

As áreas protegidas podem contribuir
para a redução da pobreza?
Oportunidades e limitações



As áreas protegidas podem contribuir para a redução da pobreza?

Oportunidades e limitações

**Lea M. Scherl, Alison Wilson, Robert Wild, Jill Blockhus,
Phil Franks, Jeffrey A. McNeely e Thomas O. McShane**

Créditos

A referência a entidades geográficas e apresentação de material neste livro não implica a opinião da IUCN ou de outras organizações participantes no que concerne ao status legal de qualquer país, território ou área ou de suas respectivas autoridades, nem referente à delimitação de suas fronteiras ou limites.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem o ponto de vista da IUCN ou de outras organizações participantes.

A publicação da versão original desta publicação, em língua inglesa, foi possível, em parte, graças ao financiamento do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), WWF, CARE e do Banco Mundial.

A tradução para o português foi financiada pelo Ministério de Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear da República Federal da Alemanha. A produção desta versão em português foi financiada pelo WWF, com fundos da Diretoria Geral para a Cooperação Internacional (DGIS) do governo holandês, e com o apoio da IUCN Escritório do Cientista Chefe e o WWF-Brasil.

Publicado por: IUCN, Gland, Suíça e Cambridge, Reino Unido



Direitos reservados: © 2006 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources

Autoriza-se a reprodução desta publicação com propósitos educacionais ou não comerciais sem licença prévia por escrito do detentor dos direitos autorais, desde que a fonte seja integralmente citada.

Está proibida a reprodução desta publicação para revenda ou outros propósitos comerciais sem licença prévia por escrito do detentor dos direitos autorais.

Citação: Lea M. Scherl *et al.* (2006). *As áreas protegidas podem contribuir para a redução da pobreza? Oportunidades e limitações.* IUCN, Gland, Suíça e Cambridge, Reino Unido. viii + 60pp.

ISBN: ISBN-10: 2-8317-0918-0 ISBN-13: 978-2-8317-0918-5

Design da capa: McHale Ward Associates, Ware, Reino Unido

Foto da capa: ©Iconotec

Projeto gráfico: McHale Ward Associates, Ware, Reino Unido

Produzido por: IUCN Unidade Serviços de Publicação

Impresso por: Impresso em Brasil

Disponível em: IUCN Unidade Serviços de Publicação
219c Huntingdon Road, Cambridge CB3 0DL, Reino Unido
Tel: +44 1223 277894
Fax: +44 1223 277175
E-mail: books@iucn.org
www.iucn.org/bookstore

Um catálogo das publicações da IUCN também está disponível.

Índice

Agradecimentos

vi

Prefácio

vii

Introdução

1

Áreas protegidas

7

O conceito de pobreza

15

Áreas protegidas e pobreza – examinando as conexões

17

Considerações sobre redução da pobreza e gestão de áreas protegidas

27

Perspectivas para uma integração de áreas protegidas e estratégias de redução da pobreza

39

Conclusão

47

Bibliografia

49

Anexo 1 - V. Congresso Mundial de Parques da IUCN

55

v

Agradecimentos

Este relatório foi produzido com o apoio do GEF, WWF, IUCN, CARE e do Banco Mundial e reúne as contribuições ao tema transversal Comunidade e Equidade do V. Congresso Mundial de Parques da IUCN (Durban 2003), coordenado por Lea M. Scherl, assim como outras contribuições dos co-autores. Agradecemos ao TILCEPA, uma iniciativa conjunta entre a Comissão Mundial de Áreas Protegidas e a Comissão de Política Ambiental, Econômica e Social da IUCN, pelos seus esforços em associar áreas protegidas e populações. As opiniões expressas neste relatório pertencem aos autores e não necessariamente refletem as das instituições patrocinadoras. Associados na ocasião da primeira publicação atuais: Lea M. Scherl – WWF; Alison Wilson – consultora independente; Rob Wild – DFID; Jill Blockhus – PROFOR/Banco Mundial; Phil Franks – CARE International; Jeff McNeely – IUCN, Thomas O. McShane – WWF. Nossos agradecimentos a Kent Redford, Pedro Rosabal, Josh Bishop, Rati Mehrotra e Adrian Phillips pelas proveitosas observações em esboços anteriores.

Prefácio

Este livro surgiu da colaboração entre a IUCN, WWF, CARE e o Banco Mundial com o intuito de avaliar os pontos-chaves onde convergem os pareceres sobre pobreza e áreas protegidas. Partindo do princípio que a maior parte da pobreza é rural, assim como a maioria das áreas protegidas, há uma estreita relação entre esses dois aspectos do uso da terra, embora ela seja freqüentemente ignorada. Porém, devido a maior ênfase que vem sendo dada atualmente à questão da pobreza por agências de desenvolvimento e governos, torna-se oportuno determinar de que forma a pobreza está relacionada com os esforços de conservação envolvendo áreas protegidas. Esta brochura contém diversas perspectivas muito úteis neste sentido.

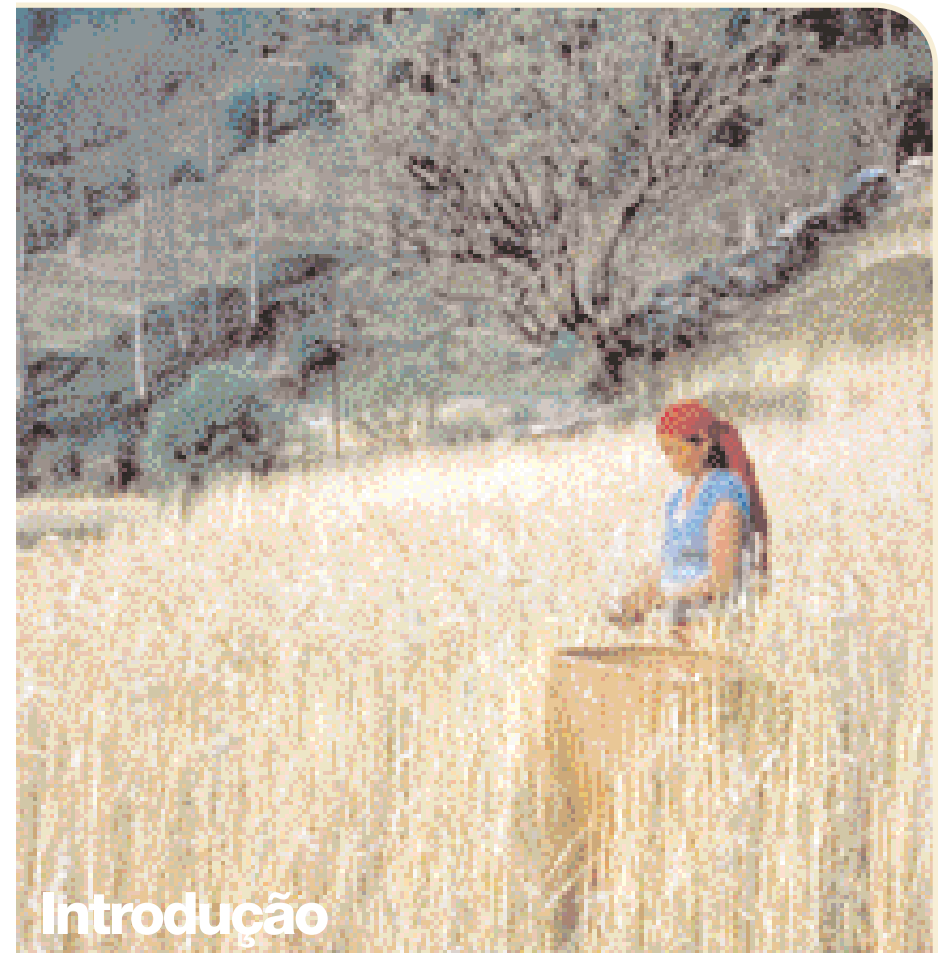
Na prática, estabelecer uma conexão mais efetiva entre áreas protegidas e redução da pobreza, pode incluir medidas tais como:

- aperfeiçoar o conhecimento quanto à importância dos serviços de ecossistema a fim de demonstrar a contribuição das áreas protegidas para a população rural pobre;
- estabelecer sistemas de gestão que permitam determinadas atividades de subsistência em algumas categorias de áreas protegidas e forneçam uma rede de segurança para as estratégias de redução da pobreza;
- aumentar a conscientização das agências locais de áreas protegidas quanto à questão da pobreza, a fim de assegurar que suas atividades de gestão não venham inadvertidamente a contribuir para agravar ainda mais a pobreza;
- assegurar que os ministérios de planejamento financeiro e econômico estejam bem conscientes da importância das áreas protegidas e dos bens e serviços que elas fornecem (com o objetivo de assegurar que as estratégias de redução da pobreza não conduzam a atividades inapropriadas nas áreas protegidas);
- assegurar que as decisões referentes a uma determinada área protegida e suas relações com as comunidades vizinhas envolvam essas comunidades enquanto partes interessadas com direitos claramente definidos;
- proporcionar acesso, sob um sistema de permissões, ao uso limitado de recursos extraídos de forma não destrutiva (como plantas medicinais, sementes ou ervas);

- proporcionar bens em forma de peixes, aves e mamíferos dispersos fora das áreas protegidas e, subseqüentemente apanhados por comunidades locais fora dessas áreas;
- proporcionar oportunidades para desenvolver uma indústria do turismo tomando por base a área protegida; e
- proporcionar acesso à infra-estrutura, como estradas, eletricidade, comunicações e serviços de saúde mais eficientes, associado a um apoio à infra-estrutura da área protegida.

Um meio-ambiente saudável não é por si só suficiente para aliviar a pobreza, porém, da mesma forma, qualquer tentativa de aliviar a pobreza que ignore a realidade ambiental estará fadada ao fracasso. A discussão da pobreza quando relacionada com áreas protegidas pode facilmente levar a impasses entre a redução da pobreza e interesses conservacionistas, por isso é necessário direcioná-la positivamente, de modo a não colocar em desvantagem, de forma inapropriada, nenhuma das duas perspectivas. Esta discussão também visa forçar os gestores das áreas protegidas a melhor articular sua política e sua contribuição para o bem estar da sociedade (não somente dos pobres). As áreas protegidas raramente são desenhadas especificamente para aliviar a pobreza, o que não significa que por isso elas estejam isoladas do desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza. O desafio é definir papéis apropriados para as áreas protegidas, papéis que lhes permitam continuar a dar sua contribuição fundamental para a conservação da biodiversidade, numa época em que as demandas de desenvolvimento são cada vez mais urgentes. Este relatório sugere várias aproximações possíveis a serem adotadas de modo a permitir uma melhor distribuição dos benefícios da conservação às populações rurais pobres e, desta forma, um maior suporte público para as áreas protegidas.

Jeffrey A. McNeely
Cientista chefe
IUCN – União Mundial para a Natureza
Rue Mauverney 28
CH-1196 Gland
Suíça



Atualmente, alguns dos países mais pobres do mundo têm uma significativa proporção do seu território qualificada como áreas protegidas (Tabela 1). Com a crescente preocupação internacional com a pobreza, as áreas protegidas, inevitavelmente, passam a fazer parte dessa discussão. Este relatório visa aprofundar a compreensão da relação entre pobreza e áreas protegidas, e assim auxiliar os governos no cumprimento de seus compromissos nacionais e internacionais com o desenvolvimento sustentável.

Tabela 1.

Extensão das áreas protegidas nos países mais pobres do mundo

País (Posição)	% Área protegida	País (Posição)	% Área protegida
Tanzânia (1)	39.8	Zâmbia (7)	41.5
R.D. Congo (2)	8.3	Mali (8)	3.8
Burundi (=3)	5.3	Malawi (=9)	16.4
R. Congo (=3)	17.9	Nigéria (=9)	6.0
Serra Leoa (=3)	4.5	Etiópia (11)	16.5
Iêmen (6)	0	Madagascar (12)	3.1

Fonte: Os países foram classificados segundo a Paridade de Poder de Compra (Indicadores de Desenvolvimento do Banco Mundial, 2003); % da área protegida retirado de Chape et al. 2003.

A principal meta da maioria das áreas protegidas não é reduzir a pobreza, mas sim conservar a diversidade biológica e fornecer serviços de ecossistemas. Entretanto, o exame das relações entre a criação e gestão de áreas protegidas e a pobreza em países em desenvolvimento tornou-se uma necessidade prática e ética. Prática, porque para sobreviverem, as áreas protegidas nas nações mais pobres devem ser vistas como uma opção de uso da terra que contribua tão positivamente para o desenvolvimento sustentável como outras formas de uso da terra. É ética, porque, se se deseja realizar a justiça social, deve-se incorporar os direitos e aspirações humanas às estratégias de conservação nacionais e globais.

