



Áreas Úmidas e Patrimônio Natural: uma visão estratégica para a água em espaços transfronteiriços?

Wetland and natural patrimony: a strategic view to approach transboundary regions

Gisela A. Pires do Rio -UFRJ – Doutora em Socio-Economie du Développement - École des Hautes Études en Sciences Sociales (1994). Atualmente é Professora Associada II na Universidade Federal do Rio de Janeiro, atuando no programa de PG em Geografia. Email: gprio@globo.com

Resumo

Enquanto as paisagens são, com frequência cada vez maior, passíveis de serem consideradas sob a ótica da abordagem do patrimônio natural, as áreas úmidas e os cursos d'água apenas recentemente começaram a despertar interesse para a aplicação dessa abordagem. O crescente interesse direcionado para áreas úmidas é, em grande medida, tributário da evolução na compreensão da importância desses ecossistemas para assegurar a oferta de água e as condições de reprodução da vida que se adapta às flutuações do regime fluvial. Considerado como ligação entre as bacias Amazônica e Platina, o pantanal vem sofrendo pressão acentuada nas bordas pela expansão de atividades ligadas ao agronegócio, à mineração e à implantação de hidrovias para escoamento de parte dessa produção. Com uma área de 138.183km², essa planície de inundação expressa diversidade e singularidade. Na análise empreendida, tomamos o pantanal matogrossense como unidade espacial para levantamento de informações relativas aos espaços protegidos, delimitados tanto pelas convenções internacionais - Convenção Ramsar como pelo sistema nacional de unidades de conservação. Foram analisados os relatórios de organismos internacionais como a UNESCO a UICN, e relatórios do Ministério do Meio Ambiente. Esses dados ilustram a relação patrimonial (OLLAGNON, [1990] 1996) que pode estar na origem de determinada estratégia de conservação e preservação da água. A construção de instituições que fortaleçam uma efetiva estrutura de governança com negociações mais participativas constitui o desafio principal para o cenário de integração regional.

Abstract

While the landscapes are frequently been considered as a natural patrimony, the wetlands areas and rivers just recently started to be considered in the same way. The growing interest for wetlands is a result of the importance of these ecosystems to assure the supply of water and the reproduction of life adjusted to river seasonality fluctuation. Considered as a connection between the Platina and Amazon watershed, the *Pantanal* suffer high pressure on the edges due to the expansion of agribusiness activities, mining and hydrovias. With an area of 138.183 km² this wetland expresses diversity and singularity. In the present analysis *Pantanal* was a special area studied under the Ramsar convention. It was used UNESCO, UICN, and Brazilian Environmental Ministry reports to understand the conservation process. The construction of institution that strength an effective structure of governance with more participation is the largest challenge.

Palavras-chave

Patrimônio Natural. Áreas de Proteção. Pantanal.

Keywords

Natural Patrimony. Protected areas. Wetlands. Pantanal.

INTRODUÇÃO

Patrimônio, genético, cultural, ecológico, natural, industrial, gastronômico e tantas outras qualificações, consiste, nos termos de Chastel (1986), uma evolução de concepção que se traduz pela perturbação da consciência coletiva diante de ameaças mais ou menos precisas ou mais ou menos obscuras para a integridade de objetos, recursos, paisagens ou técnicas específicas. Enquanto as paisagens são, com frequência cada vez maior, passíveis de serem consideradas sob a ótica da abordagem do patrimônio natural, as áreas úmidas e os cursos d'água apenas recentemente começaram a despertar interesse para a aplicação dessa abordagem.

O crescente interesse direcionado para áreas úmidas é, em grande medida, tributário da evolução na compreensão da importância desses ecossistemas para assegurar a oferta de água e as condições de reprodução da vida adaptada às flutuações do regime fluvial e flúvio-marinho. Considerado como linha ligação entre as bacias Amazônica e Platina, o Pantanal matogrossense vem sofrendo pressão acentuada em suas bordas, pela expansão de atividades ligadas ao agronegócio, à mineração e à implantação de hidrovia para escoamento de parte dessa produção.

Com uma área de 138.183 km², essa planície de inundação expressa diversidade e singularidade no que diz respeito aos ecótonos, regime fluvial e bolsões de reserva de água doce. Tais características reforçam o interesse para a análise em torno da categoria de patrimônio natural, como aquela que exprime, na lógica da gestão ambiental, particularidade original, articulando, no presente, passado e futuro ou, como já assinalou Godard (1990), categoria operacional que reduz a tensão entre os polos diacrônico e sincrônico implícita naquela lógica.

Discutir o processo de patrimonialização de áreas úmidas tomando como referência convenções internacionais é, no nosso entender, examinar os fundamentos de criação de novos territórios especialmente regulados. Para as convenções, as áreas úmidas comportam ecossistemas com capacidade de assegurar as condições de reprodução para gerações futuras, e, nesse ambiente, a água tornou-se elemento suscetível de patrimonialização.

Na análise empreendida neste trabalho, tomamos a Convenção Ramsar e do Patrimônio Natural da Humanidade como referências para a formação de espaços protegidos transfronteiriços no Brasil. Foram analisados os relatórios de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), e relatórios do Ministério do Meio Ambiente. O exame de tais documentos ilustra a relação patrimonial (OLLAGNON, [1990] 1996) que pode estar na origem de determinada estratégia de conservação e preservação da água.

