

# Conflitos socioambientais em Unidades de Conservação

*Melissa Vivacqua* \*  
*Paulo Freire Vieira* \*\*

## 1 Introdução

No atual contexto de globalização neoliberal, prevalece entre os planejadores e formuladores de políticas de gestão de recursos naturais a tendência – endossada por uma ampla parcela da comunidade científica – de colocar em segundo plano o tratamento das variáveis socioculturais. Diante das insuficiências dos modelos tecnocráticos de gestão, a busca de novos enfoques analíticos vem se impondo com intensidade crescente. Esta tendência se alimenta da contestação da ideologia economicista que norteia a concepção e a implementação de políticas de desenvolvimento em países ricos e pobres.

Nesse contexto, vale a pena ressaltar que as iniciativas de proteção da diversidade biológica voltadas para a criação de Unidades de Conservação no Brasil são tributárias da Convenção da Diversidade Biológica, assinada por ocasião da Cúpula da Terra em 1992. A criação e o controle de áreas protegidas – de proteção integral e de uso sustentável – são regulados pelas normas incorporadas ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei 9.985/00.

---

\* Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: melviva@hotmail.com

\*\* Doutor, professor titular do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC e pesquisador do CNPq. E-mail: vieira.p@cfh.ufsc.br

Contudo, sem negar a importância das áreas protegidas numa política de contenção da perda de diversidade biológica, a complexidade embutida na problemática socioambiental costuma muitas vezes colocar em xeque a maneira pela qual as Unidades de Conservação (UCs) são criadas, administradas e avaliadas. Um resgate da trajetória da evolução do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) confirma esta premissa. Criado em 1989 como órgão executor da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil e responsável pela gestão das UCs federais, ele não tem se mostrado à altura dos desafios envolvidos na gestão de áreas protegidas. Ainda hoje, continua adotando uma postura autoritária, com viés preservacionista e avessa à participação das populações locais no processo de gestão.

Diante deste cenário, o presente artigo focaliza a especificidade dos conflitos socioambientais gerados em Unidades de Conservação, buscando elucidar sobretudo a “lógica dos atores” envolvidos nos conflitos e a experiência que vem sendo acumulada nos processos de negociação em várias partes do mundo. Nesse sentido, o termo *conflito socioambiental* designa as relações sociais de disputa/tensão entre diferentes grupos ou atores sociais pela apropriação e gestão do patrimônio natural e cultural. Essas situações de litígio, vigentes nos níveis material e simbólico, podem ou não assumir a forma de um embate mais direto. Elas decorrem, muitas vezes, do esforço investido na simples prevenção ou mesmo na reparação de danos ambientais (Ormeño e Saavedra, 1995; Carvalho e Scotto, 1995).

Para tanto, utilizamos o enfoque da *gestão patrimonial*, mobilizando os conceitos-chave de modo de apropriação, patrimônio natural e cultural, gestão adaptativa e ecodesenvolvimento (Vieira e Weber, 1997). Desta perspectiva, uma gestão patrimonial se identifica com um processo de negociação de uma estratégia alternativa de apropriação do meio ambiente visto como um bem coletivo, colocando em questão os enfoques que defendem ser a apropriação privada e a apropriação governamental as opções mais capazes de oferecer saídas efetivas para os problemas socioambientais em longo prazo.

## 2 Gestão patrimonial dos recursos de uso comum

Apesar da reduzida visibilidade social de formas comunitárias de apropriação dos recursos naturais renováveis, a revisão da literatura no campo emergente de pesquisas sobre *modos de apropriação e sistemas de co-gestão de recursos naturais de uso comum* tem demonstrado que essas experiências estão sendo resgatadas atualmente. Criticando a linha de argumentação expressa na parábola de Garrett Hardin, conhecida como a *Tragédia dos Commons*<sup>1</sup>, esses estudos mostram que a condição de livre acesso aos recursos de uso comum está necessariamente relacionada à sua degradação ao longo do tempo. Vários autores têm ressaltado nos últimos anos que Hardin acaba confundindo a condição de livre acesso com o regime de apropriação comunal desses recursos – um equívoco que responde ainda hoje por muitas decisões irrefletidas nas arenas de tomada de decisão sobre problemas socioambientais (Diegues, 2001).

Contudo, diante do fracasso dos sistemas de gestão baseados em políticas centralizadas e instituições rígidas, muito esforço de pesquisa tem sido investido no intuito de contribuir para a criação de alternativas. A teoria dos recursos de uso comum resulta da consolidação progressiva dessa linha de pesquisa no contexto internacional e tem oferecido subsídios valiosos para a democratização dos sistemas de gestão nos mais diversos países.

Os recursos de uso comum apresentam duas características essenciais: por um lado, torna-se difícil excluir seus usuários potenciais; e por outro, o uso feito por um indivíduo ou grupo implica necessariamente a subtração daquilo que pertence a todos os demais. Este é o caso dos recursos pesqueiros, da vida selvagem, das águas superficiais e subterrâneas, das pastagens, flores-

<sup>1</sup> Hardin explica a superexploração das áreas de pastagem na Inglaterra medieval através de um hipotético regime de apropriação de recursos comuns. A busca de lucros individuais por cada pastor faz com que adquiram gradativamente um número excessivo de gado. Porém, considerando o grau de subtrabilidade dos recursos comuns, o número de gado acabaria superando a capacidade de suporte do pasto, de modo que a superexploração dos recursos comuns se torna um resultado inevitável, ou seja, uma tragédia – no sentido grego do termo (Berkes, 1996).

tas e zonas costeiras, entre outros. Tais recursos podem ser geridos com base em quatro regimes de apropriação – entendidos como tipos ideais: livre acesso, apropriação privada, apropriação estatal e apropriação comunitária (Feeny et al., 2001; Berkes, 1996).

As pesquisas baseadas nessa problemática são tributárias de um modelo de análise formalizado inicialmente por Oakerson (1992) e que vem sendo objeto de novas reformulações nos últimos anos (Ostrom et al., 2001). O modelo de Oakerson contempla quatro macrovariáveis interdependentes: atributos físicos e tecnológicos, arranjos institucionais para tomadas de decisão, padrões de interação dos atores sociais envolvidos e resultados.