Uma crescente proporção ativa da comunidade conservacionista acredita que reservar grandes e pequenas extensões de terra para a conservação da

biodiversidade e uso sustentável de recursos deve ser conciliado num nível local com os meios de subsistência, oportunidades e capacidade de ação da população pobre. Em outras palavras, “As áreas protegidas não devem ser concebidas como ilhas de conservação isoladas do contexto social, cultural e econômico no qual estão inseridas” (Recomendação 5.29, V Congresso Mundial de Parques da IUCN). Mais ainda, a não ser que se tornem mais relevantes para as estratégias nacionais de desenvolvimento e para os direitos e necessidades da população local, muitas áreas protegidas ficarão cada vez mais ameaçadas. (Dudley *et al.* 1999; Barrow e Fabricius 2002).

Num sentido mais amplo, a interdependência entre o bem-estar humano e a conservação de recursos naturais é atualmente reconhecida e resguardada a nível internacional em instrumentos políticos, tais como a Convenção sobre Diversidade Biológica e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Porém, talvez as áreas protegidas tenham um lugar excepcionalmente controverso enquanto ferramenta de conservação, já que para alguns elas foram criadas à custa das comunidades locais (o termo inclui as populações que vivem nas áreas protegidas e no seu entorno) através de deslocamentos e desapropriações, e para outros elas são responsáveis por perpetuar a pobreza através da contínua negação do acesso à terra e a outros recursos (por ex. Colchester 1997; Ghimire & Pimbert 1997).



É freqüente que os elefantes invadam os campos de cultivo, como é o caso destes dois na Tailândia. Essa invasão pode, muitas vezes, fazer a diferença entre passar fome ou ter comida suficiente.

Durante várias décadas ouviram-se objeções à “fortress conservation” (conservação como fortaleza), levando a debates muitas vezes rancorosos entre conservacionistas e defensores de causas sociais. Entretanto, como discutido a seguir, as abordagens da gestão de áreas protegidas vêm evoluindo há algum tempo: globalmente, as áreas protegidas oferecem um largo espectro de sistemas de gestão, indo daqueles que excluem toda intervenção humana àqueles que permitem a exploração sustentável de recursos (IUCN 1994; Quadro 1). Além disso, as abordagens de criação e gestão em todas as categorias de áreas protegidas formais estão evoluindo em direção a modelos de maior responsabilidade social, que incluem as aspirações e necessidades das populações locais (Phillips 2003), enquanto que o envolvimento das comunidades locais na gestão da área protegida vem sendo incentivado ativamente em vários países (por ex.: Western e Wright 1994; Hulme e Murphree 2001).

Há tempos vem se reconhecendo a grande importância de se estender os benefícios das áreas protegidas à população local. Exemplo disso é o quinto objetivo do Plano de Ação de Bali - um dos resultados do Terceiro Congresso



Em países montanhosos as áreas afastadas têm poucas opções econômicas, porém, áreas protegidas podem dar aos governos os meios para acelerar o desenvolvimento dessas áreas.

Foto: ©J.A. McNeely

Mundial de Parques em 1982 – que consiste em “*promover a conexão entre gestão de áreas protegidas e desenvolvimento sustentável*” (McNeely & Miller 1984). As recomendações elaboradas no Congresso de Bali reconheceram especialmente que as populações das áreas protegidas e do seu entorno podem apoiar a gestão da área protegida “*se sentirem que estão usufruindo apropriadamente dos benefícios provenientes da área protegida, sendo compensados apropriadamente por qualquer perda de direitos e levados em conta/consideração nos planejamentos e operações.*” (Recomendação 5, Terceiro Congresso Mundial de Parques.)

Dez anos depois, durante o Quarto Congresso Mundial de Parques, participantes concordaram na Declaração de Caracas que a gestão de áreas protegidas “*tem que ser realizada de forma sensível às necessidades e preocupações das populações locais*” e encorajaram as “*comunidades, organizações não-governamentais e instituições do setor privado a participar ativamente da criação e gestão de parques nacionais e áreas protegidas*” (McNeely 1993). O Plano de Ação de Caracas reconhece as preocupações prioritárias com as comunidades locais e concentra-se nas populações e áreas protegidas, solicitando aos governos assegurar que o processo planejado para as áreas protegidas esteja devidamente integrado com os programas de desenvolvimento sustentável das culturas e economias locais, e que utilize e aumente os conhecimentos locais e mecanismos de tomada de decisão.

Durante o V. Congresso Mundial de Parques, realizado em Durban, África do Sul, em Setembro de 2003, destacou-se a necessidade de encontrar formas inovadoras e efetivas de incluir as áreas protegidas nas estratégias de desenvolvimento sustentável e redução da pobreza. Os participantes do congresso concordaram com várias recomendações relevantes sobre o tema “Benefícios além Fronteiras”, incluindo a recomendação (5.29, ver Anexo 1) referente à Pobreza e Áreas Protegidas.

Após trinta anos ciente de que é necessário associar populações e áreas protegidas, a comunidade conservacionista ainda está tomada por uma série de rancores e conflitos no que diz respeito ao impacto das áreas protegidas sobre as populações rurais. Este relatório baseia-se nas discussões e estudos de caso apresentados durante o V. Congresso Mundial de Parques da IUCN, assim como em outros exemplos retirados da literatura recente. Ele também examina o papel das áreas protegidas nas estratégias de desenvolvimento sustentável.



A ampla destruição do habitat em consequência de campos de cultivo ilícitos nas décadas passadas tem sido mitigada com a criação de áreas protegidas, como a do Parque Nacional Doi Inthanon na Tailândia.

Foto: © Boonsong Lekagul



Áreas protegidas

Freqüentemente, a população rural pobre vive nas partes mais afastadas do país, muitas vezes, nos últimos vilarejos antes das florestas. É essencial que essas pessoas tenham a posse segura de suas terras, para que elas possam fazer os investimentos adequados de modo a garantir a produtividade a longo prazo.

Foto: © J.A. McNeely

As áreas protegidas, definidas pela IUCN como *uma superfície de terra ou mar especialmente consagrada à proteção e preservação da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e culturais associados, e gerenciada através de meios legais ou outros meios eficazes*, são a base dos esforços da comunidade

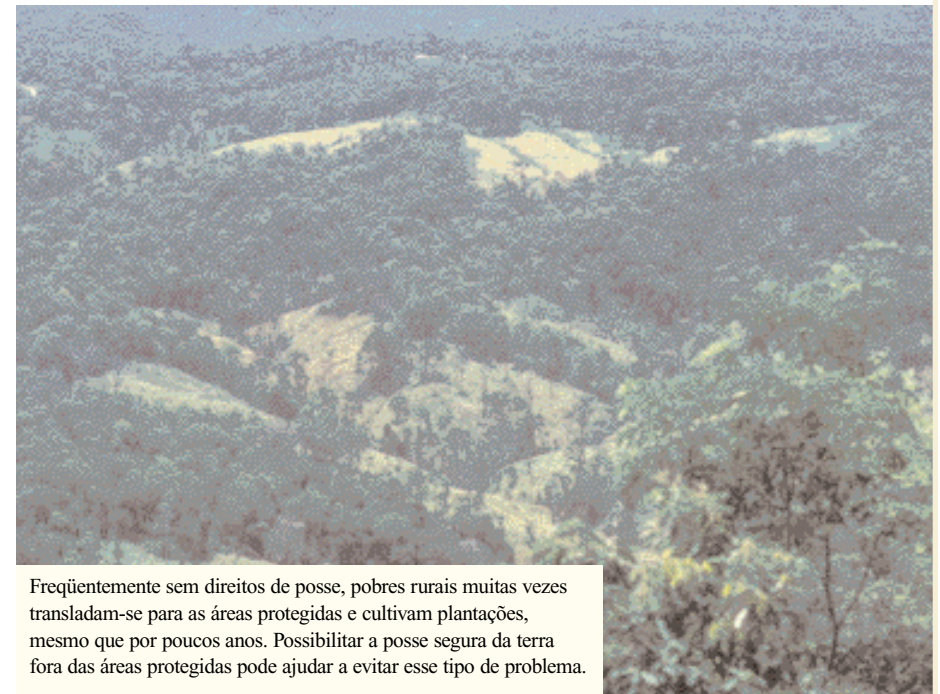


Muitas áreas de grande importância para a biodiversidade são de difícil acesso, muitas vezes, exigindo longas viagens a pé. A população dessas áreas é obrigada a trazer de fora todas as suas necessidades de subsistência.

Foto: ©J.A.McNeely

global para conservar a diversidade biológica. Conforme a *Lista de Áreas Protegidas das Nações Unidas, de 2003* (Chape *et al.* 2003), a extensão da superfície terrestre coberta por áreas protegidas está atualmente em torno de 17,1 milhões de km² (11,5% da superfície terrestre), enquanto que as reservas marinhas correspondem a 1,7 milhões de km² adicionais, ou seja, menos de 0,5% dos oceanos do planeta. A lista das Nações Unidas de 2003 é mais abrangente do que as listas anteriores, já que ela tenta incluir todas as áreas protegidas que se inserem na definição de área protegida da IUCN – independente do tamanho ou de pertencerem ou não a alguma categoria de gestão – e incluindo as reservas de gestão privada. De qualquer forma, o documento indica um aumento real tanto no número como na extensão das áreas protegidas desde a publicação da primeira lista das Nações Unidas em 1962.

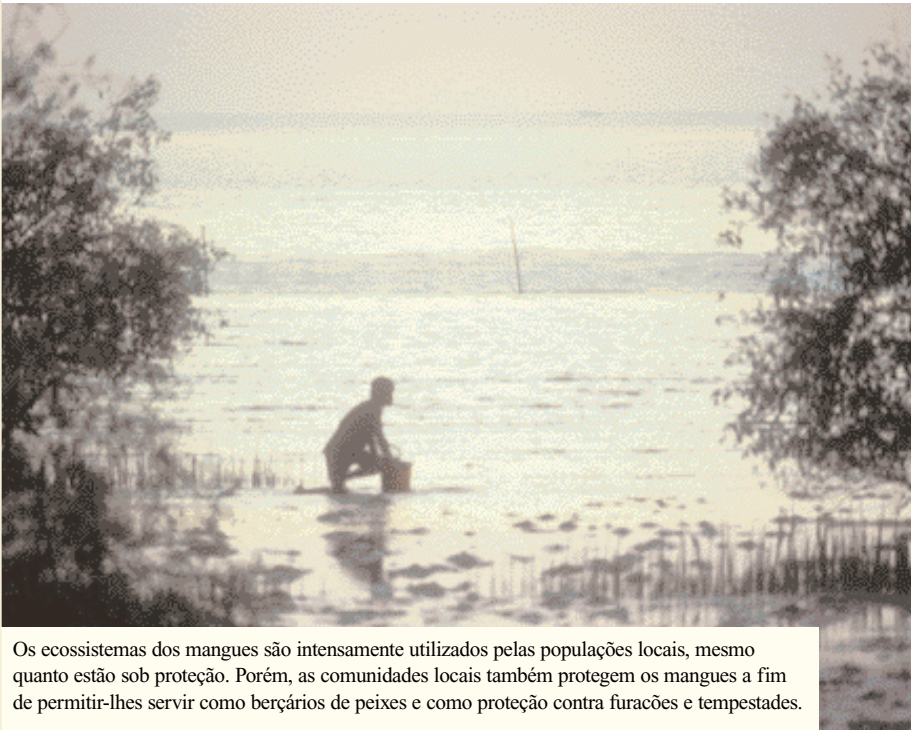
Há vários tipos de áreas protegidas, criadas com objetivos completamente diferentes e designadas pelos mais variados nomes (parque nacional, reserva natural, reserva nacional, etc.) em diferentes países. A partir disso, a IUCN desenvolveu um sistema de classificação para áreas protegidas baseado nos objetivos da sua gestão. Esse sistema reconhece que enquanto algumas áreas protegidas (por ex., aquelas incluídas nas categorias I e II) são protegidas de forma mais rigorosa das atividades humanas de consumo, outras (por ex., as incluídas nas categorias V e VI) permitem certas formas de intervenção, como o uso sustentável de recursos naturais. Por volta de dois terços das áreas protegidas no mundo foram classificadas de acordo com alguma categoria de gestão da IUCN, enquanto que 33,4% permanecem sem classificação (Chape *et al.* 2003). O Quadro 1 descreve as categorias estabelecidas pela IUCN e indica a proporção de áreas protegidas no mundo em cada categoria em 2003.



Freqüentemente sem direitos de posse, pobres rurais muitas vezes transladam-se para as áreas protegidas e cultivam plantações, mesmo que por poucos anos. Possibilitar a posse segura da terra fora das áreas protegidas pode ajudar a evitar esse tipo de problema.