A construção de efetiva estrutura de governança com negociações mais participativas constitui o desafio principal para o cenário de integração regional e o estabelecimento de áreas protegidas transfronteiriças na América do Sul. Para além do quadro deste trabalho, emergem questões sobre territorialidade, extraterritorialidade e sistemas descentralizados de governança em mesoescala.

1 BREJOS, VÁRZEAS, MANGUES, PÂNTANOS E PANTANAIS: A (RE) DESCOBERTA DE UM PATRIMÔNIO

Nos últimos vinte anos, o interesse crescente pelas áreas úmidas está principalmente associado ao reconhecimento da diversidade biológica que esses ecossistemas abrigam e dos serviços ambientais que lhe são associados. Há várias definições e critérios aplicados às áreas úmidas. Dentre elas, aquela estabelecida no quadro da Convenção Ramsar (1971) considera como tais as “extensões de mangues, brejos, turfeiras, de águas naturais ou artificiais, permanentes ou temporárias, onde a água está estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, inclusive nas extensões de águas marinhas nos locais onde a profundidade na maré baixa não exceda seis metros”¹. Definição suficientemente ampla, sugere englobar áreas localizadas na faixa de transição terra-água. Referem-se, portanto, a ecossistemas bastante variados que se formam nas bordas de rios, lagos, açudes, estuários, várzeas e que implicam em alterações e oscilações no tempo e no espaço de sua própria extensão. Em qualquer uma dessas situações, a água constitui o elemento que estabelece a particularidade do meio. Nas regiões onde há domínio desse tipo de ambiente, os pulsos de inundação e/ou movimentos de maré condicionam o ritmo da reprodução das espécies animais e vegetais, como também atividades econômicas extensivas que, de um modo geral, são condicionadas às flutuações diárias e/ou sazonais dos fluxos de água. As várzeas na Amazônia e o próprio Pantanal ilustram a interação desses sistemas terra-água. Enquanto na Amazônia as várzeas constituíam o principal lugar de atividades de subsistência da população ribeirinha, no Pantanal, pesca e pecuária extensiva formaram um sistema regulado pelos pulsos de inundação, contribuindo, ao mesmo tempo, para manter a biodiversidade na região.

Nesses dois casos, essas áreas alagadas desempenhavam importante papel na vida social e econômica. Em cada uma dessas duas regiões, alguns espaços foram patrimonializados, isto é, foram designados sítios de relevante interesse

¹ Fonte: <http://www.ramsar.org/cda/>.

para a humanidade e classificados como patrimônio natural da humanidade², sendo, desse modo, vinculados a uma titularidade nem sempre claramente definida nas convenções internacionais (ZARINATO, 2010), assim como na própria Constituição Federal. Indaga-se, por conseguinte, que espaços são categorizados e definidos como tal? Quando e por que esses espaços tornaram-se patrimônio? Esses espaços constituiriam, em sua essência, patrimônio natural? Que funções devem (ou deveriam) realizar para serem designados patrimônio natural? Que espaços conservar para impulsionar a integração regional?

A proteção das áreas úmidas vinculadas à patrimonialização é recente. Poucos trabalhos que se dedicaram a descrever a distribuição, no Brasil, de áreas úmidas, especialmente os banhados, consideram-nas em associação com outros ecossistemas. A tônica é, todavia, o desconhecimento sobre os diferentes ambientes úmidos, refletido pelo reduzido número de trabalhos sobre o tema. Em geral, a tipologia dessas áreas úmidas – como definida pela Convenção Ramsar – é retratada nos artigos que tratam dos sítios designados.

Para a Convenção, há três categorias de áreas úmidas: marinhas e costeiras, interiores e artificiais. Em cada uma dessas categorias há tipos suficientemente diferenciados, sendo possível reconhecer 42 tipos de áreas úmidas que, a rigor, desempenham funções ecológicas, principalmente no que diz respeito aos estoques de água em curto e longo prazos, retenção de partículas, regimes de inundação, *habitat* de reprodução de aves e zonas de refúgio. O avanço na compreensão dessas funções permite estender essa tipologia aos corpos hídricos construídos – açudes, lagos de barragens e, em alguns casos, áreas irrigadas.

Podemos estabelecer uma primeira distinção para o Brasil dos domínios que foram classificados como sítios da Convenção RAMSAR (Quadro 1). As áreas úmidas protegidas pela Convenção estão associadas à escala dos grandes biomas do país, distinguindo-se ainda por zonas costeiras e marinhas, de um lado, depressões interiores, de outro. Não foi possível encontrar referências explícitas às áreas de várzeas. No caso da Amazônia, como já descrito por Leone (1998), as várzeas desempenham relevante papel social. Os arrozais e pastagens que vêm sistematicamente sendo estimulados por diferentes programas federais e estaduais acabam por acentuar a degradação desses ambientes essenciais para a população ribeirinha.

² A designação de sítio do patrimônio da humanidade pressupõe valor universal excepcional. Essa condição necessária, mas não suficiente, é aplicada tanto ao patrimônio cultural quanto ao natural. A segunda condição é satisfazer o conjunto de critérios estabelecidos pela UNESCO.

Quadro 1 – Brasil: Sítios RAMSAR.