- 1) **Os atributos físicos e tecnológicos** devem ser identificados levando-se em conta três considerações fundamentais dos recursos de uso comum: a) cada usuário é capaz de subtrair daquilo que pertence também a todos os demais usuários, ou seja, existe um problema de uso compartilhado; b) a *exclusão* ou o controle do acesso de usuários potenciais é problemático; e c) os limites físicos dos recursos determinam a escala mínima capaz de permitir uma coordenação efetiva das ações de gestão.
- 2) **Os arranjos institucionais para tomadas de decisão** devem ser vistos como conjuntos de regras e normas que estruturam as decisões relativas às opções de uso dos *commons*. Existem três tipos básicos de regras. As *regras operacionais* dependem de escolhas coletivas e servem para impor limites ao comportamento dos usuários em benefício da manutenção da resiliência e da produtividade dos recursos. As *condições de escolha coletiva* possibilitam que um determinado grupo assumam o manejo dos recursos. E os *arranjos externos* dizem respeito a normas específicas, de caráter burocrático.
- 3) **Os padrões de interação** resultam diretamente da escolha de estratégias de ação pelos membros do grupo. Essas escolhas são condicionadas por uma imagem mental de potencialidades e obstáculos. As atitudes oportunistas produzem geralmente padrões conflitivos de interação, em contraste com perfis atitudinais baseados na cooperação.
- 4) **Os resultados** correspondem aos efeitos concretos das estratégias de ação adotadas em contextos socioecológicos específicos.

A Figura 1 sugere as inter-relações envolvendo as variáveis a serem levadas em conta na pesquisa relacionada a processos de degradação do patrimônio natural e cultural em qualquer contexto socioecológico. As linhas pontilhadas mostram a possibili-

dade de utilizar o modelo para a compreensão (em termos descritivos, explicativos e preditivos) e para a elaboração de alternativas às situações de degradação socioecológica. O foco recai na macrovariável *padrões de interação*, constituindo-se como questão-chave do modelo a indagação acerca de como modificar comportamentos geradores de efeitos destrutivos sobre o meio biofísico e a qualidade de vida das populações.

#### Figura 1 - Modelo de análise dos *commons* (Oakerson, 1992)

O chamado *enfoque patrimonial de recursos naturais renováveis* (Montgolfier e Natali, 1987) pode ser mobilizado como um complemento do modelo proposto por Oakerson, pelo fato de permitir um tratamento mais rigoroso do conceito-chave de *patrimônio natural e cultural*, visto como:

[...] um conjunto de elementos materiais e imateriais que concorrem para a manutenção e o desenvolvimento da identidade e da autonomia de seu titular no tempo e no espaço, através do processo de adaptação a um meio evolutivo. [...] o estado de qualidade do meio nos informa sobre esta capacidade, que os atores podem desenvolver, de assumir a qualidade do meio e do seu relacionamento mútuo (Ollagnon, 2000, p. 183).

De acordo com Ost (1995), o conceito de patrimônio introduz no campo da gestão democrática dos problemas socioecológicos a possibilidade de superação das distorções geradas pela lógica monofuncional, e pelos regimes de apropriação privada e estatal. O enfoque patrimonial pressupõe a adoção de uma lógica mais complexa, que leva em consideração as múlti-

plas utilizações possíveis dos recursos e das paisagens, a grande diversidade de atores sociais envolvidos nos sistemas de gestão e as incertezas que caracterizam a dinâmica não-linear dos sistemas socioecológicos.

O caráter transtemporal e translocal da categoria jurídica de patrimônio revela de forma exemplar sua natureza complexa: a gestão patrimonial promove um esforço obstinado de negociação contratual de interesses conflitantes, levando em conta as dicotomias usuais que comparecem no imaginário coletivo das sociedades modernas: o curto e o longo prazos; a economia e a ética; o interesse privado e o interesse geral; os interesses de consumo e os valores identitários. Buscando transcender esses dualismos, os princípios norteadores da gestão patrimonial acentuam a necessidade de criar condições mais favoráveis para tomadas de decisão compartilhadas, nas quais prevaleça como um novo ideal regulativo a *transmissão intergeracional de um patrimônio comum a todos os atores sociais envolvidos*. Além disso, considerando-se as lógicas diferenciadas que regem as ações dos vários atores sociais envolvidos, o êxito do enfoque depende da presença de um mediador patrimonial nos processos de tomada de decisão:

Dessa forma, a dinâmica dos processos de tomada de decisão passa a ser entendida como um sistema patrimonial de negociações. No sistema estão incluídos atores individuais e coletivos que se reconhecem portadores de diferentes representações da relação sociedade-natureza, mas que podem ser sensibilizados a desenvolver um interesse comum pela transmissão intergeracional da qualidade dos recursos e dos meios naturais (Vieira e Weber, 1997, p. 35).

Nesse sentido, a formação de um consenso sobre cenários desejáveis de desenvolvimento em longo prazo<sup>2</sup> precede o trabalho de pesquisa voltado para a análise sistêmica de modos de apropriação e seus impactos socioecológicos. Esse aporte complexifica o modelo de Oakerson, pelo fato de internalizar a dimensão da transmissão intergeracional e oferecer subsídios para uma

---

<sup>2</sup> As opções de longo prazo expressam aquilo que um grupo ou uma sociedade pretende transmitir às gerações seguintes.

análise mais profunda da dinâmica dos processos decisórios relacionados aos recursos de uso comum.

A utilização do modelo tendo em vista a modificação dos sistemas de gestão instituídos pressupõe a escolha de um referencial normativo que alimenta o debate contemporâneo sobre o nexos entre *desenvolvimento e ambiente*. Uma das várias linhas de argumentação que têm sido elaboradas desde a Conferência de Estocolmo está associada ao *enfoque de ecodesenvolvimento*<sup>3</sup>. Os postulados normativos correspondentes incluem, de forma interdependente, a busca de satisfação de necessidades fundamentais das populações e a promoção da equidade, da autoconfiança (ou *self-reliance*), da prudência ecológica e de uma *economia solidária* (Sachs, 1986; Passet, 1979).

