serviço Florestal Brasileiro e do Instituto Chico Mendes) com os atrasos tecnológicos, que têm impedido uma fiscalização mais eficiente e com o pequeno efetivo das unidades de polícia ambiental na Região Amazônica[258].

257 Vicária, Luciana. Parques de Papel. *Revista* Época, Edição nº 377 de 5 de agosto de 2009.

258 Segundo levantamento do Ministério da Justiça, o efetivo da polícia militar ambiental na Amazônia Legal é de um policial para cada 480 mil hectares. *Vide* SCOLESE, Eduardo. *Estudo Aponta Baixo Efetivo para Proteger Meio Ambiente*. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/brasil7ult96u580795.shtml>, São Paulo, 14 de Junho de 2009.

No encontro, também foi levantada a necessidade de que se estabeleçam parcerias entre os estados e países amazônicos para que seja feita uma fiscalização integrada. Nesse sentido, a *Carta do Platô* propugna a formalização de parcerias entre as polícias ambientais da Amazônia brasileira e entre elas e as suas congêneres nos países fronteiriços. Sugere que essa cooperação se materialize por meio da formação de forças-tarefas e ações conjuntas voltadas para a proteção e salvaguarda do meio ambiente, respeitando-se sempre "as legislações vigentes dos países envolvidos". A Carta propõe que essas ações coordenadas principiem por atividades de adestramento profissional, pela montagem de uma rede de informações e pela criação de uma Força-Tarefa integrada para atuação nas áreas de fronteiras.

A cooperação entre as polícias pode minorar os problemas ambientais transfronteiriços, mas não equivale a uma ação de manejo coordenado, nem a uma gestão plena em bases ecossistêmicas. Para realizar um manejo com alto grau de coordenação, ainda há muito que ser realizado no plano interno. Mesmo os mosaicos existentes no território nacional entre unidades de conservação brasileiras estão em sua infância. Embora reuniões entre os respectivos gestores de unidades de conservação já aconteçam, resultando em discussões profícuas e enriquecedoras, pouco ou nada que possa ser qualificado de gestão integrada foi feito até hoje.

Dois exemplos de tentativas de gestão ecossistêmica de mosaicos feitas na Unidade da Federação brasileira com maior concentração relativa de áreas protegidas federais e, consequentemente, de recursos humanos e materiais, o Rio de Janeiro, são ilustrativas do estágio de implementação do conceito no plano exclusivamente doméstico.

O primeiro caso envolveu, na última metade da década de 1990, o conjunto das então quatorze áreas protegidas da União em terras fluminenses[259] em torno do Núcleo Regional de Unidades

259 Parques nacionais da Bocaina, Serra dos Órgãos, Tijuca, Jurubatiba e Itatiaia; reservas biológicas do Tianguá, União e Poço das Antas, reserva extrativista marinha de Arraial do Cabo, floresta nacional Mário Xavier e

de Conservação Federais do Estado do Rio de Janeiro (Nuruc). Tratou-se de uma iniciativa descentralizada tomada pelos próprios gestores daquelas unidades sem o apoio formal de Brasília. Durante sua vigência foi bem-sucedida, havendo empréstimos de veículos e pessoal, rica troca de informações entre unidades contíguas, gestões conjuntas junto a autoridades estaduais para a obtenção de ajuda de órgãos como Corpo de Bombeiros e Polícia Militar, ações coletivas de treinamento e esforços administrativos unificados, sobretudo no que toca a licitações. A iniciativa, porém, nunca incluiu as unidades de conservação estaduais adjacentes e não chegou a envolver ações de manejo ecossistêmico, tais como remoção de espécies exóticas e políticas complementares de ecoturismo. Antes que o Nuruc pudesse ser formalizado à luz da Lei do SNUC, seu coordenador, Jovelino Muniz de Andrade, então chefe do Parque Nacional de Serra dos Órgãos, foi exonerado e o grupo, por determinação do órgão gestor em Brasília, foi desmantelado. Desde então, nenhum outro mosaico alcançou resultados da mesma magnitude.

O segundo exemplo ocorre em uma dimensão territorial ainda menor, o Município do Rio de Janeiro. Em 1999, foi assinado convênio entre o governo federal e a prefeitura carioca para a gestão compartilhada do Parque Nacional da Tijuca. O convênio estabelecia que o Parque passaria a ser administrado por uma comissão executiva composta por três ministros ou seus representantes, dois membros indicados pelo Ibama e quatro secretários municipais, além da presidente do Instituto Pereira Passos. No âmbito do acordo, o Ibama se comprometeu a não reduzir o quadro de funcionários da Floresta, a repassar ao Parque pelo menos 50% da receita do Corcovado e a transformar a Tijuca em unidade gestora de recursos capaz de fazer suas próprias licitações. Em contrapartida, a Prefeitura alocou imediatamente para o Parque

áreas de proteção ambiental de Petrópolis, Guapimirim, Tamoios e Cairuçu.

28 guardas municipais, três professoras, uma dezena de funcionários de campo e administrativos e cerca de cem garis.

Apesar de alguns choques entre culturas institucionais, durante quatro anos o acordado funcionou como previsto. Além disso, o Parque Nacional da Tijuca e algumas das áreas verdes federais e municipais a ele adjacentes como o Parque Lage, a Serra dos Pretos Forros, o Museu do Açude e o Parque da Cidade passaram a ser manejados em regime integrado em bases ecossistêmicas como um perfeito mosaico. O Parque Lage e a Serra dos Pretos Forros acabaram sendo legalmente incorporados à Tijuca. Quando vieram as eleições e as consequentes trocas de governo municipal e, posteriormente, federal a relação que regia o mosaico perdeu contornos técnicos a expensas de matizes de ordem política. A ideia de se estender a gestão do mosaico para o Parque Estadual da Pedra Branca não avançou e unidades municipais cuja incorporação ao mosaico estavam previstas, como o Parque da Catacumba e o próprio Parque da Cidade, foram mantidas com administrações independentes. Discussões infrutíferas sobre a divisão da arrecadação da bilheteria do Corcovado e divergências em torno de temas não afeitos ao mosaico, envolvendo o prefeito e ministros do governo federal, acabaram por azedar a gestão integrada, cujo acordo foi denunciado em 2005.

Em 2009, a gestão compartilhada foi retomada. Em seguida, foi criado o Mosaico Carioca agora envolvendo todas as unidades de conservação localizadas no Município. Sua ação tem aproveitado a experiência dos anos anteriores. Há planejamento integrado de diversas ações e execução coordenada de atividades de reflorestamento dos corredores entre as áreas protegidas, divisão de tarefas para evitar duplicações de esforços, empréstimo de equipamentos, ações conjuntas de combate a incêndios florestais, patrulhas coordenadas de fiscalização e atividades de treinamento integradas. Mesmo assim, o mosaico ainda carece de um sentido de conjunto que possibilite uma gestão verdadeiramente ecossistêmica, com a implementação de

políticas coordenadas de ecoturismo, educação ambiental, reintrodução de espécies e, sobretudo, que coordene os planos de manejo de modo a atingir resultados de manejo convergentes e coletivamente benéficos. Em suma, ainda falta muito para que esse mosaico, que é o que está em estágio mais avançado de implementação no Brasil, atinja seu pleno potencial.

É possível que as duas experiências citadas tenham falhado, no caso da primeira, e não atingido a plenitude, na situação da última, por terem se defrontado com uma realidade institucional, como aqui descrita: ainda muito despreparada para a administração de unidades de conservação como módulos individuais em particular e, sob um aspecto mais geral, desprovida de meios e de cultura organizacional para uma gestão coordenada de um mosaico envolvendo várias áreas protegidas, sobretudo quando sob jurisdições de órgãos diferentes.

À medida que os diversos mosaicos estabelecidos após a promulgação da Lei do SNUC[260] ganhem musculatura, a experiência adquirida poderá ser aproveitada para a proposição e eventual implementação de projetos de cooperação para o manejo ecossistêmico das áreas protegidas adjacentes na fronteira amazônica.

Outras ações que poderão vir a fortalecer o manejo das áreas protegidas brasileiras, em especial aquelas que são o objeto deste trabalho, também precisam ser consolidadas para que se vislumbre a possibilidade de um efetivo manejo ecossistêmico das unidades de conservação contíguas através das fronteiras. A mais importante delas é o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), criado em agosto de 2002 pelo governo brasileiro com o objetivo precípuo de se constituir em ferramenta auxiliar na consolidação do Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação no bioma Amazônia.

260 Além do Mosaico Carioca, entre outros, estão regulamentados hoje no Brasil o Corredor Ecológico Paranã-Pirineus que interliga ecossistemas protegidos do Cerrado; o Corredor Central da Amazônia, envolvendo doze unidades de conservação das três esferas de governo; e o Corredor Central da Mata Atlântica que abrange seis áreas protegidas estaduais baianas e capixabas.

O Arpa é fruto da soma de esforços do Governo Federal, por meio do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes, dos governos estaduais, de algumas administrações municipais da Amazônia, do Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF), do Banco Mundial, do KfW (banco de cooperação do governo da Alemanha), da GTZ (agência de cooperação alemã), do WWF-Brasil, do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e de outras organizações da sociedade civil. A previsão inicial era a de que, até 2016, o Arpa investisse US$ 400 milhões na criação, consolidação e manutenção de um grupo de unidades de conservação no bioma amazônico[261]; a meta, entretanto, foi alcançada em 2010[262].

Com o intuito de viabilizar de forma sustentada o afluxo de recursos financeiros extraorçamentários para as áreas protegidas amazônicas, foi criado no âmbito do Arpa um fundo fiduciário de capitalização permanente, o Fundo de Áreas Protegidas (FAP). Trata-se de mecanismo que capta doações e as investe, revertendo os rendimentos para despesas de material permanente e custeio das unidades de conservação[263]. O FAP foi inicialmente capitalizado com doações do GEF e do WWF-Brasil.

Graças ao Arpa, unidades de conservação federais e estaduais da Amazônia começam a ser supridas com necessidades básicas. Entre os benefícios conquistados com seus recursos estão itens aparentemente baratos e simples, mas outrora inexistentes na maioria das áreas protegidas na fronteira amazônica, tais como lanchas, motores, veículos com tração nas quatro rodas, computadores, aparelhos de rádio e até mesmo a construção de benfeitorias, a exemplo de sedes

261 Entre outras unidades de conservação amazônicas, estão contempladas pelo Arpa as seguintes áreas protegidas cujos limites coincidem em parte com a fronteira do Brasil: Parque Estadual Chandless, Parque Nacional Serra do Divisor, Parque Nacional Cabo Orange, Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque e Parque Estadual Corumbiara.

262 Circular telegráfica 841, expedida em 8 de dezembro de 2010.

263 De acordo com o estudo "Quanto Custa Uma Unidade de Conservação Federal?", *op. cit.*, p.28, o custo médio para gerir uma unidade de conservação na Amazônia era, em 2009, ano de sua publicação, da ordem de R$ 781 mil anuais.

administrativas e postos de vigilância. Também são custeados com recursos do FAP itens como a elaboração de planos de manejo e a consequente constituição dos respectivos conselhos consultivos, bem como a implementação de projetos nas áreas de educação, saúde e geração de emprego e renda voltados para as comunidades residentes próximas às unidades de conservação.

Segundo avaliação feita pelo Arpa em 2006, utilizando a ferramenta teórica *Tracking Tool* elaborada pelo Banco Mundial, a efetividade média da gestão das 51 unidades de conservação atendidas pelo Programa era de 38%. Menos de um quinto delas tinha mais de 80% de sua área regularizada, somente oito possuíam plano de manejo e três quintos contavam com menos de cinco funcionários em seu quadro de pessoal. Por outro lado, verificou-se que as 34 unidades que foram apoiadas pelo Programa desde o seu início, em 2004, experimentaram um incremento de sua efetividade média de gestão de 37% para 43%.

É intuito do governo brasileiro que o Arpa se transforme em linha auxiliar permanente de financiamento das unidades de conservação da Amazônia. Os resultados até aqui obtidos autorizam um prognóstico otimista acerca da consecução dessa meta.

Outra ação estruturante auspiciosa foi a criação, no organograma do Instituto Chico Mendes, em setembro de 2009, da Academia Nacional da Biodiversidade, sediada na Floresta Nacional Ipanema no interior do Estado de São Paulo. Em entrevista concedida ao autor em Brasília, em 8 de abril de 2010, o presidente do ICMBio, Rômulo Mello, revelou que a Academia propõe-se a se constituir em instituição de treinamento inicial dos ingressandos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, bem como pretende estabelecer cursos de reciclagem e capacitação permanente dos servidores lotados nas áreas protegidas. À medida que a instituição de ensino e treinamento se consolidar e for abastecida com retroinformação baseada nas experiências de campo, aumentará a troca de informações sobre as soluções de manejo

aplicadas nas diversas unidades de conservação do Brasil, serão criadas novas doutrinas de gestão e isso refletirá em fortalecimento natural das áreas protegidas.

Há que se considerar que o país tem, ainda que paulatinamente, melhorado as condições administrativas de suas áreas protegidas. Ademais das duas iniciativas anteriormente relatadas, no biênio 2009--2010, foram contratados sessenta planos de manejo para as unidades de conservação federais e novos concursos foram realizados para a admissão de cerca de dois mil servidores. Empreendeu-se, também, grande esforço para regularizar fontes de recursos extraorçamentárias a exemplo da compensação ambiental, da remuneração por serviços ecológicos como proteção de mananciais, da cobrança de ingressos de visitantes, da viabilização de fundos de créditos de carbono e da estruturação de grandes projetos de ecoturismo que, além de capacitação, incluem a construção de obras estruturantes, da magnitude de hotéis e aeroportos.

Uma política de manejo integrado só poderá surgir como fruto do fortalecimento institucional dos órgãos gestores e a consequente melhoria na capacidade administrativa e de manejo das unidades de conservação brasileiras, sobretudo aquelas localizadas em regiões de difícil acesso. Como visto ao longo do subcapítulo, trata-se de processo em curso e que tem logrado importantes vitórias nos últimos anos. Apesar desse claro avanço institucional, todavia, a realidade atual das unidades de conservação brasileiras ainda se traduz em uma baixa capacidade em cumprir expressiva parcela das metas estabelecidas em seus planos de manejo (quando existem) e em sérios déficits de gestão, monitoramento e fiscalização, causados pela carência de pessoal e de recursos financeiros. Em algumas áreas protegidas na fronteira há uma proporção de um funcionário para quatrocentos mil hectares, equação que pelo seu desequilíbrio demonstra cabalmente a precipitação de se pensar, por hora, em qualquer atividade de gestão um pouco mais elaborada.

Nesses termos, como se discute no capítulo a seguir, antes de se pensar em atividades de gestão integrada na fronteira, há que se calcular com cuidado os custos adicionais em termos de recursos, tempo e energia inerentes a uma negociação internacional. É importante avaliar se atividades visando a uma gestão ecossistêmica servirão para reunir e otimizar esforços ou atrairão ainda mais trabalho burocrático, demandarão gastos extras e tomarão tempo já exíguo aos reduzidos recursos humanos das unidades de conservação fronteiriças na Amazônia brasileira. É importante aquilatar que tipo de cooperação nos interessa no momento, se pontual e voltada a projetos tópicos ou se geral, com metas grandiosas de implementar uma gestão ecossistêmica. Por fim, é também fundamental avaliar quais as condições requeridas no território nacional para que atividades dessa natureza possam atrair benefícios ao país. Para que valha a pena perseguir o objetivo de implementar uma gestão integrada em bases ecossistêmicas nas unidades de conservação adjacentes à fronteira, os benefícios advindos da cooperação têm que superar os riscos políticos de negociá-la e os custos financeiros e materiais de implementá-la e geri-la.

Capítulo IV

Possibilidades externas à luz das capacidades internas

Uma simples passada em revista à situação das unidades de conservação brasileiras aponta para resultados aparentemente satisfatórios: existe arcabouço jurídico suficientemente abrangente no que toca ao tema e já há significativas parcelas do território nacional protegidas sob algum estatuto legal[264]. Por outro lado, como visto no capítulo anterior, há sistemática falta de implementação das áreas protegidas no terreno, com carências institucionais, sobretudo no que se refere à questão de pessoal. Tal constatação aponta para uma pergunta óbvia: quantos guardas-parques são necessários para assegurar a integridade de uma área protegida? A Federação Internacional de Guardas-Parques (International Ranger Federation, ou IRF na sigla em inglês) sustenta que a relação adequada é de um guarda-parque para cada bloco de dez mil hectares[265]. A título de ilustração, dados publicados pela Federação para alguns países centro-americanos mostram, exceto

264 Existiam no Brasil, em dezembro de 2009, cerca de seiscentas unidades de conservação, protegendo mais de cem milhões de hectares. Somando-se as áreas protegidas federais, estaduais e municipais, mais de 10% do território nacional encontrava-se então preservado sob alguma salvaguarda legal. Hoje, 45,1 milhão de hectares, ou cerca de 9% da área da Amazônia Legal, encontram-se protegidos por unidades de conservação federais.

265 Disponível em: <http://www.int-ranger.net>.

para o caso hondurenho, proporções próximas à defendida: Guatemala: 1/7.363 ha; Panamá: 1/11.184 ha; Nicarágua: 1/12.526 ha e Honduras: 1/22.201 ha. Nos Estados Unidos essa relação é de 1/8.200 ha.

Na Amazônia brasileira, de acordo com estudo publicado em 2007, pela ONG Fundação Vitória Amazônica, havia então 240 funcionários trabalhando em unidades de conservação[266], 88 deles lotados nas áreas protegidas estaduais e 152 nas federais[267]. Por esse cálculo, as unidades de conservação estaduais contavam, em média, com 0,6 funcionário por unidade, enquanto as federais atingiam o patamar médio de 4 funcionários (as com lotação mais sumária contavam com apenas um funcionário, enquanto a mais bem aparelhada tinha uma equipe de doze pessoas). Cerca de 80% das unidades de conservação sob a tutela estadual não possuíam sequer um único trabalhador de campo. Em mais da metade das áreas protegidas amazônicas existiam apenas um funcionário para cada cem mil hectares, mas em algumas situações, como na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã, no Amazonas, apenas uma pessoa era responsável por dois milhões de hectares. Em média, o estudo apurou a existência de um funcionário para cada 170 mil hectares nas unidades de conservação federais e de um funcionário por bloco de 294 mil hectares nas áreas protegidas estaduais[268]. Enquete mais recente, realizada pelo Imazon, não apresentou significativa melhora: apurou que havia, em julho de 2010, um funcionário por bloco de 187.200 mil hectares nas unidades de conservação estaduais da Amazônia Legal, o que dava uma média de dois funcionários por unidade de conservação estadual[269].

266 O ordenamento jurídico brasileiro ainda não reconhece a profissão de guarda-parque.

267 Esses números não refletem a quantidade de servidores públicos concursados, já que muitos deles são terceirizados ou contratados por organizações não governamentais. O Estudo não conseguiu obter dados que permitissem descortinar a relação trabalhista desses funcionários de campo.

268 BORGES, Sérgio et al. Uma Análise Geopolítica do Atual Sistema de Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira. *Revista Política Ambiental*, número 4, agosto de 2007. Belo Horizonte: Conservation Internacional, pp. 4-30.

269 VERÍSSIMO, Adalberto *et al*. *Áreas Protegidas da Amazônia Brasileira*: Avanços e Desafios. *op. cit.*, 2011, p. 34.

A estipulação de uma relação ideal de guarda-parque por hectare protegido é questionável. A prática mostra que parques nacionais com muita visitação, como a Floresta da Tijuca e Iguaçu, precisam contar com efetivos substancialmente superiores a unidades de conservação isoladas e pouco ameaçadas por pressão antrópica. Tal constatação poderia justificar a presença rarefeita de funcionários de campo na maior parte das áreas protegidas amazônicas. Sob um aspecto puramente conservacionista, a quantidade de servidores em uma unidade de conservação deve ser calculada em função das necessidades de proteção e manejo. Assim, uma unidade de conservação de grandes proporções da categoria Reserva Biológica, localizada em ponto ermo do território, cujo monitoramento remoto não aponte desmatamento, nem invasões, em tese não precisa de proteção imediata nem de manejo, somente de acompanhamento e fiscalização. Seu quadro de pessoal não será necessariamente numeroso.

A premissa, entretanto, não se aplica às unidades de conservação em zona de fronteira na Amazônia, pois esses espaços territoriais, além de protegerem o meio ambiente, também se constituem em ligação física do Brasil com seus vizinhos. Nesse sentido, não devem e não podem ser pensados nem geridos de acordo com uma lógica estratégica exclusivamente ambientalista. Seu planejamento deve incorporar outras preocupações permanentes do Estado brasileiro, como a integração continental e a defesa do território.

Não é por outra razão que no passado as Forças Armadas, sempre que consultadas, tendiam a levantar óbices à criação de áreas protegidas na fronteira amazônica. Nos últimos anos, grande parte das preocupações tópicas das Forças Armadas foi solucionada em comum acordo com as autoridades ambientais. Hoje estão garantidas aos militares (e à Polícia Federal) liberdade de trânsito e acesso para patrulhamento e demais operações ou atividades indispensáveis à segurança e integridade do território nacional, bem como a instalação e manutenção de unidades militares e policiais e respectivos equipamentos para fiscalização e apoio

à navegação aérea e marítima. Também estão asseguradas a abertura de vias de acesso e a edificação de quaisquer instalações de infraestrutura necessárias à logística operacional. Por fim, não há restrição legal à implantação de programas e projetos de controle e ocupação da fronteira[270].