Foto: ©J.A.McNeely

As categorias V e VI de áreas protegidas têm clara relevância no contexto de pobreza rural. A categoria V reconhece o valor das interações humanas com a natureza e o papel que o ser humano teve na formação de muitos dos ecossistemas do mundo. Elas são “lived-in, working landscapes” (paisagens onde se vive e se trabalha) que promovem e apoiam meios de subsistência e culturas tradicionais, assim como a proteção da biodiversidade. A categoria V inclui diversos regimes de gestão, incluindo as leis consuetudinárias que determinam a gestão de recursos (Oviedo e Brown 1999). Exemplos de áreas na categoria V incluem as zonas tampão do Parque Nacional Royal Chitwan no Nepal e do Parque Nacional Gobi Gurvan Saikhan na Mongólia (Phillips 2002). A categoria V tem demonstrado um bom funcionamento em lugares onde áreas estritamente protegidas falharam devido à falta de apoio para a comunidade (Oviedo e Brown 1999).



Os ecossistemas dos mangues são intensamente utilizados pelas populações locais, mesmo quando estão sob proteção. Porém, as comunidades locais também protegem os mangues a fim de permitir-lhes servir como berçários de peixes e como proteção contra furacões e tempestades.

Foto: ©J.A. McNeely



Muitas áreas protegidas são importantes locais de pesca, uma parte significativa da alimentação de populações rurais pobres.

Foto: ©J.A. McNeely

A categoria VI é a mais recente inovação no sistema de classificação de gestão de áreas protegidas da IUCN. Assim como a categoria V de áreas protegidas, a categoria VI permite o fluxo sustentável de bens e serviços de modo a satisfazer as necessidades da comunidade através do uso múltiplo de recursos, mas difere de outras categorias, as quais abrangem “uma área em que predominam sistemas naturais não modificados” (em oposição às paisagens modificadas pelo ser humano) que deve ser gerenciada de modo a que pelo menos dois terços dela permaneçam dessa forma (Phillips 2003). A nível global, a Categoria VI de áreas protegidas compreende atualmente 23,3% da área total de áreas protegidas, embora quase um quarto do seu total seja composto por duas grandes reservas, a Área de manejo de Vida Selvagem Ar-Rub’al-Khali, na Arábia Saudita e a Great Barrier Reef na Austrália. Em termos numéricos, a Categoria VI compreende apenas 4% das áreas protegidas do planeta. No entanto, é provável que, futuramente, muitas outras áreas venham a inserir-se nessa classificação, sendo com frequência manejadas por outras agências, que não os departamentos de áreas protegidas usuais.

Quadro 1.**O sistema de Categorias de Áreas Protegidas da IUCN e a proporção de áreas protegidas em cada categoria em 2003*****I. Reserva Natural Estrita/Área Natural Silvestre.**

Áreas terrestres e/ou marítimas que possuem ecossistemas excepcionais ou representativos, características geológicas ou fisiológicas e/ou espécies disponíveis principalmente para a pesquisa científica e/ou monitoramento ambiental; ou extensas áreas de terra e/ou mar inalteradas ou pouco alteradas, que mantenham o seu caráter e influência naturais sem habitação permanente ou significativa, protegidas e manejadas de forma a preservar a sua condição natural.

5,9% do número total de áreas protegidas
10,9% da extensão total de áreas protegidas

II. Parque Nacional: Áreas protegidas cujo manejo é voltado principalmente para a conservação do ecossistema e recreação.

Áreas naturais terrestres e/ou marítimas destinadas a (a) proteger a integridade ecológica de um ou mais ecossistemas para esta e futuras gerações, (b) impedir a exploração ou ocupação contrárias aos propósitos da criação da área, e (c) fornecer uma base para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreacionais e de visitação, as quais devem ser compatíveis ambiental e culturalmente.

3,8% do número total de áreas protegidas
23,6% da extensão total de áreas protegidas

III. Monumento Natural: Áreas protegidas cujo manejo visa principalmente a conservação de características específicas.

Áreas que contém uma ou mais características naturais ou naturais/culturais específicas que sejam de valor sobressalente ou único devido à sua raridade inerente, representativa de qualidades estéticas ou de importância cultural.

19,4% do número total de áreas protegidas
1,5 % da extensão total de áreas protegidas

IV. Áreas de manejo de habitat/espécies: áreas protegidas cujo manejo visa principalmente a conservação através da gestão ativa.

Áreas terrestres e/ou marinhas sujeitas à intervenção ativa com fins de manejo de modo a assegurar a preservação de habitats e/ou corresponder às necessidades de espécies específicas.

27,1 % do número total de áreas protegidas
6,1 % da extensão total de áreas protegidas

V. Paisagem terrestre e marinha protegidas: áreas protegidas cujo manejo visa principalmente a conservação da paisagem terrestre/marina e recreação.

Áreas de terra abarcando costa e mar, onde a interação entre população e natureza no decorrer do tempo produziu uma área com características especiais de significativo valor estético, cultural e/ou ecológico, e freqüentemente com grande diversidade biológica. Resguardar a integridade desta interação tradicional é vital para a proteção, conservação e desenvolvimento deste tipo de área.

6,4 % do número total de áreas protegidas
5,6 % da extensão total de áreas protegidas

continua na página seguinte

continua na página seguinte

VI. Área Protegida com recursos manejados: área protegida cujo manejo visa principalmente a utilização sustentável dos ecossistemas naturais.

Áreas contendo predominantemente sistemas naturais não modificados, manejada para assegurar a proteção e preservação da diversidade biológica a longo prazo, e ao mesmo tempo possibilitar o fluxo de produtos naturais e serviços de modo a satisfazer as necessidades da comunidades.

4,0 % do número total de áreas protegidas
23,3 % da extensão total de áreas protegidas

Fontes: IUCN, 1994; Chape et al. 2003.

*Nota: 33,4% do número total e 19% da extensão total de áreas protegidas não foram classificadas numa categoria da IUCN.



Em áreas rurais do Nepal, muitos vilarejos tiveram as fronteiras das áreas protegidas impostas às terras tradicionalmente suas. O Nepal estabeleceu categorias especiais de áreas protegidas para adaptar-se às necessidades da população.

Foto: ©I.A. McNeely



O conceito de pobreza

As populações, comunidades, sociedades e nações têm diferentes percepções do significado da pobreza. A pobreza é frequentemente definida em termos econômicos, em face a indicadores tais como renda e consumo. Porém, cada vez mais aumenta o reconhecimento de que a pobreza é uma condição multifacetada envolvendo diversas, e normalmente interconectadas, dimensões econômicas e sociais, incluindo :

- **falta de recursos e renda;**
- **falta de oportunidades** de participar em atividades produtivas capazes de manter a subsistência;

Foto: ©Corbis

- **falta de voz-ativa e capacidade de ação**, e exclusão dos processos de tomada de decisão, sistemas de governança e recursos legais;
- **vulnerabilidade** a desastres naturais ou causados pelo homem, doenças e choques econômicos; e
- **incapacidade** de promover e defender os interesses da comunidade.

As comunidades que enfrentam os maiores desafios de desenvolvimento localizam-se em áreas onde essas dimensões se sobrepõem e reforçam mutuamente. Os moldes do *Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2000/2001* para ações de redução efetiva da pobreza sugerem a necessidade de aumentar a resistência da população pobre: fornecendo oportunidades (de trabalho e de aumento de renda); maior capacidade de ação (possibilitando a influência efetiva no processo de tomada de decisão das instituições que afetam suas vidas e fortalecendo a sua participação em todos os níveis dos processos políticos); e segurança (reduzindo sua vulnerabilidade a riscos como desastres naturais, doenças e choques econômicos, e ajudando a superá-los) (Banco Mundial 2001). O manejo de recursos naturais, dos quais tantas comunidades rurais dependem, é um aspecto vital no fortalecimento da resistência das populações pobres (Sanderson e Redford 2003). Porém, qual é o papel das áreas protegidas neste processo?



As populações pobres vivem frequentemente na fronteira com a floresta, onde entram em conflito com os objetivos da biodiversidade. Reserva de Ambang, North Sulawesi.

Foto: ©J.A.McNeely



Áreas protegidas e pobreza – examinando as conexões

Em muitas regiões montanhosas, como nos Andes peruanos, as áreas protegidas incluem bacias, assegurando assim, o fornecimento confiável de água fresca útil para a irrigação.

Photo: ©J.A.McNeely

Áreas protegidas e o programa internacional de desenvolvimento sustentável

O reconhecimento da importância da conservação da biodiversidade e sua relação com questões do desenvolvimento global tem aumentado significativamente durante os últimos trinta anos, desde a Conferência sobre Meio Ambiente Humano em Estocolmo em 1972. Naquela época, muitos países em desenvolvimento viam as preocupações do norte com o aumento da degradação ambiental como possíveis obstáculos para o seu próprio crescimento econômico. Entretanto, como resultado da Conferência de Estocolmo, cresceu a aceitação de que os recursos naturais são capitais essenciais, nos quais deve basear-se o crescimento econômico, e que conservação e desenvolvimento são metas inseparáveis (Holdgate 1999). As décadas seguintes presenciaram a criação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Estratégia Mundial de Conservação de 1980 (na qual a comunidade conservacionista adotou por primeira vez o conceito de

“desenvolvimento sustentável”), a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (cujo relatório de 1987 *“Nosso futuro comum”* instituiu o termo desenvolvimento sustentável no léxico global), e em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula Mundial) no Rio de Janeiro.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotada na Cúpula Mundial e atualmente ratificada por 190 países, vincula claramente conservação e desenvolvimento, reconhecendo em seu preâmbulo que *“desenvolvimento econômico e social e erradicação da pobreza são as primeiras e mais importantes prioridades dos países em desenvolvimento”*. O artigo 8 da CDB, no item conservação *in situ*, requer sistemas de áreas protegidas e várias medidas para conservação e utilização sustentável da diversidade biológica, assim como solicita aos países que promovam esforços para apoiar *“o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes a fim de reforçar a proteção dessas áreas.”* Isto fornece uma justificação legal para vincular pobreza e conservação *in situ* (McNeely 2004) e o reconhecimento de que a pobreza pode significar uma ameaça à sobrevivência das áreas protegidas.

O reconhecimento de que a gestão efetiva de recursos naturais é um pilar importante do desenvolvimento sustentável recebeu ainda maior ênfase com a adoção em 2000 dos Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODMs), que visam implementar medidas para reduzir a pobreza nos países mais pobres do mundo até 2015. Entre outras metas de redução da pobreza, o ODM7 visa: *“integrar os princípios do desenvolvimento sustentável às políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais”* (OECD 2002). Um dos indicadores de progresso no alcance do ODM7 é *“a área protegida para manter a diversidade biológica”*. Entretanto, a conservação da biodiversidade não é assunto exclusivo do ODM7, já que ela também está na base da realização de outras metas, como aquelas relativas à renda, alívio da fome e acesso à água potável (ver também Roe e Elliott 2004).

A conservação da biodiversidade em geral e de áreas protegidas em particular ainda está longe de uma total integração ao planejamento de desenvolvimento sustentável. Alguns relatórios dos ODMs expressam a preocupação de que a conservação da biodiversidade esteja sendo colocada em segundo plano em favor de um desenvolvimento guiado sobretudo pelas demandas das populações urbanas (por ex.: Sanderson e Redford 2003). Por exemplo, muitas nações estão começando a compilar Documentos de Estratégias de Redução da Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers - PRSPs), que são documentos escritos por cada país detalhando seus planos de redução da pobreza com base no Marco Integral de Desenvolvimento do Banco Mundial. Um recente estudo do Banco Mundial (Bojo e Reddy 2003) constatou que, enquanto informações sobre áreas protegidas relativas às metas e linhas básicas para o meio ambiente do ODM7 caracterizavam 16 do total de 28 PRSPs, em geral, as informações sobre essas linhas básicas e metas eram muito limitadas ou inexistentes. O estudo também constatou que a relevância de indicadores como perda de biodiversidade e devastação florestal para a redução da pobreza foi ignorada ou colocada de forma ambígua em alguns PRSPs, levando à recomendação de que se adote um maior esforço para esclarecer e alinhar questões relativas ao ODM7.



As áreas protegidas fornecem um serviço útil para as populações pobres rurais, principalmente na forma de água limpa para uso doméstico e agrícola.

Foto: ©J.A. McNeely

Benefícios potenciais das áreas protegidas às populações pobres

As áreas protegidas podem fornecer uma extensa série de bens e serviços para as populações que vivem nela e no seu entorno, e para a sociedade como um todo. A Avaliação Ecosistêmica do Milênio (AEM) classifica esses serviços em quatro categorias (MEA 2003).

