

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA BACIA DO ALTO RIO PARAGUAI:  
EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO NA PERIFERIA**

**PROTECTED AREAS IN THE UPPER RIVER PARAGUAY BASIN:  
PLANNING EXPERIENCES IN A PERIPHERAL REGION**

MONIKA RÖPER<sup>1</sup>

**RESUMO**

A criação e implantação de unidades de conservação nas regiões periféricas do Brasil, especialmente nas extra-amazônicas, é uma temática praticamente ainda não abordada pelas ciências sociais. Neste trabalho são contempladas as unidades de conservação na Bacia do Alto Rio Paraguai, Mato Grosso, dando especial ênfase às experiências de planejamento recentes. Entendendo este processo como palco de expressão territorial de interesses de variados atores sociais, evidencia-se que a incorporação da complexidade e diversidade social é um dos grandes desafios para o planejamento neste setor.

**ABSTRACT**

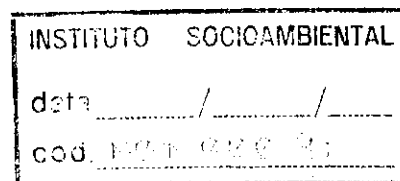
The establishment of protected areas in the peripheral regions of Brazil, especially in those outside of the Amazon basin, has been almost neglected by social sciences until this moment. The present essay deals with protected areas in the Upper River Paraguay Basin, Mato Grosso, and focusses especially on recent planning experiences. If this process is understood as the spatial expression of varying social interests, it becomes clear that the integration of social complexity and diversity form one of the major challenges for the planning activities.

**INTRODUÇÃO**

Ao longo dos últimos anos a criação e implantação de unidades de conservação no Brasil vêm sendo amplamente rediscutidas. O ponto de partida para estas investidas parece ser o grau de insatisfação que ainda se registra em relação ao funcionamento da maioria destas unidades na prática, apesar do grande crescimento do número de unidades e do refinamento contínuo do arcabouço conceitual e técnico elaborado para seu gerenciamento.

É interessante observar que neste mesmo período têm surgido novos participantes no debate, ampliando tanto a base institucional quanto as abordagens temáticas. Ao nível governamental, registramos uma intensificação dos esforços dos estados em estruturar-se a

<sup>1</sup> Doutoranda em geografia humana da Universidade de Tübingen/Alemanha e pesquisadora do projeto "Estrutura sócio-econômica e impactos ambientais na Bacia do Alto Rio Paraguai/Mato Grosso". Os trabalhos em que se baseia este artigo são realizados no âmbito da cooperação entre o Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos (NERU) da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e o Instituto de Geografia da Universidade de Tübingen, no Programa *Studies on Human Impacts on Forests and Floodplains in the Tropics* (SHIFT), sob o acordo governamental Brasil-Alemanha de cooperação científico-tecnológica.



nível ambiental, decorrente da tendência à descentralização administrativa. Reflexos desta tendência podem ser encontrados em programas de unidades de conservação estaduais em vários lugares e dentro de vários contextos (p.ex. no âmbito dos programas PNMA e PP-G7). Verificamos também um movimento de reflexão e reestruturação ao nível federal, em que as rotinas de planejamento do IBAMA e a própria sistematização das unidades de conservação vêm sendo revistas (cf. IBAMA 1997, IBAMA & GTZ 1996, CÂMARA DOS DEPUTADOS 1992, RAMOS & CAPOBIANCO 1996).

Ao nível da sociedade civil, observamos que as organizações não-governamentais que de longa data estiveram comprometidas com a temática (p.ex. FUNATURA, SPVS) estão constantemente aprofundando e ampliando os seus trabalhos, presenciando ainda o ingresso de novas entidades na discussão (como p.ex. o Instituto Socioambiental, de Brasília, e uma série de organizações nos diferentes níveis regionais).

