

23 de Janeiro de 2024



ÁREAS DE CONSERVAÇÃO E NECESSIDADES DOS POVOADOS LOCAIS: DIFERENTES PRIORIDADES OU (DES)AJUSTAMENTOS INSTITUCIONAIS?

Nelson Capaina¹

INTRODUÇÃO

A conservação da natureza e a preservação da vida selvagem são apontadas como duas razões fundamentais para o estabelecimento das áreas de conservação², levando à localização não aleatória das mesmas³. A selecção territorial baseia-se, principalmente, na presença, *in situ*, de espécie(s) ameaçada(s) e destruição de *habitats* ou, do lado oposto, de alta diversidade biológica e altos níveis de endemismo⁴. Mas, em geral, elas são criadas maioritariamente no hemisfério Sul, onde as pessoas são altamente dependentes dos recursos naturais e têm relações históricas e culturais entrelaçadas com a natureza⁵. Em parte, isso deve-se porque embora ser mais rica em termos de biodiversidade, a pobreza que assola as suas populações, faz com que a pressão da actividade humana seja significativamente alta que em outras regiões do planeta⁶, pelo que justifica a necessidade de implantar programas de conservação.

A conservação da natureza tem estado associada ao desenvolvimento sustentável, e este supõe o uso racional de recursos por e em benefício de todos os implicados e quando, principalmente as pessoas afectadas, usufruem de forma desejada dos benefícios presentes e futuros do processo. Entende-se que o desenvolvimento sustentável liga o desenvolvimento económico, a inclusão social e a sustentabilidade ambiental⁷.

¹. Doutor em Desenvolvimento Rural.

². Mendel, L. e Kirkpatrick, J. (2002). Historical progress of biodiversity conservation in the protected-Area system of Tasmania, Australia. *Conservation Biology*, 16(6): 1520-1529. Myers, N., Mittermeier, R., Mittermeier, C., Fonseca, G. e Kent, J. (2000). Biodiversity hotspots for conservation priorities. *Nature*, 403: 853-858.

³. Hansen, A. e Rotella, J. (2002). Biophysical factors, land use, and species viability in and around nature reserves. *Conservation Biology*, 16(4):1112-1122.

⁴. Primack, R., Rozzi, R. e P. Feinsinger, P. (2001). Conservation: tactics for a constant crisis. *Science*, 253: 744-750.

⁵. Hoodhouse, E. *et al* (2018). Social impacts of protected areas: exploring evidence of trade-offs and synergies. University College London.

⁶. Geldmann, J. et al. (2013) Effectiveness of terrestrial protected areas in reducing habitat loss and population declines. *Biological Conservation*. Vol. 161, pp. 230-238.

⁷. Sachs, J. (2017). A era do desenvolvimento sustentável. Lisboa, Actual Editora.

A reconciliação do desenvolvimento económico e social com a preservação ambiental pode ser feita através da Conservação Mediante Uso (CMU) que, não necessariamente, conserva o ecossistema no estado intacto, podendo ser afectado por mudanças nas condições sociais e económicas. Na lógica da CMU, se as comunidades locais beneficiarem activamente do uso dos recursos naturais-alvo da conservação, elas estarão motivadas a participar e a contribuir nos esforços para a protecção desses recursos⁸.

A localização das famílias mais pobres, próximo das áreas de conservação sugere a importância destas áreas no combate à pobreza, no sentido de que as famílias dependem fortemente dos recursos existentes e disponibilizados nestas áreas. A transferência de responsabilidades na propriedade e preservação dos recursos naturais, para a jurisdição da população local procura responder à pressão relativa aos direitos de propriedade local e ao acesso das comunidades aos recursos, bem como uma necessidade de mitigar actividades ilegais e gerar equilíbrios nos benefícios socioeconómicos⁹.

Com base no estudo de caso do Parque Nacional do Gilé (PNG), o presente texto pretende mostrar como o modelo de gestão adoptado pode ser um incentivo para a não-participação das famílias locais nos desideratos sobre áreas de conservação. Os dados nele apresentados foram obtidos através de entrevistas e da revisão de fontes documentais. Além desta introdução, o texto inclui mais quatro pontos, todos sobre o PNG: breves considerandos; estrutura de gestão; trabalho como factor de estabilidade local; e, notas finais.