Em oposição ao planejamento de corte tecnocrático e centralizador, adota uma estratégia de intervenção preventiva e proativa. Para colocá-lo em prática, impõe-se a realização de avaliações participativas de ecossistemas e paisagens em ecorregiões específicas, mobilizando as macrovariáveis do modelo de base indicado acima.

### 3 Conservação: um conceito polêmico

Desde meados da década de 1970, sob os influxos da Conferência de Estocolmo, vêm sendo formados coletivos de pesquisa interessados na consolidação institucional das *Ciências do Ambiente*. Dentro e fora da academia, esses grupos procuram colocar em prática novos enfoques teóricos e metodológicos para o enfrentamento da crise planetária do meio ambiente. A busca de integração inter e transdisciplinar tornou-se um ponto de referência indispensável para esta lenta transição de paradigma na ciência contemporânea.

No que tange ao tratamento dado à questão da biodiversidade, tem prevalecido o debate relacionado ao caráter polissêmico

<sup>3</sup> Apesar de Weber (1997, p. 121) propor o conceito de desenvolvimento viável, optamos por utilizar o conceito de ecodesenvolvimento por considerar que os dois conceitos não são excludentes, e sim convergentes e complementares.

do conceito de conservação. As controvérsias nutridas entre os próprios pesquisadores giram em torno de duas questões-chave: por um lado, a real eficácia das diversas categorias de manejo das UCs que têm sido empregadas na busca de conservação da biodiversidade; e por outro, as modalidades de gestão consideradas mais adequadas no enfrentamento dos conflitos de uso dos recursos naturais existentes em áreas protegidas.

Embora esteja se configurando atualmente um novo paradigma de conservação, tributário de uma visão sistêmica do mundo<sup>4</sup>, na prática continua prevalecendo a hegemonia do paradigma reducionista-preservacionista. Uma característica central desta postura diz respeito à maneira pela qual são definidas as prioridades de pesquisa. Na opinião de Pimbert e Pretty (2000), as práticas de gestão continuam sendo polarizadas pelos especialistas em Biologia da Conservação. Nos trabalhos de consultoria, os biólogos tendem geralmente a subestimar a importância dos saberes tradicionais e, por implicação, da participação autêntica das comunidades locais nos processos de tomadas de decisão no planejamento, na implementação e no monitoramento de UCs.

Por outro lado, no novo paradigma de pesquisa transdisciplinar a palavra-chave é *co-gestão* ou *co-manejo*: uma forma de parceria na qual o governo, as comunidades de usuários dos recursos no nível local, os agentes externos (organizações não-governamentais, universidades e institutos de pesquisa) e outros atores sociais compartilham responsabilidades e autoridade para tomadas de decisão na busca de gestão integrada dos recursos (Pimbert e Pretty, 2000, p. 213; Vieira et al., 2005). Se o manejo das UCs tem por objetivo garantir a conservação em longo prazo, sem omitir a preocupação pela redução das desigualdades sociais, seria necessário abrir gradualmente espaços para um tipo de participação capaz de permitir o exercício da cidadania plena. Somente com a interação dos diversos atores políticos e sociais, assegurando processos mú-

---

<sup>4</sup> Ollagnon (1997) complexifica o conceito de ecossistemas ao utilizar o termo *ecossociossistemas* para designar sistemas de ação voltados para a gestão efetiva da qualidade de um meio natural, os quais estão baseados numa relação de co-evolução entre o ser humano e seu meio.



tuos de aprendizagem, parece viável a reversão das tendências dominantes de degradação socioecológica em escala global.

Alguns avanços nesse sentido estão sendo constatados em experiências voltadas para a criação de novos sistemas de aprendizagem, à luz do enfoque de *desenvolvimento local integrado e participativo* (Pimbert e Pretty, 2000). No entanto, Ferreira (2001) argumenta que o debate político e ideológico travado em torno dos direitos sociais dos moradores e/ou das populações que utilizam os recursos naturais das Unidades de Conservação tem impedido o avanço do campo de pesquisas que tratam dos conflitos sociais envolvidos na gestão dessas áreas marcadas pela exclusão social. Este caráter do debate acaba por diminuir “[...] o impacto científico de pesquisas que, de fato, investigam as características do uso dos recursos naturais por populações que habitam áreas biogeográficas caracterizadas pela alta biodiversidade, ou os conflitos em torno desses usos” (2001, p. 15).

Uma outra dimensão da problemática dos conflitos em UCs diz respeito à necessidade de definição de arranjos institucionais mais adequados, capazes de garantir uma gestão integrada, participativa e mais cooperativa dos recursos naturais, minimizando os impactos negativos sobre a qualidade de vida das populações locais. Nas palavras de Ferreira (2004):

As UCs brasileiras foram sendo implantadas em um contexto onde a ação cotidiana das instituições públicas colocou seus agentes em situação de confronto com os moradores das áreas colocadas sob proteção legal. Propostas de conservação formuladas em gabinetes, debatidas e referendadas muitas vezes em fóruns internacionais, no momento de serem implementadas acabaram se tornando altamente politizadas, mobilizando diversos atores em torno de diversas arenas; outros tiveram que rever posições e conceitos e, principalmente os moradores, em sua maioria sem uma prévia experiência importante de participação política, foram repentina e inusitadamente investidos na condição de atores (2004, p. 52).

Diante da diversidade de interesses representados, o maior desafio apresentado às agências governamentais, às ONGs e à comunidade científica relaciona-se à criação e implementação de *tecnologias apropriadas*. Em princípio, elas seriam capazes de

minimizar os conflitos que emergem nos sistemas de gestão, norteando assim sua dinâmica pela via da negociação *patrimonial*.