Em depoimento ao autor em 30 de março de 2010, a coordenadora de Avaliação e Monitoria de Unidades de Conservação do ICMBio, Lilian Letícia Mitico Hangae, afirmou que a relação com as Forças Armadas, no que tange às unidades de conservação fronteiriças, é hoje de cooperação, sendo os planos de manejo submetidos à sua avaliação, estando previstos assentos para as instituições militares nos respectivos conselhos consultivos e havendo entendimento mútuo para a instalação de pelotões de fronteira. Trata-se de primeiro passo para que as unidades de conservação na fronteira amazônica possam contribuir com as políticas brasileiras de integração continental. A utilização de áreas protegidas como instrumentos de ordenamento do território pode servir para canalizar os investimentos e os esforços de integração a eles associados em direção a outras regiões, escolhidas de acordo com um planejamento estratégico pré-concebido. Não é razoável, contudo, que as unidades de conservação não se integrem a esse planejamento. Deixá-las vazias de manejo, gestão e monitoramento é um convite a que se tornem permeáveis ao tráfico de drogas, ao contrabando de armas e à infiltração de forças de guerrilha que eventualmente atuem em países vizinhos.

Em um quadro dessa natureza, onde impera a ausência institucional, cooperar com unidades de conservação de países limítrofes contíguas às brasileiras com o fito de alcançar um manejo ecossistêmico pode dar margem para que organizações não governamentais estrangeiras de viés ambientalista, e a opinião pública internacional exerçam pressão sobre o governo.

270 *Vide* Plano de Manejo do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, *op. cit.*, p. 229.

Como demonstrado ao longo do trabalho, organizações não governamentais tais como o World Wide Fund for Nature (WWF), a Nature Conservancy e a Conservation International têm forte atuação em todos os países da Bacia Amazônica. O fato de serem entidades não genuinamente brasileiras não chega a ser preocupante, seus diretores e funcionários em território nacional não são a princípio pontas de lança do interesse estrangeiro no Brasil, pelo contrário são em geral cidadãos brasileiros com folha corrida de serviços ao país. Para citar alguns exemplos, entre os dirigentes do WWF-Brasil houve um ex--presidente do Ibama (Eduardo Martins) e um presidente do ICMBio, Claudio Maretti. Maretti também é membro do Comitê Global da UICN. Roberto Messias Franco foi secretário especial do Meio Ambiente em 1985, durante o Governo de João Baptista Figueiredo. Depois assumiu o cargo de diretor regional do escritório da UICN para a América do Sul, em Quito, antes de, entre janeiro de 2009 e abril de 2010, assumir sucessivamente os cargos de diretor de Licenciamento Ambiental e de presidente do Ibama. Walmir Ortega, diretor da Conservation International no Brasil, foi durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, diretor de Ecossistemas do Ibama. Posteriormente foi nomeado secretário de Meio Ambiente do Pará, durante o Governo de Ana Júlia Carepa. O problema está mais no preenchimento por outrem do vazio institucional do que de riscos à defesa nacional. A ausência de entidades do governo nas áreas protegidas de fronteira, com a consequente ocupação do espaço por organizações não governamentais, enseja um choque de paradigmas na gestão daquela porção do território brasileiro. Substitui-se o paradigma do interesse nacional permanente, cujo corolário pode ser traduzido pela exclusividade de poder decisório sobre a totalidade do território nacional, pelo paradigma da gestão por ecossistema.

Nesses termos, qualquer política ambiciosa de cooperação fronteiriça entre unidades de conservação adjacentes que vise à gestão ecossistêmica precisa ser muito bem avaliada antes de ser acordada,

pois, dadas as condições correntes, há o risco de acabar sendo tutelada por organizações não governamentais desconectadas de uma visão abrangente de Estado, pensada a partir de Brasília.

Em condições ideais de manejo (quantidade suficiente de recursos humanos e materiais), promover a gestão ecossistêmica pode ser vantajoso para o Brasil. Dado o peso político e econômico do país na região, a tendência será de que essa gestão tome a forma e siga as doutrinas de como é feita do lado brasileiro. O problema é que, como evidenciado ao longo do trabalho, no presente a gestão no lado brasileiro das fronteiras amazônicas ainda está muito aquém do desejável.

Atividades abrangentes de cooperação entre áreas protegidas contíguas em zona de fronteira só poderão assumir contornos compatíveis com uma política capaz de ser projetada além do solo nacional quando os órgãos gestores estiverem estruturados de maneira a serem capazes de cumprir a missão institucional de manejar o Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação. Tal estrutura traduz-se em ter efetivo suficiente de servidores para fiscalizar e monitorar, técnicos para manejar fauna e flora, bombeiros para prevenir, combater e suprimir incêndios, administradores para gerir os recursos e especialistas capazes de articular a política nacional de unidades de conservação com as estratégias brasileiras de desenvolvimento, transformando áreas protegidas em instrumentos auxiliares de geração de emprego e renda, sobretudo no que toca ao turismo e ao extrativismo sustentável, a exemplo de nações em desenvolvimento como África do Sul, Chile e Quênia, mas também de países desenvolvidos como Estados Unidos e França.

Muito está sendo feito no sentido de fortalecer os órgãos gestores, sobretudo o ICMBio, com vistas à consolidação das áreas protegidas e, desde a inauguração da Academia da Biodiversidade, capacitação. Para o caso específico da região fronteiriça na Amazônia, entretanto, duas questões são incontornáveis: aumento do efetivo do pessoal de campo e plano de carreira. Dada a grande necessidade de

servidores, não há solução para o primeiro problema em curto prazo a não ser que se recorra a saídas criativas e pouco ortodoxas, ainda que articuladas com políticas de Estado.

A atividade de funcionários de campo (guardas-parques) não carece de grande especialização. Sua rotina é caracterizada por patrulhas de fiscalização, monitoramento da fauna, atendimento aos visitantes e trabalhos braçais, como manutenção de trilhas e remoção de espécies exóticas. Nesse contexto, a necessidade de pessoal nas unidades de conservação na fronteira poderia ser suprida com jovens em idade de prestar Serviço Militar. A ideia, ainda que sem grande elaboração, foi lançada pelo então ministro do Meio Ambiente Carlos Minc ao assumir a pasta no princípio do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Sua colocação em prática garantiria o adensamento da presença institucional do Brasil nas áreas protegidas em zona de fronteira, asseguraria recursos humanos em quantidade suficiente para o manejo dessas parcelas do território nacional e melhoraria as condições de fiscalização e monitoramento de regiões do país que hoje sofrem de uma grande ausência do Estado. Também atenderia aos objetivos da Estratégia Nacional de Defesa cujos princípios propugnam que

> complementarmente ao Serviço Militar Obrigatório instituir-se-á Serviço Civil, de amplas proporções. Nele poderão ser progressivamente aproveitados os jovens brasileiros que não forem aproveitados no Serviço Militar. Nesse Serviço Civil, concebido como generalização das aspirações do Projeto Rondon – receberão os incorporados de acordo com suas qualificações e preferências, formação para poder participar de um trabalho social [...] Receberão também, os participantes do Serviço Civil, treinamento militar básico que lhes permita compor força de reserva, mobilizável em circunstâncias de necessidade. Serão catalogados, de acordo com suas habilitações, para eventual mobilização[271].

271 MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2008, p. 38.

É fundamental a introdução de um plano de carreira que permita a rotação dos funcionários, especialmente os de nível superior, pelo Brasil, emprestando-lhes maior sentido de conjunto do país. Também é desejável a criação de estrutura de promoções que lhes proporcione horizonte profissional e que esteja atrelada à aprovação em cursos de especialização e a tempo de serviço despendido em postos de sacrifício, o que pode servir de incentivo para lotar as unidades de conservação da Amazônia. Como o estudo *Aperfeiçoando a Cooperação Internacional para Áreas Protegidas no Brasil* assinalou não se trata de ideia nova. Pelo contrário já foi testada com sucesso no Itamaraty e nas Forças Armadas[272].

No momento, à luz das carências que o trabalho procura evidenciar, não é realista pensar a cooperação entre unidades de conservação em zona de fronteira na Amazônia de forma abrangente com vistas à gestão integrada em bases ecossistêmicas, seguindo os exemplos da França e Espanha, nos Pirineus, e da África do Sul e Moçambique, no Parque Transfronteiriço do Limpopo, como chegaram a sugerir diplomatas franceses em 20 de dezembro de 2007, em visita à Divisão do Meio Ambiente do Itamaraty (Dema)[273]. O Brasil não tem ainda um órgão gestor de áreas protegidas com a pujança de seus congêneres sul-africano e francês. Dadas as realidades de gestão e manejo hoje vigentes no país, tentar implementar modelo de cooperação dessa magnitude é arriscar a abertura de um flanco para demandas que as administrações dos parques de fronteira não serão capazes de responder.

Por outro lado, projetos tópicos de cooperação transfronteiriça com foco claro, atribuições definidas e balizamento temporal podem já ser postos em prática com ganhos para o Brasil e seus vizinhos. Como defendeu o embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, projetos assim "são absolutamente necessários à projeção das grandes linhas da proposta

272 DIEWALD; FREITAS; BARROS, *op. cit.*, pp. 21-22.

273 *Vide Informação ao Senhor SGAP-I*. Brasília: DEMA, 4 de janeiro de 2008.

integracional nos planos da realidade regional e local"[274]. Iniciativas de interesse mútuo, como o projeto de ecoturismo no Parque Nacional do Cabo Orange e na área protegida franco-guianesa a ele adjacente, são excelentes oportunidades de cooperação com baixo risco. Como bem lembrou em abril de 2003, o então diretor do Departamento de Meio Ambiente do Itamaraty, embaixador Everton Vargas, durante visita ao Amapá da ministra francesa da Ecologia, Roseline Bachelot-Narquin:

> A experiência acumulada pela França como grande receptora de turistas justificaria elaborar projetos concretos de cooperação em áreas como hotelaria, reforço institucional, divulgação turística e administração sustentável de locais turísticos, levando em conta a exitosa cooperação técnica existente com o Brasil[275].

O desenvolvimento da região é interessante tanto para o Brasil quanto para a França, cuja estratégia, defendida pelo presidente Nicolas Sarkozy, é a de assegurar "o atrelamento (econômico) da Guiana ao poderoso trem brasileiro"[276]. A Guiana francesa tem um histórico de depressão econômica e de dependência de uma só fonte de renda, que ao longo de sua história foi representada pela produção de açúcar, pela extração de ouro e, mais recentemente, pelas atividades da Agência Espacial Europeia em Kourou[277]. Projetos bem-sucedidos de ecoturismo, executados em conjunto com parques nacionais brasileiros, não só reduziriam a migração do Brasil para a Guiana como ajudariam a melhorar as condições de emprego e renda dos próprios guianeses. Não faltam na França exemplos exitosos de empreendimentos turísticos. Abunda-se conhecimento específico na

274 COELHO, *op. cit.*, p. 69.

275 *Vide* Despacho telegráfico 349, expedido em 9 de abril de 2003 para a Embaixada em Paris.

276 *Vide* Telegrama 66, expedido em 11 de janeiro de 2011 pela Embaixada em Paris.

277 A ministra Virgínia Toniatti mostrou em sua tese de CAE *A Aproximação Institucional da França à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Perspectivas*, defendida em 2006 (p. 125), que o Centro Nacional de Pesquisa Espacial de Kourou é responsável por 49% da produção da economia da Guiana, paga 40% da carga tributária e é responsável por 65% das importações, empregando direta e indiretamente cerca de sete mil trabalhadores.

França europeia, é de ressaltar que também existem experiências muito bem sucedidas de atividades econômicas em torno do ecoturismo em regiões sob a administração francesa, periféricas, de difícil acesso e com níveis de desenvolvimento comparáveis aos do Brasil, como o Taiti, a Nova Caledônia e a Ilha de Reunião. Nesta última é necessário fazer reserva com semanas de antecedência para assegurar os pernoites nos diversos abrigos de montanha construídos e mantidos pela população local, com empréstimos a fundo perdido do governo francês[278].

Ainda neste tema que é paradigmático das possibilidades de uma cooperação transfronteiriça em torno de um tópico mutuamente benéfico, em entrevista concedida ao Instituto Ahau, o chefe do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, Bernhard Jaster, afirmou ser impossível implementar a unidade de conservação sem "promover o desenvolvimento regional, trazendo mais benefícios às comunidades no entorno da UC"[279].

A consecução de uma cooperação nestes termos está à altura das capacidades do Estado brasileiro em coordenação com a iniciativa privada. Não se trata de atividade de manejo, nem de monitoramento e envolve outros atores além do órgão gestor. Para avançar com esse tipo de iniciativa é necessário o concurso dos Ministérios responsáveis pelos diferentes aspectos do tema, entidades financiadoras, empresas de turismo, empreiteiras, instituições capacitadoras e operadores tais como funcionários de hotéis, guias de turismo, taxistas etc. Seu sucesso serve para gerar emprego e renda como reclama Jaster, mas também vivifica a área protegida, dando a ela valor de uso como defendem as Forças Armadas[280].

278 *Vide* <http://www.oeco.com.br//16983-oeco_12859>.

279 Disponível em : <http://www.ahau.org/christoph_bernhard.0.html>.

280 Trata-se, entretanto, de tarefa árdua que começará praticamente do zero. Levantamento realizado em 2011 pelo Ministério do Turismo mostrou que o Amapá recebeu apenas 459 visitantes estrangeiros no ano de 2010. Analogamente, sua infraestrutura turística é muito precária, totalizando naquele ano apenas 19 hotéis e pousadas com um total de 784 leitos. Por fim, segundo a pesquisa, havia no Estado apenas 42 agências de turismo, 19 guias cadastrados e quatro transportadoras licenciadas (*vide* BRÍGIDO, Carolina. *Turismo é Fraco no Amapá, que Recebeu Apenas 459 Estrangeiros em 2010*. Disponível em: <www.br.notícias.com>, de 11 de agosto de 2011).

A exemplo do turismo, há oportunidades de cooperação em outras áreas, tais como prevenção e combate a incêndios florestais, patrulhamento, capacitação e pesquisa científica. Dada a presente carência de gestão das áreas protegidas brasileiras, aconselha-se evitar que as unidades de conservação sejam os objetos da cooperação, mas que sirvam de plataforma para projetos bilaterais de ação coordenada. Nesse sentido, a capacitação dos guardas-parques quenianos e ugandenses feita por bombeiros fluminenses, descrita no capítulo 2, poderia ser replicada com os vizinhos do Brasil, utilizando-se as áreas protegidas de fronteira como local de treinamento.

Como observado pelo autor na fronteira guatemalteco-belizenha, missões coordenadas, mas não necessariamente conjuntas, de patrulhamento, ao tempo em que ajudam a manter a integridade da fauna e da flora, podem constituir-se em importante ferramenta para deter ilícitos transfronteiriços de toda ordem, pois evitam a sobreposição de esforços e asseguram a fiscalização de trechos mais extensos de fronteira. Trata-se de uma atividade que, no lado brasileiro, pode ser feita por forças policiais e militares, não sendo necessária para seu sucesso a imediata solução dos problemas de pessoal dos órgãos gestores de áreas protegidas.

Já há hoje espaço para cooperação, por meio de troca de informações e estudos conjuntos, entre universidades do Brasil e estrangeiras para a pesquisa científica de populações de fauna e flora que existam em um mesmo ecossistema dividido em duas unidades de conservação adjacentes, mas localizadas uma no Brasil e outra em pais vizinho. Naturalmente, há diversas outras hipóteses de cooperação transfronteiriça que podem ser efetivadas sem grandes riscos, mesmo com o atual déficit de implementação das unidades de conservação brasileiras. É importante, entretanto, que para cada atividade de cooperação acertada, haja do lado brasileiro uma agência implementadora, seja ela o próprio órgão gestor ou outra instituição

dotada de recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com a execução das ações acordadas. Sempre que essas condições se reunirem, a atividade de cooperação tenderá a ser uma oportunidade para avançar com os objetivos de integrar o território, pois poderá servir para conhecer e ocupar uma parte da fronteira nacional, garantindo a soberania e, em muitos casos, instrumentalizando em sinergia com os interesses brasileiros o ordenamento do território vizinho adjacente.

À medida que os órgãos gestores, especialmente o Instituto Chico Mendes, se estruturarem e se fortalecerem com os meios necessários para o cumprimento de suas missões institucionais, as cooperações tópicas poderão começar a dar lugar a um processo mais abrangente de manejo integrado. Como explicou o embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, esse parece ser o caminho natural das fronteiras do mundo de hoje, em que há uma paulatina "passagem do paradigma de 'segurança nacional', tradicionalmente acoplado às percepções governamentais de fronteira, para um paradigma de 'cooperação integracional'"[281].

O embaixador Rubens Ricúpero, que ocupou o cargo de ministro do Meio Ambiente entre setembro de 1993 e abril de 1994, concorda. Em entrevista concedida ao autor por troca de mensagens eletrônicas, entre os dias 12 e 19 de dezembro de 2010, opinou não ver

> oposição tão irredutível (entre as posições das Forças Armadas e a cooperação envolvendo áreas protegidas adjacentes em zona de fronteira), como se fosse um contraste entre preto e branco. Por cima da preocupação com a saúde ecológica do sistema e com a segurança contra agressões externas existe um interesse comum: preservar o patrimônio territorial nas melhores condições possíveis. De nada adiantaria, para citar um exemplo extremo, dispor de eficientíssima proteção militar na fronteira de um território que se encaminhasse à desertificação e perda de biodiversidade em razão da falta de cuidados ambientais [...] o essencial não é eliminar a possibilidade

281 COELHO, *op. cit.*, p. 52.

> de colaboração aprioristicamente, mas sim de examinar, caso a caso, se a cooperação é possível e desejável, desde que se ajuste aos melhores interesses nacionais [...]. Não é de modo algum impossível definir um conjunto de regras que permita uma cooperação de interesse positivo para todas as partes. E a utilização dos tratados de cooperação regional contribuiria fortemente para fazer com que tais iniciativas servissem ao objetivo mais alto da integração sul-americana.

O embaixador Flávio Miragaia Perri, outro diplomata que ocupou cargos de direção na área ambiental, pensa de forma semelhante. No artigo "Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável", que publicou em O Globo, no dia 9 de junho de 2009, o ex-secretário Nacional do Meio Ambiente e ex-presidente do Ibama escreveu que: "É necessário entender que o conceito de meio ambiente ultrapassa fronteiras políticas; quanto mais extenso o território da jurisdição ambiental, mais efetivo será o conhecimento e controle da amplitude de um bioma".

Ao Brasil, como potência regional sem ambições expansionistas, interessa a mudança do paradigma em direção a uma cooperação integracional. Desde que bem conduzida e lastreada em instituições de Estado, a cooperação com os países limítrofes retirará das fronteiras brasileiras a condição de periferia e as transformará em nódulos de integração econômica e infraestrutural com as nações vizinhas. Este é o sentido das iniciativas da IIRSA, que almejam a construir um continente integrado, cujos países não estarão mais de costas uns para os outros. Por ser a nação sul-americana com mais fronteiras internacionais, o Brasil é naturalmente o principal agente cimentador desse processo que envolve a Diplomacia, o comércio, as fontes e redes de distribuição de energia, as estradas, a pesquisa, a economia, a política etc. Para que a integração se complete de maneira inequívoca, as unidades de conservação, como um dos maiores instrumentos de ordenamento territorial da Amazônia, não poderiam ficar de fora.

Conclusão

O tema da conservação ambiental em larga escala é novo na História. Se excluirmos a proteção de mananciais, a discussão só ganhou densidade a partir da segunda metade do século XIX, sobretudo após 1872 quando o primeiro parque nacional do mundo, Yellowstone, foi declarado. Quase cem anos se passaram até que o manejo e a gestão de áreas protegidas deixaram o contexto doméstico e entraram de vez como assunto específico na agenda das relações internacionais. Podemos considerar a assinatura da Convenção Ramsar, em 1971, e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo na Suécia em 1972, como marcos iniciais do debate. Foi somente, contudo, com o advento da Convenção da Diversidade Biológica, no Rio de Janeiro, em 1992, que a questão das áreas protegidas e, na sua moldura, a das unidades de conservação em zona de fronteira ganharam um foro em que figuram com destaque.

Desde então, as negociações têm sido significativamente lastreadas em subsídios provenientes de reuniões de especialistas em conservação ambiental, que tendem a planejar a gestão do território sobre uma base geográfica. Em consequência, nos principais foros internacionais, como as COPs da CDB e da Convenção Ramsar a discussão do tema tem assumido caráter cada vez mais técnico. A unidade do pensamento ambiental é, por excelência, a bacia

hidrográfica, o *habitat* ou o bioma. Por esse raciocínio, que deu origem ao conceito de abordagem ecossistêmica incorporado à CDB em 2000, fronteiras políticas constituem impedimento ao bom manejo de ecossistemas que se espraiam por mais de um país.

Ao longo da história da multilateralização do assunto áreas protegidas, o contraponto a essa linha de pensamento tem sido dado pela Diplomacia, que tem por paradigma o interesse nacional permanente, cujo corolário em termos de soberania pode ser traduzido pela exclusividade de poder decisório sobre a totalidade do território nacional demarcado por fronteiras políticas, ainda que esquadrinhem um mesmo ecossistema.