No que se refere ao debate científico, um dos fenômenos que pode ser considerado relativamente recente neste contexto, é o despertar do interesse das ciências sociais pela temática das unidades de conservação. Desencadeados por um estudo de DIEGUES (1993), em que foram resgatados os fundamentos da noção de preservacionismo até então praticada, registramos na seqüência uma série de trabalhos que aos poucos vêm enriquecendo e diversificando esta abordagem (para citar apenas alguns: ADAMS 1996, BRITTO 1995, DIEGUES & NOGARA 1994, JESUS 1993, VIANNA 1996). Interpretando a criação e a própria existência das unidades de conservação a partir da ótica das ciências sociais, estas não se configuram como meras concretizações de atos burocráticos, pautados em critérios de ordem técnica e científica, e sim como complexo cenário de encontro de interesses variados, muitas vezes conflitantes, que partem de uma série de atores direta e indiretamente envolvidos e atingidos. Além disso, este embate só se torna inteiramente compreensível se enquadrado no contexto mais amplo da política e do planejamento ambiental. O presente trabalho utiliza o enfoque específico da análise geográfica desta questão. Este se mostra particularmente interessante porque assim a unidade de conservação pode ser entendida como um instrumento de política ambiental diferenciado dos demais por *criar e institucionalizar um novo tipo de espaço*. Baseando-se nesta percepção, foram delineados os propósitos gerais do estudo: o levantamento da diversidade dos interesses atingidos pelo processo de territorialização mencionado, a análise da organização e da capacidade de interferência do universo de atores sociais no planejamento das unidades de conservação e ainda a inserção da temática no quadro regional.

A área de pesquisa definida para o trabalho é a Bacia do Alto Rio Paraguai, que compreende as áreas de planície alagável do Pantanal Matogrossense e os planaltos em que se encontram as cabeceiras dos seus rios formadores. Portanto, a discussão será efetuada ao exemplo de uma região periférica em que, embora já se registre há vários anos a preocupação de conservar suas unidades paisagísticas de maior impacto estético - o Pantanal e a Chapada dos Guimarães -, a integração sistemática destas preocupações no espectro da atuação da política ambiental é um fenômeno razoavelmente recente. Estamos assim voltando a atenção para uma área fora dos circuitos regionais em que as unidades de conservação têm sido mais intensamente discutidas no Brasil, ou seja, distante dos estados que já têm suas políticas ambientais mais definidas e consolidadas, como São Paulo e Paraná, que são tidos como exemplares no que se refere às áreas protegidas. Trata-se ainda de uma área não compreendida na Bacia Amazônica, a qual se configura como a região periférica mais visada pela implantação de unidades de conservação.

O uso do conceito de bacia hidrográfica aqui se faz a partir do reconhecimento de que os impactos ambientais registrados nos ecossistemas pantaneiros se devem a processos de transformação sócio-econômica que atingiram toda a região e particularmente as áreas que circundam a área alagável propriamente dita (vide mapa). Esta constatação terminou por estabelecer a Bacia do Alto Rio Paraguai como categoria de planejamento, utilizada ao longo dos últimos anos para o desenho de iniciativas de planejamento e política regional<sup>2</sup>, e nas quais encontramos inseridos componentes de criação e implantação de unidades de conservação.

## OBJETIVOS E MÉTODOS

Ultrapassando o que poderá ser exposto nestas linhas, os objetivos gerais do trabalho compreendem:

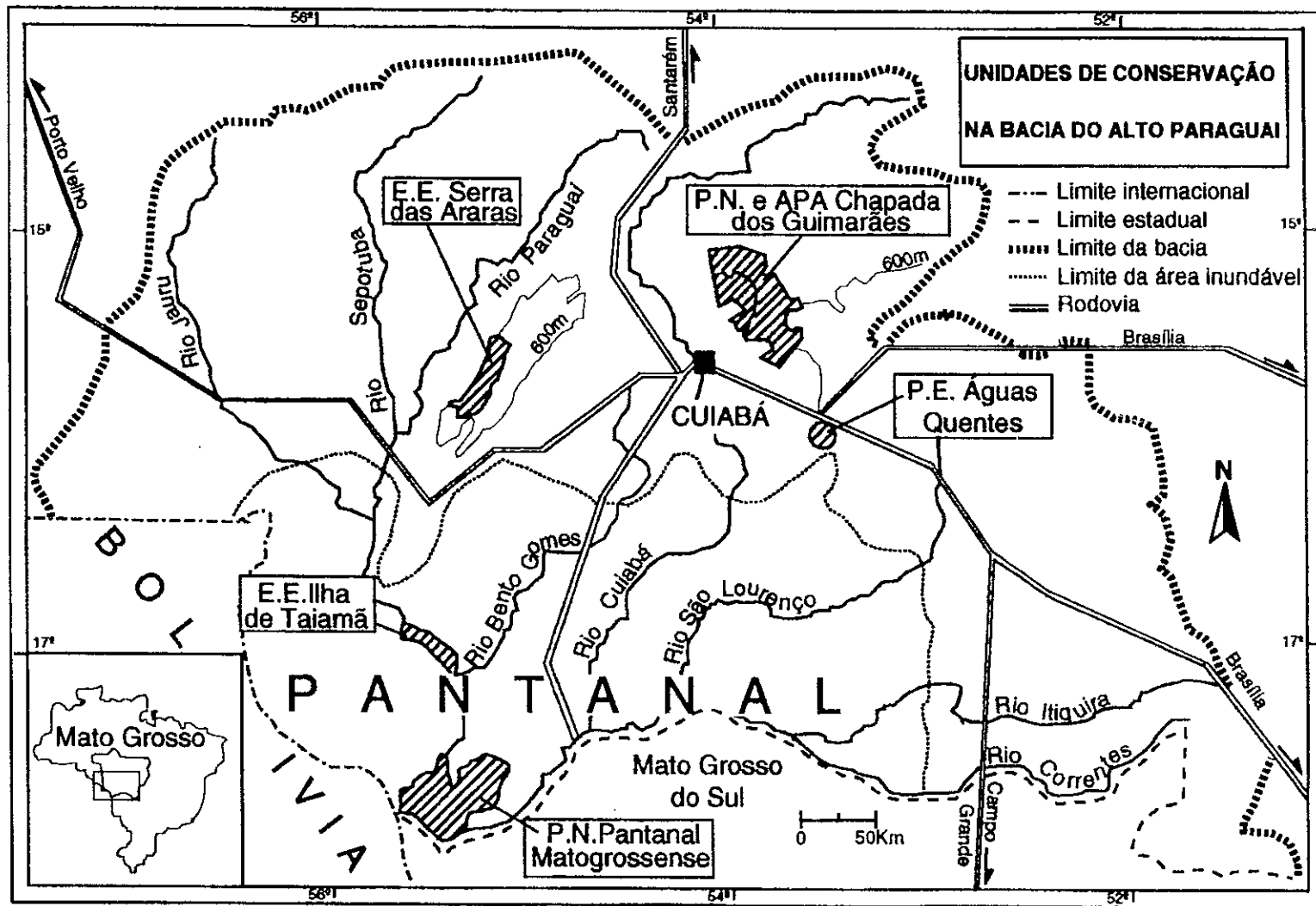
- o levantamento da política e do planejamento ambiental na Bacia do Alto Paraguai em relação às unidades de conservação;
- o enquadramento das unidades de conservação existentes e planejadas no contexto legal e operacional dos sistemas de unidades de conservação a nível federal e estadual, levando em conta a atual discussão em torno destas tentativas de sistematização;
- a análise das unidades de conservação existentes na região, avaliando seu gerenciamento, sua aceitação e suas dificuldades;
- o levantamento dos atores sociais envolvidos com a temática, com suas capacidades diferenciadas de fazer valer seus respectivos interesses;
- o acompanhamento dos projetos de planejamento e implementação de unidades de conservação contidos nos programas de desenvolvimento regional e ambiental que estão sendo executados na região (p.ex. PNMA, PRODEAGRO, etc.).

Num segundo passo foram selecionados estudos de caso específicos, para que se pudesse proceder a uma análise mais aprofundada das problemáticas regionais. Os levantamentos para estes estudos de caso estão sendo concluídos neste momento (setembro de 1997), de modo que aqui serão apresentadas tão somente as primeiras considerações sobre os resultados do trabalho.