Sítio	Características			
	Tipo de UC	Unidade Federação	Ano de Designação	Área (ha)
Abrolhos	PARNA	BA	2010	91.300
Rio Doce	PE	MG	2010	35.973
Faz Rio Negro	RPPN	MS	2009	7.000
SESC Pantanal	RPPN	MT	2002	87.871
Baixada Maranhense	APA	MA	2000	1.775.036
Perceel Manoel Luís	PE	MA	2000	34.556
Ilha do Bananal	PARNA	TO	1993	562.312
Lagoa do Peixe	PARNA	RS	1993	34.400
Mamirauá	REBIO	AM	1993	1.124.000
Pantanal Matogrossense	PARNA	MT/MS	1993	135.000
Reentrâncias Maranhenses	APA	MA	1993	2.680.911
Total				6.568.359

PARNA: Parque Nacional; PE: Parque Estadual; APA: Área de Proteção Ambiental; REBIO: Reserva Biológica; RPPN: Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Fonte: <http://www.ramsar.org>

É importante lembrar que a Convenção Ramsar, cujo objetivo declarado é a conservação e utilização racional das áreas úmidas por meio de ações locais, regionais e nacionais, assim como pela cooperação internacional como contribuição ao desenvolvimento sustentável, constitui exemplo único de convenção que faz de determinado ecossistema seu objetivo de preservação. A ratificação pelo Brasil da Convenção ocorreu em 1992, período de ações de impacto no contexto da Conferência Rio-92. No caso da Amazônia, as reservas de Mamirauá e Ilha do Bananal constituem exemplos de sítios designados logo no início de intensificação das ações associadas à Convenção Ramsar. Mais recentemente, os sítios incluídos nessa Convenção não mandatória, Fazenda Rio Negro, Abrolhos e Rio Doce, esboçam uma rede de cooperação. Todavia, mesmo trabalhos recentes que se preocupam em analisar a evolução do sistema de áreas protegidas no país (MEDEIROS, 2006; STEIMAN 2009) não oferecem detalhes a respeito das áreas úmidas transfronteiriças, tipo de zona protegida que vem merecendo atenção especial como objeto de patrimonialização.

O reduzido número de estudos relacionados às condições de viabilidade para inclusão de mais sítios transfronteiriços em convenções internacionais é importante indicador da fragilidade da discussão sobre as múltiplas dimensões da gestão ambiental. A esse respeito, chama atenção o artigo que se dedica aos traços específicos da lagoa Mirim (KOTZIAN; MARQUES, 2004) em defesa de sua designação como sítio Ramsar. Os autores identificam a possibilidade de

inclusão na Lista da Convenção Ramsar como meio de assegurar a preservação dessa área que conta com a Estação Ecológica do Taim. Do lado uruguaio, os sítios Banhados do Leste e Franja Costeira foram designados sítios da Convenção Ramsar em 2004³.

As funções e serviços ambientais fornecidos pelas áreas úmidas são bastante conhecidos, assim como os efeitos de retração de sua extensão. O conhecimento dos impactos da intensificação da exploração agrícola, dos empreendimentos turísticos, da captação de água, extrativismo animal, biopirataria e tantas outras causas de degradação tornam os ecossistemas existentes em tais áreas os mais ameaçados em termos de perda de diversidade e potencial de regulação do ciclo hidrológico (IUCN, 2003). A vinculação com a União Internacional para Conservação da Natureza impõe que as áreas sejam classificadas como transfronteiriças, segundo o entendimento da própria organização, bem como o tipo de unidade a ser instalada deve obedecer aos critérios já consolidados pela Organização que define seis categorias de áreas protegidas: reserva natural, parque nacional, monumento natural, área protegida, sítio protegido e área protegida para exploração de recursos. Todas essas categorias se distinguem em relação à modalidade de gestão que nelas se implante. Assim, as reservas destinam-se a estudos científicos, os parques à proteção de ecossistemas e à recreação, os sítios às paisagens e à recreação e as áreas protegidas à exploração sustentável. Exerceriam essas categorias a necessária mediação para gerir o patrimônio ou, dito de outro modo, estaríamos diante de uma **natureza-patrimônio** qualificada a partir da extensão das noções de apropriação e transmissão, domínio e posse a determinadas áreas?

2 PANTANAL MATOGROSSENSE: A FORMAÇÃO DE ESPAÇO TRANSFRONTEIRIÇO PROTEGIDO

Área de ocupação antiga e até meados da década de 1980 rarefeita, a Bacia do Alto Paraguai (BAP) localiza-se no centro da América do Sul. Com uma superfície de 496 mil km², compreende vários ambientes. Nela está localizada uma das mais importantes áreas de interesse ecológico. Reserva da Biosfera, Patrimônio Natural da Humanidade, Área Úmida de Importância Internacional são algumas das classificações que incidem sobre a grande depressão que engloba Pantanal brasileiro, Pantanal boliviano e Chaco paraguaio. São, portanto, pantanais singularizados, entre outras características, pela biodiversidade, regime fluvial e

³ Essa posição geográfica reforça o potencial para designação de Área Protegida Transfronteiriça (APT).

reserva de água doce. Em poucas décadas, a intensificação da ocupação peri-pantaneira, sobretudo do lado brasileiro, aumentou as pressões na bacia. Convenção Ramsar e Conservação Internacional (IUCN) são algumas das organizações internacionais que vêm sistematicamente alertando para o aumento das pressões decorrentes da ocupação e intensidade tecnológica ligadas principalmente ao agronegócio. Essa situação alimenta a consequente necessidade de ações que visam assegurar a conservação e preservação dos pantanais, para além do quadro nacional.

O pantanal, uma das maiores extensões de área úmida do planeta constitui “uma grande e relativamente complexa planície de coalescência dentrítico-aluvial, [uma região] de contato de diferentes ecossistemas tanto de domínio de cerrado como de domínio do Chaco e da Amazônia” (AB’SABER ([1988] 2006, p. 12) emerge no contexto atual como espaço de conexão e, de outro, espaço de preservação e conservação.