Com efeito, nos últimos tempos tem aumentado o interesse pelo entendimento do papel efetivamente desempenhado por comunidades tradicionais na conservação da biodiversidade, e sobre os espaços de manobra para dotá-las de mais autonomia e poder decisório no processo de criação e gestão de áreas protegidas. A diversidade cultural passou a ser incorporada, mesmo de forma ainda incipiente, nas políticas de conservação da biodiversidade. De acordo com as diretrizes do SNUC, o zoneamento e a elaboração do plano de manejo das áreas preservadas devem ser decididos com a participação efetiva das comunidades tradicionais<sup>5</sup>.

Nesse sentido, é importante destacar que, a partir da década de 1980, as políticas globais e locais de gestão ambiental tornaram-se permeáveis a uma postura mais favorável à internalização do debate sobre o binômio *desenvolvimento e ambiente*, apesar de essa tendência ter começado a se disseminar no Brasil no transcurso dos anos 1990, sob os influxos da Cúpula da Terra.

No entanto, mesmo diante desses avanços permanecem as dúvidas acerca da real capacidade dessas Unidades de Conservação de permitirem uma internalização efetiva dos objetivos propostos pela política de conservação da biodiversidade. Cada caso deve ser analisado em seu contexto específico, a fim de diminuir os riscos de generalização excessiva e favorecer a adoção de uma postura simultaneamente preventiva e proativa na dinâmica do sistema de gestão.

Seja como for, constata-se atualmente que a formação de parcerias entre os diversos atores envolvidos – ONGs, órgãos governamentais federais e estaduais, empresários, pesquisadores e populações locais – tende a superar as disputas, possibilitando assim o fortalecimento de um padrão de gestão mais integrada e participativa dos recursos de uso comum. O conhecimen-

---

<sup>5</sup> Porém, a consulta e a participação popular não são obrigatórias no caso da criação de Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, o que deixa transparecer a forte presença da ideologia burocrático-preservacionista no cenário do ambientalismo brasileiro.

to produzido por especialistas constitui, em alguns casos, um elemento decisivo nas negociações. De acordo com Inoue (2003), com a globalização da questão ambiental vêm se formando redes transnacionais de pesquisa – as chamadas *comunidades epistêmicas*<sup>6</sup> –, que compartilham crenças e valores, e desempenham atualmente um papel importante na formulação de políticas públicas nos mais diversos países. Contudo, a ausência de um diálogo envolvendo a academia e os detentores de formas de conhecimento tradicional parece estar comprometendo a busca de alternativas viáveis de superação dos atuais impasses.

#### 4 Conflitos na apropriação de recursos de uso comum

A diversidade de representações sociais do nexos *sociedade-natureza* constitui um dos principais obstáculos a serem enfrentados numa negociação patrimonial de conflitos socioambientais. As disputas relacionadas ao uso dos recursos naturais estão disseminadas por todas as regiões do planeta, mas as dimensões, o nível e a intensidade dos conflitos assumem conotações distintas em cada contexto socioecológico.

A diversidade de variáveis a serem consideradas e analisadas revela a complexidade das interações que caracterizam a dinâmica dos sistemas socioecológicos. Os pesquisadores e os decisores estão sendo compelidos a assumir, em suas análises e estratégias de ação, o princípio da incerteza, decorrente da imprevisibilidade constitutiva da dinâmica de sistemas complexos. Como observam Morin e Kern (1996, p. 133): “O verdadeiro realismo é aquele que [...] se funda na incerteza do real”. A internalização do princípio da *ecologia da ação*, com sua insistência na necessidade de minimizar os riscos de tendências irreversíveis de

<sup>6</sup> Este conceito foi elaborado por Peter Haas (1999) na ocasião de um estudo do processo de formação do Med Plan – Plano de Ação do Mediterrâneo –, regime que visava a controlar a poluição do Mar Mediterrâneo. Segundo Haas, o “sucesso do Med Plan foi devido à emergência, durante o processo de formação do regime, de novos atores que influenciaram o comportamento nacional e contribuíram para o desenvolvimento de políticas convergentes e coordenadas nos estados mediterrâneos”. (Inoue, 2003, p. 83)

degradação socioecológica, parece permitir um enfrentamento mais lúcido do problema relacionado aos efeitos *perversos* – ou não intencionais – das ações de planejamento e gestão.

Segundo Buckles e Rusnak (2000), várias fontes de conflito podem ser identificadas na dinâmica de gestão de recursos de uso comum. Em primeiro lugar, os recursos naturais estão integrados em um entorno ou espaço interconectado, no qual as ações de um indivíduo ou grupo podem gerar efeitos inesperados em áreas muito distantes do ponto de intervenção. Em segundo lugar, os modos de apropriação de gestão de recursos naturais fazem parte de um tecido de inter-relações complexas e desiguais entre atores sociais dotados de percepções, interesses e poder de barganha muito diferenciados. Como em outras arenas de tomada de decisão, os atores dotados de maior capacidade de barganha política são também os que estão mais bem posicionados para controlar as decisões em seu próprio benefício. Em terceiro lugar, vale a pena mencionar a escassez dos recursos naturais devida à rapidez das transformações ambientais, ao aumento da demanda e à distribuição desigual dos frutos da riqueza auferida. E por último, indicam os usos efetivos que são feitos dos recursos naturais. Eles só se tornam compreensíveis quando as variáveis socioculturais passam a ser realmente levadas em conta nas análises.

Dessa forma, um dos maiores desafios que têm sido enfrentados pelos gestores do patrimônio natural e cultural consiste na transformação de litígios em oportunidades de aprendizagem voltadas para a cooperação. Isto exige uma compreensão mais profunda dos vários condicionantes dos processos de degradação, e a elaboração de estratégias alternativas e flexíveis, sempre afinadas com o reconhecimento das incertezas que cercam a compreensão da dinâmica dos sistemas socioecológicos.

De acordo com Ferreira (2004), o debate sobre o tema tem sido polarizado por duas abordagens:

- a) os conflitos são inerentes a qualquer sistema social, funcionando como propulsores das mudanças; sendo o consenso apenas uma contingência, não há possibilidade de resolução definitiva de qualquer conflito e;
- b) os conflitos são distúrbios na ordem de sistemas sociais

que solicitam esforços para o desenvolvimento de estratégias para transformá-los e mitigá-los (2002, p. 52).