A primeira categoria, *serviços de provisão*, inclui os serviços que fornecem produtos

naturais com valor de uso direto para as comunidades rurais, como alimentos, água potável, madeira e plantas medicinais. Teoricamente, esses produtos deveriam ser legalmente acessíveis apenas às populações locais e vizinhas às áreas protegidas que permitem a utilização sustentável desses recursos (por exemplo, reservas extrativas e aquelas com objetivos de manejo incluídos nas Categorias IV, V e VI da IUCN. Entretanto, mesmo as áreas protegidas mais estritas podem fornecer adicional segurança de alimentação para as comunidades vizinhas em épocas de fome. As áreas protegidas funcionam também como um reservatório de peixes e vida silvestre que se estende às áreas vizinhas. A importância para a pesca local de áreas protegidas marinhas e zonas de pesca proibida, principalmente, daquelas onde há habitats de desova de peixes e berçários, como estuários, recifes de coral e mangues, está agora bem documentada (por ex.: Wells e Hildesley 1999; Ward *et al.* 2001; Roberts *et al.* 2001; Shanks *et al.* 2003); entretanto, relativamente, poucos



As áreas protegidas podem também fornecer combustível em forma de carvão e madeira para as comunidades locais, onde a extração pode ser manejada de forma apropriada, como por exemplo, através da utilização de zonas-tampão ou áreas destinadas para esse uso.

Foto: ©J.A.McNeely

estudos empíricos têm se ocupado do papel das áreas protegidas terrestres como fonte de espécies caçadas para a alimentação humana (ver, porém, Joshi e Gadgil 1991; McCullough 1996; Pulliam 1988; Novarro *et al.* 2000; Hart 2000).

As outras três categorias de serviços de ecossistema incluem: serviços reguladores (ou seja, benefícios provenientes de serviços de ecossistema, tais como regulação climática, proteção de bacias, proteção da costa, purificação da água, seqüestro de carbono e polinização); *serviços culturais* (ou seja, valores religiosos, turismo, educação e herança cultural); e serviços de suporte (ou seja, formação de solos, ciclo de nutrientes e produção primária). McNeely (2004) ressalta que enquanto esses serviços são importantes para o ambiente em que vive a população pobre e seu bem-estar espiritual, eles fornecem pouco alívio imediato e concreto da pobreza para as comunidades nas áreas protegidas e no seu entorno. Entretanto, enquanto serviços como proteção de bacias, regulação climática ou oportunidades de turismo tendem a fornecer benefícios mais a nível nacional e internacional, serviços como o de proteção de tempestades fornecido pelos mangues costeiros ou florestas acima dos vilarejos nas montanhas fornecem benefícios que são mais locais.

As áreas protegidas representam algumas das poucas opções de renda disponíveis para as populações em áreas afastadas, fornecendo, por exemplo, empregos como guardas ou guias florestais ou na indústria do turismo. Em países como Zimbábue, Zâmbia, África do Sul e Paquistão, algumas comunidades locais obtêm renda proveniente do esporte de caça nas imediações das áreas protegidas (Johnson 1997; Jones e Murphree 2001; Child e Dalal-Clayton 2004). Além disso, atualmente muitos países têm uma legislação criada para assegurar que as comunidades locais se beneficiem diretamente da receita obtida pelas autoridades das áreas protegidas, por exemplo, através de taxas de entrada cobradas aos turistas ou impostos hoteleiros (Quadro 2). Na Uganda, a divisão da receita é assegurada pelo Estatuto da Vida Silvestre e 12% da receita bruta gerada pelos parques retorna às comunidades adjacentes (Worah 2002).

Quadro 2.**A distribuição de benefícios das áreas protegidas em KwaZulu Natal**

Em KwaZulu Natal, África do Sul, a Ezemvelo KZN Wildlife, a organização paraestatal responsável pelas áreas protegidas, criou um Fundo Comunitário de Impostos. O Fundo destina os impostos cobrados aos visitantes das áreas protegidas a projetos de desenvolvimento definidos pelas comunidades locais. Isso inclui um fundo de capital onde fica retido 10% para valorização e para distribuição para áreas onde o turismo não é a atividade econômica principal, os outros 90% são gastos com projetos definidos pelas vizinhanças imediatas das áreas protegidas.

Fonte: Luckett, Mkhizi e Potter (2003)



Em Phang-Nga Bay, no sul da Tailândia, o turismo se tornou o maior empreendimento, fornecendo oportunidades para a população local de fabricar e vender seu artesanato. Onde outras formas de emprego são escassas, oportunidades como esta são muito bem-vindas.

Foto: ©I.A. McNeely

Custos potenciais das áreas protegidas às populações pobres

As populações rurais pobres dependem imensamente do acesso aos recursos naturais para manter o seu sustento. Críticos do modelo histórico estrito de áreas protegidas – o que eles chamam de “fortress conservation” (conservação como fortaleza), o “modelo colonial” ou o “fines and fences approach” (método de multas e cercado) – ressaltam que esse modelo frequentemente envolve deslocamentos da população e normalmente a priva do acesso a recursos como terra, madeira e vida silvestre. Além disso, esse modelo nega às comunidades nativas os seus direitos e responsabilidades tradicionais no manejo desses recursos, agravando assim todas as dimensões de pobreza discutidas acima (ver, por exemplo, Lewis e Carter 1993; Ghimire e Pimbert 1997; Brechin *et al.* 2003). E para piorar ainda mais a situação, as comunidades vizinhas às áreas protegidas sofrem com animais que invadem suas plantações ou com predadores que matam seu gado ou até mesmo membros da família. Em muitos casos, o resultado era e continua sendo, hostilidade, ressentimento, e o aumento das ameaças à sobrevivência da área protegida devido a invasões por agricultores ou pastoreadores, ou incursões ilegais com o intuito de obter madeira para combustível ou caçar. O exemplo do Parque Nacional Simen na Etiópia (Quadro 3) é um desses casos, porém muitos outros poderiam ser igualmente citados.

Quadro 3.**O Parque Nacional Simen**

O Parque Nacional Simen no noroeste da Etiópia é uma área protegida da categoria II da IUCN. O Parque foi anunciado em 1969, declarado Sítio de Patrimônio Mundial em 1978 e está na Lista do Patrimônio Mundial em Perigo desde 1996. Na época em que foi anunciado, o parque incluía significantes áreas de assentamento e terras de pequenos fazendeiros que cultivavam plantações e criavam gado no local há várias gerações.

continua na página seguinte

Das trinta aldeias da região, duas estão localizadas totalmente dentro das fronteiras do parque. Em torno de 28.000 pessoas moram dentro e nos arredores do Parque Nacional Simen e outras 10.000 vivem da terra ou usam a terra e outros recursos como produtos florestais de dentro do parque. A pobreza e a escassez de alimentos são extensas, há pouca infra-estrutura e o acesso a serviços básicos de saúde e educação é muito limitado. A região vizinha ao parque é densamente povoada, a população está crescendo numa estimativa de 2% ao ano, e não há praticamente nenhuma possibilidade de expandir as terras agrícolas, já que as áreas restantes ou são inacessíveis ou estão dentro dos limites do parque

A região esteve fechada ao desenvolvimento por mais de 17 anos devido à guerra e à insegurança. Anos de inquietação civil, desconfianças entre autoridades e comunidades nativas e uma política governamental que excluía a participação local do manejo da área protegida, levaram ao esgotamento das comunicações relativas à utilização e gestão de recursos naturais.

Surgiram conflitos devidos à escassez de terras para a agricultura, extração madeireira (todas as florestas restantes na região localizam-se dentro dos limites do parque), invasão de campos de cultivo e ataques ao gado por animais selvagens. As comunidades dentro dos limites do parque enfrentam a contínua ameaça de remoção e se ressentem da falta de oportunidades de desenvolvimento. No entanto, os mentores da política de áreas protegidas e a equipe de gestores argumentam de maneira convincente que futuras invasões simplesmente transformarão o Parque Nacional Simen numa paisagem desgastada, degradada e empobrecida de vida selvagem como são as montanhas no resto da Etiópia.

Fonte: Beltrán (2000).

Economistas referem-se à contínua perda de acesso à terra e recursos causada pela criação de áreas protegidas como custos de oportunidade que podem agravar e perpetuar a pobreza. Estimativas a nível nacional mostram que os Estados podem incorrer custos de oportunidade consideráveis decorrentes da perda de terras agrícolas para as áreas protegidas (por ex.: Norton Griffiths e Southey 1995, Howard 1995), no entanto, os custos para a população a nível local continuam pouco estudados. Em seu estudo, Ferraro (2002) avalia que os custos locais para a criação do Parque Nacional Ranomafana em Madagascar atingiram uma média de \$19 a \$70 por família ao ano, num período de mais de 60 anos, quando a média da renda familiar em dinheiro correspondia a \$50-60 por ano.

A documentação do impacto das áreas protegidas nas comunidades adjacentes

Ao mesmo tempo em que se tem dado muita atenção aos custos potenciais e benefícios das áreas protegidas, o conhecimento sobre o real impacto na vida das pessoas é ainda muito incompleto. As pessoas que vivem em torno das áreas protegidas nos países em desenvolvimento são frequentemente pobres e marginalizadas, isso, porém, talvez apenas reflita o fato de que as áreas protegidas estão muitas vezes localizadas nas áreas menos produtivas para a agricultura ou em regiões rurais afastadas com pouco acesso a mercados, ou em áreas para onde as populações socialmente marginais foram relegadas pelas sociedades dominantes. Essas comunidades rurais são frequentemente as últimas a obterem oportunidades de desenvolvimento ou serviços sociais e a serem efetivamente envolvidas nos processos de tomada de decisão que afetam os recursos naturais (Franks 2003; McNeely 2004; Wilkie, Redford e McShane, em prep., Scherl, *em prep.*). Assim, é difícil mostrar cientificamente relações de causalidade entre áreas protegidas e pobreza ou provar que as áreas protegidas por si mesmas perpetuam a pobreza sem considerar a história, a geografia, o estatus econômico nacional e estratégias nacionais de desenvolvimento. Ao contrário, é mais fácil demonstrar que a pobreza frequentemente tem um efeito nocivo sobre as áreas protegidas.

Na África Subsaariana, por exemplo, as principais ameaças aos Sítios de Patrimônio Mundial são a pobreza – relacionada com a extração não-sustentável de recursos (caça e pesca ilegal, coleta de madeira para combustível, etc.) que afeta 71% das áreas – e a invasão para agricultura ou criação de gado, que afeta 38% das áreas. Na região da Ásia e do Pacífico, a extração não-sustentável de recursos atinge 36% dos Sítios de Patrimônio Mundial (Wilson e Wilson 2004).

Até o momento, não há estudos econômicos sobre o impacto a longo prazo das áreas protegidas nas comunidades que as cercam (Wilkie, Redford e McShane, *em prep.*). Um empreendimento desse tipo seria complexo, requerendo um controle rigoroso (por ex.: comparar comunidades “dentro da esfera de influência” de uma área protegida com aquelas afastadas), uma boa base de dados (ou seja, o status de bem-estar da comunidade afetada antes da criação da área protegida), e a compreensão de todos os fatores macroeconômicos nacionais e internacionais que afetam o desenvolvimento, ou a falta dele, nas comunidades alvo.

Um estudo de cinco anos - atualmente em andamento - patrocinado pela Fundação MacArthur sobre as comunidades vizinhas a cinco novas áreas protegidas no Gabão, talvez venha a fornecer alguns dados sobre a questão. (Wilkie, Redford e McShane, *em prep.*).



Um problema sucessivo em muitas áreas costeiras protegidas é a captura de ovos de tartarugas. Visto que a extração manejada é praticável, pelo menos em princípio, o diálogo com os extratores pode abrir caminhos de modo a possibilitar um compromisso apropriado entre as áreas protegidas e as necessidades da população local.

Foto: ©I.A. McNeely



Foto: ©J.Thorsell

Freqüentes esforços para assegurar que as comunidades locais se beneficiem das áreas protegidas envolvem abordagens como *conservação e projetos de desenvolvimento integrados*, *abordagens de gestão inclusiva* e a criação de oportunidades para a conservação da biodiversidade na mais ampla paisagem rural, na forma de *áreas de conservação comunitária*. Essas abordagens são apresentadas de forma breve a seguir:

Projetos de Conservação e Desenvolvimento Integrado (PCDI)¹

Desde os anos 80, organizações conservacionistas vêm implementando abordagens destinadas a criar suportes entre comunidades locais na divisão dos benefícios econômicos e sociais das áreas protegidas. As metas dessas iniciativas incluem compensar as populações locais pela falta de acesso às áreas protegidas e fornecer fontes de renda alternativas que lhes permitam beneficiar-se economicamente da conservação, e ao mesmo tempo impedir práticas destrutivas ao meio ambiente (Quadro 4). Durante os anos 90, os PCDI receberam apoio de agências internacionais de desenvolvimento que forneceram fundos para a conservação da biodiversidade numa escala sem precedentes (McShane e Wells 2004).