A pesquisa se baseou nos métodos clássicos da pesquisa social empírica qualitativa (estudos de caso, entrevistas, questionários abertos, etc.) e em métodos especificamente geográficos (mapeamentos temáticos, interpretação visual de imagens de satélite). Os métodos quantitativos serviram para o enquadramento geral dos levantamentos, fazendo-se no entanto necessária uma adequação destes métodos à realidade regional, devido à precariedade e à defasagem temporal dos dados disponíveis. Como os projetos de criação e implantação de unidades de conservação estudados ainda se encontram em curso, o acompanhamento e a avaliação dos processos de discussão, negociação e divulgação destes projetos foram particularmente importantes.

---

<sup>2</sup> No entanto, deve-se registrar que o uso de bacias hidrográficas como unidades de planejamento também acarreta uma série de problemas de operacionalização, que não poderão ser aprofundados aqui.



Projeto: Monika Roper  
 Cartografia: G.Gomes da Silva

## OS ESTUDOS DE CASO

Com a escolha dos estudos de caso procurou-se traçar um panorama das experiências regionais, o que possibilitaria não só a reconstrução histórica da política de unidades de conservação no Estado, mas também a ilustração da diversidade ecossistêmica e administrativa e da necessidade de tratamento diferenciado do impacto antrópico em cada caso.

**TABELA: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA BACIA DO ALTO RIO PARAGUAI**

### a) Federais

<b>Categoria</b>	<b>Nome da unidade</b>	<b>Instrumento legal de criação</b>	<b>Área (em ha)</b>
Estação Ecológica	Taiamã	Dec. 86.081 de 02/06/81	11.200
	Serra das Araras	Dec. 87.222 de 31/05/82	28.700
Parque Nacional	Pantanal Matogrossense	Dec. 86.392 de 24/09/81	135.000
	Chapada dos Guimarães	Dec. 97.656 de 12/04/89	33.000
<b>Total</b>			<b>207.900</b>

### b) Estaduais (propostas pelo PRODEAGRO)

	<b>Categoria</b>	<b>Nome da unidade</b>	<b>Instrumento legal de criação</b>	<b>Área (em ha)</b>
Ampliação / implantação de unidades já existentes	Área de proteção ambiental	Chapada dos Guimarães	Dec. 537 de 21/11/95	251.000
	Parque Estadual	Águas Quentes	Dec. 1.378 de 13/01/78	1.487
Unidade nova*		Cabeceiras do Rio Cuiabá		352.855
<b>Total</b>				<b>605.342</b>

\* Área declarada de utilidade pública pelo Dec. 1.353 de 27/03/92. A área e a categoria definitiva estão sendo estabelecidas através de estudo de viabilidade.

Fontes: BRUCK et alii 1995: 205-210, FEMA & BT.FLO 1991: 7, FEMA 1997

Foram selecionadas quatro das unidades existentes e planejadas na Bacia do Alto Rio Paraguai que contemplassem as diferentes experiências de planejamento e implementação (vide tabela e mapa). Não sendo possível um maior aprofundamento no mérito de cada caso, segue apenas uma rápida explanação dos argumentos que motivaram sua escolha.

#### **a) Estação Ecológica Serra das Araras**

Esta unidade foi utilizada como ponto de partida para a análise, por ter sido criada em um momento histórico em que o planejamento e o tratamento da presença humana nas unidades de conservação ainda seguiam padrões bastante distintos daqueles discutidos nos outros estudos de caso. Partindo do estudo exploratório de SONODA (1991), procurou-se realizar uma reconstrução do processo de expulsão dos antigos moradores da área no período que antecedeu a criação da estação. Ao longo dos levantamentos evidenciou-se que não se trata de um "caso ideal" de comunidade tradicional atingida pela criação da unidade como por uma fatalidade isolada. Vista no contexto regional mais amplo, a criação da estação integra um "pacote" maior de choques que atingiu o modo de vida tradicional desta população, choques estes que se devem tanto à atuação do Estado quanto à introdução de novos modos de uso dos recursos naturais, sendo que ambos os processos se deram com igual carga de violência e desestruturação para a comunidade.