BREVES CONSIDERANDOS

Em Moçambique considera-se que as áreas de conservação são essenciais para a preservação da biodiversidade e, como tal, o país tem apostado em medidas de conservação, principalmente *in situ*¹⁰. A diversidade biológica, que congrega ecossistemas distintos, motivou o Estado a constituir o sistema nacional das áreas de conservação de modo a promover a cooperação na gestão e o uso sustentável dos recursos naturais de alto valor ecológico¹¹. Congrega diferentes categorias de áreas de conservação, tais como, parques, reservas, áreas de protecção ambiental, coutadas, fazendas do bravo e as áreas de conservação comunitária.

Com o principal propósito de proteger o rinoceronte preto e o elefante, a zona em estudo foi criada em 1932 como Reserva Parcial de Caça, com uma área de cerca de 5.000 km². Em 1960, esta área foi reduzida para 2.800 km². Em 2011, passou à designação

⁸. Barrance, A., Schreckenberg, K. e Gordon, J. (2009). Conservación mediante el uso: lecciones aprendidas en el bosque seco tropical mesoamericano. Overseas Development Institute. London.

⁹. Hobley, M. (2007). Where in the World is there Pro-poor Forestry Policy and Tenure Reform? Rights and Resources Initiative. Washington DC.

¹⁰. <https://sibmoz.gov.mz/protected-areas/>.

¹¹. <https://www.anac.gov.mz/areas-de-conservacao/>.

de Reserva Nacional de Gilé¹², cobrindo uma área de 2.861 km², com uma zona tampão¹³ de 1.671 km², localizando-se entre os distritos de Pebane e Gilé. E, recentemente, foi recategorizada para Parque Nacional de Gilé (PNG)¹⁴, nos termos da alteração da Lei nº 16/2014, de 20 de Junho¹⁵.

A área de conservação propriamente dita e sua zona tampão estão subdivididas em cinco zonas com vários níveis de protecção e acesso à utilização dos recursos naturais, em particular: *a)* uma zona de protecção total, *b)* duas zonas de desenvolvimento do ecoturismo, *c)* duas zonas de uso restrito, *d)* uma zona de desenvolvimento do turismo cinegético; e, *e)* uma zona de uso múltiplo¹⁶. A criação de uma zona tampão é considerada um importante veículo para melhorar a gestão e a conservação da biodiversidade, bem como para melhor garantir benefícios para as comunidades locais, através do aproveitamento das oportunidades de uso dos recursos naturais existentes¹⁷.

A razão fundamental para se acreditar que a conservação se pode difundir a todas as comunidades locais é a de que a própria participação destas comunidades constituirá o alicerce dos processos de desenvolvimento. Pode-se adiantar que, como instituição, o PNG estabelece para sua gestão aspectos de eficiência, resiliência e equidade no uso dos recursos, e plasmados num acervo multidimensional (ecológica, económica, social e política) de princípios.

A visão do PNG¹⁸ é *"contribuir para a conservação da biodiversidade em Moçambique e na região da África Austral, garantindo, ao mesmo tempo, benefícios tangíveis para as comunidades locais"*. Como tal, apresenta os seguintes objectivos de gestão e conservação: *1)* conservar a biodiversidade, preservar a fauna, a flora e reabilitar os habitats degradados; *2)* envolver as comunidades locais na gestão e desenvolvimento da

¹². Governo de Moçambique, Decreto nº 70/2011, de 30 de Dezembro.

¹³. A zona tampão é a porção territorial delimitada em redor da área de conservação, formando uma faixa de transição entre a área de conservação e a área de utilização múltipla, com o objectivo de controlar e reduzir os impactos decorrentes das actividades incompatíveis com a conservação da diversidade biológica, tanto de dentro para fora como de fora para dentro da área de conservação. Governo de Moçambique. Lei nº 16/2014, de 20 de Junho, Lei de Protecção, Conservação e Uso sustentável da Biodiversidade Biológica.

¹⁴. Segundo a legislação nacional (Lei nº 16/2014), entende-se por parque nacional a área de conservação total de domínio público do Estado, delimitada, destinada a propagação, protecção, conservação, preservação e manejo da flora e fauna bravias, bem como à protecção de locais, paisagens ou formações geológicas de valores diversos. Enquanto a Reserva Especial é a área de conservação de uso sustentável, de domínio público do Estado, delimitada, destinada à protecção de uma determinada espécie de fauna ou flora raras, endémicas ou em vias de extinção, que denuncie declínio, ou de reconhecido valor cultural e económico. Com algumas excepções, as permissões e proibições previstas para o Parque são aplicáveis à Reserva.