¹ PCDI – Projetos de Conservação e Desenvolvimento Integrado (Integrated Conservation and Development Projects).

Quadro 4.

PCDIs em áreas protegidas marinhas na África Oriental

A International Coral Reef Action Network - ICRAN (Rede de Ação Internacional de Recifes de Coral) coordena projetos para demonstrar boas práticas de gestão em áreas protegidas marinhas (APMs) com o objetivo de mostrar formas efetivas de alívio de pobreza entre as partes interessadas, utilizando-as numa base regular. Os recifes de coral nas duas APMs escolhidas têm alto valor de biodiversidade, mas estão cada vez mais sob ameaça, apesar das estruturas legais para a sua proteção. Nas reservas e parques nacionais marinhos de Malindi e Watamu no Quênia, a ICRAN apoia comunidades-alvo com o objetivo de motivá-las a conservar os recursos marinhos, desenvolver atividades de geração de renda e envolvê-las na gestão da APM. As atividades incluíram mais facilidades no reparo e manutenção de embarcações pertencentes a operadores locais de barcos turísticos, mais facilidades na acomodação de visitantes e o aumento das habilidades dos operadores de barcos turísticos e funcionários do parque enquanto guias de visitantes. Novos projetos de ecoturismo (por exemplo, caminhadas em torno do mangue) geraram fundos para financiamento do ensino de crianças da região.

Fonte: Dixon Waruinge, em *WCPA News* 89 (2003).



Foto: ©Digital Vision

Na prática, a experiência tem mostrado que a distribuição equitativa dos benefícios financeiros e sociais das áreas protegidas (através de PCDIs, por exemplo) pode ser problemática. Por exemplo, muitas vezes não é suficiente supor que os líderes da comunidade irão assegurar que os benefícios alcancem os mais necessitados. Na África, a experiência tem mostrado que transparência e responsabilidade aumentam quando toda a comunidade, incluindo as mulheres, é envolvida no processo de tomada de decisão (Quadro 5).

Quadro 5.

Assegurando a transparência na Zâmbia

A área de gestão Lupande Game, adjacente ao Parque Nacional South Luangwa, mantém uma população residente de 50.000 pessoas. Duas concessões de caça na área possibilitam uma renda de cerca de US\$230.000 por ano para as comunidades locais. Anteriormente, a distribuição de renda era administrada por líderes da comunidade, porém nos últimos seis anos os rendimentos vem sendo distribuídos em dinheiro vivo à população local, de forma aberta e transparente. Cada indivíduo retém para si uma parte dessa quantia enquanto que outra parte é destinada aos projetos (hospitais, escolas) aprovados por toda a comunidade. Hoje, oitenta por cento da renda proveniente da caça é repassada para as comunidades locais. A democracia participativa e a responsabilidade a partir das bases têm mudado as atitudes em relação ao parque; a vida silvestre é vista agora pela comunidade como um bem privado, o que tem contribuído para a redução da caça ilegal.

Fonte: Child e Dalal-Clayton (2004).



Foto: ©Corbis

Avaliações feitas na década passada mostraram que muitos PCDIs falharam em alcançar as expectativas de conservação “win-win” (favoráveis aos dois lados) e cenários de desenvolvimento (por ex.: Wells e Brandon 1992; Larsen *et al.* 1998; McShane e Wells 2004). Não somente muitos falharam ao limitar o uso não-sustentável de recursos (ver ex. Quadro 6) ou em mudar atitudes, no total eles não alcançaram melhorias demonstráveis na subsistência das populações. Entretanto, o entendimento das razões para a falta de sucesso está aumentando. McShane e Wells (2004) resumem as principais deficiências da primeira geração de PCDIs da seguinte forma:

- a falsa suposição de que apenas planejamento e dinheiro seriam suficientes para alcançar cenários do tipo “win-win” (favoráveis aos dois lados);
- a tentativa de implementar PCDIs nos moldes de um “ciclo de projeto” com tempo limitado e o fracasso em adaptar-se ao ritmo das comunidades locais ao tentar estabelecer prazos impostos desde fora;
- Fracasso em identificar, negociar e implementar acordos entre os interesses e necessidades das várias partes interessadas;
- Falta de gestão adaptável e flexibilidade para reagir aos cenários surgidos;
- Fracasso em outorgar tomadas de decisão significantes às partes interessadas locais, o que fez com que os PCDIs permanecessem excluídos dos sistemas locais, reduzindo, assim, a chance de que todo ganho alcançado se estendesse além do tempo de vida do projeto;
- Tendência, suposta ou verdadeira, a favorecer os interesses da agência de manejo da área protegida ou de uma ONG ambiental;
- Foco maior nas atividades (programas sociais e criação de renda através de meios de subsistência alternativos) e menor nos impactos (na biodiversidade);

- Concentrar-se nos sintomas locais enquanto se ignoram as pressões políticas subjacentes ou, ao contrário, lidar com questões macro-econômicas ignorando a realidade local;
- Considerar as “comunidades locais” como uma entidade homogênea, quando na realidade trata-se de diversas partes interessadas com diferentes necessidades e aspirações.

Quadro 6.

Gorilas em seu meio: o impacto dos PCDIs na Uganda

A criação dos parques nacionais de gorilas de Bwindi Impenetrable e Mgahinga em 1991 deparou-se com conflitos e resistência das populações locais. Os funcionários do parque tiveram que enfrentar posturas negativas, exploração ilegal de recursos da floresta, incêndios e demandas de terra. Após 15 anos de PCDIs em torno dessas duas áreas protegidas, um recente estudo baseado em avaliações feitas em comunidades locais e entre funcionários do parque, concluiu que a postura em relação ao parque melhorou muito: 76% das pessoas nas comunidades locais são a favor do parque contra 47% em 1992. Porém, a extração ilegal de recursos – na sua maioria feita pelos mais pobres para a subsistência – continua sendo um problema. Uma conclusão do estudo é que o PCDI fracassou em reduzir a pobreza a um nível no qual a dependência dos recursos florestais fosse diminuída de maneira significativa.

Fonte: Namara, A. (2003). Apresentação durante o V. Congresso Mundial de Parques da IUCN.

Apesar do ceticismo (por ex.: Oates 1995; Terborgh 1999) quanto ao seu papel em alcançar a redução da pobreza ou aumentar o apoio local às áreas protegidas, o princípio básico para a existência dos PCDIs não desapareceu. Na realidade, a necessidade de aprender de erros passados e perseverar com os PCDIs veio à tona claramente durante as discussões no V. Congresso Mundial de Parques da IUCN (por ex.: Franks 2003). Uma nova geração de PCDIs já está a caminho, incorporando abordagens inovadoras, tais como: a formação de coalisões com todas as partes interessadas, muitas das quais podendo ajudar a direcionar mais amplamente as questões relativas ao desenvolvimento - mais além dos projetos com localização específica; a implementação das abordagens dos PCDIs no manejo de paisagens mais amplas; o apoio a atividades piloto de geração de renda em pequena escala, cuidadosamente selecionadas e com apoio local genuíno, reais perspectivas de sustentabilidade e claros benefícios para a conservação da biodiversidade. McShane e Wells (2004, página 7) concluem que *“relacionando a gestão da área protegida com os interesses das partes interessadas locais, continua sendo uma das poucas abordagens amplamente aplicáveis à conservação da biodiversidade em localidades que oferece uma perspectiva realista de sucesso”*.



As áreas protegidas que ignoram as necessidades da população local inserem-se talvez na “mentalidade da fortaleza”, e algumas áreas protegidas tiveram que, literalmente, converter as instalações do seu parque nacional num abrigo super-protegido.

Foto: ©I.A.McNeely



Muitos pobres rurais dependem das áreas protegidas para obter frutas, vegetais e plantas medicinais.

Foto: ©Iconotec

Considerações sobre a gestão inclusiva

O planejamento participatório – envolvendo comunidades locais no projeto da gestão de áreas protegidas – é uma característica de muitos PCDIs (Brown 2004). E indo mais além, está se ampliando cada vez mais a formação de *parcerias* para uma ação participativa na gestão diária de áreas protegidas (Scherl, 2005). Sistemas de co-gestão (ou gestão colaborativa) entre as comunidades locais e assessores técnicos (por exemplo, autoridades governamentais das áreas protegidas, ONGs ou empreiteiros particulares) podem assegurar que as comunidades locais tenham maior participação na tomada de decisão e recebam uma parte maior dos benefícios das áreas protegidas (Wells e Brandon 1992; Tisen e Bennett 2000; ver

também Quadro 7). Em KwaZulu-Natal, África do Sul, por exemplo, a legislação criada estabelece Comitês Locais que tem poder de decisão quanto à gestão de recursos dentro das áreas protegidas administradas pelo Estado. Membros desses Comitês incluem líderes tradicionais da comunidade assim como outros representantes da comunidade. Os membros foram capacitados através de workshops que desenvolvem suas habilidades e capacidades, e uma relação de confiança se estabeleceu entre os Comitês e a organização governamental paraestatal a dirigir as áreas protegidas (Luckett, Mkhizi e Potter 2003).

Quadro 7.

População e Áreas totalmente protegidas em Sarawak

O governo de Sarawak reconhece que as áreas totalmente protegidas (Totally Protected Areas – TPAs) são de importância vital para a conservação. A política do Estado é que 10% da área do país seja incluída em TPAs. Como muitas comunidades rurais dependem dos recursos existentes nas TPAs, durante o processo de estabelecimento lhes são garantidos direitos para continuar a utilizar essas áreas, sempre que de modo apropriado. Porém, muitas vezes, o uso local, especialmente a caça, não é sustentável e a aplicação da lei é impossível sem apoio local. Portanto, as novas leis permitem as TPAs serem co-manejadas pelo governo e pelas comunidades locais. O objetivo é, pouco a pouco, ir extinguindo os usos extrativos não sustentáveis em troca de benefícios provenientes de projetos compatíveis com a conservação. A nova lei, para aumentar a sustentabilidade da caça de subsistência, bane também todo comércio de vida silvestre. Assim, as necessidades das comunidades locais são satisfeitas de forma a não divergir das metas centrais de conservação das TPAs.

Fonte: Tisen, O.B e Bennett, E. (2000).

Áreas de Conservação Comunitárias

O V. Congresso Mundial de Parques da UICN reconheceu que “*uma parte considerável da biodiversidade do planeta sobrevive em territórios sob propriedade, controle ou gestão de populações nativas e comunidades locais (incluindo as não fixas)*”. A maioria desses lugares permanece, até o momento, não reconhecida em sistemas de conservação formais nacionais e internacionais, talvez “*porque os sistemas de gestão [desses lugares] são com frequência baseados na posse consuetudinária, normas e instituições que não são formal ou legalmente reconhecidas*”. Considerando que muitos desses lugares estão ameaçados, participantes do congresso aprovaram uma recomendação de apoio ao reconhecimento nacional e internacional dessas áreas (Quadro 8).



Muitas aldeias rurais encontram-se em áreas relativamente isoladas, adjacentes a habitats importantes para a conservação da biodiversidade. Muitas dessas comunidades estabeleceram suas próprias medidas de conservação.

Quadro 8.**Áreas de Conservação Comunitária**

As *Áreas de Conservação Comunitária (Community Conserved Areas - CCAs)* são ecossistemas naturais e modificados, incluindo biodiversidade, serviços ecológicos e valores culturais importantes, voluntariamente conservadas por comunidades nativas e locais através de leis consuetudinárias e outros meios efetivos. O termo, como é aplicado aqui, tem o intuito de conotar uma abordagem ampla e aberta de categorização de tais iniciativas comunitárias, e não de restringir a capacidade das comunidades de conservar suas áreas da forma que lhes pareça mais apropriado.

Os participantes do V. Congresso Mundial de Parques da IUCN, realizado em Durban em 2003, recomendam (entre outras coisas) que:

Os governos deveriam:

- promover um processo multisetorial de reconhecimento, registro e avaliação das CCAs;
- reconhecer e promover as CCAs como uma forma legítima de conservação da biodiversidade, e onde as comunidades assim desejarem, inclui-las nos sistemas nacionais de áreas protegidas através de mudanças nos sistemas legais e políticos;

As comunidades deveriam:

- comprometer-se a conservar a biodiversidade nas CCAs, mantendo os serviços ecológicos e protegendo os valores culturais associados.

Retirado da Recomendação 5.26, V. Congresso Mundial de Parques da UICN, 2003.



Comunidade Gandoca-Mata de Limón. Parte do Refúgio de Vida Silvestre de Gandoca-Manzanillo na costa caribenha da Costa Rica. A comunidade local participa de um workshop para validar as informações relativas ao processo de governança em co-gestão do refúgio.