Com base no pressuposto segundo o qual os conflitos são intrínsecos à vida em sociedade, as situações de conflitos socioambientais carregam em si potencialidades positivas, propulsoras de mudanças rumo à reorganização dos arranjos de tomada de decisão. No entanto, o acirramento dos conflitos pode conduzir a situações extremas, comprometendo os esforços de monitoramento de resiliência ecossistêmica e institucional (Oakerson, 1992). Deste ponto de vista, a ausência de conflitos explícitos não indica necessariamente uma situação de adaptação bem-sucedida; pelo contrário, pode exprimir uma situação de desinformação relativamente aos indicadores de crise socioecológica em todos os níveis de organização territorial ou simplesmente um processo de exclusão sistemática das populações locais dos processos de tomada de decisão, ou seja, situações de “conflito implícito” (Ascerlad, 1992, apud Buckles e Rusnak, 2000).

## 5 Conflitos em áreas protegidas

Historicamente, a criação de áreas protegidas tem dado margem a um longo processo de formação e disseminação de situações de conflito, seja pela exclusão do acesso aos bens e serviços ambientais nela contidos, ou seja pela expulsão das populações residentes após o decreto de instituição das áreas. A análise de um certo número de casos no contexto latino-americano permite associar o problema. Por um lado, à hegemonia alcançada pelo estilo de desenvolvimento dominante. Por outro, à transposição do modelo preservacionista oriundo dos EUA para o contexto dos países do Hemisfério Sul.

O caso da Reserva Ecológica Campesina de Chimalapas, em Oaxaca, México, é exemplar, pelo fato de revelar uma perspectiva de gerenciamento realizado pelas próprias populações indígenas que habitam a área, em parceria com a ONG *Maderas del Pueblo*. Este caso indica que soluções criativas e produtivas podem emergir de problemas aparentemente insolúveis e que o gerenciamento

de conflitos envolve mais do que somente mediação, incluindo também a preocupação pela justiça social e pela abertura de canais efetivos de organização comunitária e negociação com o setor governamental e com o setor empresarial (Russell e Lassoie, 1996).

A existência da Reserva encontrava-se ameaçada por problemas fundiários, por atividades de pecuária extensiva e por invasões de terras, explicadas em grande medida pelas dificuldades de reconhecimento legal do regime de apropriação comunal prevalecente em toda a região desde os anos 1960. O conflito foi deflagrado em Benito Juarez, em meados dos anos 1990, devido a um incêndio na floresta começado por um criador de gado, impedindo que os *comuneros* plantassem sua safra de milho no tempo apropriado. Diante da inércia do governo em enfrentar a situação, as comunidades se mobilizaram por conta própria para controlar o fogo. Ao mesmo tempo, realizavam ações de protesto, bloqueando a Rodovia Pan-Americana para pressionar o governo. Organizaram-se também para capturar os responsáveis pelo incêndio e negociar uma solução não violenta para o caso. Essa ação contribuiu para o fortalecimento institucional da Reserva, mediante o empoderamento das lideranças locais.

Em contraste com a experiência de outras reservas, em Chimalapas a autoridade governamental não ditou as regras para o gerenciamento dos recursos ambientais existentes no interior da Reserva. Procurou atuar apenas como um dos vários atores sociais envolvidos na fixação dos limites da Reserva e provendo legitimidade aos acordos estabelecidos na dinâmica das negociações. Como observam Buckles e Rusnack (2000), as mudanças sociais dependem, em última instância, da participação dos grupos dominantes na busca de solução para a marginalização, a desigualdade e o manejo inadequado da dinâmica dos sistemas socioecológicos. Um caminho viável

[...] consiste em aumentar a capacidade dos grupos marginalizados de usar seu poder com eficiência para fazer com que os manifestadamente poderosos participem em uma negociação real. Este é o caminho que põe à prova os limites dos métodos de manejo dos recursos naturais em colaboração e mostra porque é tão difícil uma colaboração autêntica (Buckles e Rusnak, 2000). (Tradução nossa)

Muitas vezes, como ocorreu na Reserva de Chimalapas, os momentos de crise exigem uma tomada de posição mais incisiva, para que os grupos que estão no poder possam intervir positivamente, e até mesmo atuar na correção das distorções evidenciadas nas discussões. Entretanto, apesar de a eclosão do conflito ter possibilitado a organização e o empoderamento das populações tradicionais na Reserva, Russel e Lassoie (1996) destacam que o processo de co-gestão desses conflitos foi fundamental para a reconciliação dos interesses diferenciados que estavam em pauta.

A transformação de conflito em processo de cooperação pode ser elucidada também a partir da análise do caso do Parque Nacional de Cahuita, na Costa Rica (Weitzner e Borrás, 2000). A reação criativa e inovadora da comunidade ao aumento de 1.000% da taxa de visitação ao Parque para turistas estrangeiros – o que de fato inviabilizaria a atividade turística – foi decisiva. Assim, no ano de 1994, a comunidade passou a se organizar e ocupou o Parque de forma pacífica, formando a seguir um Comitê de Luta para conduzir as negociações com o Ministério do Meio Ambiente e Energia. As comunidades reivindicavam o controle de toda a área, bem como uma compensação pelo fato de suas terras terem sido expropriadas. O acordo de cooperação permitiu a criação de um Comitê de Serviços, que se transformou posteriormente num Comitê de Manejo. Reconhecido legalmente por meio de um decreto do Poder Executivo no ano de 1995, este comitê assumiu parcialmente a responsabilidade administrativa pelo manejo cooperativo do Parque:

Estas conquistas abriram o caminho para o desenvolvimento do regime de co-gestão, com profundas implicações para a forma mediante a qual são administrados os parques na Costa Rica. A experiência sugere que, mesmo que nem sempre seja possível alcançar um consenso, uma postura mais incluyente, transparente e eficaz do governo pode ajudar os grupos em conflito a balizar melhor certas diferenças, encontrar um ponto de confluência e melhorar as tomadas de decisão fundamentais que afetam sua subsistência (Buckles e Rusnak, 2000). (Tradução nossa)