¹⁵. Governo de Moçambique. Lei nº 5/2017, de 5 de Maio. Altera e república a Lei nº 16/2014, de 20 de Junho, Lei de Protecção, Conservação e Uso sustentável da Biodiversidade Biológica.

¹⁶. Ministério do Turismo (2010). Direcção Nacional das Áreas de Conservação. Plano de Maneio da Reserva Nacional do Gilé para o período 2012-2021. Maputo, MITUR.

¹⁷. Ministério do Turismo (2010), *op. cit.*

¹⁸. Ministério do Turismo (2010). Direcção Nacional das Áreas de Conservação. Plano de Maneio da Reserva Nacional do Gilé para o período 2012-2021. Maputo, MITUR.

reserva; 3) facilitar a pesquisa científica e a monitoria dos recursos naturais; 4) facilitar e promover actividades económicas sustentáveis, como o ecoturismo, a caça desportiva e a agricultura de conservação; 5) promover a educação ambiental e a disseminação das informações relevantes; e, 6) promover a gestão e o uso sustentável dos recursos naturais.

ESTRUTURA DE GESTÃO

No Plano de Maneio da área de conservação do Gilé é indicada a sua estrutura de gestão que, conforme refere, assenta nas indicações contidas na Política Nacional de Conservação e demais instrumentos orientadores sobre protecção da biodiversidade em Moçambique¹⁹. O sector que superintende a Conservação, ao nível da província, seria o elo entre a Administração do Parque e as instituições públicas a este nível, o sector privado, as ONG, os governos distritais e demais interessados.

Na estrutura de gestão, são propostos dois órgãos: o *Comité de Supervisão*²⁰, com competências definitórias, avaliativas e decisórias, e o *Conselho de Gestão*, com competências mais de cariz de supervisão de actividades, cuja composição é a seguinte: Administração do Parque (2 membros), governos distritais (4 membros), comunidades (3), ONG (1) e sector privado (1).

Ainda no seguimento das tarefas previstas no Plano de Maneio do PNG, e relativamente às comunidades locais²¹, os governos distritais teriam papel preponderante nos seguintes aspectos: (a) controlo das actividades humanas; (b) planificação do uso da terra; (c) colaboração em todas actividades de desenvolvimento; (d) acompanhamento na preservação dos recursos naturais; e, (e) licenciamento de actividades económicas.

É já antiga esta tendência de incluir as comunidades locais, através dos seus representantes, no processo de gestão das áreas de conservação, com benefícios directos²², implicando a necessidade de participação efectiva destes beneficiários nas decisões relativas aos recursos naturais de que dependem como principal fonte de subsistência²³. Neste contexto, o maneio sustentável dessas áreas deve ser mais um enfoque para entender as complexas relações ecológicas e sociais nas zonas rurais²⁴.

¹⁹. Ministério do Turismo (2010), *op. cit.*

²⁰. Constituído por representantes das instituições públicas ao nível provincial, nomeadamente: turismo (1 membro), agricultura (1), ambiente (1); Administração do Parque (1), DNAC (1), ONG (1) e sector privado (1).

²¹. Ministério do Turismo (2010), *op. cit.*

²². Pimbert, M. e Pretty, J. (2000). Parques, comunidades e profissionais: incluindo "participação" no maneio de áreas protegidas. Em Diegues, A. (org.). Etnoconservação: novos rumos para a protecção da natureza nos trópicos. São Paulo, UCITEC, pp. 183-223.

²³. Colchester, M. (2000). "Resgatando a natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas". Em Diegues, A. (org.). Etnoconservação: novos rumos para a protecção da natureza nos trópicos. São Paulo, UCITEC, pp. 225-256.

²⁴. Pimbert, M. e Pretty, J. (2000), *op. cit.*

Uma das preocupações manifestada pelos entrevistados e, em conversas informais mantidas durante o trabalho de campo, relaciona-se com a composição e funcionalidade da estrutura de gestão. Relativamente ao *Comité de Supervisão*, entende-se que, sendo este o órgão onde se tomam decisões e onde fica, efectivamente, o comando sobre todos assuntos do Parque, não faz sentido algum que os povoados não estejam nele representados, através de membros localmente escolhidos.