A função de conexão está associada à construção política da integração regional e da ampliação da capacidade de escoamento da produção agrícola, localizada nas bordas do pantanal, bem como dos projetos minero-metalúrgicos que estão projetados para a região. Tal função guarda em si o contraste entre a desejada articulação a ser empreendida, no plano territorial, por esse grande espaço flúvio-lacustre em processo de reestruturação, de um lado; e a precariedade da infraestrutura, que acentua a sua desarticulação em escala regional, de outro. Com densidade demográfica e de infraestrutura rodo-ferroviária relativamente reduzidas, a conexão hidroviária é ainda bastante contestada, pelo menos no que diz respeito, do lado brasileiro, ao trecho de navegação entre Cáceres e Corumbá. Há, nesse sentido, certo paradoxo: o mais central dos espaços sul-americanos apresenta pouca ou nenhuma centralidade e não consegue, até o presente, realizar a plena comunicação entre as diferentes periferias que o circundam, nem se tornar alternativa para escoamento da produção.

Ainda com fortes embates que transcendem o nível regional, a hidrovía Paraguai-Paraná⁴, símbolo da conexão regional sul americana, sofre resistência de vários segmentos. De um lado, o próprio projeto da hidrovía é contestado por ambientalistas em virtude dos riscos de mudanças nos pulsos de inundação do Pantanal (MMA, 2006). Um dos articuladores dessa resistência, a WWF (*World Wide Fund For Nature*), considerou, no relatório “Os dez rios mais ameaçados”, publicado em 2007, a hidrovía como relevante fonte de ameaça ao ecossistema pantaneiro. De outro, a navegação no canal Tamengo, via boliviana de acesso ao rio Paraguai, gerou conflitos que envolveram questões que estão além do transporte fluvial, pois tem implicações com a proximidade da captação de água

⁴ A hidrovía possui 3.303 km de extensão e liga o Cáceres, Mato Grosso, a Nueva Palmira, Uruguai.

para o abastecimento de Corumbá (NCEA, 2004; MMA, 2006)⁵. De um lado e de outro da fronteira, interesses de ação de grandes corporações; regulação setorial nacional e ação organizada de agentes não governamentais e movimentos sociais constroem nova modalidade de expressar o transfronteiriço.

Ao mesmo tempo, a preservação e conservação impõem-se como estratégia de urgência. A inscrição em convenções internacionais que valorizam os diferentes ecossistemas ilustra esse aspecto. A designação sítios do Patrimônio Natural e/ou Ramsar constitui ação importante que visa conter ou minimizar os riscos de degradação e confere visibilidade internacional, porém nela não se esgotam as medidas de proteção que estão sendo implantadas, principalmente na planície pantaneira⁶. Um segundo elemento dessa estratégia está apoiado em duas “vocações”⁷ que parecem superar todas as contradições do desenvolvimento sustentável: o binômio preservação/turismo. As “vocações” podem significar igualmente o resultado de negociação tendo em vista a utilização sustentável do patrimônio natural.

3 PATRIMONIALIZAÇÃO: INSTITUIÇÃO DE NOVOS TERRITÓRIOS

Patrimônio, tal como é definido por Lacoste (2003), remete à herança paterna como no sentido original do termo. O patrimônio cultural é reservado para designar não mais o conjunto de bens em nível privado, mas coletivo. Para o autor, aspectos da paisagem humanizada que intelectuais e cidadãos consideram como conjunto de valores caracterizam o patrimônio cultural que, em sua concepção, representa a ação contra empreendimentos de uniformização e, portanto, resistência (LACOSTE, 2003, p. 287) às ameaças por eles representadas. Nesse sentido, patrimonialização é um processo cultural e político com rebatimentos nas identidades regionais. Essa definição marca mudança e ampliação da concepção de patrimônio sem, contudo, contextualizá-la; do individual ao coletivo, remete à função identitária regional e territorial.

Brunet et al. (1992, p. 335) ampliam a concepção de patrimônio, incluindo a noção de patrimônio natural ou genético, ou seja, a herança trazida em cada ser vivo constituiria fonte de patrimônio. Sem estabelecer a função identitária como

⁵ Por trás desses conflitos, em ambos os casos, percebe-se a acirrada competição para exportação de soja.

⁶ Cabe esclarecer que o levantamento mais detalhado sobre as unidades de conservação foi feito para o Brasil. Não podemos afirmar, portanto, que tais iniciativas não estejam sendo implantadas nos demais países que compõem a Bacia do Alto Paraguai.

⁷ A importância numérica no uso da expressão “vocação” impede elencar as fontes que a utilizam. As aspas são usadas como resistência por parte da autora em aceitar esse termo. Designar a vocação de determinadas regiões é, no nosso entender, atribuir particular importância à predação na relação sociedade-natureza.

primeira característica, os autores enfatizam os processos de patrimonialização como criação de valores fundamentais. Essa concepção remete, no nosso entender, àquela proposta por Ost (2003): tudo aquilo que constitui patrimônio é resultado de construção social, não havendo, portanto, característica intrínseca a qualquer objeto, elemento ou ser vivo que o qualifique como patrimônio *em si*. A patrimonialização incide sobre aquilo de que se tem ou pode conhecer e predefinir função, ainda de modo especulativo.