Nessa moldura, a postura dos negociadores diplomáticos, especialmente brasileiros e dos países em desenvolvimento em geral, tem sido a de aceitar o princípio, desde que matizado por ressalvas cujo objetivo é garantir o direito das nações de gerir soberanamente a totalidade do território inserido em suas fronteiras. O resultado tem sido a utilização de uma linguagem que reconhece a relevância da cooperação e da compatibilização de planos de manejo, mas que procura evitar textos que propugnem a concordância com "a adoção de enfoque ecossistêmico em níveis mais amplos que o local, como a região amazônica, (pois) pode ensejar implicações negativas para a soberania sobre território e recursos naturais"[282]. Do ponto de vista dos ambientalistas, contudo, o objetivo final parece ser a gestão unificada das áreas de proteção ambiental sempre que constituirem um espaço internacionalmente contínuo. Nessa busca, têm defendido o uso do termo "área protegida transfronteiriça", que dá a ideia de unidade geográfica a territórios que, na realidade, estão submetidos a mais de um ordenamento jurídico. O termo "mosaico internacional de áreas protegidas" atenderia melhor às preocupações com direitos de soberania, pois, pela própria definição técnica de mosaico, pressupõe

282 *Vide* Despacho telegráfico 360, expedido em 29 de abril de 2010 para a Embaixada em Lima.

cooperação para uma gestão integrada, mas, não deixa implícita a noção de manejo ou gestão unificados[283].

Como demonstrado ao longo do trabalho, grande parte do cabedal teórico sobre a questão das Áreas Protegidas em Zona de Fronteira tem sido desenvolvido no âmbito de oficinas técnicas organizadas pela UICN e organizações a ela afiliadas, como a Europark Federation. As conclusões dessas reuniões são compiladas em diretrizes e propostas de texto, encaminhadas aos secretariados dos foros que tratam do assunto. Frequentemente são utilizadas como base para projetos de parágrafos sugeridos para incorporação nas decisões sobre o tema áreas protegidas adotadas pelas COPs das Convenções Ambientais multilaterais[284].

A instância da UICN responsável pela organização dessas oficinas é o Grupo de Especialistas em Áreas Protegidas Transfronteiriças. Não se trata de um escritório, nem é constituído por profissionais da instituição. O Grupo é formado por diretores de unidades de conservação, pesquisadores, funcionários de organizações não governamentais e outros interessados no tema. Além dos encontros periódicos, mantém uma página na Internet[285] e um foro cibernético específico, onde estimula a troca de opiniões, compartilha relatórios e promove debates.

Os objetivos do Grupo de Especialistas constam dos termos de referência publicados quando a então Força-Tarefa foi oficialmente criada pela UICN, em 1997, e são claros. Incluem estabelecer uma rede global de administradores de áreas protegidas transfronteiriças e um

283 Para a definição de mosaicos, consultar o item (b) da Introdução.

284 Essa dinâmica é facilitada pelos vasos comunicantes existentes entre a UICN e os funcionários do Pnuma e das Convenções Ambientais multilaterais. A título de exemplo, como demonstrado no capítulo 1, Achim Steiner, atual diretor executivo do Pnuma, é ex-diretor da UICN, cuja Comissão de Áreas Protegidas tem como vice-presidente Trevor Sandwith, um grande advogado da cooperação entre parques adjacentes em zona de fronteira. Charles Bensançon, que, durante o período de Steiner na UICN dividiu com Sandwith a liderança da Força-Tarefa da UICN para as Áreas Protegidas Transfronteiriças, foi contratado por Steiner para o Pnuma, onde assumiu o cargo de chefe do Programa de Áreas Protegidas do Centro Mundial de Monitoramento de Áreas Protegidas.

285 Disponível em: <http://www.tbpa.net/>.

foro para a disseminação e troca de experiências e melhores práticas. Também determinam que sejam desenvolvidos métodos de avaliação e eficiência de manejo das áreas protegidas transfronteiriças, bem como que sejam compiladas e distribuídas diretrizes para sua gestão e manejo e um código de conduta para a ação em áreas protegidas transfronteiriças em tempos de paz e de conflitos armados. Por fim, a Força-Tarefa foi encarregada, desde o início de seu funcionamento, de redigir uma série de diretrizes para o estabelecimento e o reconhecimento das áreas protegidas transfronteiriças por instituições e órgãos relevantes à matéria da conservação ambiental.

O conceito de parques fronteiriços, ao contrário do que reza a cartilha conservacionista, não se restringe à seara ambiental. Tem sérias implicações políticas e está longe de ser uma proposta neutra com o objetivo único de assegurar o manejo ótimo da biodiversidade. Sua eventual aplicação teria implicações sobre soberania, ordenamento do território, defesa, direitos de mineração etc. Sob um ângulo realista das Relações Internacionais, aceitar o argumento técnico sem levar em conta suas implicações políticas seria incorrer no risco de que nações mais poderosas se apropriem do conceito e utilizem o termo "unidades de conservação transfronteiriças" para projetar sua soberania sobre o território estrangeiro contíguo a suas áreas protegidas na fronteira.

Nesse sentido, a posição prudente adotada até aqui pelo Itamaraty no tratamento do tema tem se mostrado acertada. Não somente no âmbito das Convenções Ambientais multilaterais, mas também no enquadramento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e das negociações bilaterais é importante ter sempre presente que, embora o paradigma de fronteira adotado pelo pensamento ambiental – o ecossistema – faça sentido sob uma abordagem técnica, no mundo das relações internacionais a fronteira ainda é uma linha arbitrária traçada segundo critérios políticos, com o intuito de demarcar diferentes espaços soberanos.

Tomando por base a História recente, não é irrealista prever que, no curto e médio prazos, as questões ambientais continuarão a migrar da periferia para o centro da agenda das relações internacionais, com possíveis implicações sobre os conceitos tradicionais de fronteira política em favor da gestão ecossistêmica. Nesse quadro, escorada em pareceres técnicos cujas conclusões não têm se chocado com os interesses de nações mais poderosas, tende a crescer a pressão pela gestão ecossistêmica de unidades de conservação adjacentes em zona de fronteira.

Nesse contexto, estar atento à evolução do debate sob seu prisma técnico, ganha contornos estratégicos. Não é necessário ser especialista no assunto nem ser membro da UICN para participar do Grupo de Especialistas em Áreas Protegidas Transfronteiriças. Para acompanhar seus debates e trabalhos basta estar inscrito em sua rede de correios eletrônicos, tal como procedera o autor no período em que se preparou para a Tese ora apresentada[286]. Tendo em vista a relevância do Grupo na elaboração de propostas técnicas elevadas aos Secretariados das Convenções Ambientais multilaterais e a facilidade em ser admitido como seu membro, seria aconselhável que tanto o ICMBio quanto a área ambiental do Itamaraty dele participassem e que o Brasil envidasse esforços para enviar representantes às principais reuniões, congressos e oficinas organizadas com o concurso dos Especialistas em Áreas Protegidas Transfronteiriças da UICN. Dessa maneira o país poderia influenciar na elaboração de conceitos técnicos ou, na pior hipótese, manter-se ao corrente da evolução da discussão nas instâncias técnicas e dos documentos delas emanados em direção às Convenções Ambientais multilaterais. Poderia, também, identificar as melhores práticas, do ponto de vista do interesse nacional, e buscar

286 Pertencer ao Grupo de Especialistas em Áreas Protegidas Transfronteiriças da UICN facultou ao autor acesso às mais avançadas discussões técnicas sobre o tema, bem como permitiu a ele fazer parte de uma rede de profissionais que o auxiliou na elaboração desta tese com a preparação de visitas técnicas e entrevistas com diretores de parques nacionais em zona de fronteira na África, Europa, América do Sul e América Central.

celebrar acordos de cooperação técnica com vistas à capacitação dos órgãos brasileiros gestores de unidades de conservação.

Sob o prisma bilateral, há outras considerações a serem feitas. A decisão sobre cooperar ou não para a gestão de áreas protegidas em zona de fronteira na Amazônia é estratégica. Insere-se nos enquadramentos maiores da integração continental e do ordenamento do território. Deve levar em conta as oportunidades e os riscos que se impõem no curto prazo, mas também avaliar como a evolução do tema tende a acontecer em um período mais dilatado. Trata-se de um caso clássico em que é necessário compatibilizar as capacidades internas às oportunidades externas. Sob uma abordagem pragmática, a análise de como o tema tem sido conduzido em outros lugares indica que, de uma forma geral, para um país com o peso específico do Brasil, as oportunidades superam os riscos[287]. No caso da Amazônia, contudo, o tratamento do assunto pede cautela. Como demonstrado no subcapítulo 3.4, embora estejam em fase de reestruturação e revigoramento, os órgãos ambientais brasileiros responsáveis pela gestão de áreas protegidas ainda têm capacidade executiva limitada.

Entretanto, como defendeu o embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, os nódulos fronteiriços, que na visão tradicional deveriam funcionar como tampões, "agora passam a assumir o papel de pontos de articulação"[288] [...] a "cooperação permitiria quando nada um muito maior conhecimento das áreas subjacentes ao território nacional, pois permitiria um estudo integrado de um território que na maioria das vezes funciona como uma só entidade ecossistêmica, permitindo à parte brasileira ir além do conhecimento fragmentado de que hoje dispõe"[289].

Com efeito, a cooperação para o manejo de áreas protegidas internacionalmente contíguas pode servir como uma ferramenta de

287 *Vide* capítulo 2.

288 COELHO, *op. cit.*, p. 117.

289 *Idem, ibidem*, p. 156.

integração agregadora e de percepção geral positiva, em uma região periférica onde as agendas bilaterais muitas vezes são matizadas por pequenos irritantes como contrabando, imigração ilegal, garimpo e tráfico de drogas. Possibilitaria, ainda, ao Brasil monitorar de forma indireta as áreas imediatamente adjacentes às fronteiras nacionais, sobre as quais poderia vir a ter legitimidade para reclamar fiscalização adequada, controle de movimentos, manejo correto entre outras medidas. Uma vez que o Brasil é o país amazônico com maior número de fronteiras, só ele pode exercer o papel de aglutinador das políticas e melhores práticas de manejo e gestão, incorporando aos procedimentos e adaptando aos interesses (e equipamentos) nacionais o que tenha sido absorvido em uma experiência de cooperação transfronteiriça para, a seguir, replicar a lição com sinais invertidos em uma situação de cooperação em outra fronteira.

Atividades abrangentes de cooperação entre áreas protegidas contíguas em zona de fronteira só poderão assumir contornos compatíveis com uma política capaz de ser projetada além-fronteira, inserida nos princípios maiores da integração continental, quando os órgãos gestores estiverem estruturados de maneira a serem capazes de cumprir a missão institucional de manejar o Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação. Em condições ideais (quantidade suficiente de recursos humanos, financeiros e materiais), promover uma gestão ecossistêmica dessas áreas poderia ser vantajoso para o Brasil. Dado o peso político e econômico do país na região, a tendência é de que essa gestão tome a forma e siga as doutrinas aplicadas no lado brasileiro. Como evidenciado ao longo do trabalho, todavia, atualmente no que toca às instituições responsáveis pela gestão das áreas protegidas no Brasil a afirmação feita pelo embaixador Pedro Pinto Motta Coelho em 1990 continua válida: “a instabilidade institucional afeta severamente a compreensão e, sobretudo, o gerenciamento adequado de programas que, vistos do 'centro' de poder, não conseguem despertar qualquer

senso de prioridade"[290]. Não é possível avançar com qualquer plano complexo de cooperação com vistas a uma gestão ecossistêmica de unidades de conservação em zona de fronteira sem antes prover capacidade gerencial aos órgãos ambientais. A gestão das unidades de conservação no lado brasileiro das fronteiras na Amazônia ainda está muito aquém do desejável[291].

Para ter uma política de cooperação profícua e integradora, executada a partir das unidades de conservação adjacentes à fronteira amazônica, é necessário que haja um ambiente institucional estruturado em cada uma das respectivas áreas protegidas. É preciso, ainda, que os funcionários dos órgãos gestores estejam capacitados para compreender as necessidades de manejo de suas unidades e priorizá-las à luz da cooperação transfronteiriça no marco de uma estratégia maior de ordenamento do território. Qualquer atividade de cooperação a partir dessas áreas protegidas deve estar inserida em um projeto nacional de gestão do território, articulando o espaço natural com o cultivado e com o construído. Isso será alcançado à medida que o órgão gestor federal construir uma cultura institucional de Estado, calcada na consolidação de doutrinas e objetivos de longo prazo e lastreada em um corpo de servidores bem capacitado e enquadrado em um plano de carreira previsível, estruturado em torno de promoções por merecimento e em cursos recorrentes de atualização profissional.

À luz da atual fragilidade institucional nas esferas federal e estadual, seria prudente focar a cooperação em projetos pontuais de natureza técnica, que envolvam troca de informações, fiscalização e geração de emprego e renda evitando-se, até que haja maior

290 *Idem, ibidem*, p. 146.

291 A escassez de meios nas fronteiras amazônicas é crônica e não afeta apenas as áreas protegidas. Relatório de 140 páginas entregue em dezembro de 2010 ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva pelo Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça constata a vulnerabilidade de extensas áreas na fronteira ao contrabando e ao tráfico de drogas e de armas. Também evidencia a carência de políticas públicas específicas para a fronteira. Entre as propostas apresentadas para mitigar o problema estão reforço de efetivo policial, capacitação de agentes, fiscais e outros profissionais para atuar em ações específicas e a criação de gratificações especiais para incentivar profissionais a serem lotados na fronteira. *Vide* Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. *Relatório Sobre a Faixa de Fronteira*. Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2010.

robustez dos órgãos ambientais brasileiros, tratativas que impliquem compromissos de manejo ou acordos de gestão integrada. É preciso ter em conta que nossas unidades de conservação não preenchem os requisitos legais que lhes são atribuídos e que há, inclusive, desmatamento e caça ilegal em várias delas. Qualquer acordo bilateral mais abrangente pode transformar esses temas em vulnerabilidade para o Brasil, pois tem o potencial de abrir margem para pressões baseadas na suposição de que impactos no lado brasileiro afetam a totalidade do ecossistema de que alguma unidade de conservação estrangeira também faz parte.

Enquanto os órgãos gestores ambientais brasileiros ainda se estruturam, criam seus próprios planos de carreira e de fato se fortalecem para o desempenho de suas funções, a cooperação transfronteiriça deve respeitar a capacidade de cada órgão de implementar os projetos acordados. A cautela recomenda que se trabalhe, como se assinalou acima, pontualmente em projetos individuais, cuja capacidade de execução esteja à altura dos recursos disponíveis no lado brasileiro.

Ainda assim, considerando o objetivo basilar expresso na Constituição Federal que determina a busca da "integração econômica, política, social e cultural dos Povos da América Latina"[292], é importante manter uma visão estratégica de longo prazo, que estabeleça patamares mais avançados de cooperação e de manejo coordenado, a serem acordados em paralelo com os diferentes estágios de implementação das áreas protegidas brasileiras. Mesmo tendo em conta os atuais baixos níveis de gestão e manejo das unidades de conservação do Brasil, arranjos de cooperação que tenham por objeto as áreas protegidas fronteiriças brasileiras podem servir para incorporar parte da área adjacente ao Brasil em território estrangeiro à macropolítica de ordenamento territorial e zoneamento econômico-ecológico da Amazônia. A mera decisão de criar parques contíguos na fronteira já demonstra certo grau de harmonização dos respectivos ordenamentos

292 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996, p. 3.

territoriais. A busca de critérios uniformes para a criação de novas unidades de conservação no Brasil e seus vizinhos amazônicos poderá conferir previsibilidade ao ordenamento futuro de territórios escolhidos como prioritários para projetos de integração. O ideal do manejo coordenado pode vir em um segundo momento. Insere-se no objetivo mais amplo de transformação de antigas linhas de separação em espaços de integração, que é princípio basilar da IIRSA.

Como é defendido neste trabalho, os zoneamentos ecológico--econômicos das diferentes áreas amazônicas nacionais deveriam ser coordenados de modo a evitar competições intraregionais, e a maximizar os ganhos advindos de projetos internacionais como estradas, usinas hidrelétricas e cadeias produtivas complementares. O adensamento populacional nas fronteiras amazônicas, em especial junto às áreas protegidas no Amapá e em Roraima citadas no capítulo 3, já está produzindo uma realidade de interação entre os habitantes de ambos os lados da fronteira, com trocas comerciais e esquemas de cooperação entre a iniciativa privada, ONGs, câmaras de comércio e administrações municipais. A cooperação fronteiriça institucional em nível federal também está mais ativa, com o advento dos comitês de fronteira e, mais recentemente, com as obras de infraestrutura executadas no contexto da IIRSA.

Dessarte, parece estratégico que, no médio e longo prazos, o Brasil esteja preparado para estabelecer programas consistentes e monitoráveis de cooperação com seus vizinhos para o manejo coordenado das unidades de conservação em zona de fronteira na Amazônia. Programas de gestão integrada como o Projeto da Rota Maia, citado no capítulo 2, são bons exemplos de desenvolvimento sustentável. Como desdobramento da IIRSA, poderiam ser aplicados na região amazônica sob a liderança brasileira. Tomar a iniciativa tão logo as condições internas o permitam é um passo desejável para que o país negocie em posição vantajosa os termos e os parâmetros de tal gestão de acordo com seus interesses nacionais.

Administrar uma área protegida sem que haja controle sobre seu entorno imediato equivale a tentar manejar um rio até a metade de seu curso. É impraticável, pois da mesma forma que a poluição, a pesca predatória e o assoreamento a montante afetam o caudal a jusante, os impactos bióticos e abióticos de um ecossitema se propagam por sua totalidade sem respeito pelas fronteiras políticas[293]. Se aceitamos conceitualmente que o estabelecimento e o manejo de áreas protegidas é fundamental para a gestão coletiva saudável da totalidade do território nacional e se consubstanciamos esse conceito no arcabouço jurídico pátrio, então compreendemos a importância da preservação do meio ambiente *in situ* para o país.

Ao incorporar em nossa legislação a ideia do manejo ecossistêmico e suas variáveis, que incluem os mosaicos, os corredores ecológicos e as zonas de amortecimento, demonstramos, como nação, que compreendemos ser impossível manter a integridade de uma área protegida sem exercer algum controle sobre seu entorno. Assim, aceitar que uma área contígua a uma unidade de conservação brasileira não esteja submetida a regras mínimas de monitoramento e controle ambientais é admitir a vulnerabilidade de uma parte do território nacional, pelo menos no que tange aos objetivos que o Brasil alocou àquela parcela de terreno. Ao país se impõe o desafio de estar preparado tecnicamente para exercer o manejo coordenado de mosaicos internacionais de áreas protegidas em condições vantajosas para o Brasil.

293 Vale ressaltar que parcela significativa das cabeceiras da bacia amazônica está fora do território brasileiro.

REFERÊNCIAS

1. Livros

ALI, Saleem H. (Org.). *Peace parks, conservation and conflict resolution*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2007.

ARNT, Ricardo (Org.). *O que os economistas pensam sobre sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

AMORIM, Celso *et al*. *Obras de integração física na América do Sul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2007.

BARRETO, Paulo; ARAÚJO, Elis; BRITO, Brenda. *A impunidade de crimes ambientais em áreas protegidas federais na Amazônia*. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2009.

BRACK EGG, Antonio; VALLENAS, Hugo; LÉON, Rafo. *Perú paraíso natural*: áreas naturales protegidas. Lima: Bee Creative S.A.C., 2006.

CARABIAS, Julia; DE LA MAZA, Javier; CADENA, Rosaura (Coords.). *Capacidades necesarias para el manejo de áreas protegidas*: América Latina y el Caribe. Arlington: The Nature Conservancy/ UICN, World Commission on Protected Areas, 2003.

CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO (CCOMSEx). *O exército brasileiro e a Amazônia protegida*. Brasília: CCOMSEx 2009.

COUTO, Ronaldo Graça (Coord.). Atlas de conservação da natureza brasileira, unidades federais. São Paulo: Metalivros, 2004.

DE KOK, Melissa (Coord.). *Transfrontier conservation areas management* – training manual. Pretória: Southern African Wildlife College, 2009.

DEPARTMENT OF ENVIRONMENTAL AFFAIRS AND TOURISM. *People, parks and transformation in South Africa*: a century of conservation, a decade of democracy. Pretoria: Department of Environmental Affairs and Tourism, 2003.

DIEWALD, Cristoph; FREITAS, Analuce; BARROS, Ana Cristina. *Aperfeiçoando a cooperação internacional para áreas protegidas no Brasil*. Brasília: The Nature Conservancy, 2006.

D´INCAO, Maria Ângela; MACIEL DA SILVEIRA, Isolda (Org.). *Amazônia e a crise da modernização*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994.

DORFLER, Maurício; MATAMOROS Antonio; SALINA MONTES, Carlos; RIVERA BRUSATIIN, Adriana (Coords.). *Compilación de las actividades de los países miembros de la OTCA en el marco del año internacionalde la diversidad biológica/Plan de acción regional para la biodiversidad Amazónia (propuesta)*. Brasília, Secretaria Permanente da OTCA, 2010.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 21. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

ENGELBRECHT, Henriëtte (Ed.). *Klagadi transfrontier park*. 3ª ed. Pretoria: South African National Parks, 2004.