Neste contexto e segundo os entrevistados, a constituição do *Conselho de Gestão*, conforme acima mencionada, parece indicar para a presença de apenas um membro de cada posto administrativo, dos três abrangidos por esta área de conservação, ou seja, não tem a representatividade que os povoados gostariam de observar. Os dados das entrevistas indicam ser uma preocupação comum o facto de se ter apenas uma pessoa, membro do povoado, para representar as preocupações de todo povoado. É de referir ainda que a presença dos membros dos povoados, está limitada ou condicionada a disponibilização de transporte (e logística necessária) por parte da Administração do Parque e/ou algum parceiro, ou seja, estes geralmente não participam nas sessões de trabalho por falta de transporte.

A participação das instituições locais, nomeadamente os governos distritais e os povoados através dos seus representantes locais, é bastante incipiente; muitas vezes limitando-se à situação de «informados sobre os processos em curso no Parque». Os entrevistados referiram as questões logísticas como estando por detrás desta falta de participação directa que, tal como mencionado anteriormente, impactou nas relações institucionais a nível local.

Num processo de requalificação dos limites do Parque, na localidade de Mulela-sede, povoado de Mucujuca, famílias perderam suas machambas e uma escola foi desactivada, o que implicou ter crianças sem estudar. Relativamente a este segundo ponto, os entrevistados referem que a Administração do Parque indica ser da responsabilidade do governo do distrito a procura de soluções para as crianças; enquanto isso, o governo indica não ter as condições necessárias para a resolução do problema.

Outro aspecto está relacionado se aos Comités Comunitários de Gestão de Recursos Naturais (CGRN). Dados de campo indicam que, muitas pessoas que fazem parte desses comités são indivíduos, cuja escolha e/ou indicação foi feita por afinidade, porque são pessoas que foram encontradas no momento em que os técnicos/extensionistas estavam presentes ou foram indicadas pelas lideranças locais, nomeadamente líderes comunitários, chefes das localidades, e não são pelos membros singulares nos povoados.

A organização dos CGRN evoluiu para uma situação em que a sua constituição foi com base em pessoas com alguma aproximação às lideranças comunitárias locais, ou se destacam pela capacidade de discurso, nomeadamente na língua portuguesa. Foram, de facto identificadas pessoas, nos povoados, capazes de potenciar e promover algum

diálogo construtivo com a Administração do Parque e com parceiros de desenvolvimento.

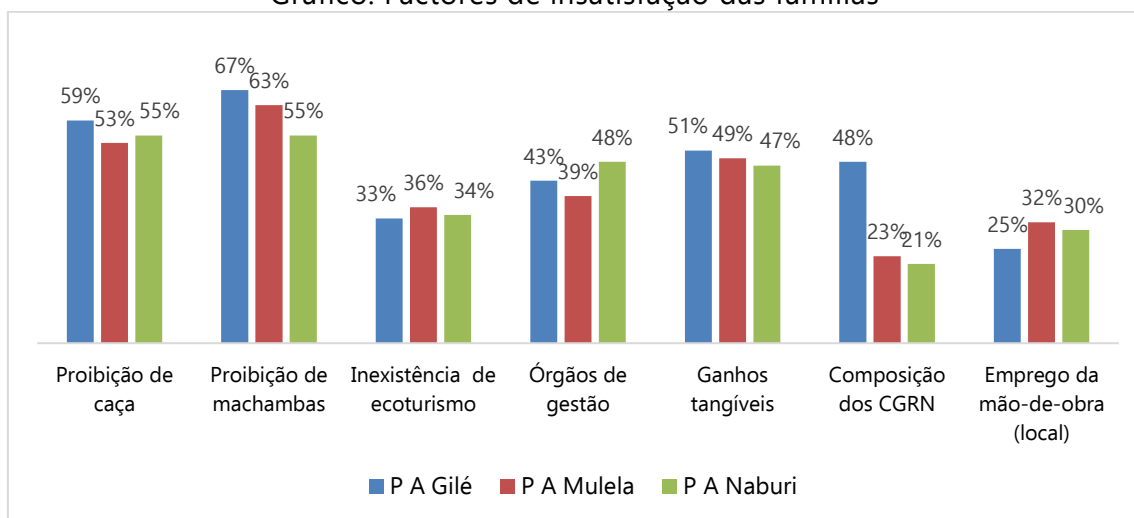
À luz deste raciocínio, importa referir que a aplicação de certas técnicas de mobilização comunitária para identificação de indivíduos de consenso, dentro das comunidades, foi uma dificuldade que os distintos actores enfrentaram, por estas técnicas não serem conhecidas ou terem sido na maioria das vezes ignoradas, por uma questão de racionalização de tempo e recursos.