Os critérios que permitem a classificação de um sítio como patrimônio natural da humanidade são: i) representar fenômenos naturais ou áreas de beleza natural e importância estética excepcionais; ii) constituir exemplo eminentemente representativo de grandes estágios de evolução da história da terra, compreendendo testemunho de vida, processos geológicos no desenvolvimento de formas terrestres ou elementos geomorfológicos ou fisiográficos de grande significado; iii) constituir exemplo representativo de processos ecológicos e biológicos na evolução dos ecossistemas e comunidades de plantas e de animais terrestres, aquáticos, costeiros e marinhos; e iv) conter *habitats* naturais os mais representativos e mais importantes para a conservação *in situ* da diversidade biológica, compreendendo aqueles onde sobrevivem as espécies ameaçadas, tendo valor universal excepcional, do ponto de vista da ciência ou da conservação (UNESCO, 1972).

Considerando esses critérios, o número de sítios designados como patrimônio natural da humanidade no Brasil, é reduzido (Quadro 2). Eles expressam, contudo, diversidade em termos fisiográficos. Com exceção da Mata Atlântica, cuja soma de fragmentos sugere a patrimonialização de superfície bem acima dos demais sítios, é possível observar um padrão na extensão desses sítios.

Quadro 2 – Brasil: Sítios do Patrimônio Natural.

Sítio	Características			
	Tipo de UC	Unidade Federação	Ano de Designação	Área (ha)
Reserva da Mata Atlântica	Vários	SP/RJ	1999	1.691.757.000
Fernando de Noronha/Atol das Rocas	PARNA/REBIO	PE	2001	140.713
Chapada dos Veadeiros/Emas	PARNA	GO	2001	197382
Costa do Descobrimento	PARNA/REBIO/RPPN	BA/ES	1999	111930
Iguaçu	PARNA	PR	1986	170000
Complexo do Pantanal	PARNA	MT	2000	187818
Total				1.692.564.843

Fonte: <http://www.wdpa.org>

Como afirmamos em outro artigo, “o processo de patrimonialização dos espaços naturais vem da necessidade e urgência em tornar a relação patrimonial aquela que regula e legitima a apropriação, uso, proteção e conservação. É essa relação que permite associar funções até então exclusivas das relações de domínio privado ao domínio público” (PIRES DO RIO, 2010). Em termos sucessivos, patrimônio para o futuro, constituição de reservas para necessidades ainda desconhecidas, atribui finalidade, no tempo, ao conjunto de bens materiais e imateriais que serão transmitidos (GODARD, 1990). Regular e controlar, simultaneamente, o uso atual e assegurar a transmissão, eleger o que será transmitido, respeitando a diversidade, atribuir à humanidade e instituir territórios: em todos esses aspectos parece residir o paradoxo da noção de patrimônio natural.

A par da contemporânea tendência em também considerar água como bem comum da humanidade, outras classificações lhe são fortemente concorrentes no âmbito de Organizações Multilaterais como, por exemplo, a UNESCO (RAVENA, 2006). A designação de sítio do patrimônio natural da humanidade tem implicações para o tipo de gestão que pretende se constituir a partir de regras particulares que estendem os domínios da humanidade sobre os espaços que lhe são comuns. Meio e elemento não seriam, nesse contexto, passíveis de apropriação.

Diferentes interpretações nos dispositivos que regulamentam a proteção e exploração do patrimônio, como aquela expressa na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e na Convenção do Patrimônio Mundial da UNESCO analisadas por Zanirato (2010), fornecem boa ilustração das ambiguidades e abrangência que essa noção contém. Enquanto para a CNUDM o patrimônio não pode ser objeto de apropriação, na Convenção sobre o Patrimônio Mundial o exercício do direito não é conferido ao suposto titular – humanidade – mas a fruição de tais bens (ZARINATO, 2010). A distinção tem implicações na formação de novos territórios: patrimônio comum por natureza estende o controle do Estado para além de seus limites consolidados, enquanto patrimônio comum por afetação reforça o controle sobre os bens (ZARINATO, 2010). Vinculados ao controle do Estado, essa concepção parece eliminar a possibilidade de constituição de territórios oriundos da ação de outros agentes que não o Estado. Ou seja, os territórios se constituem tanto pela estratégia espacial daqueles agentes que podem afetar, influenciar ou controlar recursos e pessoas através do controle de um espaço (SACK, 1986) quanto pela projeção no espaço de poder negociado (SOUZA, 2003).

4 PARTICULARIDADES DA GESTÃO AMBIENTAL EM ESPAÇOS TRANSFRONTEIRIÇOS

Considerando os espaços transfronteiriços como aqueles associados à dinâmica dos câmbios institucionais (LAURELLI, 2004c; LAURELLI; SCHWEITER, 2005), sua revalorização decorre de processos que intensificam relações, fluxos de pessoas, mercadorias, capital, e da consolidação de cooperação intermunicipal, em diversas escalas, desses processos que são, por definição, ao menos binacionais (LAURELLI; SCHWEITER, 2005). Margens, barreiras, corredores e mosaicos são formas concretas de políticas e práticas de preservação e conservação; são igualmente superfícies de regulação e podem constituir territórios em nível supranacional.

No plano internacional, duas ou mais áreas contíguas separadas por limites internacionais consistem no espaço de referência para a criação de unidades de conservação como parques ou reservas a fim de formarem zonas ou áreas protegidas transfronteiriças. De modo semelhante, os princípios e normas para preservação da água como elemento fundamental para a vida, integram conjunto de instrumentos multilaterais que advogam o compromisso entre Estados para o uso responsável da água, sob princípios gerais de cooperação e uso equitativo.