De maneira similar, os habitantes das Ilhas Galápagos, no Equador, recorreram estrategicamente a ameaças de violência

visando a chamar a atenção do governo e de organizações internacionais para os problemas gerados pelo decreto de criação do Parque Nacional Galápagos em 1959, e da Reserva Marinha em 1986. Além disso, os protestos tiveram como alvo o plano de manejo da Reserva, o qual foi aprovado sem a prévia negociação com a comunidade de pescadores locais, os principais usuários dos recursos marinhos e, por isto, os maiores prejudicados pela mudança do regime de livre acesso para outro de acesso restrito. Segundo Oviedo (2000), o desequilíbrio de poder entre os distintos grupos de interesse é uma variável fundamental para entendermos a distribuição desigual entre os custos e benefícios no manejo dos recursos comuns, e o conseqüente agravamento dos conflitos em Galápagos.

Ali, a zonificação da reserva marinha mediante a emissão de um decreto do poder executivo, sem o apoio de uma lei, gerou diversos conflitos entre os grupos envolvidos. Configurou-se assim uma complexa rede de interesses relacionados ao uso de recursos comuns nesta Unidade de Conservação. Contudo, os principais desentendimentos ocorreram entre os pescadores locais e as autoridades da UC, devido a progressivas restrições ao acesso daqueles aos recursos pesqueiros desde 1990, sem a implementação de políticas alternativas que pudessem compensar os danos causados ao setor pesqueiro artesanal. Os pescadores recusaram-se a cumprir as normas, e, com isto, a pesca ilegal se converteu no maior problema da região. Diante disso, em 1995, a população local, alijada dos processos decisórios e sobrecarregada com os altos custos do modelo preservacionista de manejo dos recursos comuns, mobilizou-se para um tipo de protesto que incluía a ameaça de seqüestro de turistas e de incêndios em certas áreas do parque.

Esse momento de conflito social intenso foi importante na medida em que gerou um ambiente favorável a mudanças do modelo de gestão – até então implementado pelos grupos mais poderosos – e deflagrou um processo de flexibilização das negociações que estavam em curso. A partir de então, as autoridades do parque e da agência de conservação decidiram abrir-se ao diálogo, visando a superar os conflitos por meio de um processo participativo destinado a revisar o plano de manejo da reserva marinha. Assim, o principal resultado do processo consistiu na reforma jurídica e



política expressa na preparação, negociação e implementação da Lei de Regime Especial da Província de Galápagos (Oviedo, 2000).

Finalmente, no território brasileiro podemos observar também inúmeras situações de conflito decorrentes das disputas em torno do acesso e dos usos de recursos comuns. Uma avaliação do caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, localizada na porção central do litoral de Santa Catarina, revelou a eclosão de vários tipos de conflitos – não só de natureza técnico-científica, mas também social, política e cultural. Considerando-se a intensidade das atividades pesqueiras na região, bem como as práticas de turismo e mergulho esportivo, a criação da Reserva, por meio de um decreto presidencial emitido em 1990, gerou imediatamente desentendimentos entre pescadores artesanais, amadores e industriais, operadoras de mergulho, empreendedores do turismo e o órgão gestor da Unidade de Conservação (Vivacqua, 2005).

A análise do sistema de gestão desta Reserva Biológica indica que os conflitos socioambientais ali existentes têm assumido contornos extremamente assimétricos. Por um lado, percebe-se a influência que a constante pressão da indústria do turismo subaquático tem exercido nas negociações sobre o uso dos recursos ambientais; e, por outro, o setor pesqueiro artesanal, que, apesar das conquistas obtidas mais recentemente na construção do plano de manejo, apresenta reivindicações imbuídas de pouca legitimidade perante os olhos dos tomadores de decisão. Assim, os conflitos vivenciados pelos pescadores traduziram-se em algumas ações individuais e fragmentadas. Trata-se de uma experiência na qual as interações entre os atores são ainda relativamente superficiais. A ausência de uma ação organizada independente, ou seja, de um embate mais direto que possibilite o empoderamento dessas comunidades e a intensificação do seu poder de barganha política, tem limitado o potencial transformador contido nas situações de conflito socioambiental.

Segundo Vivacqua (2005), o processo de criação e implantação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo expressa, de maneira exemplar, os obstáculos que cercam a maturação dos sistemas de gestão de recursos naturais de uso comum num país onde ainda prevalece o modelo burocrático-preservacionista – apesar da

existência de uma legislação ambiental extremamente favorável. Neste modelo, as variáveis sociais e culturais têm sido sistematicamente colocadas em segundo plano. Os desvios caracterizam-se sobretudo pela incipiente participação das populações locais nos processos decisórios e pela ausência de diagnósticos baseados no diálogo entre o conhecimento científico e o conhecimento ecológico tradicional. Predomina o conhecimento dos peritos, e pouco se sabe a respeito das práticas tradicionais de manejo dos recursos marinhos na área da Reserva e em sua zona de amortecimento.

Por outro lado, a importância da temática relacionada aos *conflitos envolvendo os recursos de uso comum* começa a ser mais bem percebida pelos pesquisadores brasileiros. Vários estudos têm focalizado os conflitos como uma categoria explicativa da mudança social. Um exemplo expressivo pode ser encontrado no trabalho de Ferreira (2004). Nele são analisados os casos de litígio constatados nas áreas protegidas do Vale do Ribeira, em São Paulo, onde foram implantadas três categorias de UCs: uma estação ecológica, um parque estadual e uma área de proteção ambiental.

Neste caso, foram levados em conta os níveis de ação nacional, regional e local das arenas de disputa, favorecendo a compreensão das conexões institucionais transescalares. O estudo dos conflitos socioambientais locais que não leva em conta essas dimensões acaba por reproduzir as limitações dos enfoques reducionistas de análise. Tais enfoques concentram-se na análise de dimensões inerentes a “objetos” isolados, ao invés de privilegiar a análise das inter-relações dos vários elementos que estão em jogo. Descaracteriza-se assim, de antemão, a natureza complexa dos problemas socioambientais.