Como tal, segundo as entrevistas, a composição destes Comitês e seu funcionamento foram aspectos continuamente problemáticos, necessitando de um permanente acompanhamento e reestruturação. De facto, há indicações de que, com a saída de uma ONG parceira, as actividades de capacitação e acompanhamento dos CGRN deixaram de ocorrer desde 2017. Alguns autores²⁵ indicam que os sistemas locais de tomada de decisão podem, por vezes, ser fortemente controlados por lideranças que marginalizam os grupos mais necessitados e vulneráveis; podendo, assim, influenciar a composição dos grupos que vão participar no planeamento e gestão das actividades de conservação.

Por outro lado, verifica-se a insatisfação das famílias relativamente à (gráfico seguinte): proibição da prática da agricultura em áreas contíguas ao Parque; total restrição da caça de subsistência; não terem obtido benefícios tangíveis com a introdução de agricultura de conservação e de outras actividades de rendimento; partilha de benefícios do ecoturismo e da caça desportiva; a quase inexistente participação comunitária nos órgãos de gestão do Parque; ecoturismo que nunca materializado; e a composição dos CGRN.

²⁵. Colchester, M. (2000). "Resgatando a natureza: comunidades tradicionais e áreas protegidas". Em Diegues, A. (org.). Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo, UCITEC, pp. 225-256. McKean, M. e Ostrom, E. (1995). Common property regimes in the forest: just a relic from the past? *Unalylva*, 180(46): 3-15.

Gráfico: Factores de insatisfação das famílias



Fonte: elaborado com base nos dados do campo (entrevistas). As percentagens apresentadas neste gráfico indicam o número de vezes em que certa resposta foi dada, em cada Posto Administrativo, considerando o total da amostra neste território.

As pessoas ficaram insatisfeitas precisamente pelo facto de pensarem que os seus recursos naturais atraem gente de fora que, em nome do conservacionismo, aparece e faz promessas, mas que, em concreto, realiza turismo, ganha dinheiro, enquanto limita as principais actividades das comunidades locais, mas sem contrapartidas em termos de benefícios reais. Como tal, torna-se problemática a participação e o envolvimento das famílias locais no processo de conservação deste Parque. No terreno, entende-se que as actividades socioeconómicas foram anunciadas como trampolim para conquistar a simpatia das pessoas locais que, grandemente, necessitam de dinheiro e que, no final, vêem as suas expectativas frustradas, aumentando o sentimento de perda.

Com base noutras realidades, Colchester (2000)²⁶ chega à mesma conclusão, acrescentando que as pessoas conhecem os potenciais custos sociais da dependência do turismo e nem todas elas estão preparadas para deixar as suas actividades tradicionais em troca de ganhos temporários; e que a concessão às comunidades locais de parte dos benefícios gerados pela conservação em troca de extinção de seus direitos, de sua autonomia política e da transformação de seu modo de vida, pode não ser considerado rentável para muitas comunidades.

TRABALHO COMO FACTOR DE ESTABILIDADE LOCAL

As actividades previstas no Plano de Maneio do PNG, para alguns autores, para além de trazerem, para os indivíduos locais, um sentimento de posse²⁷ e pertença, que estimula a monitoria no âmbito da gestão, promovem a participação²⁸ e geração de benefícios

²⁶. Colchester, M. (2000), *op. cit.*

²⁷. Moçambique. Política de Terras. Lei nº 19/97, de 1 de Outubro.

²⁸. McKean, M. e Ostrom, E. (1995), *op.cit.*

financeiros para as populações locais através da contratação de mão-de-obra local²⁹. Outro aproveitamento da mão-de-obra local pode ser através de tarefas de manutenção e aproveitamento dos produtos florestais não-madeireiros.

No caso do PNG, no passado, havia trabalho nas minas e noutras empresas que operavam nos dois distritos e, portanto, arranjar trabalho junto desta área de conservação não constituía grande preocupação. Actualmente, há um grande desfasamento entre a crescente procura de emprego e a quase inexistente oferta local de mercado laboral, agravado pela percepção de que todos que trabalham no PNG são pessoas de fora das aldeias locais e que essas pessoas trabalham e recebem dinheiro que não é investido localmente.