Um crescente número de iniciativas tem como meta assegurar que as populações rurais possam se beneficiar diretamente do bom manejo de seus recursos. No Quênia e na Tanzânia, por exemplo, os Maasai que vivem em torno dos parques nacionais Tsavo, Amboseli e Kilimanjaro desenvolveram santuários de vida silvestre comunitários, que beneficiam da vida silvestre que ficam dispersas em torno das áreas protegidas. Aqui, as comunidades locais estão envolvidas em todos os níveis de gestão numa escala de empreendimentos turísticos e de conservação (Wishitemi 2002; Okello *et al.* 2003). Entretanto, a experiência na África e em outros lugares tem mostrado que iniciativas de conservação comunitária só podem funcionar se apoiadas por uma política nacional e uma legislação de meio ambiente que permita a transferência de uma parcela significativa de autoridade e responsabilidade quanto aos recursos naturais (Wishitemi 2002; Okello *et al.* 2003). Participantes do V. Congresso Mundial de Parques enfatizaram repetidamente que a clareza quanto à posse (da terra e dos recursos naturais) é fundamental para o sucesso dessas iniciativas, tanto em termos de conservação da biodiversidade como na divisão justa e equitativa de seus benefícios (Quadro 9).

Quadro 9.**Os distritos de conservação comunal na Namíbia**

Os distritos de conservação comunal na Namíbia são zoneados por membros da comunidade para suas necessidades de subsistência, incluindo campos de cultivo e criação de gado, e vida silvestre e turismo. Em troca de uma gestão responsável o governo dá ao distrito de conservação direitos sobre o uso consumptivo ou não consumptivo da vida selvagem. A legislação permite aos distritos de conservação: usufruir, gerenciar e beneficiar-se da vida selvagem na terra comunal; sugerir quotas para o usufruto da vida selvagem e decidir a forma de utilização da mesma; e chegar a acordos com empresas privadas para estabelecer facilidades turísticas no distrito. Até meados de 2003, 19 distritos de conservação comunal haviam sido criados e alguns são agora independentes financeiramente.

Fonte: Jones (2001);

www.dea.met.gov.na/programmes/cbnrm/cons_guide.htm;

www.irdnc.org.na/cons.htm

Ainda que os PCDIs, a gestão inclusiva, e as áreas de conservação comunitária possam contribuir para a redução da pobreza através do aumento da capacidade de ação social e fornecimento de benefícios financeiros para as comunidades em volta das áreas protegidas, por si mesmas, elas raramente são suficientes para alcançar uma significativa redução da pobreza. Fornecer incentivos econômicos para a conservação não é o mesmo que gerar amplos benefícios de desenvolvimento (Emerton 2001), e não se pode (nem se deve) esperar que as áreas protegidas gerem por si mesmas tais benefícios de desenvolvimento.



Enquanto signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica, a maioria dos governos do mundo reconheceu a necessidade de conservar os recursos naturais para o benefício da atual e de futuras gerações. Reconheceu-se a importância de planejar e manejar esses recursos a nível da paisagem, adotando uma abordagem do ecossistema que inclua a otimização do uso da terra e da água destinadas à produção, enquanto se melhora a gestão daqueles recursos que primeiramente precisam da conservação da biodiversidade. Neste contexto, as áreas protegidas são uma ferramenta que permite promover um planejamento efetivo do uso da terra e da água de modo a melhor contribuir para a ampliação dos planos e programas de desenvolvimento socioeconômico no território onde elas estão localizadas. Essa abordagem mais ampla da paisagem permite que se relacione áreas protegidas com estratégias de alívio da pobreza e planos de ação.

Algumas das discussões-chave no V. Congresso Mundial de Parques da IUCN giraram em torno do conceito de “*conservação em prol do pobre*”. Roe e Elliot (2003) o definem como sendo “uma conservação atrelada à obtenção da redução da pobreza e objetivos de justiça social”, enquanto que Fisher (2003) o descreve como “a otimização de conservação e benefícios de subsistência, com uma clara ênfase na contribuição para a redução da pobreza”. Scherl (2003) enfatiza que a criação e manejo de áreas protegidas, ao menos, não deve piorar ainda mais as condições de vida da população rural pobre e comunidades nativas nessas áreas e nas suas adjacências (ou seja, ao menos, não causar danos). A IUCN declara que a conservação em prol do pobre não é apenas uma responsabilidade ética, mas “uma oportunidade de contribuir para o aumento da esfera ambiental de desenvolvimento sustentável, demonstrando sua importância fundamental para os resultados econômicos e sociais em algumas das regiões mais pobres, mas também com maior diversidade biológica do mundo” (IUCN 2003).

No passado, raramente consideraram-se as conseqüências materiais e éticas para as comunidades locais da criação e manejo de áreas protegidas: muitas áreas protegidas foram criadas, e continuam sendo manejadas à custa da população pobre, que perdeu os direitos tradicionais sobre os recursos e a capacidade de participar das decisões administrativas, além de ver negada a compensação justa pelo manejo de recursos e custos de oportunidade (Nelson and Hossack 2003; Geisler 2003; Shepherd 2004). Atento a isso, o V. Congresso Mundial de Parques da IUCN adotou como princípio o seguinte enunciado:

“a criação e manejo de áreas protegidas deve contribuir para a redução da pobreza a nível local, ou, ao menos, não deve contribuir para criá-la ou agravá-la” (Recomendação 5.29, ver Anexo 1).

Como é possível esperar que as áreas protegidas tenham um papel significativo no desenvolvimento sustentável, contribuindo ativamente para a redução da pobreza de comunidades locais? A maioria dos gestores de áreas protegidas nos países em desenvolvimento já se esforça para preservar sua capacidade de ação face a

limitados recursos financeiros e humanos. Até mesmo a questão da compensação justa pela perda do acesso tradicional a recursos naturais devido à criação de áreas protegidas é um terreno minado ética e juridicamente (Wilkie, Redford e McShane, em prep.). Talvez até o princípio mínimo de “ao menos não prejudique” adotado no V. Congresso Mundial de Parques da IUCN seja difícil de alcançar, especialmente em termos de compensação contínua para comunidades locais por custos de oportunidade.

Os exemplos apresentados acima descrevem algumas das formas em que as áreas protegidas estão contribuindo para a subsistência local. Porém, mais ainda pode ser feito se forem desenvolvidas novas parcerias, estruturas governamentais, mecanismos de financiamento e estruturas legais. As discussões durante o V. Congresso Mundial de Parques da IUCN deixaram claro que são necessários três níveis de ação de modo a possibilitar às áreas protegidas um papel maior no desenvolvimento sustentável:



Muitas áreas afastadas importantes para a biodiversidade são acessíveis somente a pé, e a infraestrutura dessas áreas protegidas, estradas por exemplo, pode trazer novas oportunidades econômicas para a população rural pobre. Talvez perceba-se que o novo acesso a mercados abre espaço a muitas novas oportunidades para o avanço econômico.



Nos lugares mais afastados, as áreas protegidas podem fornecer os únicos meios de comunicação com o resto do país. Onde tais sistemas de comunicação tenham sido instalados, é necessário que eles estejam disponíveis para a população local, ao menos numa base emergencial.

Foto: ©I.A. McNeely

A nível local, autoridades e gestores de áreas protegidas poderiam:

- Avaliar o impacto social (incluindo estimativas do impacto da pobreza) durante a criação e durante as avaliações de rotina da efetividade do manejo das áreas protegidas;
- Apoiar programas integrados de conservação e desenvolvimento através de abordagens inovativas;
- Aumentar os investimentos na capacitação da comunidade local para a gestão da área protegida;
- Encorajar a participação ativa das comunidades locais na gestão das áreas protegidas.

A nível nacional, os governos poderiam:

- Estabelecer estruturas legais para o reconhecimento dos direitos de posse da terra e outras propriedades (por ex.: Recursos naturais) das comunidades nativas e locais (Quadro 10);

Quadro 10.

A posse de recursos naturais por grupos nativos nas Filipinas

A ilha de Sibuyan é um dos poucos centros remanescentes de biodiversidade e endemismo nas Filipinas. Com a minuta de 1996 dos Direitos dos Povos Indígenas, grupos nativos tiveram garantido os direitos de “posse ancestral” de acesso e segurança sobre recursos naturais. Sessenta por cento dessas “posses ancestrais” coincidem com o território do Parque Natural Guiting-Guiting. Essas comunidades também estão sendo assistidas com capital, crédito e treinamento na gestão de recursos naturais.

Fonte: Tongson e Dino (2004).

- *Desenvolver mecanismos para avaliar serviços de ecossistemas* fornecidos pelas áreas protegidas e inseri-los em sistemas de contabilidade nacionais de modo a *incentivar e recompensar pelo manejo de bens públicos nacionais* como, por exemplo, a proteção de bacias. Este mecanismo, porém, só vai contribuir para a redução da pobreza se a população pobre tiver a posse da terra e de outros bens;
- *Encorajar sistemas de governança inclusivos* em áreas protegidas que reconheçam os direitos consuetudinários e tradicionais e dêem voz e poder a grupos em desvantagem. Isto reflete-se na Recomendação 5.16 (sobre boa governança) do V. CMP da IUCN;

- *Fortalecer e expandir as áreas protegidas co-gestionadas* por, por exemplo, agências governamentais, comunidades indígenas e locais, ONGs ou setor local, ou mesmo entre governos de Estado como no caso de áreas protegidas transfronteiriças. Isto reflete-se na Recomendação 5.25 (co-gestão) do V. CMP da UICN;
- Dar maior reconhecimento e desenvolver estruturas legais de apoio às *áreas de conservação comunitária*.
- Encorajar a criação de *Categorias IV, V e VI de áreas protegidas, reservas da biosfera, reservas extrativistas* etc., que permitam a utilização sustentável de recursos;
- *Compensar o reduzido investimento em infra-estrutura e serviços públicos em áreas protegidas*. O Brasil, por exemplo, criou um mecanismo fiscal, o ICMS Ecológico, para compensar os municípios rurais pela perda de empregos, valor adicionado e cobrança de impostos associados com a criação de áreas protegidas;



Em muitas partes da Indonésia, a população local continua a extrair frutos, nozes e outros produtos da floresta.

Foto: ©J.A.McNeely



Uma parte importante de qualquer empreendimento de gestão de áreas protegidas é fornecer educação à nova geração, criando, assim, apoio e apreço pelo papel desempenhado pelas áreas protegidas no desenvolvimento nacional.

Foto: ©J.A.McNeely

- *Integrar as áreas protegidas a uma larga escala de planejamento de uso da terra*. Usos da terra que se complementam e apoiam mutuamente podem contribuir a longo prazo para a sustentabilidade ambiental, econômica e social de uma região (Redford *et al.* 2003). De fato, a gestão de mosaicos de paisagens, típicos das áreas protegidas em alguns países da Europa, pode ser um modelo viável para, pelo menos, alguns países tropicais (Sayer 2000). Tais escalas de abordagem de paisagem (ou ecossistema) oferecem a possibilidade de associar iniciativas locais como áreas de conservação comunitária e reservas extrativistas com planejamento regional e nacional de uso da terra. Deve-se estabelecer instituições apropriadas para manejar áreas protegidas e terras adjacentes dentro de paisagens complexas, criando um fórum para que as principais partes interessadas possam se juntar, expressar seus pontos de vista e cooperar com novas parcerias para desenvolver e implementar estratégias de gestão mutuamente aceitáveis (IUCN, 2001; Wells e McShane, *em prep.*);
- Dar maior reconhecimento ao papel das áreas protegidas nas *Estratégias de Redução da Pobreza e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*.

A nível internacional, governos, agências de ajuda internacionais, ONGs e o setor privado poderiam:

- *Definir melhor as relações entre áreas protegidas e pobreza;*
- *Desenvolver novos mecanismos financeiros* para apoiar a gestão de bens públicos internacionais fornecidos por áreas protegidas, como proteção de bacias, conservação da biodiversidade e seqüestro de carbono. O Fundo Mundial para o Meio Ambiente reconhece que a proteção de recursos silvestres é um bem público internacional que sobrecarrega os pobres, e que vem, até então, falhando em estabelecer mecanismos compensatórios (LWAG 2002). Novos mecanismos internacionais de financiamento poderiam assumir a forma de pagamentos por serviços de ecossistemas, subsídios para a biodiversidade, debt-for-nature swaps (mecanismos de conversão de dívida externa em programas de conservação da natureza) ou concessões de conservação ou facilidades de financiamento por organismos internacionais (Quadro 11).

Quadro 11.

Concessões de conservação da Conservação Internacional

Conservação Internacional, uma ONG com base nos Estados Unidos, é pioneira no conceito de *concessões de conservação*, conforme o qual os pagamentos são feitos diretamente ao país em desenvolvimento ou seus cidadãos para compensar pela perda de renda ou empregos ao não explorar um dado recurso. Na Guatemala, por exemplo, as comunidades locais vêm recebendo incentivos, incluindo pagamentos, escolaridade e emprego, para conservar as florestas em processo de devastação da Reserva da Biosfera Maia.