Estudos realizados no Chile por Ormeño e Saavedra (1995), integrantes do Observatório Latino-Americano de Conflitos Ambientais, revelam as contradições do estilo de desenvolvimento adotado pelo país, tributário da visão de mundo materialista-consumista. Os autores definem conflito ambiental nos seguintes termos: “[...] a incompatibilidade de interesses que aflora a propósito da prevenção ou reparação de um dano ambiental” (1995, p.12). Na opinião dos autores, três atores sociais devem ser levados em conta na análise de conflitos

socioecológicos: os geradores de danos ambientais, os atores receptores e os atores reguladores. Dessa perspectiva, a eclosão e o desenvolvimento de conflitos no Chile apresentam algumas características dignas de registro.

Os conflitos envolvem atividades que, em algum momento, se manifestam como incompatíveis; os atores envolvidos as percebem como uma ameaça para sua subsistência e qualidade de vida. Outro elemento relevante diz respeito à distribuição do poder de barganha política entre os envolvidos.

A política de incentivos fiscais adotada pelo governo chileno para atrair investimentos estrangeiros – vigente desde a época do regime militar – promoveu um estilo de desenvolvimento predatório do ponto de vista socioecológico. Assim, os empresários estrangeiros encontraram no país um contexto extremamente favorável à implantação de seus empreendimentos: terrenos fiscais vendidos a preços irrisórios, cobertos por florestas primárias. É nesse contexto que, em meados da década de 1990, emerge o conflito entre a empresa norte-americana Trillium Corporation, voltada para a exploração de recursos florestais, o filantropo Douglas Tompkins – também norte-americano e autor do projeto de criação do Parque Pumalín – e o próprio governo chileno. Nesse caso, a posição do governo quanto à realização dos dois projetos, de natureza bem distinta, pode ser considerada contraditória. Apesar de a empresa apresentar antecedentes de ação predatória sobre os bosques norte-americanos, e levando-se em conta a importância geopolítica da região onde o projeto deveria ser implantado, o governo parecia disposto a apoiar a iniciativa da empresa. Por outro lado, todas as pressões do governo estavam direcionadas ao projeto do Parque Pumalín, que tinha como objetivo proteger bosques temperados – que representam apenas 0,2% da superfície do planeta – dos quais 60% estão localizados no Chile. As ações do governo demonstravam desconfiança em relação ao projeto. Com o intuito de inviabilizar a concretização do parque, foram mobilizadas no debate várias linhas de argumentação – desde argumentos de natureza geopolítica a argumentos de cunho moral. A citação abaixo expressa com nitidez este ponto:

Muitos têm comentado – inclusive alguns ministros – que, se o projeto de Tompkins fosse de exploração florestal, não teria despertado a inquietação dos setores que hoje o atacam; além disso, o mais provável é que contaria com o beneplácito do governo e a simpatia dos detratores do projeto atual [...]. Finalmente fica claro que estamos diante de um conflito iniciado por tomadas de posição política que respondem a interesses econômicos específicos, e que refletem uma visão de desenvolvimento e de usos possíveis de recursos naturais [...]. (Ormeño e Saavedra, 1995, p. 41) (Tradução nossa)

Até o término da pesquisa, os impasses não haviam sido superados. Contudo, apesar dos possíveis prejuízos que um conflito desse tipo pode ocasionar, ele deveria ser assumido como um vetor de fortalecimento e aperfeiçoamento dos mecanismos de regulação exigidos num regime democrático-participativo. Para tanto, a mobilização das comunidades afetadas, em parceria com as autoridades responsáveis pela aplicação das normas legais, representou um ponto de referência essencial.

Em síntese, os estudos de caso mencionados acima ajudam-nos a corroborar a hipótese de que a simples existência de regras e normas não garante um padrão de comportamento favorável à resolução de conflitos relacionados ao uso de recursos de uso comum. Se elaboradas de maneira autoritária, excluindo os usuários dos recursos, bem como a população interessada, essas regras tendem a agravar as dissidências. No entanto, mesmo com a ampliação dos espaços de participação, as negociações tendem a ser desiguais, privilegiando os interesses dos grupos mais poderosos em detrimento das comunidades locais. Por isso, muitas vezes se torna necessária a intensificação dos conflitos por meio de ações de protestos, pressionando as autoridades e conferindo maior visibilidade ao conflito. Espera-se disso uma distribuição mais equitativa das forças em jogo e um ambiente mais propício a transformações dos padrões de interação e, conseqüentemente, das normas que regulamentam o manejo dos recursos naturais.

## 6 Considerações finais

As dificuldades de equacionamento de conflitos socioambientais em áreas protegidas têm indicado a necessidade de se

rever o modelo de gestão dos recursos naturais adotado pelas agências governamentais em nosso país. Para tanto, impõe-se o desenvolvimento de pesquisas que tenham como foco a gestão de conflitos. O *enfoque patrimonial* oferece subsídios importantes para a construção de um sistema de gestão norteado pela busca de soluções negociadas, mediadas por um ideal-regulativo que privilegia a transmissão intergeracional de um patrimônio comum a todos os atores sociais envolvidos.

As pesquisas sobre conflitos socioambientais em áreas protegidas têm revelado que os custos sociais e ecológicos da criação de Unidades de Conservação de uso indireto levam muitas comunidades locais a burlar as leis e desprezar as regras estabelecidas pelos sistemas de gestão. Nesse sentido, os estudos de caso apresentados neste artigo apontam que a eclosão de conflitos se deve, em grande medida, ao estabelecimento de normas carentes de legitimidade, que colocam em risco a sobrevivência das comunidades de usuários diretos dos recursos ambientais, inviabilizando o manejo sustentável de tais recursos. No entanto, se, por um lado o acirramento desses conflitos pode vir a gerar perdas irreparáveis em médio e longo prazos, por outro, eles têm se mostrado fundamentais para promover oportunidades de colocar em cena atores sociais locais historicamente marginalizados dos processos decisórios.