#### **b) Parque Nacional de Chapada dos Guimarães**

O parque tem como principais peculiaridades o seu processo de criação, em que houve um forte envolvimento do movimento ambientalista local, e a sua grande proximidade do aglomerado urbano de Cuiabá/Várzea Grande. Desta forma, os trabalhos realizados nesta unidade abrangeram a análise do próprio processo de criação e implementação do parque, marcados pelas críticas à sua demarcação, pelos problemas de regularização fundiária, e pelos embates entre o movimento ambientalista, os vários grupos de ocupantes da área e o órgão gerenciador IBAMA que, desdobrados em várias fases e momentos específicos, se estendem até o momento atual. Além disto, foram feitos vários levantamentos sobre problemas que decorrem da pressão urbana sobre o parque, tais como o turismo e a busca de lazer desordenados, a existência de inúmeras chácaras no interior do parque e ainda os diversos impactos resultantes de todos estes conflitos.

Em relação às atividades de planejamento, este estudo retrata um quadro em que os atores atingidos e envolvidos aos poucos começam a se manifestar, reivindicando o reconhecimento de sua existência e o seu direito de participação. Para os levantamentos, este cenário implicou no acompanhamento das atividades do IBAMA e na análise das ações e da capacidade de mobilização e interferência dos vários grupos de usuários e interessados no parque.

#### **c) Área de Proteção Ambiental Estadual de Chapada dos Guimarães**

Este estudo pode ser visto como um desdobramento da análise do parque nacional, uma vez que a área da atual APA foi por um longo período estudada como área de expansão do parque. Os motivos para a sua "transformação" em APA estadual estão intimamente ligados às mudanças recentes no cenário da política ambiental do estado, às iniciativas de descentralização, por sua vez atreladas aos programas de desenvolvimento regional financiados por agências internacionais.



No planejamento desta unidade, que pôde ser acompanhado desde a sua criação em 1995, já encontramos explicitado o conceito do planejamento participativo como nova forma de abordagem no planejamento ambiental. As tentativas de colocar em prática esta noção e suas conseqüências para os atores sociais envolvidos se tornaram o principal objeto de análise neste caso.

#### **d) Parque Nacional do Pantanal Matogrossense**

Apesar de também contar com um longo histórico de críticas à sua delimitação, o processo de criação do Parque Nacional do Pantanal se deu sob condições bem distintas daquelas que caracterizaram o Parque Nacional de Chapada. O principal motivo para tanto é a sua própria localização, bastante isolada e de difícil acesso, o que faz com que sua existência raras vezes chegue ao conhecimento de um público maior. No entanto, isto não significa que o parque não tenha que enfrentar problemas resultantes do impacto antrópico. Estes decorrem principalmente da pesca turística predatória. A este conflito ainda se somam problemas de ordem jurídica e administrativa, já que a atividade parte quase que inteiramente do estado vizinho, cujos limites se confrontam com o parque. Mato Grosso do Sul dispõe de uma legislação de pesca diferente daquela de Mato Grosso e não está envolvido na administração do parque.

Mas o aspecto mais interessante no estudo do parque está relacionado a uma estratégia inovadora no tratamento das deficiências de delimitação do parque, já mencionadas. Trata-se da iniciativa de uma organização não-governamental regional de ampliar a área protegida através da compra de antigas fazendas contíguas ao parque e sua posterior transformação em reservas particulares (RPPNS). Num segundo momento, a entidade pretende elaborar o plano de manejo integrado de toda a área. Este exemplo é analisado como nova abordagem no campo das parcerias de órgãos governamentais e organizações da sociedade civil.