Fonte: LWAG (2002). Ver também Ellison (2004).



Foto: ©J.Thorsell

Como integrantes da Convenção sobre Diversidade Biológica, a maioria dos governos do mundo reconheceu a necessidade de conservar os recursos naturais para o benefício da atual e das futuras gerações. As áreas protegidas permanecem a mais forte ferramenta para gestores interessados na conservação da biodiversidade. Tais programas, inevitavelmente, favorecem certos indivíduos ou grupos mais do que outros, e as populações rurais tendem a estar entre aquelas mais fortemente em desvantagem. Neste sentido, as áreas protegidas não são diferentes de outras abordagens de gestão de recursos elaboradas por governos centrais, incluindo concessões madeireiras, construção de barragens, desenvolvimento da infraestrutura, e assim por diante. Entretanto, para os países em desenvolvimento, associar áreas protegidas e redução da pobreza, permite argumentos mais convincentes para um maior investimento em proteger fontes de renda naturais que podem beneficiar tanto a população rural pobre como a sociedade como um todo. Além disso, as áreas protegidas deixam mais opções futuras disponíveis do que aquelas permitidas por mudanças radicais no uso da terra.

Um esforço verdadeiro por parte dos governantes para reduzir a pobreza requer mudanças fundamentais em muitos setores do governo. As áreas protegidas somente podem contribuir para a redução da pobreza, por exemplo, através dos métodos aqui sugeridos, dentro dos moldes de uma ampla reforma setorial. Elas devem desempenhar um papel mais significativo em direcionar as necessidades das populações rurais pobres, adotando abordagens de gestão socialmente responsáveis e estando completamente integrados no desenvolvimento sustentável e nas estratégias de redução da pobreza a nível nacional e internacional. Dito isso, as áreas protegidas existem em primeiro lugar para preservar a diversidade biológica, e a preservação da diversidade biológica é reconhecida pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM7) como um indicador do progresso na redução da pobreza. As áreas protegidas por si mesmas não vão gerar os amplos benefícios necessários para reduzir a pobreza e não se deve esperar que elas o façam. Elas contribuirão assegurando que os sistemas naturais necessários para o desenvolvimento estejam disponíveis e funcionando para a atual e futuras gerações.

A nova geração de profissionais de áreas protegidas tem que trabalhar com colegas de outras profissões, de modo a que, juntos, possam apoiar totalmente as necessidades de associar de forma mais produtiva as áreas protegidas e o desenvolvimento socioeconômico, aceitando o desafio de atuar como uma liderança no alcance do desenvolvimento sustentável em várias paisagem e nos corações e mentes da sociedade humana.



Freqüentemente, parentes selvagens de espécies domésticas vivem em áreas protegidas. Esta é uma ave selvagem na Tailândia, que pode ser cruzada com variedades domésticas para melhorar qualidades desejáveis. Este é outro benefício pouco valorizado das áreas protegidas.

Foto: ©I.A. McNeely

Bibliografia

- Barrow, E. e Murphree, M. 2001. Community conservation: from concept to practice. In: Hulme, D. e Murphree, M. (Org.) 2001. *African Wildlife and Livelihoods – The Promise and Performance of Community Conservation*. James Curry Ltd., London.
- Barrow, E. e Fabricius, C. 2002. Do rural people really benefit from protected areas – rhetoric or reality? *PARKS* 12 (2): 67-77.
- Beltrán, J. (Org.) 2000. *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, e WWF International, Gland, Switzerland.
- Bojo, J. e Reddy, C.R. 2003. Poverty Reduction Strategies and the Millennium Development Goal on Environmental Sustainability: Opportunities for Alignment. *World Bank Environment Department Papers* 92 (Environmental Economics Series).
- Brechin, S.R., Wilshusen, P.R., Fortwangler, C.L, e West, P. 2003. *Contested Nature: Promoting International Biodiversity with Social Justice*. SUNY Press, NY.
- Brown, K. 2004. Trade-off Analysis for Integrated Conservation and Development. Pp. 232-255 In McShane, T.O. e Wells, M.P. 2004. *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Columbia University Press, NY.
- Chape, S., Blythe, S., Fish, L., Fox, P., e Spalding, M. (editores) 2003. *2003 United Nations List of Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK e UNEP-WCMC, Cambridge, UK.
- Child, B. e Dalal-Clayton, B. 2004. Transforming Approached to CBNRM: Learning from the Luangwa Experience, Zambia. Pp. 256-289 In McShane, T.O. e Wells, M.P. 2004. *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Columbia University Press, NY.
- Colchester, M. 1997. Salvaging Nature: Indigenous peoples and protected areas. In: Ghimire, K.B. e Pimbert, M.P. (Org.) (1997). *Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. Earthscan, London.
- Dudley, N., Gujja, B., Jackson, W., Jeanrenaud, J-P., Oviedo, G., Phillips, A., Rosabel, P., Stolton, S., e Wells, S. 1999. Challenges for Protected Areas in the 21st Century. In: *Partnerships for Protection: New Challenges for Planning and Management for Protected Areas*. WWF e IUCN. Earthscan.
- Ellison, K. 2004. Renting biodiversity – the conservation concession approach. *Conservation in Practice* 4 (4): 20-29.

- Emerton, L. 2001. The nature of benefits and the benefits of nature – why wildlife conservation has not economically benefited communities in Africa. In: Hulme, D. e Murphree, M. (Org.) (2001). *African Wildlife and Livelihoods – The Promise and Performance of Community Conservation*. Heinemann.
- Ferraro, P. J. 2002. The local costs of establishing protected areas in low-income nations: Ranomafana National Park, Madagascar. *Ecological Economics* **43**:261-275.
- Fisher, B. 2003. Within boundaries: the implications of pro-poor conservation for protected areas. *Apresentado no V Congresso Mundial de Parques, Durban*.
- Franks, P. 2001. Poverty and Environmental Degradation in the context of Integrated Conservation and Development Projects: What makes an ICDP Integrated? *Relatório preparado para CARE International* (publicado por CARE Denmark).
- Franks P. 2003. New directions for Integrated Conservation and Development – a CARE/WWF perspective. *Apresentado no V Congresso Mundial de Parques, Durban*.
- Franks P. 2003. New directions for Integrated Conservation and Development – a CARE/WWF perspective. *Apresentado no V Congresso Mundial de Parques, Durban*.
- Geisler, C. 2003. Your park, my poverty: using impact assessment to counter the displacement effects of environmental greening. In: Brechin, S.R., Wilshusen, P.R., Fortwangler, C.L, and West, P. 2003. *Contested Nature: Promoting International Biodiversity with Social Justice*. SUNY Press, NY.
- Ghimire, K.B. e Pimbert, M.P. (Org.) 1997. *Social Change and Conservation: Environmental Politics and Impacts of National Parks and Protected Areas*. Earthscan, London.
- Hart, J. A. 2001. The impact and sustainability of indigenous hunting in the Ituri Forest, Congo-Zaire: a comparison of hunted and un hunted duiker populations. Pp. 106-153 In Robinson, J.G. e Bennett, E.L. (Org.). (2001). *Hunting for Sustainability in Tropical Forests*. Columbia University Press, New York.
- Holdgate, M. 1999. *The Green Web: A Union for World Conservation*. IUCN, Earthscan, London.
- Howard, P. 1995. *The economics of protected areas in Uganda: costs, benefits and policy issues*. University of Edinburgh.
- Hulme, D. e Murphree, M. (Org.) 2001. *African Wildlife and Livelihoods – The Promise and Performance of Community Conservation*. James Currey Ltd, Oxford.
- IUCN 1994. *Guidelines for Protected Area Management Categories*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- IUCN 2001. *Guiding Principles for Biodiversity in Development*. European Commission, Brussels, and IUCN, Gland, Switzerland.
- IUCN 2003. *Pro poor conservation: elements of IUCN's conceptual framework*. (Esboço).
- Johnson, K.A. 1997. Trophy hunting as a conservation tool for Caprineae in Pakistan. Pp. 393-423 in Freese, C.H. (Org.) (1997). *Harvesting Wild Species: Implications for Biodiversity Conservation*. Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Jones, B. 2001. The evolution of the community-based approach to wildlife management at Kunene, Namibia. Pp. 160-176 in Hulme, D. and Murphree, M. (Org.) 2001. *African Wildlife and Livelihoods – The Promise and Performance of Community Conservation*. James Currey Ltd, Oxford.
- Jones, B. e Murphree, M.W. 2001. The Evolution of Policy on Community Conservation. Pp. 38-58 in Hulme, D. e Murphree, M.W. (Org.) *African Wildlife and Livelihoods: the Promise and Performance of Community Conservation*. James Currey Ltd, Oxford.
- Joshi, N.V. e M. Gadgill. 1991. On the Role of Refugia in Promoting Prudent Use of Biological Resources. *Theoretical Population Biology* (**40**): 211-229.
- Larsen, P.S., Freudenberger, M. e Wyckoff-Baird, B. 1998. *WWF Integrated Conservation and Development Projects: Ten Lessons from the Field 1985-1996*. World Wildlife Fund, Washington, D.C.
- Lewis, D. e Carter, N. (Org.) 1993. *Voices from Africa: Local Perspectives on Conservation*. WWF-US, Washington DC.
- Lockett, S., Mkhize, K., e Potter, P. 2003. The Experience of Local Boards in Kwa-Zulu-Natal, South Africa. *PARKS* **13**(1): 6-15.
- LWAG 2002. *Wildlife and Poverty Study*. Livestock and Wildlife Advisory Group, Department for International Development (DFID), UK.
- McCullough, D. 1996. Spatially Structured Populations and Harvest Theory. *Journal of Wildlife Management* **60**: 1-9.
- McNeely, J.A. (Org.) 1993. Parks for Life: Report of the 4th World Congress on National Parks and Protected Areas. IUCN, Gland, Switzerland.

- McNeely, J.A. 2004 *At least do no harm: poverty and protected areas in China*. Discussion paper for the CCICED Protected Areas Task Force.
- McNeely, J.A. e Miller, K.R. (Org.). 1984. *National Parks, Conservation, and Development: the Role of Protected Areas in Sustaining Society*. Smithsonian Institution Press, Washington, D.C.
- McShane, T.O. e Wells, M.P. 2004. *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Columbia University Press, NY.
- Millennium Ecosystem Assessment 2003. *Ecosystems and Human Wellbeing: a Framework for Assessment*. Island Press, Washington DC.
- Nelson, J. e Hossack, L. (Org). 2003. *From Principles to Practice: Indigenous Peoples and Protected Areas in Africa*. Moreton-in Marsh, UK: Forest Peoples Programme.
- Norton-Griffiths, M. e Southby, C. 1995. The opportunity costs of biodiversity conservation in Kenya. *Ecological Economics* **12**: 125-139.
- Novarro, A.J., Redford, K.H. e Bodmer, R.E. 2000. Effect of Hunting in Source-Sink Systems in the Neotropics. *Conservation Biology* **14**: 713-721.
- Oates, J.F. 1995. The dangers of conservation by rural development – a case study from the forests of Nigeria. *Oryx* **29**: 115-122.
- OECD (2002). *Sustainable Development Strategies: A Resource Book*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris and UNDP, New York,
- Okello, M., Ole Seno, S. e Wishitemi, B. 2003. Maasai community wildlife sanctuaries in Tsavo-Amboseli, Kenya. *PARKS* **13** (1): 62-75.
- Oviedo, G., e Brown, J. 1999. Building alliances with indigenous peoples to establish and manage protected areas. Pp. 99-108 in *Partnerships for Protection: New Challenges for Planning and Management for Protected Areas*. WWF and IUCN. Earthscan.
- Phillips, A. (Org.) 2002. *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Phillips, A. 2003. Turning Ideas on their Head – the New Paradigm for Protected Areas. *The George Wright Forum* **20** (2): 8-32.
- Pulliam, R.H. 1988. Sources, Sinks, and Population Regulation. *American Naturalist* **132**: 652-661.
- Redford, K.H., Coppolillo, P., Sanderson, E.W, Fonseca, G.A.B., Groves, C., Mace, G., Maginnis, S., Mittermier, R., Noss, R., Olson, D., Robinson, J.G., Vedder, A. e Wright, M. 2003. Mapping the Conservation Landscape. *Conservation Biology* **17** (1): 116-132.
- Roberts, C.M., Bohnsack, J.A., Gell, F., Hawkins, J.P., e Goodridge, R. 2001 Effects of marine reserves on adjacent fisheries. *Science*. **294**:1920-1923.
- Roe, D. e Elliott, J. 2003. Pro-poor conservation: the elusive win-win for conservation and poverty reduction? *Relatório apresentado no V. Congresso Mundial de Parques, Durban*.
- Roe, D. e Elliott, J. 2004. Poverty reduction and biodiversity conservation: rebuilding the bridges. *Oryx* **38** (2): 137-139.
- Sanderson, S.E. & Redford, K.H. 2003. Contested relationships between biodiversity conservation and poverty alleviation. *Oryx* **37** (4): 389-390.
- Sayer, J. 2000. Forest protected areas: time is running out. Pp. 2-10 in *The Design and Management of Forest Protected Areas. Relatórios apresentados na Conferência Beyond the Trees 8-11 Maio 2000, Bangkok, Thailand*. WWF International, Gland, Switzerland.
- Scherl, L.M. 2003. Working the Links between Protected Areas and Poverty. *Apresentado no V. Congresso Mundial de Parques, Durban*.
- Scherl, L.M. 2005. Protected Areas and Local and Indigenous Communities. In: McNeely, J.A. (Ed.). *Friends for Life: New Partners in Support of Protected Areas*, pp. 101–112. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Shanks, A.L., Grantham, B.A. e Carr, M.H. 2003. Propagule Dispersal Distance and the Size and Spacing of Marine Reserves. *Ecological Applications* **13** (1): S159-S169.
- Shepherd, G. 2004. Poverty and Forests: Sustaining Livelihoods in Integrated Conservation and Development. Pp. 340-371 in McShane, T.O. and Wells, M.P. 2004. *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Columbia University Press, NY.
- Terborgh, J. 1999. *Requiem for Nature*. Island Press, Washington DC.
- Tisen, O.B e Bennett, E. 2000. People and Totally Protected Areas in Sarawak. Pp. 129-138 in *The Design and Management of Forest Protected Areas. Relatórios apresentados na Conferência Beyond the Trees 8-11 Maio 2000, Bangkok, Thailand*. WWF International, Gland, Switzerland.