O não-uso da mão-de-obra local e a aposta em cidadãos de outros locais pode ter alguma relação com o nível de escolaridade das pessoas. Nestes povoados da zona tampão do PNG, segundo entrevistados, a maioria dos jovens tem escolaridade baixa, o que obrigaria a Administração do Parque a um esforço adicional, nomeadamente, na sua educação, formação e treinamento. Mas não existem recursos para o efeito. Como tal, recorre-se aos jovens com alguma literacia e estes estão nas cidades. Outro argumento para esta não-empregabilidade da mão-de-obra local tem sido no sentido de que as pessoas locais conhecem a localização dos recursos e modos da sua utilização, pelo que o emprego desta força de trabalho pode representar um risco para os objectivos de conservação.

A questão de não-aproveitamento da mão-de-obra local, nomeadamente, para postos de fiscalização e outras tarefas não especializadas foi levantada muitas vezes pelas famílias, que entendem existir certo distanciamento da Administração do Parque a esse respeito. Por exemplo, uma ONG parceira havia contratado e treinado um número considerável de jovens locais que faziam a fiscalização, tendo reduzido significativamente a caça furtiva; mas, com o fim do projecto, as suas actividades cessaram.

Segundo os entrevistados, estes jovens tiveram treino paramilitar pelo que a actual posição de desempregados constitui algum risco para a segurança das pessoas nas aldeias, «porque não tendo emprego, podem enveredar por outros caminhos». O trabalho destes, como unidades de patrulhamento, tinha garantido alguma estabilidade no combate à prática de actividades ilícitas, como caça, corte de madeira e garimpo. E essas recomeçaram, de forma preocupante, com o desmantelamento das unidades de patrulhamento.

Fora do âmbito do Parque, existem em alguns trabalhos remunerados de manutenção periódica de algumas vias de acesso que atravessam as localidades. No entanto, têm sido poucas pessoas que são integradas nessas actividades.

²⁹. Alonzo *et al* (2020). Guía de modalidades de conservación de la diversidad biológica fuera del ámbito de las áreas naturales protegidas. Lima, Ministerio del Ambiente.

NOTAS FINAIS

A análise da composição e funcionamento dos dois órgãos da estrutura de gestão na área de conservação do Gilé remete para uma situação em que os povoados são meros espectadores num processo de despossessão dos “proprietários” seculares dos recursos naturais-alvos da conservação. A integração dos povoados no Conselho de Gestão, onde são representados por apenas três membros, que tem tarefas de supervisão, indica as intenções por detrás da “conservação”, sem olhar, primeiramente, para as necessidades e interesses das pessoas dos povoados locais.

É incontestável que três membros correspondem aos três postos administrativos abrangidos, e, não, a uma proporcionalidade por localidade que, em casos específicos, compõem a unidade territorial referida acima, e, como tal, a *imperfectibilidade* do órgão de gestão em exercício. Este défice de representatividade local nos órgãos da estrutura de gestão do PNG, no entanto, não é observado apenas no Conselho de Gestão, mas também, e talvez mais importante, no Comité de Supervisão.

A formação dos CGRN foi, muitas vezes, à luz dos interesses da Administração do Parque e parceiros, dificultando uma melhor representatividade dos interesses da maioria das famílias locais. Sem segurança dos direitos de posse e acesso aos recursos naturais do Parque, e respectiva zona tampão, as famílias locais consideram que não interessa participar na sua conservação e, ao contrário, recorrem a diversas estratégias, consideradas furtivas por parte das entidades legais, para continuar a usar os recursos do Parque.

O PNG não faz uso da mão-de-obra local, priorizando a força de trabalho contratada noutras regiões do país. É factível que esta circunstância impulsiona o sentimento de repulsa que existe nas famílias da zona tampão relativamente à gestão da administração do Parque, associando-se ao que se pensa ser uma estratégia de lhes retirar o uso dos recursos tradicionalmente aproveitados localmente. Estes procedimentos do Parque podem contribuir para um clima de instabilidade que tende a ser quase que permanente, quando, por exemplo, considerando as necessidades de despesas a que as famílias são obrigadas a satisfazer.