EXECUTIVE INTELLIGENCE REVIEW. *A máfia verde:* o ambientalismo a serviço do governo mundial. 3. ed. Rio de Janeiro: EIR, 2001,

FOGG, George E.; SHINER, J. William. *Management planning for park and recreation areas*. 3ª reimp. Alexandria (Virginia): National Recreation and Park Association, 1989.

GUATURA, Inah Simonetti (Org.). *SNUC Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2000.

HARRISON, Paul (Ed.). *Geo Year Book, an overview of our changing environment*. Nairobi: PNUMA: Division of Early Warning and Assessment, 2007.

HEYNEMANN, Cláudia. *Floresta da Tijuca, natureza e civilização*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1995.

IBAMA e WWF-Brasil. *Efetividade de gestão das unidades de conservação do Brasil; implementação do método Rappam – avaliação rápida e priorização da gestão de unidades de conservação*. Brasília: IBAMA e WWF-Brasil, 2007.

Informe Nacional sobre Áreas Protegidas no Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: MMA, 2007.

JIMENEZ, Alicia; LOPÉZ, Alexander. *The mesoamerican biological corridor as a mechanism for transborder environmental cooperation,rReport of the regional consultation, 4-5 July 2006, Mexico City*. Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco. São José: Universidad Nacional de Costa Rica, 2006.

LACIKA, Ján; ONDREJKA, Kliment. *Natural heritage of Solvakia*: national parks. Bratislava: Dajama, 2009.

MACKINNON, Elisabeth (Coord.). *Conservation of biodiversity in mountain ecosystems*. Washington: Banco Mundial, 2002.

MADRIGAL CORDERO, Patricia; SOLÍS RIVERA, Vivienne. *Comanejo*. São José da Costa Rica: Solidar, 2004.

MIHAL, Ivor; DANKO, Stefan. *Wealth of the Pieniny and Zamagurie*. Bratislava: Vydavatel Matice Slovenskej, 2009.

MILANO, Miguel Serediuk; THEULEN, Verônica (Coord.). *II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação – Anais*. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/ Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. 3 v.

_____. e outros (Coord.). *III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação – Anais*. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/ Fundação O Boticário de Proteção à Natureza/ Associação Caatinga, 2002.

_____. e outros (Coord.). *IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação – Anais*. Curitiba: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/ Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004.

_____. (Org.). *Unidades de conservação, atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

MITTERMEIER, Russell A.; KORMOS, Cyril; MITTERMEIR, Cristina; ROBLES GIL, Patricio; SANDWITH, Trevor; BESANÇON, Charles. *Transboundary conservation*: a new vision for protected areas. Cidade do México: CEMEX – Agrupación Sierra Madre- Conservation International, 2005.

MOSSMAN, Márcia (Coord.). *O Exército brasileiro na Amazônia*. Brasília: Exército Brasileiro, 2009.

MUANIS, Manoela Mossé; SERRÃO, Manoel; GELUDA, Leonardo. *Quanto custa uma unidade de conservação federal?* Uma visão estratégica para o Financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Rio de Janeiro: Funbio, 2009.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. *Direito ambiental internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

NYKA, Jozef. *Pieniny*. Varsóvia: Dyrekcja Pieninskiego Parku Narodowego, 2000.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso; BAYNES, Stephen Grant (Org.). *Nacionalidade e etnicidade em fronteiras*. Brasília Editora UNB, 2005, 278 pp .

PASQUIS, Richard. *Documento orientador para un programa pan--amazónico de áreas protegidas*. Brasília: Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento, 2005.

_____; USSELMAN, Pierre. *Los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas (SNAP) entre necesidades de conservación y socio-diversidad e imperativos de desarrollo: elementos para el desarollo sostenible*. Brasília: Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento, s/d.

PEACE PARKS FOUNDATION. *Annual Review 2009*. Stellenbosch: Peace Parks Foundation, 2009.

_____. *Strategic Business Plan 2010-2014*. Stellenbosch: Peace Parks Foundation, 2009.

PIERCE, S. M.; Cowling, R.M.; SANDWITH, T.; MACKINOM, K. *Mainstreaming biodiversity in development*: case studies from South Africa. Washington: The World Bank Environment Department, 2002.

PNUMA: Division of early warning and assessment. *Hydropolitical vulnerability and resilience along international waters: Africa*. Nairobi: Pnuma: Division of Early Warning and Assessment/ Oregon State University/ Belgian Development Cooperation, 2005.

PUTNEY, Allen (Coord.). *The Grand Ruta Inca, Pre-Feasibility Study For a Network of Protected Areas Associated With The Gran Ruta Inca*. Lima: UICN, World Commission on Protected Areas, 2002.

ROLDÁN ORTEGA, Roque. *Models for recognizing indigenous land rights in Latin America*. Washington: The World Bank Environment Department, 2004.

SANDWITH, Trevor; SHINE, Clare; HAMILTON, Lawrence; SHEPPARD, David. *Transboundary protected areas for peace and conservation*. Gland: UICN, 2001.

SECAIRA, Fernando; MALDONADO, Oscar (Ed.). *An agenda for today*: the actions we need to take. Strategies of the Maya, Zoque and Olmec forests ecoregional plan. São José da Costa Rica: The Nature Conservancy, 2006.

SHEPHERD, Gill. *The ecosystem approach*: five steps to implementation. Gland: IUCN, 2004.

SPENCELEY, Anna. *Tourism investment in the great Limpopo transfrontier conservation area*. Joanesburgo: Universidade de Witwatersrand/ Transboundary Protected Areas Research Initiative, 2008.

THORSEL, Jim (Coord.). *Parks in the borderline*: experience in transfrontier conservation. Gland: UICN, 1990.

Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente/ Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos. *Estudio de diagnóstico de la Cuenca del Rio San Juan y lineamientos del plan de acción*. Washington: O.E.A, 1997.

VASILEJEVIC, Maja; PESOLD, Tomasz (Eds.). *Crossing borders for nature: european examples of transboundary conservation.* Gland: IUCN, 2011.

VERÍSSIMO, Adalberto *et al*. *Áreas protegidas da Amazônia brasileira*: avanços e desafios. Belém: Imazon; São Paulo: Instituto Sócio Ambiental, 2011.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *Guiana e Suriname:* uma outra América do Sul. Porto Alegre: URGS, s/d.

VIVAS, Leonel; ALEXANDER CEGARRA, Jesus; MAGGIORANI, Alfredo. *Atlas de áreas protegidas de Venezuela, 10 parques nacionales*. Caracas: Inparques, 2010.

ZBICZ, Dorothy Calhoun. *Transboundary cooperation in conservation*: a global survey of factors influencing cooperation between internationally adjoining protected areas. Tese de Doutorado. Universidade de Duke, 1999.

2. Dissertações, teses e trabalhos acadêmicos

AMARAL JUNIOR, Milton Ferreira. *Investimentos mínimos em conservação para consolidação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque – PNMT*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental e Políticas Públicas da Universidade Federal do Amapá para obtenção do Título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá: Universidade Federal do Amapá, 2010.

BARÊA COUTINHO, Maria do Carmo. *Reservas extrativistas no Brasil e experiências da Costa Rica*. Dissertação para obtenção do título de Mestre em Integração da América Latina, área de concentração em Comunicação e Cultura. Universidade de São Paulo, 2000.

BIATO, Marcel. *O processo de paz Peru-Equador e a solução pacífica das controvérsias*. Tese apresentada ao XXXII CAE, Brasília: Instituto Rio Branco, 2001.

CASTRO, André Dunham de. *Crise na Colômbia:* impactos e implicações para o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

COELHO, Pedro Motta Pinto. *A cooperação fronteiriça na Amazônia; os planos-modelos de desenvolvimento integrado de comunidades vizinhas na fronteira - uma proposta*. Tese apresentada ao XXI CAE, Brasília: Instituto Rio Branco, 1990.

FONSECA, Luiz Antônio Dubeux. *Brasil e Guiana – adensamento das relações políticas:* interesses brasileiros. Tese apresentada ao L CAE, Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

MENDONÇA, Luciana de Andrade. Parques nacionais do Iguaçu e Iguazú: uma fronteira ambientalista entre Brasil e Argentina. Trabalho apresentado na XXII Reunião Brasileira de Antropologia. Fórum de Pesquisa 3: *Conflitos Socioambientais e Unidades de Conservação*. Brasília, 2000.

PEREIRA, Sonia Maria. *La cooperation internationale entre les parcs nationaux frontaliers: les particularités, entre le Brésil et ses voisins*. Tese de Doutorado, Université de Strasbourg III, 1986.

STEINMAN, Rebeca. *Áreas protegidas nas zonas de fronteira internacional da Amazônia brasileira*. Tese (doutorado em programa de pós-graduação em geografia). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

TELLES RIBEIRO, Paulo Fernando. *O Brasil e a cooperação regional na Amazônia*. Tese apresentada ao III CAE, Brasília: Instituto Rio Branco, 1981.

TONIATTI, Virgínia Bernardes de Souza. *A aproximação institucional da França à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. Perspectivas*. Tese apresentada no L CAE, Brasília: Instituto Rio Branco, 2006.

3. Discursos e conferências

Discurso de Posse do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. Brasília, 1º de janeiro de 2010.

Discurso do *Excelentíssimo Senhor Presidente da República Portuguesa, Engenheiro Jorge Sampaio, por ocasião da Sessão Comemorativa do 25º Aniversário de Criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês*. Proferido em Portela do Leonte, em 8 de maio de 1996. Lisboa: Arquivo Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade de Portugal.

MACHADO, Lia Osório; OLIVEIRA, Camila da Rocha; RIBEIRO, Letícia Parente. *Interações transfronteiriças e gestão territorial na fronteira Acre-Peru* – o caso do povo indígena Ashaninka. Apresentação feita na 60ª Reunião anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. s/d.

MENDONÇA, Luciana de Andrade. *Parques nacionais do Iguaçu e Iguazu: uma fronteira ambientalista entre Brasil e Argentina*. Apresentação feita na XXII Reunião Brasileira de Antropologia. Fórum de Pesquisa 3 "conflitos Socioambientais e Unidades de Conservação". Brasília: Julho de 2000.

MISI, André. *Instrumentos jurídicos e políticos para a conservação de ecossistemas transfronteiriços*. Apresentação feita no Seminário Internacional Sobre Conservação Transfronteiriça e Reservas da Biosfera. Foz do Iguaçu: 2 a 4 de dezembro de 20005.

PONCE, Carlos; GHERCI, Fernando. *Cordillera del Condor*. Conferência proferida na oficina "Transboundary Protected Areas in The Governance Stream", realizada em Durban, África do Sul, nos dias 12 e 13 de Setembro de 2003, no contexto do 5º Congresso Mundial de Áreas Protegidas, organizado pela UICN.

SCHOON, Michael L. *Building robustness to disturbance: governance in Southern African peace parks*. Paper Prepared for the Parks, Peace, and Partnership Conference. Waterton, Canadá, 9 a 12 de setembro de 2007.

TAMBURELLI, Gianfranco e GUILLET, Alfredo. *Legal and institutional implications of Systemic Planning and Management of Transboundary Protected Areas – a comparative analysis of case studies from the italian development cooperation*. Paper prepared for the workshop on Transboundary Areas in the Governance Stream of the 5th World Parks Congress. Durban, África do Sul, setembro de 2002.

WOLMER, William. Transboundary p*rotected areas governance. Tensions and paradoxes*. Conferência proferida na oficina "Transboundary

Protected Areas in the Governance Stream of the 5th World Parks Congress". Durban: 12 e 13 de setembro de 2003.

4. Acordos internacionais e documentos oficiais

Acordo Complementar para Implementação do Projeto Sistema de Alerta e Monitoramento de Incêndios Florestais, entre Brasil e Bolívia, assinado em 14 de fevereiro de 2007.

Acordo de Cooperação entre o Parque Nacional da Peneda Gerês e o Parque Natural da Baixa Limia – Serra do Xurés. Assinado em 31 de julho de 1997. Portela do Homem: Arquivo do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade de Portugal-Região Norte.

Acordo-Quadro de Cooperação Brasil-França, assinado em 28 de maio de 1996.

Acta de la X Reunión del Grupo de Trabajo Sobre Desarrollo Fronterizo (GTDF) Venezuela-Brasil (16, 17 y 18 de junio de 2101, Brasilia).

Acta Final de la I Reunión Técnica del Grupo de Trabajo Sobre Medio Ambiente entre la República Federativa de Brasil y la Republica de Colombia (24 y 25 de febrero de 2005, Tabatinga).

Acta Final de la III Reunión Técnica del Grupo de Trabajo Sobre Medio Ambiente entre la República Federativa de Brasil y la Republica de Colombia (12 de março de 2009, Tabatinga).

Ata da I Reunião do Comitê de Fronteira, realizada em Boa Vista entre 11 e 13 de novembro de 2009, enviada por Brasemb Georgetown pela GMD número 27, de 27 de janeiro de 2010.

Ata da Reunião Ampliada do Grupo de Trabalho Para Proteção Transfronteiriça da Serra do Divisor e Alto Juruá (Brasil-Peru). Mâncio Lima, Acre, 16 a 18 de outubro de 2008.

Ata Final da III Reunião de Cooperação Transfronteiriça Brasil-França. Macapá, 28 a 30 de janeiro de 2002.

Ata do Primeiro Encontro das Áreas Protegidas na Zona de Fronteira Amapá/Pará-Guiana Francesa, maio de 2009. Brasília: Arquivo da Assessoria Internacional do MMA.

Bilateral Agreement between the Government of the Republic of Botswana and the Government of the Republic of South Africa on the Recognition of the Kgalagardi Transfrontier Park. 12 de maio de 2000.

Carta do Platô. I Encontro das Polícias Ambientais e Guarda-Parques do Platô das Guianas. Macapá: 5-7 de maio de 2010.

Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 5 de junho de 1992.

Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996.

GROSSI, Cláudia Della Piazza. *Relacionamento do Brasil com Países Fronteiriços nos Temas Ambientais*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/ Assessoria de Assuntos Internacionais, 2009.

Joint Statement of the Representatives of the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia, Montenegro, the Republic of Serbia, and the Republic of Slovenia. Bonn, 29 de maio de 2008.

Memorando de Entendimento sobre colaboração transfronteiriça entre o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do território e do Desenvolvimento Regional de Portugal e o Ministério do Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho de Espanha para as áreas classificadas sitas no Tejo Internacional. Zamora, 22 de janeiro de 2009.

Memorandum of Understanding Between The Government of Southern Sudan and the Government of Uganda on the Management of

Transboundary Conservation Landscapes for Peace. Kampala, 5 de março de 2007.

Memorandum of Understanding Between The National Park Service of the Department of the Interior of the United States of America and Parks Canada of the Department of Canadian Heritage of the Government of Canada, on Cooperation in Management, Research, Protection, Conservation, and Presentation of National Parks and National Historic Sites. Maio de 1998.

MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

MOREIRA, Tereza. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu, Resumo Executivo*. Brasília: Ibama, s/d.

ORTEGA, Walmir (Diretor de Ecossistemas do IBAMA). *Transboundary Protected Areas*. Apresentação feita na 8ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica. Curitiba: 28 de Março de 2008

OSPINO, Harold Andrés *et al*. *Línea Base Para la Planificación del Manejo en la Reserva Nacional Natural Puinawa*. Inirída: Unidad Administrativa Especial del Sistema Natural de Parques Naturales de Colombia, 2004.

Plan de Manejo del Parque Departamental y Área Natural de Manejo Integrado (PD ANMI) Iténez. La Paz, 2001.

Plano de Manejo da Reserva Extrativista Chico Mendes. Xapuri: Ministério do Meio Ambiente/ IBAMA, 2006.

Plano de Manejo do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque. Macapá: Ministério do Meio Ambiente/ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2009.

Plano Nacional de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, janeiro de 2006.

Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement. Assinado em Maputo 18 de agosto de 1999. Stellenbosh: Arquivo da Peace Parks Foundation.

Recomendação 587 da 21ª Sessão Ordinária da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, sobre a "Criação de parques naturais regionais e parques naturais fronteiriços".

Relatório do I Encontro das Polícias Ambientais e Guarda-Parques do Platô das Guianas. Governo do Estado do Amapá, 3º Batalhão de Polícia Militar Ambiental, 2010.

Relatório Sobre a Faixa de Fronteira. Brasília: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, Ministério da Integração Nacional, 2010.

RODRIGUES, Germán Alberto *et al*. *Línea Base Para la Planificación de Acciones en el Parque Nacional Natural Rio Puré*. Letícia: Unidad Administrativa Especial del Sistema Natural de Parques Naturales de Colômbia, 2005.

Roteiro Metodológico de Planejamento – Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas. Brasília: IBAMA, 2002.

Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em Brasília em 3 de julho de 1978.

Transboundary Ramsar Sites: Rationale and Lessons Learned from IUCN. IUCN Position Paper/ Ramsar Convention on Wetlands/ COP 9, Kampala, Uganda, 8-15 de Novembro 2005.

Treaty Between the Government of the Republic of Mozambique, the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Republic of Zimbabwe on the Establishment of the Great Limpopo Transfrontier Park. Xai Xai, 9 de dezembro de 2002.

Treaty between the Government of the Republic of Angola, the Government of the Republic of Botswana, the Government of the Republic of Namibia, the Government of the Republic of Zambia and the Government of the Republic of Zimbabwe on the Establishment of the Kavango Zambezi Transfrontier Conservation Area, assinado em Luanda, em 18 de agosto de 2011.

World Heritage Nominations – IUCN Technical Evaluation. 303 Iguazú National Park (Argentina). Summary prepared by IUCN (March 1984), based on the original nomination submitted by Argentina: Item 6: Recommendations.

World Heritage Nominations – IUCN Technical Evaluation. 355 Iguaçu National Park (Brazil). Summary prepared by IUCN (May 1995).

World Heritage Nominations – IUCN Technical Evaluation. Noel Kempf Mercado National Park (Bolivia). Summary prepared by IUCN (April 2000).

5. Expedientes e documentos internos do Itamaraty e de outros ministérios

Itamaraty

Circular telegráfica 664, expedida em 13 de julho de 2005.

Circular telegráfica 421, expedida em 25 de junho de 2009.

Circular telegráfica 502, expedida em 29 de julho de 2009.

Circular telegráfica 841, expedida em 8 de dezembro de 2010.

Circular telegráfica 80272/2, expedida em 3 de janeiro de 2011.

Despacho telegráfico 349, expedido em 9 de abril de 2003 para a Embaixada em Paris.

Despacho telegráfico 27, expedido em 9 de fevereiro de 2004 para a Embaixada em Kuala Lumpur.

Despacho telegráfico 336, expedido em 17 de novembro de 2005 para a Embaixada em Nairobi.

Despacho telegráfico 22, expedido em 30 de janeiro de 2008 para a Missão do Brasil junto à FAO.

Despacho telegráfico 106, expedido em 20 de fevereiro de 2008 para a Embaixada em Paris.

Despacho telegráfico 368, expedido em 10 de dezembro de 2008 para a Embaixada em Despacho telegráfico 360, expedido em 29 de abril de 2010 para a Embaixada em Lima.

Despacho telegráfico 368, expedido em 3 de maio de 2010 para a Embaixada em Lima.

Despacho telegráfico 409, expedido em 14 de maio de 2010 para a Embaixada em Lima.

Informação ao Senhor SGAP-I. Brasília: DEMA, 4 de janeiro de 2008.

Nota à Imprensa 549. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela, 29 e 30 de outubro de 2009.

Nota à Imprensa 619. Declaração dos Chefes de Estado Sobre a Organização do Trabalho de Cooperação Amazônica - 26 de novembro de 2009.

Nota à Imprensa 620. Declaração de Manaus. Reunião de Cúpula dos Países Amazônicos Sobre Mudança do Clima - 26 de novembro de 2009.

Nota à Imprensa 664. Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Peru, 11 de dezembro de 2009.

Pontos de Conversação. Cooperação Fronteiriça Brasil-França. Visita do PR à França (13-15 de julho de 2005). Brasília: DEMA s/d.

Telegrama 400, expedido em 21de dezembro de 2005 pelo Consulado--Geral em Montreal.

Telegrama 168, expedido em 13 de fevereiro de 2007 pela Embaixada em Bogotá.

Telegrama 102, expedido em 2 de março de 2007 pela Embaixada em Nairobi .

Telegrama 134, expedido em 2 de maio de 2007 pela Embaixada em Nairobi.

Telegrama 126, expedido em 30 de janeiro de 2008 pela Embaixada em Paris.

Telegrama 471, expedido em 10 de julho de 2008 pela Embaixada em Paris.

Telegrama 80, expedido em 19 de março de 2009 pelo Consulado-Geral em Caracas.

Telegrama 262, expedido em 19 de março de 2009 pela Embaixada em Caracas.

Telegrama 98, expedido em 4 de abril de 2009 pelo Consulado-Geral em Caracas.

Telegrama 242, expedido em 30 de abril de 2009 pela Embaixada em Lisboa.

Telegrama 368, expedido em 10 de dezembro de 2008 pela Embaixada em Georgetown.

Telegrama 13, expedido em 7 de janeiro de 2011 pela Embaixada em Nairobi.

Telegrama 66, expedido em 11 de janeiro de 2011 pela Embaixada em Paris.

Telegrama 1039, expedido em 18 de julho de 2011 pela Embaixada em Bogotá.