#### **PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS**

Sem que se possa entrar com detalhes no mérito de cada estudo de caso, posto que a avaliação e interpretação dos levantamentos ainda está por acontecer, é possível antecipar algumas conclusões a nível geral:

O processo político de criação e implementação de unidades de conservação deve ser visto no quadro mais abrangente de estabelecimento e consolidação da política ambiental no estado. Esta institucionalização ocorre no contexto da tendência de descentralização verificado em vários campos políticos, em que estados e municípios emergem como novos atores no cenário, estabelecendo novos enfoques para o tratamento dos respectivos tópicos, mas também disputando competências com as instâncias que até o momento respondiam por estas temáticas. Ao mesmo tempo, tendo como pano de fundo a crise financeira vivida pelos estados, observa-se uma tendência de transferência de determinados campos de atuação política de caráter menos imediato, tais como parte da infra-estrutura social, do planejamento e ordenamento territorial e especificamente a política ambiental, para os programas de desenvolvimento regional custeados por financiamentos internacionais. Os resultados mais positivos conseguidos através destes investimentos se referem ao chamado fortalecimento institucional dos órgãos que gerenciam os setores beneficiados. Houve avanços significativos na aquisição de equipamentos, automóveis, infra-estrutura informacional, e

também na capacitação de funcionários, na implantação de novas formas de gestão, na contratação de consultores, etc. No entanto, o atrelamento destas atividades a financiamentos de agências internacionais (como o BID no caso do PRODEAGRO, ou a KfW no caso do PNMA) fez com que estas fossem enquadradas em rotinas de planejamento e operacionalização que nem sempre se mostraram adequadas às questões em cheque. No caso específico das unidades de conservação, a análise de práticas consideradas bem-sucedidas a nível brasileiro parece mostrar que é necessária uma visão de longo prazo, um investimento financeiro relativamente alto e sem retorno financeiro imediato e garantido e a procura de soluções talhadas para as especificidades regionais. As rotinas atualmente observadas, caracterizadas por rígidos cronogramas de duração pré-determinada e sem que se vislumbre a continuidade dos projetos após o decurso do respectivo programa, por complicados procedimentos burocráticos e administrativos que sobrecarregam a capacidade gerencial dos órgãos executores e terceirizam os procedimentos técnicos, acabam muitas vezes produzindo resultados apenas ao nível da compilação de relatórios, desvinculados de qualquer transformação da realidade trabalhada.

No que diz respeito ao envolvimento da sociedade civil e dos beneficiários no processo de planejamento, a necessidade de promover esta inclusão pode hoje ser considerada um lugar comum. Mas muitas vezes os mecanismos que possam tornar a participação efetiva e satisfatória ainda estão por serem descobertos. As iniciativas promissoras e bem-sucedidas de outras regiões nem sempre se aplicam à realidade do estado. À fraqueza e incapacidade operacional do Estado opõem-se as mesmas ou até maiores dificuldades por parte das organizações da sociedade civil, que, após uma fase inicial de intensa mobilização e engajamento político<sup>3</sup>, passa por um processo de institucionalização e profissionalização ainda longe de consolidado. Deste modo a tendência, verificada mais de uma vez, de "transferir" as questões de difícil solução do Estado para as organizações não-governamentais apenas contribui para o aumento do nível de frustração de ambos os lados. Evidenciou-se a carência de modelos compatíveis com a realidade regional, que incorporem devidamente as complexidades e especificidades de cada caso. Não obstante, continua a procura por caminhos viáveis de atuação, tanto pelas próprias organizações do movimento ambientalista quanto ao nível das parcerias com os órgãos oficiais, como pode ser visto mesmo ao exemplo do Parque Nacional do Pantanal.

Estas conclusões gerais também se aplicam ao planejamento específico das unidades de conservação, aqui elencado para objeto de análise por funcionar como um exemplo concreto e territorializado de política e planejamento ambiental. E embora a necessidade de conseguir o aval e a participação de moradores e usuários das unidades e de seu entorno tenha se tornado outro lugar comum na discussão científica sobre a questão, o andamento do trabalho tem mostrado que aqui também as atuais práticas ainda estão longe de serem satisfatórias. Observa-se avanços a nível conceitual por toda parte: na discussão científica, nos órgãos executores, nas organizações não-governamentais, nas próprias e frágeis tentativas de organização dos atingidos. Ainda assim, a chave da transformação destes progressos na discussão em progressos reais parece que ainda não foi encontrada. Os levantamentos deste trabalho procuram buscar algumas razões para este impasse. E os resultados, provisoriamente interpretados, parecem indicar que é preciso aguçar o olhar para a complexidade e a diversidade: o número de atores envolvidos é maior do que parece à primeira vista, a ne-

---

<sup>3</sup> Fase esta, aliás, em que a criação do Parque Nacional de Chapada foi um dos carros-chefe da própria constituição do movimento.



cessidade de interpretar a questão ambiental dentro de um processo maior de transformação sócio-econômica ainda não foi devidamente reconhecida e incorporada e a discussão sobre as respostas adequadas à realidade regional não foram nem bem iniciadas.