Tanto a recomposição de ecossistemas em espaços transfronteiriços, como o uso compartilhado de água, confrontam duas lógicas. Sem a constituição de estrutura específica de gestão, os espaços protegidos permanecem como prerrogativa dos respectivos sistemas estatais. Como estratégia espacial de organizações de diversos tipos, pode afetar, influenciar, determinar e/ou condicionar a apropriação e exploração de recursos, o tráfego de animais, indivíduos e mercadorias.

Em trabalho anterior (PIRES DO RIO; GALVÃO, 1996) indicamos as diversas acepções da noção de gestão ambiental: negociação para tomada de decisão, reduzida a instrumento de gerenciamento ou como parte da gestão do território (MORAES, 1994; PIRES DO RIO; GALVÃO, 1996). Essa última acepção prevalece em outros trabalhos que examinam o processo de instituição de políticas voltadas ao controle de problemas ambientais (CUNHA; COELHO, 2003).

Todas as acepções envolvem, contudo, diversidade de atores especializados que definem e redefinem as questões ambientais. Sejam organizações não governamentais, sejam órgãos da administração pública em distintas escalas de instituição de políticas, planos e programas, ou empresas dos mais variados setores de atividade, a negociação resulta, em geral, na delimitação de espaços com novos limites impostos e distintos daqueles herdados (PIRES DO RIO; GALVÃO, 1996; PIRES DO RIO, 2010).

É possível distinguir dois níveis de análise que reforçam a delimitação de espaços protegidos. Tratada no plano nacional, as políticas direcionadas para o ambiente foram diferenciadas por Cunha e Coelho (2003) em dois tipos: as de caráter regulatório e aquelas de caráter estruturador. Nessa diferenciação, as primeiras corresponderiam à implantação de legislação específica, incidindo sobre agendas igualmente específicas. A política de recursos hídricos estaria nesse caso. As políticas estruturadoras seriam aquelas por meio das quais a intervenção direta do poder público cria espaços diferenciados de seu entorno, como as unidades de conservação.

Escassez e conflitos têm sido a tônica de muitos trabalhos que se dedicam à problemática do uso da água. Muitos desses trabalhos enfatizam, conforme analisamos mais detalhadamente (PIRES DO RIO, 2006), situações de conflitos associadas à escassez ou *stress* hídrico em áreas transfronteiriças como estando na origem da noção de segurança ambiental (LE PRESTE, 1998; PAINCHAUD, 2000; CHILLAUD, 2002) e, portanto, transformada em assunto de Estado. No plano internacional, Ribeiro (2001) analisa a construção de uma ordem ambiental com o objetivo de regular ações entre atores hegemônicos, indicando a segurança ambiental como uma das principais motivações dos diferentes Estados para ratificação de acordos, tratados e convenções multilaterais. Essas abordagens apoiam-se na garantia de legitimidade da ação do(s) Estado(s), o que nos leva a atentar para a análise geopolítica como aquela que é atinente ao estudo das manifestações de rivalidades entre forças que atuam em um mesmo território (LACOSTE, 2001; GIBLIN, 2003).

Ora, os espaços transfronteiriços são particularmente sensíveis a essa base de argumentação na medida em que o quadro geográfico mais amplo é referência para responder a situações como: realização de atividades vinculadas à exploração ou ao uso de recursos naturais por um Estado que constituam ameaça a outro; poluição transfronteiriça que implique em reações mais ou menos intensas por parte dos países vizinhos; ou definição de objetivos de proteção e conservação ambiental que representem a mobilização de meios e medidas de alcance extraterritorial. Nessas situações, os objetivos de proteção ambiental podem, todavia, esconder disputas internas e, ao mesmo tempo, obter apoio internacional pela “boa causa” (LE PRESTE, 1998).

No que diz respeito às águas transfronteiriças, desde o início do século XIX, mais precisamente quando da realização do Congresso de Viena, havia uma classificação para os rios, subdivididos em fronteiriços e sucessivos. O reconhecimento de rios internacionalizados só ocorreria, todavia, posteriormente com a assinatura do Tratado de Versalhes, em 1919. Difere, como podemos facilmente notar, da base da Convenção Ramsar. Os rios são, naqueles tratados,

considerados espaço da circulação. Os usos múltiplos e compartilhados só serão objeto de preocupação, convenções e acordos bilaterais posteriormente.

De modo semelhante, a designação de determinadas áreas ou elementos como patrimônio pode deslocar questões centrais. Em publicação que agrupa os trabalhos apresentados, em 2003, no Seminário Internacional Problemática do Uso Local e Global da Água na Amazônia, Becker aponta como especificidade da Amazônia sua posição de exceção à escassez e assinala que a questão não seria outra senão aquela de como “usar o patrimônio líquido regional” (BECKER, 2003, p.178). Há que se considerar, no entanto, a variação intrínseca às condições climáticas que indicam importantes restrições de acesso à água, assim como a incidência de secas prolongadas e intensas como parte da dinâmica do sistema climático regional. Na Amazônia Oriental, por exemplo, as situações de secas extremas em 2005 e 2010, ilustram essa variação. De todo modo, a definição de patrimônio parece partir da evidência de sua existência como categoria de coisa e espaço bem delimitado e delimitável, enraizado na região.