Ministério da Defesa e Forças Armadas Brasileiras

Ofício 621/A3.7 expedido em 22 de setembro de 2003 pelo Gabinete do Comandante do Exército Brasileiro, General-de-Exército Francisco Roberto de Albuquerque, ao Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Jorge Armando Félix.

Outros ministérios

Aviso 424/MJ, expedido em 30 de abril de 2002 pelo Gabinete do Ministro da Justiça, Miguel Reale Júnior, ao Chefe de Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General-de--Divisão Alberto Mendes Cardoso.

Aviso 82/MP, expedido em 28 de maio de 2002 pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Guilherme Gomes Dias, ao Chefe de Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, General-de-Divisão Alberto Mendes Cardoso.

Exposição de Motivos Interministerial 00115/2009/MP/MS/MMA, assinada em Brasília em 5 de junho de 2009, pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Paulo Bernardo da Silva.

Exposição de Motivo 001/10- PNMR/CR 2/ DIREP-ICMBio, encaminhada em 15 de dezembro de 2010, pelo Chefe do Parque Nacional do Monte Roraima, Ricardo Ponciano, ao Diretor de Unidades de Conservação de Proteção Integral do ICMBio, Ricardo José Soavisnki.

Ofício 3/2010/CAMUC/CGEPI/DIREP, expedido em 26 de março de 2010, pela Sra. Lilian Hangae, Coordenadora de Avaliação e Monitoria de Unidades de Conservação do ICMBio, à Sra. Renata Furtado, Coordenadora-Geral de Assentimento Prévio do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Subsídios do Ministério do Meio Ambiente ao Ministério das Relações Exteriores/DEMA para a 9ª Conferência das Partes da Convenção Ramsar. Kampala, Uganda, 8 a 15 de novembro de 2015.

6. Jornais e revistas especializados

AMORIM, Celso. Política Externa do Governo Lula, os primeiros dois anos. *Análise de Conjuntura OPSA*, número 4, março de 2005.

ARTEAGA, Serrano. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA): Um desafio permanente. *DEP. Diplomacia Estratégia Política/ Projeto Raul Prebisch*. Ano II, n° 4. Brasília: Projeto Raul Prebisch, Abril/Junho de 2006.

BORGES, Sérgio *et al.* Uma análise geopolítica do atual Sistema de Unidades de Conservação na Amazônia Brasileira. *Revista Política Ambiental*, número 4, agosto de 2007. Belo Horizonte: Conservation Internacional.

CASTAÑO URIBE, Carlos. Consideraciones políticas y técnicas sobre el establecimiento de un área fronteriza entre Colombia, Brasil y Perú en el trapecio Amazónico, en Amacayú. *Mundo Selvático-Revista Espacio Común*. Bogotá: Inderena, vol. III, número 3, nov. 1992.

DEP. *Diplomacia Estratégia Política/Projeto Raul Prebisch*. Ano I, n° 2. Brasília: Projeto Raul Prebisch, Janeiro/Março 2005.

EULER, A.M.C; PURRI, J.L; NEGRET, J.F. O processo de governança em reservas extrativistas de Rondônia. *Revista Simposium 11*. Quito: UICN, 2010.

FOLHA DO MEIO AMBIENTE. *Mendes e o Parque de Rondônia*. Brasília: agosto de 2011.

FONSECA JÚNIOR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II* (2 Volumes). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

INGLIS, Robert (Ed.). *MDTP News*. v. 1, n. 2. Howick: Maloti Drakensberg Transfrontier Project, 2005.

PRAZERES, Leandro. General Heleno deixa comando militar da Amazônia. *Revista Defesa Brasil*. Brasília, 23 de Março de 2009.

REVISTA DEFESA BRASIL. *Amazônia não é parque da Europa, diz Jobim*. Brasília, 06 de março de 2009.

_____. *Nova reserva fecha fronteira do Brasil na região Amazônica*. Brasília, 28 de dezembro de 2008.

_____. *General Heleno: não há nenhuma retaliação*. Brasília, 30 de março de 2009.

_____. *Exército vai instalar pelotão na Reserva Raposa Serra do Sol*. Brasília, 2 de abril de 2009.

_____. *Defesa promete mais 28 pelotões na Amazônia*. Brasília, 16 de maio de 2009.

RAMSAROOP, Peter; PHILLIPS, Eric M. A Guiana-vinculando o Brasil ao Caribe: um potencial que encontra a sua oportunidade. *DEP. Diplomacia Estratégia Política/Projeto Raul Prebisch*. Ano II, n. 4. Brasília: Projeto Raul Prebisch, Abril/Junho de 2006.

SAUSSAY, Christian du. Transfrontier parks. *Unasylva: an international review of forestry and forest products*. Roma: FAO, v. 32, n. 127, 1980.

TELTING, André E. Suriname: uma visão macroeconômica: Desafios e perspectivas. *DEP. Diplomacia Estratégia Política/ Projeto Raul Prebisch*. Ano II, n. 4. Brasília: Projeto Raul Prebisch, Abril/Junho de 2006.

WORLD COMMISSION ON PROTECTED AREAS NEWS. n. 96. Gland: UICN, 2005.

7. Artigos da grande imprensa

ALENCASTRO, Catarina. *Mangabeira quer abrir Amazônia para pesquisa estrangeira*. Disponível em: <www.oglobo.globo.com>, Rio de Janeiro, 6 de maio de 2009.

ANTUNES DE OLIVEIRA, Renan e ALDÉ, Lorenzo. *As flonas em extinção*. Disponível em: <www.oeco.com.br>, 19 out. 2005.

BOURSCHEIT, Aldem. *O desmatamento da Pan-Amazônia*. Disponível em: <www.oeco.com.br>, 3 abril 2009.

BRÍGIDO, Carolina. *Turismo é fraco no Amapá, que recebeu apenas 459 estrangeiros em 2010*. Disponível em: <www.br.notícias.com>, 11 ago. 2011.

CLAYTON, Jonathan. Animal rights outrage over plans to cull South Africa's elephants. *The Times*. Londres, 26 Feb. 2008.

DONNELLY, John. Nowhere to hide; elephants face big cull. *The Sydney Morning Herald*, Sydney, 25 set. 2004, p. 21.

DOUROJEANNI, Marc. *Hidrelétricas brasileiras na Amazônia peruana*. Disponível em: <www.oeco.com.br>, 29 jun. 2009.

GOSLING, Melanie. Huge transfrontier park to be established. *The Star*, Joanesburgo, 12 dez. 2006, p. 2.

LOBO, Felipe. *Após dez anos, uma avaliação cautelosa*. Disponível em: <www.oeco.com.br>, 17 out. de 2010.

MANDE, Mike. Proposed wildlife corridor receives $6m. *The East African*, Nairobi, 16-22 April 2007, p. 11.

PERRI, Flávio. *Agricultura, meio ambiente e desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <www.oglobo.globo.com>, Rio de Janeiro, 9 julho 2009.

SCOLESE, Eduardo. *Estudo aponta baixo efetivo para proteger meio ambiente*. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/brasil7ult96u580795.shtml>, São Paulo, 14 jun.

VICÁRIA, Luciana. Parques de papel. *Revista Época*, Edição nº 377, 5 ago. 2005.

YELD, John. Huge new peace park "must deliver benefits" – Southern African States Sign Treaty. *Cape Argus*, Cidade do Cabo, 28 ago. 2011, p. 7.

8. Sítios eletrônicos da internet

http://www.ahau.org

http://www.ambiente.gov.ec

http://biobol.org

http://www.biodiversityhotspots.org

http://www.br.notícias.com

http://www.cbd.int/protected/pow

http://www.chiquitania.com/UNESCO

http://www.conservation.org

http://www.conservation.org.gy

http://www.corredores.org.br/?pageId=faq

http://defesabrasil.com

http://www.ecuador.com

http://www.greenpeace.org

http://www.icmbio.gov.br

http://www.ibama.gov.br

http://www.int-ranger.net

http://www.iucn.org

http://world.kbs.co.kr

http://www.krugerpark.co.za

http://www.kws.org

http://mioruro.com/libros/derecho

http://ww.oeco.com.br

http://www.oecoamazonia.com

http://www.parquesnacionales.gov.co

http://peaceparks2007.whsites.net/Papers/Soto_Transfrontier%20collaboration_Limpopo.pdf

http://www.pefac.net

http://www.que.es/ultimas-noticias

http://www.ramsar.org

http://www.ranpa.net

http://www.sadc.int/index/browse/page/164

http://www.seiam.ac.gov.br

http://www.sema.mt.gov.br

http://sistemas.mma.gov.br/cnuc

http://www.sntc.org.sz/programs/songimvelomalolotja.asp

http://www.socioambiental.org

http://www.tbpa.net/

http://www.tourism.go.ke

http://www.unep.org

http://www.unep-wcmc.org

http://www.wwf.org.br

9. Outros

Pocket Tourist Map South Africa. 6a ed. Cidade do Cabo: New Holland Publishing, 2009.

Proposal to Establish a Transboundary Conservation Theme in the 2005-2009 WCPA/PPA Quadrennial Work Programme. Gland: IUCN Transboundary Protected Areas Task Force, s/d.

10. Entrevistas e depoimentos colhidos

ALEXANDER, Antony (Gerente de projetos do Parque Nacional do Limpopo e funcionário da Peace Parks Foundation). Entrevista concedida ao autor em 30 de junho de 2010, na localidade de Massingir.

BILLY, Santiago (Diretor de Patrimônio Natural da Presidência da República da Guatemala no fim da década de 1980 e Diretor de Fauna e Flora do Ministério da Cultura gutemalteca durante a década de 1990). Entrevista concedida ao autor em 1 de abril de 2009, em Tikal.

CALDEIRA, Sérgio (Policial Federal. Delegado responsável pela área de crimes ambientais da Delegacia de Oiapoque). Entrevista concedida ao autor em 14 de outubro de 2010, em Oiapoque.

CHANDE, Baldeu (Diretor do Parque Nacional do Limpopo, em Moçambique). Entrevista concedida ao autor em 1º de julho de 2011, na localidade de Massingir.

CHONAY (Capitão do Exército Guatemalteco, comandante do pelotão da 1ª Brigada de Infantaria, responsável pelo patrulhamento fronteiriço no Parque Nacional de Yaxha Nakum Naranjo, na fronteira belizenho-guatemalteca). Entrevista concedida ao autor em 2 de abril de 2009, no Parque Nacional de Yaxha Nakum Naranjo.

DADACHA, Joseph. (Diretor Assistente do Parque Nacional do Monte Elgon, no Quênia) Entrevista concedida ao autor em 8 de julho de 2007, no Parque Nacional do Monte Elgon.

DANKO, Stefan (Diretor do Parque Nacional de Pieniny, na Eslováquia). Entrevista concedida ao autor em 28 de abril de 2001, em Cerveny Klastor.

DOMINGOS, Lágido (Diretor das Áreas Protegidas do Norte de Portugal, responsável pelo Parque Nacional da Peneda Gerês). Entrevista concedida ao autor em 6 de junho de 2009, em Campos do Gerês.

HANGAE, Lilian Letícia Mitico (Coordenadora de Avaliação e Monitoria de Unidades de Conservação Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ ICMBio). Entrevista concedida ao autor em 30 de março de 2010, em Brasília.

HOLANDA (Capitão do Exército Brasileiro, comandante da 1ª Companhia Especial de Fronteira, responsável pelo patrulhamento fronteiriço no Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque). Entrevista concedida ao autor em13 de outubro de 2010, em Clevelândia do Norte.

JASTER, Cristoph. (Chefe do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque). Entrevista concedida ao autor em 9 de outubro de 2010 em Macapá.

KAKABADSE, Yolanda (Presidente do WWF Internacional, Ministra do Meio Ambiente do Equador entre agosto de 1998 e janeiro de 2000 e presidente da UICN entre 1996 e 2004). Entrevista concedida ao autor em 12 de julho de 2000, no Rio de Janeiro.

KIPNG´ETICH, Julius (Diretor-presidente do Kenya Wildlife Service). Entrevistas concedidas ao autor em 12 de junho e 10 de outubro de 2007, em Nairobi.

LACERDA, Paulo Fernando da Costa (Policial Federal, Diretor-Geral da Polícia Federal entre 2003 e 2007 e Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência de 2007 a 2008). Entrevista concedida ao autor por correio eletrônico, em 27 de dezembro de 2010.

LANGONE, Claúdio Roberto Bertoldo (Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente do Brasil entre janeiro de 2002 e dezembro de 2006). Entrevista concedida ao autor em 17 de março de 2006, em Dubai.

LOUIS-ALEXANDRE, Antoine (Chefe de Projeto da Unidade de Cooperação do Parque Natural da Guiana Francesa). Entrevista concedida ao autor em 19 de outubro de 2010, em Caiena.

LUTZ, Karen (Diretora da Appalachian Trail Conference). Entrevista concedida ao autor em 14 de agosto de 2000, em Harpers Ferry.

MAJKO, Pavol (Diretor do Parque Nacional de Tatras, na Eslováquia). Entrevista concedida ao autor em 27 de abril de 2011, em Tratranska Straba.

MARTINEZ, Ingrid (Diretora Regional do Instituto Nacional de Parques da Venezuela /Inparques para o estado Bolívar). Entrevista concedida ao autor em 18 de novembro de 2010, em Caracas.

MATAMOROS, Magno Antonio (Coordenador de Meio Ambiente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica). Entrevista concedida ao autor em 13 de abril de 2010, em Brasília.

MELLO, Rômulo (Presidente do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ ICMBio). Depoimento concedido ao autor em 8 de abril de 2010, em Brasília.

MERTON, Yvette (Subsecretária Permanente do Ministério surinamês para o Ordenamento do Território, Planejamento e Manejo Florestal).

Entrevista concedida ao autor em 22 de outubro de 2010, em Paramaribo.

MILLÁN, Leonardo (Presidente do Instituto Nacional de Parques da Venezuela /Inparques). Entrevista concedida ao autor em 18 de novembro de 2010, em Caracas.

MINC Baufeld, Carlos (Ministro do Meio Ambiente do Brasil entre maio de 2008 e março de 2010). Entrevista concedida ao autor por correio eletrônico em 16 de dezembro de 2010.

MYBURGH, Werner. (Gerente-Executivo/ *chief executive officer* da Peace Parks Foundation). Entrevista concedida ao autor em 30 de agosto de 2010, em Stellenbosch, na África do Sul.

NOKTA, Shyan (Assessor Ambiental do Presidente da República e Chefe do Escritório para Assuntos de Mudança do Clima do Governo da Guiana). Entrevista concedida ao autor em 26 de outubro de 2010, em Georgetown.

OLIVEIRA, Elanio de (Policial Federal, Delegado-Chefe da Delegacia de Polícia Federal de Oiapoque). Entrevista concedida ao autor em 14 de outubro de 2010, em Oiapoque.

PIENAAR, Danie (Pesquisador-Chefe do Parque Nacional Kruger, na África do Sul). Entrevista concedida ao autor em 29 de junho de 2011, na Vila de Skukuza.

PIRES, Ricardo Mota (Chefe do Parque Nacional do Cabo Orange). Entrevista concedida ao autor em 14 de outubro de 2010, em Oiapoque.

PONCIANO, Ricardo (Chefe do Parque Nacional do Monte Roraima). Entrevista concedida ao autor por meio de correio eletrônico em 16 de dezembro de 2010.

REENCHIANTI, Maritza (Diretora da Oficina de Gestión de Cooperación Internacional del Minstério del Poder Popular para El Ambiente da Venezuela). Entrevista concedida ao autor em 18 de novembro de 2010, em Caracas.

RICÚPERO, Rubens (Embaixador. Ministro do Meio Ambiente do Brasil entre setembro de 1993 e abril de 1994). Entrevista concedida ao autor por meio de correio eletrônico, entre os dias 12 e 19 de dezembro de 2010.

ROSA, Tito (Presidente do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade de Portugal-ICNB). Entrevista concedida ao autor em 16 de fevereiro de 2009, em Lisboa.

SANTOS FILHO (Coronel do Exército Brasileiro e Adido de Defesa do Brasil na Guiana). Entrevista concedida ao autor em 25 de outubro de 2010, em Georgetown.

SOLOWISKI, Michael (Diretor do Parque Nacional de Pieniny, na Polônia). Entrevista concedida ao autor em 28 de abril de 2001, em Kroscienko.

SOTO, Bartolomeu (Coordenador moçambicano do Projeto do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo). Entrevista concedida ao autor em 6 de julho de 2011, em Maputo.

SOUZA, Joaquim de (Diretor geral da operadora de turismo Roraima Adventures). Entrevista concedida ao autor em 29 de outubro de 2010, em Boa Vista.

TEIXEIRA, Izabella (Ministra do Meio Ambiente do Brasil). Entrevista concedida ao autor em 8 de fevereiro de 2011, na Cidade do Cabo.

THOYSI, Benoit (biólogo francês, com pesquisa em andamento no Parque Nacional do Cabo Orange). Entrevista concedida ao autor em 16 de outubro de 2010, no Parque Nacional do Cabo Orange.

TRINDADE, Anabela (Vice-presidente do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade de Portugal-ICNB). Entrevista concedida ao autor em 29 de maio de 2009, em Lisboa.

VENTER, Freek (Diretor de Manejo do Parque Nacional Kruger, na África do Sul). Entrevista concedida ao autor em 29 de junho de 2011, na Vila de Skukuza.

11. Visitas de campo realizadas a unidades de conservação localizadas em fronteira internacional ou com relevância para a tese

África do Sul:

a. Parque Nacional Kruger (Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo). Contíguo aos Parques Nacionais do Limpopo em Moçambique, também visitado, e Gonarezhou, no Zimbábue.

b. Parque Nacional de Gemsbok Kalahari (Parque Transfronteiriço do Kalahari). Contíguo ao Parque Nacional do Kalahari em Botswana, também visitado.

c. Parque Nacional do Natal Drakensberg/uKhalamba (Área de Conservação Transfronteiriça Maloti/Drakensberg), na fronteira com áreas do Lesoto, também visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

d. Parque Nacional Golden Gate Highlands (Área de Conservação Transfronteiriça Maloti/Drakensberg), na fronteira com áreas do Lesoto, também visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

e. Parque Nacional Royal Natal (Área de Conservação Transfronteiriça Maloti/Drakensberg), na fronteira com áreas do Lesoto, também visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

f. Parque Nacional de Augrabies, na fronteira com áreas da Namíbia, também visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

g. Parque Nacional Mapumbugwe, na fronteira com áreas do Zimbábue, também visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

h. Parque Nacional Ai-Ais Richtersveld. Contíguo aos Parques Nacionais de Richterveld e Namib Naukluft, na Namíbia, também visitados.

Albânia:

a. Parque Nacional Theth. Contíguo ao Parque Nacional Prolektje em Montenegro, também visitado.

b. Parque Nacional Valbona. Contíguo ao Parque Nacional Prolektje em Montenegro, também visitado, e ao Parque Nacional Bjeshkët e Nemuna, na Sérvia (Kossovo), não visitado.

c. Parque Nacional do Lago Prespa. Contíguo ao Parque Nacional Galicica, na Macedônia, também visitado e ao Parque Nacional do Lago Prespa, na Grécia, não visitado.

Argentina:

a. Parque Nacional del Iguazú. Contíguo ao Parque Nacional do Iguaçu, no Brasil, também visitado.

b. Parque Nacional Los Glaciares. Contíguo ao Parque Nacional Torres del Paine, no Chile, também visitado.

Belize:

a. Parque Nacional Eligio Panti. Contíguo ao Parque Nacional de Yaxhá--Nakum-Naranjo, na Guatemala, também visitado.

b. Monumento Natural Half-Moon Caye, parte da Iniciativa Mesoamericana do Sistema de Arrecifes de Coral Caribenho.

c. Monumento Natural Blue Hole, Iniciativa Mesoamericana do Sistema de Arrecifes de Coral Caribenho.

Botswana:

a. Parque Nacional Chobe. Contíguo ao Parque Nacional de Musi-o--Tony, no Zimbábue, também visitado. Ambos são parte da área de Conservação Transfronteiriça Kavango-Zambezi (KAZA)

b. Parque Nacional do Kalahari (Kgalagadi Transfrontier Park). Contíguo ao Parque Nacional Kruger, na África do Sul, também visitado.

c. Delta do Okavango. Parte da área de Conservação Transfronteiriça Kavango-Zambezi (KAZA)

Brasil:

a. Parque Nacional do Iguaçu (Patrimônio Mundial da Humanidade). Contíguo ao Parque Nacional del Iguazú, na Argentina, também visitado e áreas do Paraguai, também visitadas, mas que não abrigam unidades de conservação.

b. Parque Nacional do Cabo Orange. Contíguo ao Parque Natural Regional da Guiana, na Guiana Francesa, também visitado.

c. Parque Nacional do Monte Roraima. Contíguo ao Parque Nacional Canaima, na Venezuela, também visitado, e áreas da Guiana, também visitadas, mas que não abrigam unidades de conservação.

d. Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque. Contíguo ao Parque Nacional da Guiana, na Guiana Francesa, não visitado.

Bósnia e Herzegovina:

Parque Nacional Stjeska. Contíguo ao Parque Nacional Durmitor, em Montenegro, também visitado.

Burundi:

Parque Nacional Kibira, na fronteira com áreas de Ruanda, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

Canadá:

a. Provincial Queen Victoria, na província de Ontário. Contíguo ao Parque Estadual das Cataratas de Niagara, no estado de Nova Iorque, Estados Unidos, também visitado.