Os esforços enviados neste sentido até o presente momento estão gradativamente nos fornecendo uma percepção mais adequada dos problemas, sem que necessariamente já estejamos assim mais próximos à sua solução.

## BIBLIOGRAFIA

ADAMS, C. (1996): Caiçaras na Mata Atlântica. Pesquisa científica versus planejamento e gestão ambiental. 293 p., São Paulo (USP) (Tese de mestrado)

BRITTO, M.C. de (1995): Unidades de conservação. Intenções e resultados. 294 p., São Paulo (USP) (Tese de mestrado)

BRUCK, E.C.; FREIRE, A.M.V. & LIMA, M.F. de (1995): Unidades de conservação do Brasil. Cadastramento e vegetação 1991-1994: Relatório síntese. 224 p., Brasília (IBAMA)

CÂMARA DOS DEPUTADOS (1992): Projeto de lei nº 2.892 de 1992 (do poder executivo). Mensagem nº 176/92. Dispõe sobre os objetivos nacionais de conservação da natureza, cria o sistema nacional de unidades de conservação, estabelece medidas de preservação da diversidade biológica e dá outras providências. 4 p., Brasília (Câmara dos Deputados-CDCMAM)

DIEGUES, A.C.S. (1993): O mito moderno da natureza intocada. 163 p., São Paulo (NUPAUB-USP)

DIEGUES, A.C.S. & NOGARA, P.J. (1994): O nosso lugar virou parque. Estudo sócio-ambiental do saco de Mamaguá, Parati/Rio de Janeiro. 187 p., São Paulo (NUPAUB-USP)

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE MATO GROSSO (FEMA-MT) & SECRETARIA DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA / BATALHÃO DA POLÍCIA FLORESTAL (BT.FLO) (eds.) (1992): Programa de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso (PRODEAGRO). Volume 2: Conservação ambiental e ecodesenvolvimento. 112 p., Cuiabá (FEMA-MT/BT.FLO)

FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE MATO GROSSO (FEMA-MT) / DIVISÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (DUCCO) (1997): Unidades de conservação de Mato Grosso. Contexto atual de 1994 a 1997. 27 p., Cuiabá (FEMA-MT)

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA) / DIRETORIA DE ECOSISTEMAS (DIREC) (1997): Marco conceitual das unidades de conservação federais do Brasil. 39 p., Brasília (IBAMA-GTZ/Projeto Unidades de Conservação)

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA) & GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ) (1996): Roteiro metodológico para o planejamento de unidades de conservação de uso indireto. 110 p., Brasília (IBAMA)

JESUS, T.P. de (1993): Caracterização perceptiva da Estação Ecológica de Jataí (Luiz Antônio, SP) por diferentes grupos sócio-culturais de interação. 330 p., São Carlos/SP (Univ. Federal de São Carlos/PPG em Ecologia) (Tese de doutorado)

RAMOS, A. & CAPOBIANCO, J.P. (1996): Unidades de conservação no Brasil. Aspectos legais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC) (= Documentos do ISA, 1). 205 p., São Paulo (Instituto Socioambiental)

SONODA, F.A. (1991): Resgate das relações entre as comunidades circunvizinhas à Estação Ecológica da Serra das Araras/MT como estratégia de uma proposta de educação ambiental. 52 p., Cuiabá (UFMT/Departamento de Educação) (Monografia do Curso de Especialização em Educação Ambiental)

VIANNA, L.P. (1996): Considerações críticas sobre a construção da idéia de população tradicional no contexto das unidades de conservação. 217 p., São Paulo (USP) (Tese de mestrado)