Notemos de imediato que essa estratégia tem implicações bastante diferenciadas que dizem respeito tanto às condições de apropriação por parte de indivíduos e comunidades, como à construção de cooperação para a gestão compartilhada de espaços e recursos transfronteiriços. Nesses dois casos, percebem-se operações de seleção de espécies e lugares, sejam aquelas determinadas pelo tempo, em urgência ou resistência; sejam aquelas determinadas pelo espaço, isto é, no reconhecimento de singularidades dos lugares que passam a ser preservados e conservados. Aplicada aos diferentes espaços transfronteiriços, a noção de patrimônio natural permite discutir, em escalas regionais supranacionais, a formação de superfícies diferenciadas de regulação e gestão (PIRES DO RIO; PEIXOTO, 2001; PIRES DO RIO, 2009; 2010).

A construção de uma visão estratégica para a água remete aos aspectos que podem consolidar articulação entre usos e usuários, de um lado, e a permanência de outras dimensões quando os espaços transfronteiriços são considerados. Ainda que tratados internacionais constituam referência para negociações, decisões e gestão compartilhada de recursos, os Estados representam a principal base territorial para tal. A transferência para o campo político das modalidades de utilização da água e de sua qualidade pode ser relacionada ao tipo de sociedade não técnica definida por Le Moigne e Ténière (1998) como aquela que se distingue pela capacidade de resolução política (relação de forças e negociação) e econômica (distribuição de responsabilidades e identificação de prioridades) dos conflitos; tal transferência parece, contudo, não encontrar estruturas propícias nos espaços de afirmação da soberania Estatal.

CONCLUSÕES: QUE ESTRATÉGIAS DE VALORIZAÇÃO DA NATUREZA-PATRIMÔNIO?

Este artigo esboçou a discussão sobre a constituição de territórios que se formam apoiados no que consideramos natureza-patrimônio. Entendemos, ainda, que não tenhamos satisfatoriamente definido natureza-patrimônio como o resultado de estratégias que fundamentam a formação de superfícies de regulação. Não é natureza de *per se*, mas natureza socialmente construída, vinculada a propósitos específicos: preservar, conservar, legar, valorizar. Nosso ponto de partida, o Pantanal Matogrossense, sugere essa vinculação. Pouco difundida no Brasil, áreas protegidas transfronteiriças vão paulatinamente se constituindo no palmilhar do território.

Superfícies de regulação e natureza-patrimônio se vinculam. Como permitir a preservação sem delimitar e regular? Como conceber espaços de mediação entre passado, presente e futuro? A atualidade é marcada por debates acirrados sobre desmatamento, escassez relativa de água, mudanças climáticas, riscos de inundação, deslizamentos etc. Nesse contexto, a expressão natureza-patrimônio é, na escala infranacional, a superfície de regulação para além das pressões locais; como forma de uso da terra e, transcendendo as linhas de fronteira, criam espaços transfronteiriços que demandam regulação particular e, na escala supranacional, operam em registro diferente por titulares ou organizações e comunidades cujos interesses podem se revelar ambíguos.

A designação de patrimônio natural da humanidade e a conseqüente instituição de uma natureza-patrimônio resulta de triplo processo que foi analisado conjuntamente: indica certo entendimento da natureza que se apoia tanto na informação científica, quanto na mobilização de instrumentos jurídicos; implica no conhecimento do território e na delimitação de áreas especiais que podem ser patrimonializadas e impõem novos questionamentos ao Estado sobre o controle efetivo de parte de seu território. Essa operação de criação de natureza-patrimônio implica nova regulamentação e, ao mesmo tempo, altera as escalas de análise para compreender como essa natureza-patrimônio cria novos territórios e unidades políticas. No caso do pantanal matogrossense, exemplo de área úmida de relevante interesse para a humanidade, sua institucionalização como natureza-patrimônio suscita muitas questões quanto às possibilidades de gestão compartilhada e a formação de novos territórios: espaço de proximidade construído pela ação de cooperação entre agentes; espaço de mediação para a gestão internacional de água e biodiversidade. Seria, então, a natureza-patrimônio projeto de sociedade?

REFERÊNCIAS

- AB'SABER, A. [1988]. O Pantanal Mato-grossense e a Teoria dos Refúgios. In: **Brasil: paisagens de exceção: o litoral e o pantanal mato-grossense**. Cotia: Ateliê Editorial, 2006.
- BARTH, F.T. Aspectos Institucionais de Gerenciamento de Recursos Hídricos. In: REBOUÇAS, A. da C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J.G. *Águas Doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação*. São Paulo: Escrituras, 1999. p. 565-599.
- BRUNET, R et al. **Les mots de la Géographie**. Paris: La documentation Française, 1992.
- CHANGEUX, J.; RICOEUR, P. **La nature et la règle**. Paris: Odile Jacob, 1998.
- CHASTEL, A. La notion de Patrimoine. In: NORA, P. Dir. **Les Lieux de Memoire, La Nation**. VII. Paris: Gallimard, 1986.
- CHILLAUD, M. Le continuum sécurité-environnement et la régionalisation de la mer Baltique. **Géoéconomie**, v. 23, 2002.
- COMISSION NEERLANDESA PARA LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL (NCEA). Recomendación acerca de los Términos de Referencia para Polo de Desarrollo. Disponível em: <www.eia.nl/ncea/pdfs> 2004.
- CUNHA, L. H.; COELHO, M. C. N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. J. T. Org. **Questão Ambiental**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- GODARD, O. Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité: analyse de la catégorie de patrimoine naturel. **Revue Économique**, v. 41, n. 2, mar. 1990.
- GODARD, O. Gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Org.). **Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 1997.
- GUIBERT, M.; LIBRONE, P. Transfronteirizacion. In: BIAGINI, H.; ANDRES, A. **Diccionario del pensamiento alternativo**. Buenos Aires: [s.n.], 2006.