Chile:

a. Parque Torres del Paine. Contíguo ao Parque Nacional Nacional Los Glaciares na Argentina, também visitado.

Parque Nacional Pale Aike, contíguo a áreas na Argentina que não abrigam unidades de conservação.

Eslováquia:

a. Parque Nacional Tatras (Reserva da Biosfera). Contíguo ao Parque Nacional de Tatras, na Polônia, também visitado.

b. Parque Nacional Pieniny (Reserva da Biosfera). Contíguo ao Parque Nacional de Pieniny, na Polônia, também visitado.

c. Parque Nacional Polonini (Patrimônio da Humanidade). Contíguo a unidades de conservação da Polônia e da Ucrânia, não visitadas.

d. Parque Nacional Slovensky Kras. Contíguo ao Parque Nacional de Aggletelek, na Hungria, também visitado.

Eslovênia:

Parque Nacional Triglav, na fronteira com áreas da Itália e da Aústria, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

Espanha:

a. Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés. Contíguo ao Parque Nacional da Peneda-Gerês, em Portugal, também visitado.

b. Parque Natural del Tajo Internacional. Contíguo ao Parque Natural do Tejo Internacional, em Portugal, também visitado.

c. Parque Natural da Serra de Aracena e Picos de Aroche. Contíguo a áreas de Portugal, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

Estados Unidos:

a. Parque Estadual das Cataratas de Niagara, no estado de Nova Iorque. Contíguo ao Parque Provincial Queen Victoria, na província de Ontário, Canadá, também visitado.

b. Trilha Nacional Apalache. Contígua a Trilha Nacional Apalache Canadense, não visitada.

França:

a. Parque Nacional do Mercantour. Contíguo ao Parque Natural dos Alpes Marítimos, na Itália, não visitado.

b. Parque Nacional des Hauts Reunionais.

Guatemala:

a. Parque Nacional Tikal (parte da Rota Maya). Contíguo a unidades de conservação do México, não visitadas.

b. Parque Nacional Yaxhá-Nakum-Naranjo (parte da Rota Maya). Contíguo a unidades de conservação do México, não visitadas e ao Parque Nacional Eligio Panti, em Belize, também visitado.

Guiana:

Centro Iwokrama. Unidade de Conservação não fronteiriça, embora localizada em território reclamado pela Venezuela.

Guiana Francesa:

Parque Natural Regional da Guiana. Contíguo ao Parque Nacional Cabo Orange, no Brasil, também visitado.

Honduras:

Reserva Arqueológica das Ruínas de Copan (parte da Rota Maya).

Hungria:

Parque Nacional Aggtelelek. Contíguo ao Parque Nacional Slovenski Kras, na Eslováquia, também visitado.

Macedônia:

a. Parque Nacional Galicica. Contíguo ao Parque Nacional do Lago Prespa, na Albânia, também visitado e ao Parque Nacional do Lago Prespa, na Grécia, não visitado.

b. Parque Nacional Pelister, na fronteira com áreas da Grécia, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

Malásia:

Parque Nacional Tawau Hill, na fronteira com áreas da Indonésia, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

México:

Parque Nacional de Tulum (parte da Rota Maya)

Moçambique:

a. Parque Nacional do Limpopo (Great Limpopo Transfrontier Park). Contíguo aos Parques Nacionais Kruger, na África do Sul, também visitado, e Gonarezhou, no Zimbábue.

b. Reserva Nacional Chimanimani. Contíguo ao Parque Nacional Chimanimani, no Zimbábue, também visitado.

Montenegro:

a. Parque Nacional Prokletje. Contíguo aos Parques Nacionais Theth e Valbona, na Albânia, também visitados, e ao Parque Nacional Bjeshkët e Nemuna, na Sérvia (Kossovo), não visitado.

b. Parque Nacional Durmitor. Contíguo ao Parque Nacional Stjeska, na Bósnia e Herzegovina, também visitado.

c. Parque Nacional do Lago Skadar, na fronteira com áreas da Albânia, também visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

Namíbia:

a. Parque Nacional Namib Naukluft. Contíguo ao Parque Nacional Richtersveld, na África do Sul, também visitado.

b. Parque Nacional de Namib-Naukluft. Contíguo ao Parque Nacional Richtersveld, na África do Sul, também visitado.

Polônia:

a. Parque Nacional de Tatras. Contíguo ao Parque Nacional de Tatras, na Eslováquia, também visitado.

b. Parque Nacional Pieniny. Contíguo ao Parque Nacional Pieniny na Eslováquia, também visitado.

Portugal:

a. Parque Nacional da Peneda Gerês. Contíguo ao Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés. na Espanha, também visitado.

b. Parque Natural do Tejo Internacional. Contíguo ao Parque Natural del Tajo Internacional, na Espanha, também visitado.

c. Parque Natural do Douro Internacional. Contíguo ao Parque Natural Arribes del Duero, na Espanha, não visitado.

d. Reserva Natural da Serra da Malcata, na fronteira com áreas da Espanha, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

e. Parque Natural do Guadiana, Parque Natural da Serra de Aracena e Picos de Aroche. na fronteira com áreas da Espanha, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

f. Parque Natural da Serra de São Mamede. Contíguo ao Parque Natural del Tajo Internacional, na Espanha, também visitado.

g. Reserva Natural do Sapal de Castro Marim, na fronteira com áreas da Espanha, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

Quênia:

a. Parque Nacional do Monte Elgon (Reserva da Biosfera). Contíguo ao Parque Nacional do Monte Elgon, em Uganda, também visitado.

b. Reserva Nacional Masai-Mara. Contíguo à Reserva Natural de Nogorongoro, também visitada e ao Parque Nacional do Serengeti, na Tanzânia, não visitado.

c. Parque Nacional Amboseli. Contíguo ao Parque Nacional do Kilimanjaro, na Tanzânia, não visitado.

d. Parque Nacional Tsavo West. Contíguo ao Parque Nacional do Kilimanjaro, na Tanzânia, não visitado.

Ruanda:

Parque Nacional des Volcans. Contíguo aos Parques Nacionais des Virungas, na República Democrática do Congo, e Mgahinga Gorilla, em Uganda, não visitados.

Sérvia (Kossovo):

b. Parque Nacional das Montanhas de Shars, na fronteira na fronteira com áreas Macedônia, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

Suazilândia:

Reserva Natural Malolotja (Área de Conservação Transfronteiriça Malolotja/Songimvelo), na fronteira com a Reserva Natural de Songimvelo na África do Sul, não visitada.

Tanzânia:

Área de Conservação Natural da Cratera de Ngorongoro. Contíguo à Reserva Nacional de Masai-Mara, também visitada.

Uganda:

a. Parque Nacional do Monte Elgon (Reserva da Biosfera). Contíguo ao Parque Nacional do Monte Elgon, no Quênia, também visitado.

b. Parque Nacional Queen Elisabeth (Reserva da Biosfera), na fronteira com áreas da República Democrática do Congo, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

Venezuela:

Parque Nacional Canaima. Contíguo ao Parque Nacional do Monte Roraima, no Brasil, também visitado, e áreas da Guiana, também visitadas, mas que não abrigam unidades de conservação.

Zâmbia:

Parque Nacional Musi-O-Tunya (Patrimônio Mundial da Humanidade). Contíguo ao Parque Nacional de Victoria Falls, no Zimbábue, também visitado. Ambos são parte da área de Conservação Transfronteiriça Kavango-Zambezi (KAZA).

Zimbábue:

a. Parque Nacional Victoria Falls (Patrimônio Mundial da Humanidade). Contíguo ao Parque Nacional de Musi-o-Tony, na Zâmbia, também visitado. Ambos são parte da área de Conservação Transfronteiriça Kavango-Zambezi (KAZA).

b. Parque Nacional Zambezi Contíguo aos Parques Nacionais de Musi--o-Tony, na Zâmbia, e de Chobe, em Botswana, também visitados. Ambos são parte da área de Conservação Transfronteiriça Kavango--Zambezi (KAZA).

c. Parque Nacional Gonarezhou (Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo). Contíguo aos Parques Nacionais do Limpopo em Moçambique, e Kruger, na África do Sul, também visitados.

d. Parque Nacional Chimanimani. Contíguo à Reserva Nacional Chimanimani, em Moçambique, também visitada.

e. Parque Nacional Mana Pools. Contíguo ao Parque Nacional de Lower Zambesi, na Zâmbia, não visitado.

f. Parque Nacional Matusadona. Na fronteira com áreas da Zâmbia, não visitadas, que não abrigam unidades de conservação.

g. Parque Nacional Hwange. Na fronteira com áreas de Botswana, não visitadas, que abrigam áreas de concessão de caça.

ANEXOS

Anexo I

Acordos de Cooperação entre áreas protegidas internacionalmente contíguas em zona fronteira

1.1. Memorandum of Understanding between the National Park Service of the Department of the Interior of the United States of America and Parks Canada of the Department of Canadian Heritage of the Government of Canada, on cooperation in management, research, protection, conservation, and presentation of National Parks and National Historic Sites (May 1998)

The National Park Service of the Department of the Interior of the United States of America and Parks Canada of the Department of Canadian Heritage of the Government of Canada, hereinafter the Participants:Recognising the advanced co-operation which exists between the National Park Service and Parks Canada, hereinafter referred to as the "Participants", in the management, planning, development, preservation, research and conservation of national parks, national historic sites, and national cultural heritage resources and sites of the United States and Canada; Noting the mutual objectives and interests of the Participants declared in the "Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage" adopted at Paris, November 16, 1972;

Aware that cultural heritage properties and sites on the national territory of each Participant commemorate archaeological and historical events and periods that are of significance to both nations and, in many cases, to the world heritage; Recognising that such sites and properties in both countries, the United States and Canada, represent irreplaceable elements of the heritage and identity of the people of both nations;

Noting the mutual interest in continuing and strengthening the management and conservation of national parks close or contiguous with the border for the purpose of conserving shared ecosystems; Recognising the importance and relevance of ecological and commemorative integrity in the design, management, and operations of national parks and protected heritage sites for the purpose of preserving and conserving these areas for the use and enjoyment of present and future generations;

Convinced that regular and sustained co-operation between the Participants is of significant mutual benefit in enhancing their respective programs and responsibilities;

Have reached the following understanding:

ARTICLE 1

This Memorandum has as its objective the creation of a framework for co-operation and co-ordination between Participants concerning the commemoration, conservation, and presentation of natural and cultural heritage sites.

ARTICLE 2

1. The Participants will establish an Inter-governmental Committee, to be cochaired by the Director of the National Park Service and the Assistant Deputy Minister of Parks Canada or their designated representative, to review and discuss progress onprojects, possible areas for future co-operation, and issues between the Participants. The Committee will meet periodically, alternating between the two countries.

2. The Committee will review and update the list of substantive and geographical areas of high priority for co-operation and collaboration between the Participants, as set forth in the Appendix. The co-Chairs will designate appropriate representatives to oversee, direct, jointly negotiate, approve, implement, and monitor the progress of co-operative activities developed to accomplish the objectives outlined in this Memorandum.

3. Summaries of the progress of activities undertaken by the Participants will be provided to the Inter-governmental Committee for its review during its meeting, as requested. Documentation will contain a description, goals and objectives,procedures, identification of participants, and timing. Any changes to the agreed upon areas of co-operation will have concurrence of the co-Chairs.

ARTICLE 3

1. The forms of co-operative activities under this Memorandum may include exchanges of technical and professional information; participation in joint seminars, conferences, training courses, and workshops in areas of professional and technical interest; joint planning and research teams; and exchanges and /or secondment of personnel, specialists and consultants.

2. Topics of mutual interest and benefit for ongoing or future co-operative activities may include but are not limited to :

   a. Strengthening participation in the World Heritage Convention, and complementary participation in international membership organisations such as the World Conservation Union (IUCN) and particularly its World Commission on Protected Areas, the International Council on Monuments

and Sites (ICOMOS), and the International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM) and multilateral conservation initiatives such as Biosphere Reserves.

b. Examination of issues in the conservation and management of heritage resources, and the planning, development, management, and administration of nationally and internationally significant areas and their role in regional economic development and environmental planning.

c. Research, inventory, documentation, and monitoring of natural and cultural heritage resources and sites and related conservation technologies.

d. Planning, sustainable design, and appropriate development of protected heritage sites.

e. General public information programs and materials to increase understanding of and community support for conservation objectives and heritage.

f. Joint identification, conservation, and interpretation of heritage sites and transboundary resources of shared significance to the people of the United States and Canada.

g. Development, when feasible, of joint heritage tourism initiatives.

3. High priority geographic areas of potential co-operation between the participants are set forth in the Appendix to this Memorandum. The Appendix will be reviewed and updated during the meetings of the Inter-governmental Committees.

4. For involvement requested by Parks Canada that extends into subjects outside the scope of National Park Service, the National Park Service may, with the concurrence of Parks Canada, and to the extent compatible with existing laws, regulations, and policies of the Government of the United States of America, enlist the participation of other organisations or agencies of the United States of America in the development and implementation of activities within the scope of this Memorandum. For involvement requested by National Parks Service that extends into subjects outside the scope of Parks Canada, Parks Canada may, with the concurrence of the National Park Service, and to the extent compatible with existing laws, regulations, and policies of the Government of Canada, enlist the participation of other organisations and agencies of the Government of Canada, in the development and implementation of activities within the scope of this Memorandum.

5. Where the Participants decide an initiative is of paramount importance and where operational policies need to be modified or amended to permit the initiative to proceed, the Participants concur amendment and modification of existing instruments will be considered and may be undertaken.

ARTICLE 4

Co-operation under this Memorandum will be subject to the availability of funds and personnel to each Participant, and to the laws and regulations of each country. The nature and extent of funding for each project or activity will be decided upon by the Participants before its commencement.

ARTICLE 5

Information transmitted by one Participant to the other Participant under this Memorandum will be accurate to the best knowledge and belief of the transmitting Participant. The transmitting Participant does not warrant the suitability of the information transmitted for any particular use of or application by the receiving Participant.

ARTICLE 6

Nothing in this Memorandum will be construed to prejudice other existing or future Agreements concluded between the Governments of the United States of America and Canada, nor will it affect the rights and obligations of the two Governments under international agreements to which they are party.

ARTICLE 7

This Memorandum will take effect upon signature, and will remain in effect for five years. It may be extended, amended and annexed by written mutual consent of the Participants. This Memorandum may be terminated at any time by either Participant, upon written notification through their diplomatic channels, such notification to be effective ninety days after the date of notification. The termination of the Memorandum will not affect the validity or duration of projects under this Memorandum, which are initiated prior to such termination, subject to availability of funds.Done at Washington, DC on this 20th day of May 1998, in duplicate, in English and French, both texts being equally valid.

APPENDIX

The natural and cultural heritage resources in the following border regions between Canada and the United States have been identified as priority areas for possible collaboration between

Parks Canada and the U.S. National Park Service pursuant to this Memorandum of Understanding: World Heritage site in the St. Elias Mountains composed of Kluane National Park, Wrangell-St. Elias National Park and Preserve, Glacier Bay National Park and Preserve, and Tatshenshini-Alsek Provincial Wilderness Park

_ Waterton/Glacier International Peace Park World Heritage site
_ Lake Superior
_ St Croix River and Island
_ Gulf of Maine
_ Roosevelt-Campobello International Park
_ Perry's Victory and International Peace Memorial
_ Chilkoot Trail
_ Pacific coast marine parks
_ Yellowstone to Yukon Corridor
_ Thousand Islands Area of the St Lawrence River
_ Underground Railroad

It is understood that the priority areas listed in this Appendix may be revised from time to time by the inter-governmental Committee.

1.2. Acordo de Cooperação entre o Parque Nacional da Peneda Gerês e o Parque Natural da Baixa Limia - Serra do Xurês

Norte de Portugal

Na Portela do Homem, em 31 de Julho de 1997, comparecem:

A Xunta da Galicia representada pelo Senhor Conselleiro de Agricultura, Ganderia e Montes D. Tomás Perez Vidal

e

O Instituto de Conservação da Natureza, representado pela sua Presidente Senhora Arq. Teresa Andresen

CONSIDERANDO QUE:

A Natureza não reconhece fronteiras administrativas, especialmente em espaços transfronteiriços protegidos onde a conservação do património natural e cultural deve ser uma tarefa conjunta.

A Federação de Parques Naturais e Nacionais da Europa está consciente da importância dos espaços que partilham uma fronteira administrativa.

A Federação de Parques Naturais e Nacionais da Europa reconhece os acordos e convénios que reforçam a cooperação a longo prazo e que facilitam o desenvolvimento de actividades conjuntas entre parques fronteiriços, os quais são legalmente protegidos e membros da Federação.

`A Federação de Parques Naturais e Nacionais da Europa apoiará, dentro da sua competência, o acordo de cooperação outorgado entre o Parque Nacional

Norte de Portugal

Peneda-Gerês e o Parque Natural da Baixa Limia-Serra do Xurés

ACORDAM

Criar o Parque Transfronteiriço Gerês-Xurés, constituído pelos territórios dos Parques Nacional "da Peneda-Gerês" e Natural "Baixa Limia - Serra do Xurés".

1.- **Objectivos**

a) Fomentar o estabelecimento de normas e medidas similares ou complementares para a defesa, preservação, e conservação dos valores naturais de ambos os parques, especialmente nas zonas definidas pelos Planos de Ordenamento, como sendo de "Ambiente Natural" e "Reserva" ou "Protecção Especial" na linha da fronteira;

b) Promover projectos e acções conjuntas de cooperação e intercâmbio de técnicos, populações rurais e escolares dos dois territórios;

c) Promover o uso público e o turismo ecológico como oferta comum de infraestruturas existentes em ambos os parques apresentando ao visitante uma visão global do espaço protegido;

d) Fomentar nas áreas declaradas como protegidas, políticas de desenvolvimento social, económico e cultural que desenvolvam e preservem os valores patrimoniais respectivos;

e) Promover o apoio da comunidade internacional com o objectivo da criação de um parque internacional.

Norte de Portugal

2.- **Utilização conjunta de meios**

a) Nos centros de recepção e outros locais de divulgação, a informação fornecida deve ser respeitante aos dois parques, aproveitando-se para o efeito os extintos postos fronteiriços;

b) Criação de trilhos pedestres ou equestres, através dos dois parques, com continuidade de percurso e com sinalização e desenho homogéneos;

c) Promoção conjunta nos dois parques das cooperativas e das associações de produtores de ambas as regiões, bem como o intercâmbio de experiencias;

d) Participação conjunta em feiras e exposições com o objectivo de apresentar uma oferta conjunta de productos e outros recursos de ambos os parques.

3.- **Investigação e difusão conjunta**

a) O sistema de informação geográfica e os trabalhos de inventário na área da fauna, flora, património cultural, arqueológico e etnográfico devem ser coordenados pelos directores de ambos os parques, devendo promover-se o intercâmbio de experiências e informação existente em cada área, a coordenação de equipas de investigadores e a participação dos departamentos universitários, assím como, a elaboração de programas concertados com investigadores de ambas as regiões;

b) Elaboração conjunta de publicações e boletins informativos, revistas de divulgação, atlas e mapas temáticos do território dos parques;

c) Fomentar a aproximação de jovens de ambas as regiôns através de concursos de desenho, fotografia, etnografia, etc.

4.- **Financiamento**

As acções decorrentes do presente Acordo que necessitem de financiamento por qualquer das partes, serão objecto, em cada caso, de um acordo específico

Norte de Portugal

que deverá ser celebrado em separado, e no qual devem ser descritos os objectivos do projecto e os recursos financeiros necessários à sua prossecução. Cada um dos acordos deve ser elaborado com respeito pelas normas de cada instituição.

5. **Comissão de Acompanhamento**

a) Será criada uma Comissão de Acompanhamento do presente Acordo de Cooperação, constituída por:

Pela parte portuguesa:

-Um representante da Comissão de Coordinação do Região do Norte.

-Um representante do Instituto de Conservação da Natureza.

Pela parte galega:

-Um representante da Dirección Xeral de Montes e M.A.N.

-Um representante da Xunta Rectora do Parque Natural "Baixa Limia - Serra do Xurés".

b) Esta comissão reunirá pelo menos duas vezes por ano, devendo aprovar o plano de actividades, elaborado conjuntamente pelas direcções de ambos os Parques. Este plano deverá ser comunicado à Federação de Parques Naturais e Nacionais da Europa.