Desse modo, a dinâmica do sistema de gestão em Unidades de Conservação exige das comunidades locais uma participação intensa e sustentada nas negociações. Mas o processo de ampliação da participação desenvolve-se geralmente em ritmo lento. Na melhor das hipóteses, deve refletir o fortalecimento progressivo do potencial de autonomia das populações locais – a capacidade desses grupos de identificar seus próprios problemas e propor soluções de forma soberana, transcendendo a síndrome da *dominação-dependência* nas tomadas de decisão (Dupuy, 1980; Sachs, 1986).

Do ponto de vista patrimonial, no decorrer das negociações, em diferentes níveis, a estratégia de conhecimento é pluralista, fortalecendo o diálogo criativo entre o conhecimento científico e o conhecimento ecológico tradicional, gerado por atores “em situação”. Contudo, esta não é uma tarefa fácil e

necessita estar claramente contemplada já nas fases iniciais das negociações (Ollagnon, 1997).

Muitas vezes, as assimetrias de poder que permeiam as relações entre os diversos grupos têm bloqueado a colaboração nos processos decisórios e, assim, ofuscado o potencial transformador que todo conflito socioambiental carrega em si. Daí a importância da presença de mediadores patrimoniais legítimos, capazes de mobilizar adequadamente a diversidade de valores e interesses em nome da transmissão intergeracional de um patrimônio comum. Nesse sentido, torna-se fundamental o desenvolvimento de pesquisas focalizando a problemática da legitimidade dos representantes de cada grupo envolvido nos conflitos socioambientais. Pesquisas dessa natureza são importantes na medida em que podem auxiliar os próprios grupos envolvidos a escolher melhor seus representantes e mediadores, facilitando assim o desenho compartilhado de estratégias cada vez mais cooperativas de ação.

## 7 Referências bibliográficas

- BERKES, F. Social Systems, ecological systems and property rights. In: HANNA, S. S. *et al.* (eds.) **Rights to nature: ecological, economics, cultural and political principles of institutions for the environment**. Washington: Island Press, 1996.
- BUCKLES, D. e RUSNAK, G. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales. In: BUCKLES, D. (ed.): **Cultivar la paz: conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales**. Ottawa: IDRC, 2000.
- CARVALHO, I. e SCOTTO, G. **Conflitos socioambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ibase, 1995.
- DIEGUES, A. C. **Ecologia humana e planejamento em áreas costeiras**. São Paulo: Nupaub-USP, 1995.
- DIEGUES, A. C. e ARRUDA, R. S. V. (Org.) **Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, São Paulo: USP, 2001.
- DOUROJEANNI, M. J. e PÁDUA, M. T. J. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001.

- DUPUY, J. P. **Introdução à crítica da ecologia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S. A, 1980.
- FEENY, D. *et al.* A Tragédia dos comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, A. C. e MOREIRA, A. C. (Orgs.) **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB-USP, 2001.
- FERREIRA, L. C. Dimensões humanas da biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de área protegidas no Vale do Ribeira, SP. In: **Ambiente e Sociedade**. Campinas, v. VII, n.1, p. 47-66, jan/jun. 2004.
- FERREIRA, L. C. et al. **A ação humana em áreas protegidas do Estado de São Paulo**. Programa Biota, FAPESP. São Paulo, 2001.
- INOUE, C. Y. A. **Construção do conceito de regime global de biodiversidade e estudo do caso Mamirauá: o papel da comunidade epistêmica da Biologia da Conservação em experiências locais que visam conciliar conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável**, 1993. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília.
- LAYRARGUES, P. P. Do Ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: a evolução de um conceito? In: **Proposta**. Rio de Janeiro, v. 24. n. 71, p. 5-10, dez/fev. 1997.
- MORIN, E. e KERN, A. B. **Terra-pátria**. Porto Alegre: Sulina, 1996.
- MONTGOLFIER, J. de e NATALI, J. Instrumentos para uma gestão patrimonial. In: (Orgs.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997.
- OAKERSON, R. J. Analyzing the commons. A framework. In: Bromley, D. A. et al., **Making the commons work: theory, practice and policy**. San Francisco: ICS Press. 1992.
- OLLAGNON, H. Estratégia patrimonial para a gestão dos recursos e dos meios naturais: enfoque integrado de gestão do meio rural. In: VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (Orgs.), **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997.
- ORMEÑO, C. P.; SAAVEDRA, P. S. M. **Conflictos ambientales: una oportunidad para la democracia**. Santiago: Observatório Latinoamericano de Conflictos Ambientales, 1995.

OST, F. **A natureza à margem da lei.** A ecologia à prova do Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

OSTROM, E. et. al. (Eds.) **The drama of the commons.** Washington: National Research Council, 2001.

OVIDO, P. Las islas Galápagos: el manejo de los conflictos para la conservación y el uso sustentable de los recursos. In: BUCKLES, D. (ed.) **Cultivar la paz: conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales.** Ottawa: IDRC, 2000.

PASSET, R. **L'économique et le vivant** Paris: Payot. 1979.

PIMBERT, M. P. e PRETTY, J. N. Parques, comunidades e profissionais: incluindo “participação” no manejo de áreas protegidas. In: DIEGUES, A. C. (Org.) **Etnoconservação: novos rumos para a conservação da natureza.** São Paulo: HUCITEC, NUPAUB – USP, 2000.

RUSSELL, V.; LASSOIE, J. The Chimalapas Ecological Campesino Reserve: the golden gourd of conflict and its role in protected area management. Presented at **Crossing Boundaries**, the seventh annual conference of the International Association for the Study of Common Property, Vancouver, British Columbia, Canada, June 10-14, 1998.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir.** São Paulo: Vértice, 1986.

VIEIRA, P. F.; WEBER, J. Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In: VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (Orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental.** São Paulo: Cortez, 1997.

VIEIRA, P. F.; BERKES, F. e SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais.** conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: APED e Secco, 2005.

VIVACQUA, M. Conflitos socioambientais no litoral de Santa Catarina: o caso da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo. 2005. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.