- Tongson, E. e Dino, M. 2004. Indigenous Peoples and Protected Areas: the Case of the Sibuyan Mangyan Tagabukid, Philippines. Pp.181-207 in McShane, T.O. e Wells, M.P. 2004. *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Columbia University Press, NY.
- Ward, T., Heinemann, D., e Evans, N. 2001. *The Role of Marine Reserves as Fisheries Management Tools: a Review of Concepts, Evidence and International Experience*. Bureau of Rural Sciences, Canberra, Australia.
- Wells, S. e Hildesley, W. 1999. Future Developments in Marine Protected Areas. Pp. 79-88 in Stolton, S and Dudley, N. (1999). *Partnerships for Protection: New Challenges for Planning and Management for Protected Areas*. WWF and IUCN. Earthscan.
- Wells, M.P. e Brandon, K. 1992. *People and Parks: Linking Protected Area Management with Local Communities*. The World Bank, U.S. Agency for International Development and World Wildlife Fund, Washington, D.C.
- Wells, M.P. e McShane, T.O., em prep. Integrating Protected Area Management with Local Needs and Aspirations. *Artigo apresentado a Ambio, Feb 2004*.
- Wells, M. P., McShane, T.O., Dublin, H.T., O'Connor, S., e Redford, K.H. 2004. The Future of Integrated Conservation and Development Projects: Building on What Works. pp. 397-422 in McShane, T.O. e Wells, M.P. 2004. *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*. Columbia University Press, NY.
- Western, D. e Wright, M. (Org). 1994. *Natural Connections. Perspectives in Community-Based Conservation*. Island Press, Washington, DC.
- Wilkie, D.S., Redford, K.H. e McShane, T.O. em prep. Talking of rights for natural resource conservation: a discussion about compensation. *Artigo apresentado a Oryx, June 2004*.
- Wilson, A.C. e Wilson, E.B. 2004. A Review of Threats to World Heritage Sites 1993-2002. Unpublished paper for World Commission on Protected Areas.
- Wishitemi, B. (2002) Amboseli/Longido Heartlands, Kenya/Tanzania – a community partnership for conservation and sustainable development. Case Study 7 in: Phillips, A. (Ed) (2002) *Management Guidelines for IUCN Category V Protected Areas: Protected Landscapes/Seascapes*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Worah, S. 2002. The challenge of community-based protected area management. *PARKS* 12 (2): 80-93.
- World Bank 2001. *2000/2001 World Development Report*. World Bank, Washington, D.C.



Photo: ©J.Thorrell

V. Congresso Mundial de Parques da IUCN

Recomendações referentes a áreas protegidas e pobreza (Rec.5.29)

As áreas protegidas desempenham uma papel vital para o desenvolvimento sustentável através da proteção e conservação da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados. As áreas protegidas não devem ser concebidas como ilhas de conservação isoladas do contexto social e econômico no qual estão inseridas. A pobreza, os deslocamentos da população, a fome e a degradação da terra têm um profundo impacto na biodiversidade e nas áreas protegidas, consistindo numa séria ameaça para sua sobrevivência. A pobreza é multidimensional (falta de recursos/oportunidades, vulnerabilidade e falta de poder ou de expressão) e as áreas protegidas podem contribuir consideravelmente para a redução da pobreza e para os moldes mais amplos de desenvolvimento, estabelecidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e no Plano de Implementação da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (WSSD).

As áreas protegidas geram importantes benefícios econômicos, ambientais e sociais que se concretizam a nível local, nacional e global. Infelizmente, uma parte desproporcionada dos custos requeridos pelas áreas protegidas deve arcar-se a nível local. Assim como no caso de outras formas de uso da terra em grande escala, muitas comunidades locais vêm sendo marginalizadas e excluídas das áreas protegidas. Dado que suas riquezas naturais e culturais muitas vezes representam fontes de renda importantes para as comunidades locais, a negação do direito de acesso a esses recursos pode intensificar ainda mais a pobreza. Não se pode permitir que o estabelecimento e gestão de áreas protegidas contribua para agravar a pobreza.

Entretanto, como muitas comunidades locais que vivem nas áreas protegidas e no seu entorno têm oportunidades de desenvolvimento limitadas, tais áreas oferecem uma oportunidade ainda não aproveitada de contribuir para a redução da pobreza e, ao mesmo tempo, manter sua função vital na conservação da biodiversidade. Ao reconhecer a importância da população para a conservação, devemos apoiar as comunidades pobres para que estas possam vir a atuar como uma nova linha de frente da conservação. Isso implica novas formas de trabalhar com as comunidades locais, para que estas, em cooperação com as autoridades responsáveis pelas áreas protegidas, se encarreguem de proteger a biodiversidade e reforcem a capacidade de gestão de suas próprias áreas.

O aumento dos benefícios das áreas protegidas e a redução de seu custo para as populações locais podem contribuir para mobilizar o apoio público e reduzir os conflitos e os custos decorrentes da gestão de áreas protegidas, especialmente em áreas de pobreza generalizada. A sustentabilidade a longo prazo das redes de áreas protegidas (incluindo a sua ampliação mediante o estabelecimento de novas formas de áreas protegidas) e o êxito na redução da pobreza são objetivos indissociáveis. O entendimento desta conexão envolve conseqüências práticas que irão requerer novas inversões com o intuito de aumentar benefícios e reduzir custos.

É necessário reforçar os mecanismos financeiros existentes e criar novos mecanismos capazes de recompensar de maneira justa o manejo de recursos

biológicos importantes a nível nacional e mundial. A convergência da redução da pobreza com os programas das áreas protegidas representa uma oportunidade concreta de gerar recursos novos e adicionais destinados à conservação.

Assim sendo, os PARTICIPANTES do ciclo “Promoção de um apoio mais amplo às áreas protegidas” do V Congresso de Parques realizado em Durban, África do Sul (de 8 a 17 de setembro de 2003):

1. **PEDEM** aos governos, organizações intergovernamentais, setor privado e sociedade civil que adotem os seguintes princípios gerais referentes à relação entre áreas protegidas e pobreza:
 - a. A fim de aproveitar o potencial das áreas protegidas tanto para conservar a biodiversidade como para contribuir para a redução da pobreza, é preciso integrá-las num amplo programa de planificação de desenvolvimento sustentável;
 - b. As áreas protegidas devem contribuir para a redução da pobreza a nível local, ou, ao menos, não devem contribuir para criá-la ou agravá-la;
 - c. Deve-se conservar a biodiversidade, tanto pelo seu valor como meio de subsistência local quanto pela sua condição de bem público nacional e global;
 - d. Deve-se assegurar, a nível local, nacional e global, uma participação eqüitativa nos custos e benefícios das áreas protegidas.
 - e. Nos casos em que sejam registrados impactos negativos de caráter social, cultural e econômico, as comunidades afetadas devem receber compensações justas e integrais; e
 - f. Deve-se incorporar uma perspectiva de gênero que inclua os vários papéis da mulher e do homem na dinâmica dos meios de subsistência, contribuindo assim para uma participação eqüitativa nos benefícios e para a eficiência dos sistemas de governança;

2. RECOMENDAM que os agentes locais, comunidades, governos, autoridades das áreas protegidas, organizações intergovernamentais, setor privado e organismos de conservação elaborem políticas, práticas e formas de governo inclusivas para a gestão de áreas protegidas que permitam aumentar as oportunidades, reduzir a vulnerabilidade e aumentar a capacidade de ação da população pobre e vulnerável, especialmente nas áreas de extrema pobreza, com base em:

- a. O estabelecimento de associações com comunidades pobres para que estas se tornem agentes dinâmicos no desenvolvimento das áreas protegidas;
- b. O fortalecimento de mecanismos que permitam aos pobres participar ativamente da tomada de decisões relacionadas com as áreas protegidas e para aumentar sua capacidade de ação enquanto agentes de conservação por direito próprio;
- c. A criação de mecanismos favoráveis aos pobres a fim de recompensar o desenvolvimento de atividades de proteção ao meio ambiente, incluindo o pagamento pela prestação de serviços ambientais, a minimização e abrandamento dos danos para a biodiversidade e meios de subsistência, e a justa indenização por perdas decorrentes de conflitos entre seres humanos/vida silvestre, restrição do acesso às áreas protegidas e redução dos serviços ambientais;
- d. O respeito e reconhecimento nos processos de negociação e tomada de decisão, dos direitos de propriedade, usufruto e acesso das populações locais, especialmente dos pobres, e a prevenção de futuras perdas dos direitos consuetudinários;



Freqüentemente, as áreas protegidas abrangem frutas, plantas medicinais e outros produtos de importância econômica para a população local.

Foto: ©I.A. McNeely



Em algumas regiões da África, as populações locais se especializaram na venda de produtos artesanais aos visitantes das áreas protegidas. Isto permite uma bem-vinda fonte de renda que, de outra forma, não seria possível.

Foto: ©I.A. McNeely

- e. O aumento da responsabilização e a transparência nos processos de tomada de decisão relativos às áreas protegidas;
- f. A elaboração de interpretações mais inclusivas das categorias de áreas protegidas que reflitam os interesses e as iniciativas dos pobres, incluindo o papel das áreas de conservação comunitária;
- g. Promoção de programas de restauração para áreas modificadas e degradadas com o objetivo de alcançar benefícios referentes à biodiversidade, proporcionando ao mesmo tempo bens e serviços para melhorar os meios de subsistência nas áreas protegidas e na paisagem que as rodeia; e
- h. A recomendação aos governos de que incorporem a suas estruturas jurídicas e regulamentares os princípios acima mencionados no que diz respeito aos direitos e as oportunidades locais das áreas protegidas;

3: RECOMENDAM aos governos, doadores e outros parceiros para o desenvolvimento que estudem os meios de maximizar a contribuição das áreas protegidas para o desenvolvimento sustentável e, em particular, para a redução da pobreza, mediante:

- a. A incorporação das áreas protegidas na planificação e políticas de desenvolvimento nacionais e internacionais, em particular nas estratégias de redução da pobreza e na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;
- b. O desenvolvimento de sistemas financeiros e de governança inovadores para otimizar a sinergia entre a gestão de áreas protegidas e as atividades de redução da pobreza,
- c. O aumento dos recursos financeiros disponíveis para recompensar as comunidades e os países pobres por serviços prestados no manejo de bens públicos mundiais; e
- d. Melhoria dos conhecimentos e compreensão das conexões entre áreas protegidas e redução da pobreza, e, em particular, do impacto, tanto negativo como positivo, de tais áreas nos meios de subsistência da população rural pobre; e,

4. RECOMENDAM às partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica:

- a. Desenvolver diretrizes para a gestão das áreas protegidas com base nos princípios mencionados nos parágrafos 1 e 2 e assegurar que as Estratégias Nacionais de Biodiversidade e Planos de Ação estejam em consonância com as estratégias de redução da pobreza; e
- b. Ampliar o alcance do princípio da participação equitativa nos benefícios de modo a incluir todos os componentes da diversidade biológica.