O Conselleiro de Agricultura, Ganderia e Montes,	A Presidenta do Instituto da Conservação da Natureza,	O Presidente da Federação de Parques Naturais e Nacionais de Europa,
XUNTA DE GALICIA CONSELLERIA DE AGRICULTURA, GANDERIA E MONTES		
Carlos Pérez Vidal	Teresa Andresen	Hans Bibelriether

1.3. Memorando de entendimento sobre colaboração transfronteiriça entre o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional de Portugal e o Ministério do Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho de Espanha para as áreas classificadas sitas no Tejo Internacional

O Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional de Portugal e o Ministério do Meio Ambiente, do Meio Rural e Marinho de Espanha, doravante designados por "Signatários",

Portugal e Espanha prosseguem ambos objectivos de protecção da fauna e da flora, tendo em vista incrementar a conservação da natureza e da biodiversidade, de forma sustentável e intergeracional;

Portugal e Espanha são Partes à Convenção sobre a Diversidade Biológica, aberta a assinatura pelos Estados no dia 5 de Junho de 1992, no Rio de Janeiro;

Aquela Convenção, no seu artigo 5.º, incita as Partes Contratantes a cooperar directamente com outras Partes Contratantes tendo em vista a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica;

Portugal e Espanha partilham as obrigações decorrentes da aplicação da Directiva Habitats (92/43/CEE) e da Directiva Aves (79/409/CEE), designadamente no que respeita ao estabelecimento da Rede Natura 2000 e respectiva gestão de Zonas Especiais de Conservação e de Zonas de Protecção Especial;

Importa desenvolver uma efectiva salvaguarda dos valores mais significativos do património natural e da biodiversidade de ambos os Estados estabelece-se esta iniciativa de colaboração tendo em vista, inter alia, a criação de um parque de carácter internacional situado no rio Tejo;

Portugal e Espanha, através da colaboração dos Ministérios responsáveis na matéria, assim como da Junta de Extremadura e do ICNB português, podem unir esforços, associar sinergias e trocar conhecimentos e experiências adquiridas

1

atendo como objectivo a protecção de um bem comum, transversal aos dois Estados para a conservação da natureza e da biodiversidade, com vista a um estreitar os laços existentes e atingir um nível mais desenvolvido de protecção das espécies;

Esta colaboração reflecte as boas relações existentes entre os Signatários,

Decidem o seguinte:

1. O presente Memorando tem como objectivo estabelecer uma colaboração transfronteiriça entre os Signatários nas áreas classificadas sitas no Tejo Internacional.

2. As áreas classificadas sobre as quais incidem as acções de colaboração no âmbito do presente Memorando são as seguintes:
   a) Em Portugal:
      i. Parque Natural do Tejo Internacional;
      ii. Zona de Protecção Especial Tejo Internacional, Erges e Ponsul;
      iii. Parque Natural da Serra de São Mamede;
      iv. Sítio de Importância Comunitária São Mamede;
      v. Qualquer outra área classificada na proximidade das referidas nas alíneas anteriores que venha a ser designada pelo Ministro da tutela.
   b) Em Espanha:
      i. Parque Natural Tajo Internacional;
      ii. Zona de Especial Protección para las Aves Rio Tajo Internacional y Riveros;
      iii. Zona de Especial Protección para las Aves Llanos de Alcántara y Brozas;
      iv. Zona de Especial Protección para las Aves Nacimiento del Rio Gevora;
      v. Zona de Especial Protección para las Aves Colonias de Cernícalo Primilla de Brozas;
      vi. Lugar de Importância Comunitária Llanos de Brozas;

vii. Lugar de Importância Comunitária Cedillo y Rio Tajo Internacional;

viii. Lugar de Importância Comunitária Riveras de Carbajo y Calatrucha;

ix. Lugar de Importância Comunitária Rivera de Aurela;

x. Lugar de Importância Comunitária Rio Erjas;

xi. Lugar de Importância Comunitária Rio Gevora Alto;

xii. Lugar de Importância Comunitária Rivera de Membrio;

xiii. Lugar de Importância Comunitária Rivera de los Molinos y de la Torre;

xiv. Qualquer outra área classificada na proximidade das referidas nas alíneas anteriores que venha a ser designada pela Comunidad Autonoma de Extremadura.

No caso de um dos Signatários designar outra área classificada, nos termos referidos no número anterior, deverá notificar o outro Signatário dessa designação com a antecedência mínima de 60 dias.

Para efeitos da criação do Parque Transfronteiriço Tajo/Tejo Internacional serão apenas considerados o Parque Natural Tajo Internacional e o Parque Natural Tejo do Internacional.

3. Com vista a prossecução do objectivo do presente Memorando, os Signatários desenvolvem as seguintes acções:

a) Preparação da proposta de criação do Parque Transfronteiriço Tajo/Tejo Internacional;

b) Preparação da candidatura a Reserva da Biosfera da UNESCO;

c) Promoção da articulação possível dos planos de ordenamento das áreas protegidas;

d) Promoção da articulação possível dos planos de actividades anuais e plurianuais das áreas protegidas;

e) Promoção da criação de normas e medidas similares e complementares para a conservação dos valores naturais, especialmente nas áreas definidas pelos respectivos planos de ordenamento;

f) Promoção de acções conjuntas e desenvolvimento de parcerias e procedimentos comuns relativamente à gestão transfronteiriça de Sítios de Importância Comunitária e de Zonas de Protecção Especial, bem como de conservação de espécies protegidas das Directivas Aves e Habitats de distribuição e ocorrência comuns, visando a definição de normas comuns de gestão e maneio.

g) Promoção de acções conjuntas de prevenção e de mecanismos de alerta, controlo e erradicação de espécies exóticas invasoras.

h) Coordenação do sistema de informação geográfica e dos levantamentos relativos a fauna, flora, património cultural, arqueológico e etnográfico, através das equipas de gestão das áreas protegidas e promover o intercâmbio de experiências e de informação;

i) Promoção, na medida do possível, do desenvolvimento de um programa integrado de vigilância e gestão da biodiversidade das áreas protegidas;

j) Promoção de projectos e acções conjuntas de cooperação e intercâmbio entre técnicos e entre associações e produtos das áreas protegidas;

k) Participação em feiras e exposições, visando a apresentação de uma oferta conjunta de produtos e outros recursos das áreas protegidas;

l) Coordenação de equipas de investigação e participação universitária, com a elaboração de programas concertados com os investigadores de ambos países;

m) Promoção da implementação de estratégias de divulgação e educação ambiental, através da promoção de projectos de intercâmbio entre jovens;

n) Promoção do uso público e do Turismo de Natureza como oferta comum das infra-estruturas existentes nas áreas protegidas;

o) Criação de rotas temáticas (pedestres e outras) com continuidade no território, adoptando sinalização e grafismo homogéneos;

p) Elaboração conjunta de publicações, de diferentes tipologias, relativas às áreas classificadas, a integrar nos centros de informação existentes em cada área;

q) Promoção da existência e gestão de uma página web, conjunta, das áreas abrangidas.

4. O Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB) é a instituição em Portugal responsável pela execução das actividades decorrentes do presente Memorando.

O Ministério do Meio Ambiente, do Meio Rural e Marinho e a Junta de Extremadura são as instituições em Espanha responsáveis pela execução das actividades decorrentes do presente Memorando.

Para efeitos do presente Memorando, cada uma das instituições designará um ponto focal.

Os pontos focais, sempre que considerem necessário, agendam reuniões com as seguintes finalidades:

a) Proceder à avaliação da colaboração desenvolvida no âmbito do presente Memorando;
b) Proceder ao intercâmbio de informações técnicas e científicas no âmbito do presente Memorando;
c) Elaborar e actualizar modalidades de intervenção conjunta para situações que careçam de uma coordenação das áreas protegidas em cada um dos lados da fronteira;
d) Elaborar em conjunto planos de investigação e programas de trabalho das áreas protegidas;
e) Promover a participação de funcionários em seminários de natureza profissional, bem como noutras modalidades de formação contínua;
f) Proceder ao intercâmbio de pessoal no âmbito de actividades práticas, de modo a familiarizar os funcionários com as diferenças nas estruturas e nos métodos de trabalho dos Signatários, bem como com a respectiva legislação;
g) Outras finalidades que considerem relevantes.

Os pontos focais podem convidar, para as reuniões referidas no parágrafo 4 do presente ponto as entidades envolvidas nas actividades de colaboração transfronteiriça no âmbito do presente Memorando, assim como outras entidades cuja presença considerem uma mais-valia tendo em conta a agenda da reunião.

5. O presente Memorando poderá ser alterado, a qualquer momento, por acordo mútuo dos Signatários expresso por escrito.

6. O presente Memorando produzirá efeitos a partir da data da sua assinatura, por tempo indeterminado.

7. Os gastos que possam advir da execução do presente Memorando de Entendimento, por parte do Ministério do Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho de Espanha, serão assumidos pelo orçamento ordinário deste Ministério em conformidade com a legislação espanhola aplicável.

8. O presente Memorando deixará de produzir efeitos quando qualquer dos Signatários manifestar a sua vontade nesse sentido, notificando o outro por escrito com noventa (90) dias de antecedência.

9. O presente Memorando de Entendimento não cria obrigações jurídicas internacionais e não está regido pelo direito internacional.

Assinado em Zamora, 22 de Janeiro de 2009, em quatro exemplares originais, dois em português e dois em espanhol.

Pelo Ministério do Ambiente do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Francisco Nunes Correia
Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Pelo Ministério do Meio Ambiente, do Meio Rural e Marinho

Elena Espinosa Mangana
Ministra do Meio Ambiente, do Meio Rural e Marinho

6

1.4. Bilateral Agreement Between the Government of the Republic of Botswana and the Government of the Republic of South Africa on the Recognition of the Kgalagadi Transfrontier Park

PREAMBLE

The Government of the Republic of Botswana (hereinafter referred to as "Botswana") and the Government of the Republic of South Africa (hereinafter referred to as "South Africa") (hereinafter also jointly referred to as “the Parties”),

RECOGNISING the principle of sovereign equality and territorial integrity of their states;

CONSCIOUS of the benefits to be derived from close co-operation and the maintenance of friendly relations with each other;

ACKNOWLEDGING the necessity to preserve the environment and in particular the unique ecosystem of the Kalahari for the benefit of all the people of Southern Africa; and

DESIRING to extend, maintain and protect the flourishing ecosystem of the Kalahari through the recognition of the Kgalagadi Transfrontier Park;

HEREBY AGREE as follows:

ARTICLE 1

RECOGNITION OF THE KGALAGADI TRANSFRONTIER PARK

Botswana and South Africa hereby jointly recognise the Kgalagadi Transfrontier Park in a manner that the area which is composed of the Gemsbok National Park in the Republic of Botswana and the Kalahari Gemsbok National Park in the Republic of South Africa shall be retained as far as may be in its natural state as an undivided ecosystem for the benefit of biodiversity conservation, research, visitors and the larger community with particular reference to those communities adjacent to the Park.

ARTICLE 2

CO-OPERATION

(1) The Parties undertake, respectively, to procure that the Gemsbok National Park and the Kalahari Gemsbok National Park (hereinafter jointly referred to as “the Parks” and separately as “the Park”) be managed and controlled in accordance with the Management Objectives contained in this Agreement in general and in particular the Management Plan agreed to between the Botswana Department of Wildlife and National Parks (hereinafter referred to as “the Wildlife Department") and the South African National Parks (hereinafter referred to as “the SANP").

(2) The Parties undertake -

(a) to procure the co-ordination of the management, control and the development of the Parks;

(b) to consult, assist and support each other in the implementation of the Management Objectives;

(c) to use their best endeavours to harmonise their national legislation and remove legal and practical obstacles or impediments where possible in order to facilitate the integration of the management of the Parks into a single ecological and tourism unit; and

(d) to achieve an equitable apportionment of revenues generated by the Parks, provided that the audited gate fees for entry into the Parks shall be shared equally between the Parties, while all other tourism and commercial revenues shall accrue to the Park generating such revenue unless otherwise agreed.

(3) The Parties undertake to enter into further agreements which may be required to give effect to the spirit and intent of this Agreement.

ARTICLE 3

MANAGEMENT OBJECTIVES

1. The Management Objectives of the creation of the Kgalagadi Transfrontier Park, shall be -

(a) to guarantee the long term conservation of the wildlife resources in the southern Kalahari which will help to maintain the integrity of the Kalahari ecosystem;

(b) to share and pool expertise and experience between the Wildlife Department and SANP on a good neighbourly basis;

(c) to increase the local and international profile of this important conservation area, thereby greatly enhancing its potential as a tourist destination;

(d) to encourage the full realisation of the economic potential of the Parks and surrounding areas which will bring economic benefits to the Republic of Botswana and the Republic of South Africa especially to the local communities adjacent to the Parks;

(e) to develop joint promotional campaigns that will stimulate the two-way flow of tourists, thereby increasing the tourism potential for the Republic of Botswana and the Republic of South Africa and taking steps to facilitate the freedom of movement within the Kgalagadi Transfrontier Park;

(f) to comply with the requirements of international law regarding the protection of the environment; and

(g) to integrate, as far as possible, the managerial, reservation, research, marketing and other systems of the Wildlife Department and SANP in respect of the Parks.

(2) The Management Objectives shall, in the first instance, be implemented through the Wildlife Department and SANP concluding a Record of Understanding in which provision is made for a detailed Management Plan specifying practical steps for the achievement of the Management Objectives. The Record of Understanding shall also provide for the Kgalagadi Management Agency (hereinafter referred to as "the Agency"), which shall oversee the implementation of the Management Plan.

(3) Subject to this Agreement, the Agency shall determine its own meeting times, rules and procedures.

(4) Meetings of the Agency shall take place at such venue decided upon by the Agency.

ARTICLE 4

IMPLEMENTATION

(1) Botswana hereby delegates such powers and functions to the Wildlife Department as are required for the co-ordination of the management of the Gemsbok National Park with that of the Kalahari Gemsbok National Park and for the implementation of the Management Objectives, including, but not limited to, the power to enter into further agreements with the SANP, for matters related to this Agreement.

(2) South Africa hereby -

(a) appoints the SANP to act as its agent for the purpose of co-ordinating the management of the Kalahari Gemsbok National Park with that of the Gemsbok National Park and to ensure the implementation of the Management Objectives; and

(b) delegates such powers and functions to the SANP as are required for the implementation of the Management Objectives, including, but not limited to, the power to enter into further agreements with the Wildlife Department for matters related to this Agreement.

ARTICLE 5

KGALAGADI TRANSFRONTIER PARK FOUNDATION

(1) The Kgalagadi Transfrontier Park Foundation (hereinafter referred to as "the Foundation") is hereby established, which shall in a manner provided for by this Agreement direct the activities of the Kgalagadi Transfrontier Park. The Foundation shall provide the representatives of Botswana and South Africa with the opportunity to share ideas, develop proposals, provide general guidance with respect to activities undertaken in the Kgalagadi Transfrontier Park and take steps that are in accordance with this Agreement to facilitate the integration and joint management of the Parks.

(2) The Parties hereby respectively nominate the following persons in an *ex officio* capacity as founding members of the Foundation:

On behalf of Botswana:

- Hon. Mr. K.G. Kgoroba, Minister of Commerce and Industry;

- Hon. Mr. L.T.J. Mothibamele, Member of Parliament for Kgalagadi;
- Ms. T.C. Moremi, Permanent Secretary in the Ministry of Commerce and Industry; and
- Mr. S.C. Modise, Director of the Department of Wildlife and National Parks.

On behalf of South Africa:

- Dr. Z.P. Jordan, Minister of Environmental Affairs and Tourism;
- Mr. M. Dipico, Premier of the Northern Cape Province;
- Dr. V. Khanyeli, Chairperson of the South African National Parks; and
- Mr. M. Msimang, Chief Executive of the South African National Parks.

(3) The founding members may, by consensus, co-opt further persons as founding members.

(4) The founding members shall proceed, without delay, to cause the Foundation to be incorporated under section 21 of the South African Companies Act, 1973 (Act No. 61 of 1973). In view of the joint sponsorship of the Foundation, the founding members shall secure the authority of the South African Reserve Bank for the disbursement of funds of the Foundation to promote the financing of the Parks in an equitable manner. The SANP shall, for as long as the Parties deem fit, provide secretarial services to the Foundation whose administrative address shall be the same as that of the SANP.

(5) The objective of the Foundation shall be to promote the conservation of the natural environment of the Parks and to develop the potential of the Parks as a tourist destination.

(6) To implement its objective, the Foundation shall -

(a) monitor the implementation of the Management Plan;

(b) render advice on matters arising from this Agreement;

(c) initiate steps that will facilitate further co-operation and integration of activities as may be delegated to it from time to time by the Parties; and

(d) receive donations dedicated to the implementation of this Agreement from third parties and distribute such donations equitably to the Wildlife Department and SANP.

(7) The chairperson of the Foundation shall rotate annually between the Parties with a representative of Botswana acting as chairperson for the first year.

(8) A quorum for a meeting of the Foundation shall be four members, provided that at least two members designated by each of the Parties shall be present.

(9) Decisions of the Foundation shall be taken by consensus. The Foundation shall, subject to this Agreement, determine its own meeting times, rules and procedure, and venue for meetings provided that it shall meet at least once per annum.

ARTICLE 6

FINANCIAL MATTERS

(1) In order to discharge their obligations under this Agreement, the Parties shall annually make sufficient funds available to cover any expenses that may arise from the implementation of this Agreement, provided that the Wildlife Department, SANP and the Foundation shall use their best endeavours to obtain financial and other means of support from their own sources as well as from other sources for the implementation of the Management Objectives and the Management Plan.

(2) Donations received by the Foundation shall be paid into a bank account and equitably allocated between the Parks in accordance with the priorities as identified by the Kgalagadi Management Agency.

(3) The Foundation shall annually submit audited financial statements of its affairs to the Parties.

ARTICLE 7

RESPECT FOR DOMESTIC LAW

This Agreement shall in no way be construed as derogating from any provision of the domestic law in force in the countries of the Parties or any other agreement entered into between the Parties.

ARTICLE 8

SETTLEMENT OF DISPUTES

(1) Any dispute between the Parties arising out of the interpretation or implementation of this Agreement shall be settled amicably through consultation or negotiation between the Parties, provided that a dispute may be referred for mediation when necessary.

(2) If an amicable settlement of the dispute is not reached through mediation, the dispute shall be settled through arbitration by an Arbitration Tribunal appointed on the basis that each Party shall appoint an arbitrator and the two arbitrators appointed by the Parties shall appoint a third arbitrator who shall act as chairperson of the Arbitration Tribunal.

(3) The Arbitration Tribunal shall decide upon its own procedures. The decision of the Tribunal shall be in writing and shall be supported by a majority of its members. Such a decision shall be final and binding upon the Parties.

ARTICLE 9
COMPETENT AUTHORITY

The competent authorities responsible for the implementation of this Agreement shall be

(a) on behalf of the Republic of Botswana, the Department of Wildlife and National Parks; and

(b) on behalf of the Republic of South Africa, the South African National Parks.

ARTICLE 10
ENTRY INTO FORCE

This Agreement shall enter into force on the date on which each Party has notified the other in writing through the diplomatic channel of its compliance with the constitutional requirements necessary for the implementation of this Agreement. The date of entry into force shall be the last notification.

ARTICLE 11

TERMINATION

This Agreement may be terminated by either Party giving one year's written notice in advance through the diplomatic channel of its intention to terminate this Agreement.

ARTICLE 12

AMENDMENT

This Agreement may be amended through an exchange of notes between the Parties through the diplomatic channel.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorised by their respective Governments, have signed and sealed this Agreement in duplicate in the English language, both being equally authentic.

DONE at …….on this …….day of……..Nineteen Hundred and Ninety-nine.

…….
FOR THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC
OF BOTSWANA

DONE at …….on this …….day of……..Nineteen Hundred and Ninety-nine.

…….
FOR THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC
OF SOUTH AFRICA

1.5. Treaty Between the Government of the Republic of Mozambique, the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Republic of Zimbabwe on the Establishment of the LimpopoTransfrontier Park

TABLE OF CONTENTS

		PAGE
Preamble		4
Article 1	Definitions and Interpretation	5-6
Article 2	Establishment	6
Article 3	Geographic delimitation	6-7
Article 4	Objectives	7-8
Article 5	Principles	8 – 9
Article 6	Co-operation	9
Article 7	Security and Borderline Control	10
Article 8	Implementation	10
Article 9	Institutional Framework	11
Article 10	The Ministerial Committee	11
Article 11	The Joint Management Board	12 - 13
Article 12	The Co-ordinating Party	13 - 14
Article 13	Management Plans	14
Article 14	Financing	14-15
Article 15	Settlement of Disputes	15
Article 16	Amendments	15
Article 17	Reservation	16
Article 18	Depository	16
Article 19	Entry into Force	16
Article 20	Withdrawal or Termination	16
Annexure	Map of the Area	

As an affiliation of nations steeped in a common tradition of close association with our sustaining earth, Mozambique, South Africa and Zimbabwe join in recognition of our mutual responsibility to protect and preserve our natural resources for the common good of all.

We embrace this responsibility as Partners and undertake to develop a wildlife sanctuary across political boundaries, where animals may freely roam and flourish in keeping with natural ecological processes.

We do this because as sure as the flower and the bee depend on each other for survival, so too the well-being of humankind is bound to our effective custodianship of the natural heritage entrusted to us.

We furthermore undertake to uphold high ideals and standards in jointly managing this natural treasure, for the spiritual and social upliftment of our people, and for succeeding generations to come.