GUIBERT, M. La Cuenca Del Plata: um espacio regional transfronteirizo em El Mercosur? Reflexiones preliminares sobre los resultados Del Programa Cuenca Del Palta. **Revista Pampa**. Santa Fé/Montividéu, 2005.

GIBLIN, B. L'eau: une question géopolitique, en France aussi. **Hérodote**, v. 110, 2003.

KOTZIAN, H. B.; MARQUES, D. M. Lagoa Mirim e a convenção Ramsar: um modelo para a ação transfronteiriça na conservação de recursos hídricos. **Rega**, v.1, n.2, p.101-111, jul.-dez. 2004.

LACOSTE, Y. Géopolitique de l'eau. **Hérodote**, v.102, 2001.

LACOSTE, Y. **De la Géographie aux paysages**. Dictionnaire de la Géographie. Paris: Armand Colin, 2003.

LAURELLI, E. Dinâmicas mundiales e integración regional em espacios periféricos em los umbrales Del siglo XXI. In: ZARATE, R.; ARTESI, L. Org. **Dinámicas Mundiales, Integracion Regional y Patrimonio em Espacios Periféricos**. Río Gallegos: UNPA. 2004.

LEONEL, M. **A morte social dos rios: conflito, natureza e cultura na Amazônia**. São Paulo: FAPESP, 1998.

LE MOIGNE, G. ; TÉNIÈRE-BUCHOT, P-F. Les grands enjeux liés à la maîtrise de l'eau. **Rev. Française de Géoéconomie**, v. 4, p. 37-46, 1998.

LE PRESTE, P. Sécurité environnementale et insécurités internationales. **Revue Québécoise de Droit International**, v. 11, n. 1, 1998.

MEDEIROS, R. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 11, n.1, p. 41- 64, 2006.

MMA. **Política Nacional de Recursos Hídricos**. Brasília: MMA, 2006.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

OLLAGNON, H. [1990]. Estratégia Patrimonial para a gestão dos recursos e meios naturais. Enfoque integrado da Gestão do meio rural. In: VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Org.). **Gestão dos Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. [s.n.t.], 1996.

OST, F. **La nature hors la loi**. L'écologie à l'épreuve du droit. Paris: La Découverte, 2003.

PAINCHAUD, P. La sécurité environnementale: concept et perspectives. **La revue internationale et stratégique**, v. 39, 2000.

PIRES DO RIO. Recursos Hídricos e Território: Tensões e Cooperação. ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 3. 2006, Brasília. **Anais...** Disponível em http://www.anppas.org.br/encontro_anual.

PIRES DO RIO, G.A. La gestión de recursos hídricos por cuencas hidrográficas: por que rebatirla? In: SANDRE OSORIO, I.; CARMO, R.L. (Orgs.). **Gestión del agua: una vision comparativa entre Mexico e Brasil**. Juitepec; Morelos: Archivo Historico del Agua, Instituto Mexicano de Tecnologia, Universidad Autonoma del Estado de Mor, 2009. p. 27-34.

PIRES DO RIO, G. A. Desafios de gestão ambiental em espaços periféricos transfronteiriços: patrimônio natural e territórios na Bacia do Alto Paraguai. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5. 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2010.

PIRES DO RIO, G. A.; GALVÃO, M. C. C. 1996. **Gestão Ambiental: apontamentos para uma reflexão**. **Anais do Instituto de Geociências**, v.19, p. 35-44, 1996.

PIRES DO RIO, G. A.; PEIXOTO, M. N. de O. Superfície de regulação e conflitos de atribuições na gestão de recursos hídricos. **Território**, v.10, p. 51-65, 2001.

RAVENA, N. A polissemia na definição do acesso à água: qual conceito. In: CASTRO, E. Org. **Belém de águas e ilhas**. Belém: CEJUP, 2006.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

SACK, R. **Human Territoriality: its theory and history**. Cambridge: University Press, 1986.

SOUZA, M.J.L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.E et. al. (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p. 77-116.

STEIMAN, R. Áreas Protegidas nas Zonas de Fronteira Internacional da Amazônia Brasileira. 2009. Tese (Doutorado em Geografia |) – Programa de Pós Graduação em Geografia/UFRJ. Rio de Janeiro, 2009.

UICN Bénéfices par-delà lês frontières. Procès-verbaux du V Congrès mondial des parcs de l'UICN, 2005. Disponível em: <http://www.nature-worldwide.info/downloads/iucn/benefits_beyond_bounderies-fr.pdf>.

UICN SUR. Áreas Protegidas en Latinoamérica - de Caracas a Durban. Un vistazo sobre su estado 1992-2003 y tendencias futuras, 2003. Disponível em: <<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2003-060.pdf>>.

UNESCO. **Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel**.1972. Disponível em: <<http://whc.unesco.org>>.

WOLMER, W. **Transboundary Protected Area governance: tensions and paradoxes**. Disponível em : <http://www.tbpa.net/docs/WPCGovernance/WilliamWolmer.pdf>

ZARINATO, S. H. Patrimônio da Humanidade: Controvérsias Conceituais e Legais na Definição de Bem Comum. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5. 2010, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2010.