PREAMBLE

The Government of the Republic of Mozambique, the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Republic of Zimbabwe (hereinafter jointly referred to as the "Parties" and in the singular as a "Party");

RECOGNISING the principle of sovereign equality and territorial integrity of their states;

TAKING ACCOUNT of the benefits to be derived from close co-operation and the maintenance of friendly relations with each other;

CONSCIOUS of our responsibility to conserve and sustainably use natural resources for present and future generations;

ACKNOWLEDGING the necessity to conserve the environment for the benefit of all the people of Southern Africa;

RECOGNISING the important role of the private sector and local communities in the promotion and sustainable use of natural resources;

RECALLING that the countries establishing the Great Limpopo Transfrontier Park are signatories of, or parties to, the Convention on Biological Diversity (Rio de Janeiro, 1992); the United Nations Convention to Combat Desertification (Paris, 1994); the Treaty of the Southern African Development Community (SADC) (Windhoek, 1992); the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna (CITES) (Washington, 1973), as well as other Conventions and Agreements of relevance; and

DESIRING to promote ecosystem integrity, biodiversity conservation and sustainable socio-economic development across international boundaries;

HEREBY AGREE as follows:

ARTICLE 1

Definitions

In this Treaty:

(a) "conservation" means the protection, maintenance, rehabilitation, restoration and enhancement of ecological processes, natural resources and the environment;

(b) "conservation area" means an area designated for conservation;

(c) "Co-ordinating Party" means that country which on a rotational basis of two years shall be held accountable for routine initiation of meetings and achieving overall co-ordination of activities relating to management of the Great Limpopo Transfrontier Park, as provided for in Article 12;

(d) "Transfrontier Park" means the Great Limpopo Transfrontier Park as established in terms of Article 2;

(e) "TFCA" means the larger Transfrontier Conservation Area as provided for in Article 3;

(f) "JMB" means the Joint Management Board as provided for in Article 11;

(g) "Joint Management Plan" means the management plan for the Great Limpopo Transfrontier Park provided for in Article 13;

(h) "local communities" or "communities" means groups of people living in and adjacent to the area of the Great Limpopo Transfrontier Park, bound together by social and economic relations based on shared interest;

(i) "Management Plan" means the specific plan providing for the management of a constituent area making up the Great Limpopo Transfrontier Park;

(j) "Ministerial Committee" means the Ministerial Committee as provided for in Article 10;

(k) "National Implementing Agency" means that national institution as formally designated by each government respectively which shall be responsible for the effective management of the Great Limpopo Transfrontier Park, as provided for in Article 8.

ARTICLE 2

Establishment

The Parties hereby establish the Great Limpopo Transfrontier Park, which for the purpose of conservation, socio-economic development and for public enjoyment shall integrate the areas detailed in Article 3, and reflected in the map contained in the annexure to this Treaty.

ARTICLE 3

Geographic delimitation

(1) For the purpose of conservation, socio-economic development and public enjoyment, the Transfrontier Park shall integrate the following areas:

(a) In Mozambique, the area known as -

Limpopo National Park;

(b) in South Africa, the areas known as -

(i) Kruger National Park; and

(ii) the Makuleke Region;

(c) in Zimbabwe, the areas known as -

(i) Gonarezhou National Park;
(ii) Malipati Safari Area;
(iii) Manjinji Pan Sanctuary; and
(iv) the community areas which constitute the biodiversity corridor linking Gonarezhou to the Kruger National Park further south.

(2) The area adjacent to the Transfrontier Park, comprising compatible conservation areas but not lending itself to formal integration with the Transfrontier Park, shall be managed as a Transfrontier Conservation Area.

(a) In Mozambique these areas include the Banhine and Zinave National Parks, the Massingir and Corumana areas, as well as the interlinking regions;

(b) In South Africa and Zimbabwe the areas forming part of the Transfrontier Conservation Area shall include the various privately-owned and state-owned conservation areas directly bordering the Transfrontier Park and which shall be identified in future.

ARTICLE 4

Objectives

The objectives of the Transfrontier Park shall be to –

(a) foster trans-national collaboration and co-operation among the Parties which will facilitate effective ecosystem management in the area comprising the Transfrontier Park;

(b) promote alliances in the management of biological natural resources by encouraging social, economic and other partnerships among the Parties, including the private sector, local communities and non-governmental organisations;

(c) enhance ecosystem integrity and natural ecological processes by harmonising environmental management procedures across international boundaries and striving to remove artificial barriers impeding the natural movement of wildlife;

(d) facilitate the establishment and maintenance of a sustainable sub-regional economic base through appropriate development frameworks, strategies and work plans;

(e) develop trans-border eco-tourism as a means of fostering regional socio-economic development; and

(f) establish mechanisms to facilitate the exchange of technical, scientific and legal information for the joint management of the ecosystem.

ARTICLE 5

Principles

(1) The sovereign rights of each Party shall be respected, and no Party shall impose decisions on another.

(2) The process of managing the Transfrontier Park shall be done through joint decision-making by accredited country representatives, in terms of this Treaty.

(3) The Parties undertake to follow relevant regional and international treaties and protocols in the development and management of the Transfrontier Park.

ARTICLE 6

Co-operation

(1) The Parties shall ensure that the Transfrontier Park is managed in accordance with the broad objectives, as outlined in Article 4, and in particular the Joint Management Plan.

(2) The Parties shall -

(a) consult, assist and support each other in the implementation of this Treaty;

(b) promote an integrated and co-ordinated management of the Transfrontier Park for its optimal benefit;

(c) use their best endeavours to harmonise legislation and policies to facilitate integrated and complementary conservation and socio-economic development activities;

(d) ensure that effective measures are implemented and maintained to address issues relating to customs and immigration, security and borderline control, public health, wildlife diseases and other matters which affect relations between the Parties;

(e) synchronize related development actions in areas bordering each other ; and

(f) enter into further agreements which may be required to give effect to the spirit and intent of this Treaty.

ARTICLE 7

Security and Borderline Control

(1) The Parties acknowledge that the Defence, Police, Security and other state agencies responsible for national border integrity are entitled to perform statutory functions of borderline protection and control as may be permitted by domestic law.

(2) The Parties undertake that where necessary the activities of such state agencies shall be coordinated between the Parties and will be so done with sensitivity for the areas, management objectives and eco-tourism activities in and around the areas of activity.

(3) The Parties further undertake that where agreement to that effect has been reached, fences shall be erected or retained and that such fences shall be kept in effective condition in accordance with specifications and standards to be agreed upon. Where such fences have been agreed on, the cost of erecting and maintaining such fences shall accrue to the authorities responsible for the particular constituent area in which a particular fence or part thereof exists.

(4) Where fences have been removed from previous international boundaries, each Party undertakes to respect the sovereign rights of a bordering Party and not to allow its officials to cross into a bordering Party's territory, unless previously agreed on through either arrangement with the JMB or appropriate communication between mandated security or other designated agencies of the Parties.

ARTICLE 8

Implementation

Each Party shall –

(a) designate a National Implementing Agency responsible for the effective management of the respective constituent areas within its own country;

(b) delegate such powers and functions to its National Implementing Agency as are required for the effective implementation and co-ordination of all activities relating to the management of the Transfrontier Park.

ARTICLE 9

Institutional Framework

The following bodies shall be responsible for managing the Transfrontier Park:

(a) The Ministerial Committee;
(b) the Joint Management Board;
(c) the Co-ordinating Party
(d) other bodies may be established if required

ARTICLE 10

The Ministerial Committee

(1) The Ministerial Committee shall consist of the Ministers mandated by the respective Parties.

(2) The Ministerial Committee shall –

(a) be responsible for the overall policy guidance in the management of the Transfrontier Park;
(b) be chaired on a rotational basis;
(c) meet at least once a year; and
(d) monitor the effectiveness of the implementation of the Joint Management Plan.

(3) The decisions of the Ministerial Committee shall be taken by consensus.

ARTICLE 11

The Joint Management Board

(1) The JMB shall consist of the following representatives -

(a) Two from each of the National Implementing Agencies of the Parties;
(b) one from the national institutions responsible for borderline control of the Parties;
(c) one appointed as deemed fit by each of the Parties.

(2) The JMB shall -

(a) be responsible for periodic revision and implementation of the Joint Management Plan for the Transfrontier Park, in accordance with Article 13 (2);
(b) determine mechanisms for administering funds received specifically for the Transfrontier Park;
(c) be responsible for identifying financial needs and sourcing such funds as are required to achieve the effective implementation of the Joint Management Plan;
(d) establish such committees as may be necessary;
(e) provide reports to the Ministerial Committee.

(3) The JMB shall -

(a) be chaired and hosted on a rotational basis; and
(b) meet on a quarterly basis.

(4) Decisions of the JMB shall be taken by consensus.

(5) A quorum at all meetings of the JMB shall consist of six representatives of whom one shall be an appointee of the Mozambican National Implementing Agency, one from the South

African National Implementing Agency, one from the Zimbabwean National Implementing Agency, and one other representative from each of the Parties.

ARTICLE 12

The Co-ordinating Party

(1) A specific Party shall be designated on a rotational basis as Co-ordinating Party in order to promote accountability and sustain momentum in the management of the Transfrontier Park.

(2) The Co-ordinating Party shall be appointed for a period of two years.

(3) A Party may elect to forfeit its designation as Co-ordinating Party, depending on the circumstances, in which event the function shall rotate to the next eligible Party.

(4) The JMB shall recommend the appointment of the Co-ordinating Party with final designation vesting in the Ministerial Committee.

(5) The Co-ordinating Party shall -

(a) co-ordinate the activities associated with the management of the Transfrontier Park;
(b) ensure that an effective JMB is maintained, with full representation by all the Parties and that a working programme focussed on achieving the objectives of the Transfrontier Park is sustained;
(c) co-ordinate, with full participation of all relevant stakeholders, the implementation and periodic revision of an effective Joint Management Plan for the Transfrontier Park;
(d) apply, in the management of the Transfrontier Park, processes and procedures which are in accordance with the relevant regional and international treaties and protocols;

(e) prepare reports for the Ministerial Committee and the JMB;

(f) facilitate the convening of meetings held to give effect to this Treaty;

(g) liaise with the Parties in identifying sources of funding and joint activities that require funding.

ARTICLE 13

Management Plans

(1) Each National Implementing Agency shall be responsible for ensuring that the Management Plan for its areas are periodically revised.

(2) The JMB shall be responsible for ensuring that an overall, Joint Management Plan is maintained, periodically revised, and implemented. This Joint Management Plan shall address tourism flows, revenue matters, and other issues of common interest and mutual impact.

ARTICLE 14

Financing

(1) Sourcing of funds required to achieve the effective implementation of the Joint Management Plan shall be done either directly or indirectly from the National Implementing Agency of each Party, donor agencies, aid agencies, or other means approved by prior consent of the Ministerial Committee.

(2) The administration of funds shall be undertaken by the Financial Departments or equivalent structures within each of the National Implementing Agencies of the Parties, or by donor agencies or aid agencies. However, this arrangement is in no way meant to detract from the ability of the JMB to decide and prioritise on financial needs, and decision-making regarding expenditure to ensure the achievement of the objectives of this Treaty.

ARTICLE 15

Settlement of Disputes

(1) In the event of any dispute arising between the Parties as to the interpretation, application or performance of this Treaty including its existence, validity or termination, such dispute shall be settled amicably through consultation and negotiation between the Parties, through the diplomatic channels or be referred for mediation.

(2) Should the dispute not be resolved in the manner referred to above, any Party may submit the dispute for final and binding arbitration in accordance with The Hague Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Arbitrating Between Two States and as modified by the Parties if required, as in effect on the date of signature of this Treaty.

(3) The appointing authority shall be the Secretary General of the Permanent Court of Arbitration in The Hague.

ARTICLE 16

Amendments

This Treaty may be amended by mutual consent of the Parties through an exchange of notes between the Parties through the diplomatic channel.

ARTICLE 17

Reservation

The articles of this Treaty shall not be subject to reservation.

ARTICLE 18

Depository

The Secretary General of the United Nations shall be designated as the depository of this Treaty.

ARTICLE 19

Entry into Force

(1) This Treaty shall enter into force on the date on which each Party has notified the other in writing, through the diplomatic channels, of its compliance with the constitutional requirements necessary for the implementation of this Treaty. The date of entry into force shall be the date of the last notification.

(2) In the event of any one Party signing this Treaty but not notifying the other Parties of compliance of constitutional requirements within that country, then the Treaty will only enter into force between those countries which have duly signed and notified each other of compliance of constitutional requirements.

ARTICLE 20

Withdrawal or Termination

(1) Any of the Parties may give 12 months written notice in advance to the other Parties through the diplomatic channels of its intention to withdraw from this Treaty, in which event the Treaty shall remain in force between the remaining two Parties.

(2) In the event of the Treaty being enforced between two of the Parties it shall remain in force until terminated by any of them giving 12 months written notice in advance to the other Party through the diplomatic channel of its intention to terminate it.

(3) Any Party giving notice of its intent to withdraw from or terminate the Treaty will remain bound by the terms and conditions of the Treaty during the 12 months period of notice.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorised by their respective Governments, have signed and sealed this Treaty in three originals in the English and Portuguese languages, all texts being equally authentic.

DONE at on this day of 2002.

PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF MOZAMBIQUE

FOR THE GOVERMENT OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF ZIMBABWE

1.6. Memorandum of Understanding Between the Government of Southern Sudan and the Government of Uganda on the Management of Transboundary Conservation Landscapes for Peace

Recognizing the ecological importance of Landscapes that straddle the international border of the Republic of the Sudan and the Republic of Uganda and desiring to promote peace and the conservation of the following landscapes; namely:

1. Kidepo Landscape: Including Kidepo Game Reserve, Didinga and Dongotona mountains in Southern Sudan and the Kidepo Valley National Park, Nyangea-Napore, Morungole, Zulia and Rom Forest Reserves and Karenga Community Wildlife Reserve in Uganda.
2. Imatong Massif Peace Landscape: Including the Imatong Mountains in Southern Sudan and Agoro-Agu Forest Reserve in Uganda.
3. Otzi-Nimule Landscape: Including Nimule National Park in Southern Sudan and Otzi and Era Forest Reserves in Uganda
4. Mt Kei-Aloma Plateau Landscape: Comprising Aloma plateau (including Iwatoka Mountain) in Southern Sudan and Mt Kei Forest Reserve in Uganda.
5. Any other area of Cooperation: Outside the Protected Areas that may be identified.

Recognizing that these areas are all part of the Eastern Afromontane Biodiversity hotspots and are, therefore, of global value for biodiversity conservation and also highly threatened.

Conscious that these areas and their people have suffered as a result of armed conflict over the past many years and the return of peace to the region presents an opportunity to continue building on this peace to reduce the potential for conflict over natural resources.

Considering the neighbourliness and the desirability for closer collaboration between the people of the two Parties

Mindful of the principle of sovereign equality and territorial integrity of the Southern Sudan and the Republic of Uganda

Accepting that this agreement shall in no way be construed as derogating from any provision of the domestic law in force in the respective countries or of any other agreement entered into between the Parties

In accordance with the Bilateral Cooperation Agreement on "Technical, Economic, Political, Social and Cultural Cooperation between the Government of the Republic of Uganda and the Government of Southern Sudan" in Article 1(1.15) of Other Areas of Cooperation; signed on 9th February 2007 in Kampala

Now, therefore, Government of Southern Sudan and the Government of Uganda hereby agree that:

1. The Government of Southern Sudan will be represented by the Ministry of Environment, Wildlife Conservation and Tourism; together with the Ministry of Agriculture and Forestry.
2. The Government of Uganda will be represented by Ministry of Water and Environment, Ministry of Tourism, Trade and Industry, National Forest Authority and Uganda Wildlife Authority.
3. An Inter-governmental Steering Committee and Site Technical Committees to operationalise this Memorandum of Understanding (MoU) shall be established not later than three (3) months after the signing of this MoU.
4. The follow up and the coordination of the implementation of this Memorandum of Understanding will be spearheaded by the two Parties' Ministries responsible for management and conservation of the environment, forests and wildlife resources.
5. Meetings of the committees shall be hosted by either Party at intervals mutually agreed upon.
6. These transboundary landscapes named above (para. 1) are recognized as being of international importance for conservation, shared by both Parties and so efforts shall be made to safeguard their ecological integrity and ensure their sustainable management.

7. The Government of Southern Sudan commits itself to ensuring the formal gazettement of Imatong Massif and the Aloma Plateau (Ewatoka Mountain) as protected areas, following surveys to plan for their establishment.
8. Parties shall coordinate and collaboratively manage these landscapes as conservation units according to transboundary strategic plans developed in a participatory manner, while respecting the territorial boarders of the two countries.
9. This transboundary collaboration shall deliberately support conflict resolution and promote peace and stability in the border areas between the parties, through working with the respective communities, local governments, security organizations, and NGOs, to establish dialogue, build trust and confidence between our peoples.
10. These landscapes have the potential to catalyze socioeconomic development. The Parties shall strive to use them to improve the livelihoods of the people living in and around them.
11. The Parties shall commit to seek funding from respective Governments and international development partners to ensure proper management of these landscapes.
12. The Parties shall strive to resolve all disputes through mutual consent.
13. Any amendment to this MOU shall be by mutual consent of the Parties and shall be in writing.
14. This MOU shall be terminated by either Party notifying the other party, in writing of its intention to terminate the MOU six months in advance.
15. Done at Kampala on this **fifth** day of **March** the year **two thousand and seven**.

In Witness Whereof the undersigned have agreed on this Memorandum of Understanding on behalf of their respective Governments.

FOR THE GOVERNMENT OF SOUTHERN SUDAN

……..
Hon. James Loro Cirisio
Minister of Environment, Wildlife Conservation and Tourism

FOR THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF UGANDA

……
Hon. Jesca Eriyo
Minister of State for Environment
Ministry of Water & Environment.

1.7. Joint statement of the representatives of the Governments of the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia, Montenegro, the Republic of Serbia, and the Republic of Slovenia

Big Win for Dinaric Arc high-level event • CBD COP9 • Bonn, Germany • 29 May 2008

As the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD), the Governments of the above listed countries recognize that a joint and coordinated effort is needed in efficient delivery of the Programme of Work on Protected Areas obligations. Transboundary cooperation between the Dinaric Arc countries in the implementation of the Programme of Work on Protected Areas, with the aim to create a well managed, and ecologically representative protected area network, is the key to safeguard the Dinaric Arc ecoregion's exceptional natural and cultural values.

We, the representatives of the Governments:

1. Recognize the specific natural and cultural values of the Dinaric Arc ecoregion and acknowledge the CBD Programme of Work on Protected Areas to be a valuable framework for conserving biological diversity and generating benefits to local and national economies.

2. Aim to further continue our activities towards implementation of national priorities leading to delivering on the objectives of the CBD Programme of Work on Protected Areas.

3. Support increased understanding of the relationship between the CBD Programme of Work on Protected Areas and the EU legislation on nature conservation.

4. Encourage mutual cooperation and exchange of experiences in protected areas management on the regional level.

5. Recognize the importance of regional cooperation to achieve transboundary sustainable management of the South-Eastern European region, including the Adriatic Sea, Dinaric Alps and Sava River Basin.

6. Recognize and support the need for sustainable use of water resources and protection of groundwater-dependent ecosystems by introducing sustainable integrated management principles in the Dinaric karst system.

7. Encourage the preservation of the cultural heritage of the Dinaric Arc through support for traditional activities in protected areas which contribute to biodiversity conservation and local livelihoods.

8. Call upon the Dinaric Arc Initiative partners (WWF, UNESCO BRESCE, IUCN, UNDP, Council of Europe, FAO, SNV, UNEP, Euronatur) and other interested parties to strengthen their cooperation with the Dinaric Arc countries and facilitate necessary support in the delivery of the national priorities.

9. Support evaluation of the contribution of protected areas to each country's economy and for the region as a whole.

.....	Ministry of Environment, Forests and Water Administration (Republic of Albania)
.....	Federal Ministry of Environment and Tourism (Bosnia and Herzegovina)
.....	Ministry of Culture (Republic of Croatia)
.....	Ministry of Tourism and Environment (Montenegro)
.....	Ministry of Environmental Protection (Republic of Serbia)
.....	Ministry of the Environment and Spatial Planning (Republic of Slovenia)

Anexo II

Fotografias ilustrativas de algumas unidades de conservação com limites coincidentes com fronteira internacional, visitadas pelo autor em viagens de campo

2.1. Marco fronteiriço Brasil, Guiana, Venezuela dentro do Parque Nacional do Monte Roraima

EXPEDIÇÃO
Monte Roraima

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
   O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)

2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
   Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)

3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
   A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)

4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
   Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)

5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
   História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
   Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)

7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)

8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)

9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)

10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)

11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)

12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)

13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)

14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)

15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)

17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)

18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)

19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)

20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)

21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)

22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)

23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)

24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)

25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)

26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)

27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)

28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)

30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)

31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)

32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)

33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)

34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)

35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)

36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)

37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)

38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)

39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)

40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)

42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)

43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)

44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)

45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)

46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)

47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)

48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)

49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)

50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)

51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)

52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)

54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)

55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)

56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)

57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)

58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)

59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)

60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)

61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)

62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)

63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)

65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)

66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)

67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)

68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)

69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)

70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)

71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)

72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)

73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)

75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)

76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)

77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)

78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)

79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)

80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno imigratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)

81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)

82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)

84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)

85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)

86. **Maria Feliciana Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)

87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)

88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)

89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)

90. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)

91. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

92. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)

93. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)

94. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)

95. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)

96. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)

97. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)

98. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)

99. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)

100. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)

101. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

102. **Nilo Dytz Filho**
Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral (2014)

103. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o Direito do Mar (2014)

104. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)

105. **Bernard J. L. de G. Klingl**
A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua repercussão para o Brasil (2014)

106. **Marcelo Baumbach**
Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira (2014)

107. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)

108. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas (2ª edição, 2015)

109. **Regiane de Melo**
Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil (2015)

110. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade? (2015)

111. **Claudia de Angelo Barbosa**
Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul (2015)

112. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

113. **Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)

114. **Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)

115. **Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)

116. **Augusto Pestana**
ITER: os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos),
	Chaparral Pro 12/16 (textos)